

Colección
Maestría en
Ciencia
Política

Función planificadora de la Provincia, alcances, enfoques y espacios de participación ciudadana

María Consuelo
Montoya Giraldo



Conciudadanía
para que los derechos sean hechos



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**

Instituto de Estudios Políticos



PROVINCIA
Del Agua, Bosques y El Turismo



“Esta investigación sobre la Función planificadora de la Provincia, enfoques, alcances y espacios de participación ciudadana, realizada por María Consuelo Montoya, es un potente aporte al debate público de los Esquemas Asociativos Territoriales, a la mirada de integración del territorio y al proceso de descentralización que se lleva en Colombia. Los resultados son analíticos, permiten identificar restricciones para el fortalecimiento de las figuras asociativas, proponen ruta de trabajo y analizan algunos ámbitos de la planificación territorial”.

*Alix Biviana Gómez Vargas,
Docente Facultad de Derecho y Ciencias Políticas,
Universidad de Antioquia.*



María Consuelo Montoya Giraldo

Es administradora Pública de la ESAP, Magíster en Ciencia Política de la Universidad de Antioquia, Instituto de Estudios Políticos, IEP, Ciudadana por convicción. Ha trasegado en el quehacer público en sus niveles municipal, departamental y nacional, particularmente en funciones de planeación y de representación política. Participa de manera directa en la Corporación CEAM desde su fundación, desde la cual ha generado contacto y relacionamiento con el mundo socio-ambiental de la región y el país. Profesora de cátedra y asesora en proyectos de investigación con la Universidad de Antioquia. Activa participante de la Comisión de Impulso a la Provincia del PER, desde donde se lideran propuestas de descentralización, democracia, autonomía local y de recreación de formas horizontales y participativas del estado, como Las Provincias.

Función planificadora de la Provincia,
alcances, enfoques y espacios
de participación ciudadana



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**

Instituto de Estudios Políticos

Colección Maestría en Ciencia Política

Función planificadora de la Provincia, alcances, enfoques y espacios de participación ciudadana

© María Consuelo Montoya Giraldo

© Instituto de Estudios Políticos-Universidad de Antioquia

ISBN: 978-628-7519-56-5

ISBNe: 978-628-7519-57-2

Primera edición: Marzo de 2022

Ilustración de portada: “El sueño de mi finca” Gloria Leticia Londoño, Municipio de Sonsón. Bitácora de la Finca, Corporación CEAM. 2014.

Diseño y diagramación: Imprenta Universidad de Antioquia.

Impresión: Editorial Nomos S. A. (+57) 1 208 65 00. Diagonal 18 bis N.º 41-17, Bogotá, Colombia

Impreso y hecho en Colombia / Printed and made in Colombia.

Este libro se imprimió con recursos de la Estrategia de Sostenibilidad 2020-2021 del Grupo de Investigación Estudios Políticos del Instituto de Estudios Políticos, financiada por el Comité para el Desarrollo de la Investigación (CODI) de la Universidad de Antioquia. De igual forma recibió aportes de la Provincia del Agua, Los Bosques y el Turismo y de la Corporación CONCIUDADANIA.

La autora asume la responsabilidad por los derechos de autor y conexos contenidos en la obra, así como por la eventual información sensible publicada en ella.

Prohibida la reproducción total o parcial, por cualquier medio o con cualquier propósito, sin la autorización escrita de la autora.



Función planificadora de la Provincia, alcances, enfoques y espacios de participación ciudadana

María Consuelo Montoya Giraldo



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**

Instituto de Estudios Políticos



PROVINCIA

Del Agua, Bosques y El Turismo

Provincia del Agua, los Bosques y el Turismo



Conciudadanía
para que los derechos sean hechos

Corporación CONCIUDADANÍA

Dedicatoria

A la ciudadanía colombiana, aún a la espera de instituciones prestas a construir un Estado democrático y con respuestas a una ruralidad diversa y abundante.

Contenido

Letargo de la Provincia.....	xv
1. La Provincia, lugar, jerarquía, competencia y significado en el reparto del poder	1
2. Conceptualización.....	7
2.1 La descentralización en Colombia, un propósito constitucional	7
2.2 Planificación, función central de la provincia	13
2.3 Planeación participativa, ejercicio de democracia en la provincia	17
3. Memoria metodológica del proceso.....	23
3.1 De la experiencia propia a la reflexión académica	23
3.2 Giro en el acontecer de las provincias.....	24
3.3 Proceso desarrollado.....	26
3.4 Descentralización, planificación y participación ciudadana, soportes conceptuales	28
4. Esquemas asociativos municipales, el renacer de las provincias.....	33

4.1 Los Esquemas Asociativos Territoriales (EAT) en Colombia.....	33
4.1.1 <i>Balance de la asociatividad municipal en Colombia</i>	36
4.1.2 <i>Principales características de las Asociaciones de Municipios</i>	38
4.1.2.1 Tamaño de las asociaciones.....	38
4.1.2.2 Tiempo y motivo de creación de las asociaciones	43
4.1.2.3 Propósitos y funciones de la asociatividad	47
4.1.2.4 Limitaciones a la función planificadora de los Esquemas Asociativos Territoriales.....	51
4.1.3 <i>La Provincia, una alternativa en materia asociativa</i>	53
4.1.4 <i>La Provincia en la Constitución de 1991 y su desarrollo legislativo</i>	56
4.1.4.1 Antioquia y las nuevas Provincias Administrativas y de Planificación.....	64
4.1.4.1.1 Reglamentación de las Provincias en Antioquia: Ordenanza 68 de 2017	66
4.1.4.2. El departamento de Santander y sus nuevas Provincias Administrativas y de Planificación	73
4.1.5 <i>Alcance territorial de las provincias en Colombia</i>	80
4.1.6 <i>Las provincias según su ruralidad</i>	86
4.2 Función planificadora de la Provincia.....	100
4.2.1 <i>Objeto de la Provincia</i>	104
4.2.2 <i>Enfoques e instrumentos de planeación</i>	112
4.2.2.1 Planificación territorial.....	114
4.2.2.2 Planificación de carácter estratégico	121
4.2.3 <i>Espacios de participación ciudadana</i>	129
4.2.3.1 Participación en el ejercicio planificador	138
Conclusiones y recomendaciones	143
Referencias bibliográficas	151

Índice de gráficas

Gráfica 1. Cambios en el trabajo de grado	25
Gráfica 2. Los entrevistados	27
Gráfica 3. Matriz general de entrevistas	28
Gráfica 4. Estudios de asociatividad de entidades territoriales en Colombia	29
Gráfica 5. Estudios de la evolución histórica de la Provincia	30
Gráfica 6. Periodo de constitución de asociaciones municipales	44
Gráfica 7. Provincias urbanas	88
Gráfica 8. Provincias urbanas, intermedias y rurales	97
Gráfica 9. Integración de enfoques e instrumentos	124
en la planificación estratégica provincial	124
Gráfica 10. Fases de un proceso de planificación estratégica territorial	128

Índice de cuadros

Cuadro 1. Funciones Asociaciones de Municipios	49
Cuadro 2. Distribución de funciones por cargos en provincias Antioquía	71
Cuadro 3. Funciones por cargos de las provincias en Santander	76
Cuadro 4. Funciones de la Provincia	110

Índice de tablas

Tabla 1. Procesos asociativos municipales por departamento.....	39
Tabla 2. Asociaciones de Municipios supradepartamentales.....	41
Tabla 3. Provincias Administrativas y de Planificación (PAP) en Antioquia	65
Tabla 4. Provincias urbanas con agrupaciones de municipios en Colombia	88
Tabla 5. Provincias intermedias en Colombia.....	90
Tabla 6. Provincias rurales en Colombia.....	92
Tabla 6. Provincias rurales en Colombia.....	93
Tabla 6. Provincias rurales en Colombia	94
Tabla 6. Provincias rurales en Colombia	95
Tabla 6. Provincias rurales en Colombia.....	96

Índice de mapa

Mapa 1. Localización de procesos asociativos municipales	46
--	----

Agradecimiento a mis padres, José Francisco Montoya y María Josefina Giraldo, por ser dos faroles que han iluminado mi existencia con sabiduría y ser una grata compañía en mi proceso de aprendizaje.

De igual forma agradezco al grupo de investigación Estudios Políticos del IEP, por su apoyo en la publicación de esta investigación, a la Provincia del Agua, los Bosques y el Turismo y a la Corporación Conciudadanía, por su compromiso y ayuda con esta propuesta de larga trayectoria en el Oriente Antioqueño, y de grandes posibilidades para la región y el país.



Letargo de la Provincia

Pensar la Provincia en Colombia me ha tomado algo más de veinticinco años, prácticamente la mitad de mi vida. No ha sido solo mi pensamiento, sino la de un grupo de líderes y lideresas de diversas organizaciones sociales que le hemos apostado a una figura muchas veces etérea para la comprensión ciudadana, indiferente durante varias décadas a los políticos de turno y poco desarrollada por la misma institucionalidad estatal.

Hoy el escenario estatal parece interesarse un poco más por los temas de asociatividad de entidades territoriales, con el propósito de fortalecer un proceso de descentralización que lleva implementándose desde la década de 1980 y con una trayectoria de asociatividad municipal desde la década de 1970. Sin embargo, se advierte parsimonia en el desarrollo de este objetivo y poca claridad en las denominaciones que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) ha dado en llamar Esquemas Asociativo Territorial (EAT).

Colombia está viviendo transformaciones aceleradas en su urbanismo y modificaciones agresivas en su ruralidad, fenómenos con baja respuesta estatal, siendo cada vez más compleja la planificación y gestión de los territorios.

Este trabajo aborda reflexiones en torno a uno de los esquemas con mayor trayectoria en la historia republicana de Colombia como es la Provincia, esta vez desde la academia, aprovechando la disponibilidad de estudios en el medio, los de instituciones públicas y de organismos internacionales asesores de los Estados y contactando a actores políticos del ámbito local, interesados y comprometidos en darle forma a este EAT tan próximo a experiencias recientes como las Asociaciones de Municipios (AdeM) y aún lejano a las posibilidades abiertas por la Constitución Política de 1991 de llegar a ser una entidad territorial con plena autonomía, pero con avances significativos en materia de planificación.

El desarrollo de este estudio avanza, en primer lugar, en ubicar las actuales características de este EAT que tiene implementaciones en los departamentos de Antioquia y Santander bajo fórmulas independientes y acordes a las dinámicas de cada zona; a continuación, se expresan alternativas sobre la razón de ser de la Provincia, más allá de la pobre definición que trae el artículo 16 de la Ley 1454 de 2011 sobre su objeto y alcance territorial, en la perspectiva de plantear un lugar en el cual se tenga mejor proyección y utilidad.

En la segunda parte se recrea la función principal que le ha sido asignada, en relación con la planificación en términos de alcances, enfoques e instrumentos que ha venido implementando el Estado colombiano, en una mezcla de planes programáticos, territoriales y sectoriales, cuyos planteamientos tienen diferentes consideraciones, proyecciones y metodologías.

En la tercera parte se hace referencia a los diferentes espacios de la estructura orgánica de la Provincia en los que podría tener lugar la ciudadanía, además de escenarios de planificación que pudieran habilitarse para garantizar mejores y más efectivos ejercicios de planeación participativa.

De otro lado, se hace énfasis en las formas asociativas de carácter supramunicipal con mayor trayectoria en el país y del balance que sobre ellas plantean algunos estudios de entidades oficiales como Planeación Nacional, Contraloría General de la República y minis-

terios, entre ellos el de Cultura, así como de organismos nacionales e internacionales, entre los que se cuentan la Federación Nacional de Municipios, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (Ilpes), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Sobre el alcance se identifican tanto escenarios de actuación de la Provincia, como los ámbitos territoriales que pueden albergarla y las acciones de planificación que podría desarrollar en perspectiva de generar integraciones territoriales, y de afianzar el proceso descentralizador en Colombia.

El enfoque de la investigación es de carácter cualitativo, el cual constituye un plan o propuesta que permite ajustarse a las condiciones, propósitos y hallazgos de la investigación, con implicaciones en la toma de decisiones argumentadas durante este proceso (Galeano, 2007, p. 1). Efectivamente, este estudio pasó por tres momentos, los cuales se referencian en la memoria metodológica, relacionados con la definición del objeto y alcance de investigación, todos ellos alrededor de la Provincia, y el definitivo se concretó en la función planificadora de la Provincia.

En la metodología utilizada se combinó la revisión documental con técnicas como la entrevista, el grupo focal y la encuesta, enriquecidas con la interpretación y los asuntos vivenciales, en una mezcla de «problemas filosóficos, de concepción del trabajo y de articulación teórica» (Fals Borda, 1978, p. 1). Para las fuentes documentales se tuvieron en cuenta referentes conceptuales y teóricos sobre la descentralización en Colombia, la planificación y la planeación participativa, y al inicio del desarrollo del tema de investigación se introdujo el asunto de los esquemas asociativos territoriales para una mejor comprensión del lugar que hoy ocupa en Colombia la Provincia como organismo administrativo y de planificación.

Para abordar en detalle los objetivos de esta investigación se recurrió, como se mencionó en párrafos anteriores, a estudios realizados por instituciones nacionales e internacionales, complementándose de manera permanente con aportes de diversos estudio-

sos que alimentan las discusiones planteadas, así como también se retomaron apreciaciones de actores centrales protagonistas de la implementación de provincias en Colombia a la luz de la LOOT, a través de entrevistas y de una encuesta.

También se hace uso de material escrito por diferentes integrantes de la Comisión de Impulso a la Provincia del Oriente Antioqueño, actor social de la región con alto grado de participación en las discusiones de asociatividad, y de revistas producidas por algunas de las instituciones que participan de este espacio.

En cuanto a los resultados o hallazgos, se destaca el balance que se hace en relación con la AdeM como una figura asociativa, la cual ha transitado entre las experiencias de asociatividad iniciada en la década de 1970 bajo una concepción centralista del Estado, producto de la Constitución de 1886, y otra de carácter descentralizador enmarcada en la actual Constitución de 1991, la cual deja un significativo aprendizaje y retos a superar en la esfera supramunicipal.

El alcance, lugar y rol de la función planificadora de la Provincia ocupan el centro de este estudio, sobre los cuales se apuntalan elementos importantes que permiten avizorar asuntos trascendentales como la estrecha relación de este EAT con las dinámicas rural-urbanas en el país, una visión estratégica de carácter supramunicipal, la interacción de intereses y propósitos de los actores que la dinamizan, y la posibilidad de un vínculo más estrecho y enriquecedor con la ciudadanía.



1. La Provincia, lugar, jerarquía, competencia y significado en el reparto del poder

La figura de Provincia ha desempeñado diferentes roles a lo largo de la historia político-administrativa del país y ha tenido diferentes posiciones entre la construcción de una nación unitaria y un país con autonomías regionales, modelos centralistas, modelos federativos y de descentralización.

El siglo XIX constituyó un escenario de disputas en la configuración del Estado colombiano por el reparto del poder, en el cual los principales debates y confrontaciones, incluso de carácter bélico, estuvieron centrados en el modelo a instaurar. Desde 1811 con la *Federación de Provincias Unidas de Colombia* y, en diferentes momentos, especialmente en 1863, cuando se constituye los *Estados Unidos de Colombia*, la Provincia desempeña un papel muy importante en la instauración de un Estado de corte federalista.

La Provincia es una figura que hace parte de la división político-administrativa del Estado, la cual ha prevalecido a lo largo de su conformación. En la Constitución de 1991 reaparece con me-

nor jerarquía que en otros tiempos, como figura administrativa y de planificación, pero con la posibilidad constitucional de llegar a ser una entidad territorial. Si bien la Provincia ha tenido una alta pervivencia a lo largo de la trayectoria de la nación colombiana, su lugar, jerarquía, competencia y significado en el reparto del poder ha variado constantemente.

En el marco de la Constitución de 1991, la Provincia es una de las posibles entidades territoriales que puede llegar a conformarse según lo establece en el artículo 287 cuando expresa que «Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley». Asimismo, el artículo 321 de la Constitución Política define que se constituyen con municipios o territorios indígenas circunvecinos pertenecientes a un mismo departamento.

En cuanto a la planeación, el Estado colombiano apuesta porque esta sea la que oriente el desarrollo en sus diferentes visiones económica, social, ambiental, territorial y a través del tiempo se ha consolidado una institucionalidad que se ocupa de este ejercicio, así como de un amplio abanico de instrumentos entre los que se cuentan planes de corte programático, como los planes de desarrollo, relacionados con lo territorial, verbigracia, los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), de ordenamiento de cuencas y, últimamente, de paz territorial. También están los de carácter sectorial, entre los que se cuentan planes agropecuarios, de educación, salud, viales, turísticos, entre otros más, lo que ha generado una alta dispersión de orientaciones y directrices en las acciones e inversiones públicas.

De otro lado, las organizaciones de la sociedad civil tienen también una trayectoria significativa en la realización de ejercicios de planeación propios que buscan definir sus orientaciones y actuaciones de incidencia política en el espacio gubernamental, muy particularmente en el ámbito municipal, que es el lugar donde puede

darse una interlocución directa entre ciudadanía y Gobierno. Interlocución que está mediada por los alcances y capacidad de las organizaciones y por las condiciones políticas del gobierno de turno. A mayor afinidad con el gobierno, mayores posibilidades de desarrollar planes y agendas ciudadanas; por el contrario, si se presentan discrepancias y diferencias políticas, de postura ideológica o diferencias frente a la acción pública, las posibilidades de que una agenda ciudadana sea incorporada a un plan de desarrollo son mínimas.

La planeación en Colombia tiene como soporte una amplia normatividad que la reglamenta, a su vez, hace uso de diversos instrumentos técnicos; sin embargo, la integración de los diferentes ejercicios de planificación todavía es baja y sigue siendo distante de la ciudadanía. Existen muchos vacíos de orden normativo para la integración de estos diferentes y múltiples ejercicios de planeación, además de mucha dispersión en los diferentes ámbitos estatales y se nota despilfarro en las inversiones que cada plan demanda. De esta manera imposibilita que se desarrollen acciones coherentes y armónicas, y contradice el principio de la planeación de realizar proyecciones concertadas, coordinadas y con criterios unificados, y de verdadera participación ciudadana.

Para unos, se trata de un mecanismo de integración, de reducción de tensiones, de control social y, en esa medida, constituye un engaño, una trampa, manipulada ideológicamente, que las clases dominantes tienden a las clases oprimidas y en las que éstas pueden fácilmente caer, para otros, por el contrario, la participación ciudadana es uno de los mecanismos institucionales a través de los cuales la ciudadanía —y en particular, las clases dominadas— puede desarrollar formas de gestión y control democrático de la vida urbana, capaces de transformación social (Velásquez, 1985, p. 73).

En el mismo sentido, se reconoce que la planificación en Colombia es abundante, dispersa, desarticulada, de baja implementación, seguimiento y evaluación. Si bien constituye un derrotero del desarrollo y de la acción estatal, con el tiempo se ha generado una amplia gama de planes con diversos énfasis programáticos,

territoriales, sectoriales y estratégicos que, si bien la hacen muy especializada y particular a cada contexto, también complejizan su integración.

Entre las figuras asociativas que reconoce la LOOT (Ley 1454 de 2011) —Área Metropolitana, Provincia, AdeM, Región, entre otras—, la Provincia ocupa un lugar predilecto en tanto entidades administrativas y de planificación, la cual se materializa en diferentes instrumentos de planeación, como los planes integrales de desarrollo, estratégicos, de ordenamiento territorial y los nuevos contratos plan. Sin embargo, tan variadas opciones de planes no parecen ser la solución a tan amplios problemas que la institucionalidad pública debe enfrentar y particularmente no constituyen instrumentos realmente armonizados, integrados y consensuados en sus diferentes escalas, actores, competencias y fuentes de financiación.

De otro lado, no hay un plan que contenga a los demás o para el cual se hayan definido derroteros de articulación e integración, salvo los establecidos en la Ley 152 de 1994, la cual define que los planes municipales de desarrollo deben recoger lineamientos de los del ámbito departamental y nacional, así como el departamental recoger los de carácter nacional. Pero aún con este planteamiento, los tiempos de elaboración e implementación son diferentes y también esta situación contribuye a aumentar las dificultades de articulación requerida y deseable.

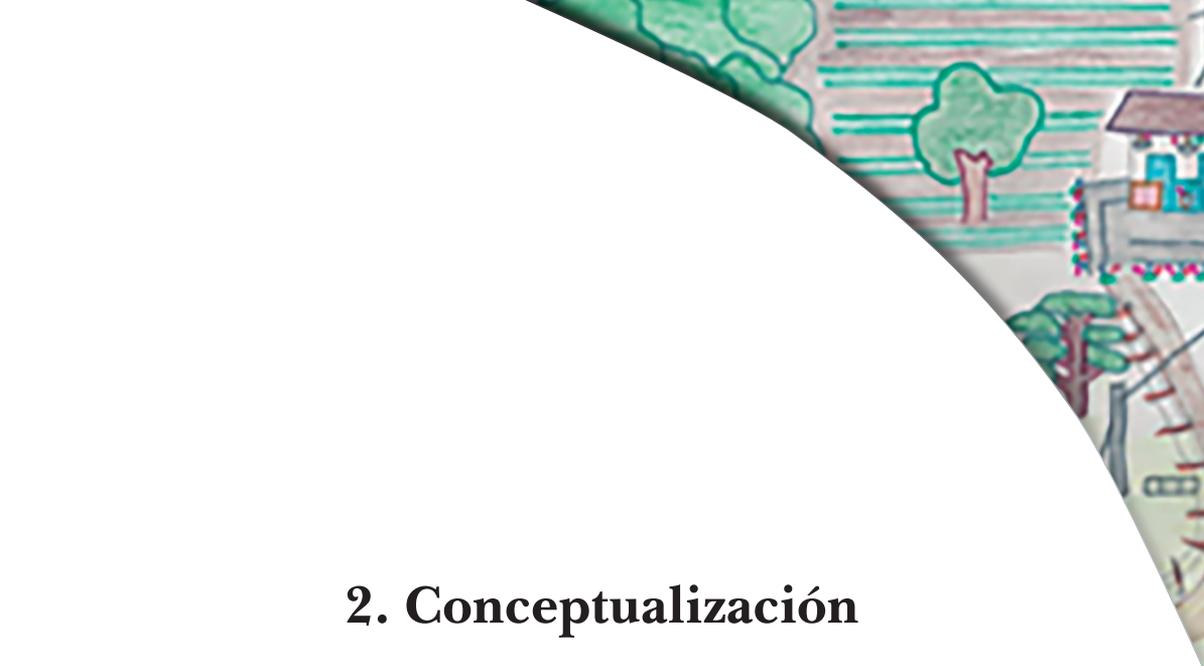
Asimismo, los énfasis de la planeación se encuentran fragmentados. Una es la mirada y los intereses del sector público, otra la del sector social y, muy distante de este, la del sector privado. Diferentes son los énfasis, enfoques, metodologías y escalas territoriales, desperdiciando esfuerzos institucionales, sociales y gremiales, la información generada en cada uno y la posibilidad de integración de visiones y derroteros de desarrollo comunes.

Estas debilidades y contradicciones de la planificación constituyen retos sustanciales para las figuras asociativas que se han establecido en el nuevo marco institucional colombiano, en particular

para la Provincia, que reaparece en el escenario de la supra municipalidad, y a la par que las AdeM y las áreas metropolitanas tienen la tarea de superar la acción individual de los miles de municipios en el país, la fragmentación de los territorios, los desequilibrios urbano-rurales y las desigualdades imperantes.

El departamento de Antioquia ha tomado el liderazgo en la conformación de nuevas provincias administrativas y de planificación, y a la fecha se cuenta con seis: tres en la subregión de Suroeste, dos en el Oriente y una en el Nordeste. Asimismo, estableció una Ordenanza Marco (Ordenanza 68 de 2018) a través de la cual define la forma de integrarse, los hechos provinciales que la constituyen, los órganos de dirección y la forma de funcionar, las competencias definidas en la Ley 1454 de 2011 y algunos instrumentos de planeación y financiación. De igual forma, el departamento de Santander en 2018 puso en consonancia los lineamientos de la LOOT con sus provincias históricas e incluyó el Área Metropolitana de Bucaramanga como otra Provincia.

A partir de estas experiencias, incluidos sus antecedentes, se pretende indagar por derroteros que en materia de planificación puedan aportar a la implementación y desarrollo de las provincias en Colombia, las cuales tienen como propósito fortalecer la asociatividad de entidades territoriales y la integración regional según los postulados de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, y que en su conjunto contribuyen a fortalecer el proceso de descentralización del Estado colombiano, y por tanto delimitar los enfoques y alcances que puede tener esta figura asociativa. Finalmente, interrogar por los espacios de la planificación en los que la participación ciudadana tenga la posibilidad de hacer sus aportes a la construcción social de la Provincia y de la planificación provincial a través de los instrumentos definidos en este ámbito de manera permanente y no solo en las etapas de formulación de planes, sino en la perspectiva de la construcción de una ciudadanía provincial como uno de sus principales retos.



2. Conceptualización

2.1 La descentralización en Colombia, un propósito constitucional

La descentralización, tanto como tema de las ciencias sociales como proceso real de reorganización del Estado, está hoy presente en la agenda de todos los países de América Latina. Es un asunto que está presente, además, en el interior de corrientes político-ideológicas y teóricas contrapuestas, de proyectos sociales divergentes. Desde el FMI [Fondo Monetario Internacional], hasta propugnadores de bases anarquistas parecen coincidir en que hay que descentralizar el Estado (Coraggio, 1991, p. 71).

Connota este autor la relevancia de la descentralización en diferentes ámbitos, tópicos y de su vigencia para los países de América Latina, pero además identifica en esta discusión que existen dos grandes corrientes contrapuestas que propugnan por una visión de la descentralización que dan a sus respectivas propuestas contenidos muy diversos: una neoliberal y otra democratizadora (Coraggio, 1991, p. 71).

De ambas perspectivas se hace uso en esta indagación, reconociendo que en el caso de Colombia el proceso de descentralización instaurado con fuerza en la Constitución de 1991, y con antecedente

tes en décadas anteriores, ha hecho uso de parámetros internacionales fijados por varios organismos bilaterales y multilaterales, así como de lineamientos gubernamentales y de experiencias que han recreado en diferentes ámbitos del territorio nacional concepciones y prácticas de diversas entidades y comunidades locales.

Para adentrarse en este tema se retoman algunos conceptos desarrollados por varios autores e instituciones que contribuyen a su comprensión. El Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2002, p. 15) lo concibe como un proceso mediante el cual se transfiere poder de decisión y responsabilidad desde el ámbito central de una organización a unidades descentralizadas o alejadas del centro. Sobre la evaluación de la descentralización municipal en Colombia planea que, en el caso específico de la descentralización política, el objetivo principal es la democratización de la gestión local mediante la ampliación de espacios de participación. De igual forma, esboza que, de acuerdo con John Cohen y Stephen Peterson (1996, p. 9), se ha identificado que los países han explorado diferentes formas de descentralización acorde a los objetivos que persiguen: la descentralización espacial, la descentralización hacia el mercado, la descentralización política y la descentralización administrativa.

Por su parte, el Ilpes y la Cepal, a través de Iván Finot (2001, p. 29), en revisión que este hace de la descentralización en América Latina, se plantea que en la medida en que diferentes ámbitos de comunidades subnacionales puedan adoptar autónomamente sus decisiones estas se acercarán más a sus respectivas preferencias colectivas diferenciadas y a las preferencias individuales. Asimismo, se identifica que la descentralización territorial permite ampliar las oportunidades de participación política, la cual se basa en la elección de autoridades territoriales y su ejercicio se orienta a través de la planificación participativa como una «gestión democrática y técnica de los ciudadanos en el ejercicio de las competencias de sus órganos regionales y locales» (Palma, 1983, citado en Finot, 2001, p. 33).

Para implementar el proceso habría que partir del reconocimiento jurídico de la existencia de colectividades con base territorial y transferir a estos sujetos competencias y recursos bajo el principio de Tocqueville de que «todo aquello que pueda decidirse y gestionarse a un nivel inferior no debe hacerse en un nivel superior» (Finot, 2001, p. 33).

En este sentido, la Provincia como EAT, cuya definición jurídica es ser una institución administrativa y de planificación, dotada de personería jurídica y que puede darse su propio reglamento, tiene la posibilidad de albergar varias de estas características descritas, especialmente en lo referido a asumir responsabilidades que le sean delegadas por los diferentes ámbitos territoriales, democratizar la gestión local a través de ampliación de escenarios de participación y de la cualificación de las instituciones locales.

Otras concepciones plantean que la descentralización se refiere a la forma de organizar la administración pública entre el gobierno central y los gobiernos locales, definición que vincula la descentralización con la autonomía (Ordóñez, 2012, p. 132). Se precisa, por otro lado, que «La descentralización debe concebirse como un medio para conseguir un fin y no como un fin en sí misma, y su éxito debe juzgarse por si ella conduce a mayores tasas de crecimiento y por si cada nivel de gobierno presta a sus ciudadanos el mejor servicio posible dentro de las responsabilidades asignadas» (Ordóñez, 2012, p. 132).

Una mirada a la descentralización en América Latina permite reconocer avances, limitaciones y retos por superar en esta materia. Frente a las funciones que los nuevos Estados democráticos deben asumir con relación al proceso de descentralización, se anotan las de crear mejores condiciones para la competitividad, reducir la pobreza y asegurar la equidad; en lo político, el propósito es viabilizar una participación constructiva (Finot, 2001, p. 15). La descentralización emerge como la forma de organización más adecuada para implementar un nuevo paradigma que se basa en la complementariedad entre los sectores privado, social

y público (p. 16). Esto denota uno de los retos más importantes que debe asumir la figura en cuestión por la conjugación de estos actores tanto en el ámbito municipal como en el departamental, pero esencialmente los actores que ya tienen presencia en este ámbito intermedio, que en casi toda Colombia se identifican como subregiones y provincias históricas.

Las acciones también han tenido el propósito de lograr mayor eficiencia fiscal, que contribuya a una mejor adecuación de la provisión de servicios públicos teniendo en cuenta las diferencias territoriales, así como la descongestión de la administración pública y una mayor participación ciudadana en los procesos de asignación y control del gasto (Finot, 2001, p. 16). Se reconoce que procesos que antes habían sido de mera descentralización administrativa, se han transformado en otros de descentralización política, la cual fue impulsada decisivamente a través de reformas constitucionales básicamente en Argentina y Brasil en 1988, y en Chile y Colombia en 1991.

Efectivamente, a partir de la Constitución Política de 1991 Colombia retoma orientaciones particulares en materia de descentralización, entre ellas, la descentralización territorial referida a su división político-administrativa, para la cual define cuatro ámbitos centrales: nación, departamentos, municipios y distritos especiales; y abre la puerta para que las regiones y las provincias puedan llegar a ser entidades territoriales.

La valoración que se hace en el estudio en referencia es que los avances más significativos en términos de equidad y de participación son, sobre todo, políticos, comparados con la situación anterior; sin embargo, en relación con los sistemas redistributivos en vigencia, se evalúa que no alcanzan a compensar las diferencias crecientes y resultan insuficientes para asegurar la equidad, y la participación social y política podría tender a disminuir, por desgaste, ante la ausencia de avances (Finot, 2001, p. 24).

Si bien la descentralización es un propósito mundial con concreciones en América Latina, Colombia posee un escenario par-

ricular en el que deja entrever sus propias circunstancias, adelantos y restricciones. El DNP (2002, p. 5), en la revisión que hace del proceso de descentralización en Colombia, parte de establecer que la razón principal que se busca es cumplir con uno de los propósitos de la Constitución de 1991, el cual consiste en consolidar a Colombia como una república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales, asunto que, de paso, se transfiere a los diferentes ámbitos territoriales y a sus entidades públicas.

En el reparto de funciones y competencias se establece que el ámbito nacional se especializa en la orientación y coordinación general, en el manejo macroeconómico y en la creación de condiciones para la provisión de bienes y servicios de impacto global; mientras que las entidades territoriales asumen la responsabilidad de garantizar la prestación de servicios públicos locales con especial énfasis en la educación y la salud (DNP, 2002, p. 5). Sin embargo, es también reconocido, después de un ejercicio amplio de municipalización en el país, que se presentan dificultades en el reparto de estas funciones y competencias, en tanto la nación aún no se dispone a despojarse de buena parte de ellas y en muchos municipios se tienen serias debilidades institucionales que tampoco los hacen aptos para su recibo.

El DNP hace referencia a que la descentralización en Colombia se ha caracterizado por su diseño integral, el cual comprende aspectos administrativos, políticos y fiscales, e identifica como propósitos centrales el mejoramiento en la provisión de infraestructura y servicios locales y la democratización de la sociedad (DNP, 2002, p. 5). Entre tanto, otras miradas plantean que a lo largo de su vida bicentenaria el Estado colombiano no ha encontrado la necesaria estabilidad en su modelo político-administrativo. Si bien se ha avanzado en la consolidación de la unidad nacional y la integridad territorial, no es menos cierto que el centralismo político y administrativo polarizó el poder y concentró los beneficios del desarrollo socioeconómico alrededor de la capital y de unas po-

cas regiones ricas, en desmedro de las zonas periféricas (Ordóñez, 2012, p. 130).

Sobre esta situación es que se busca revisar si la Provincia puede complementar la gestión pública y generar procesos de fortalecimiento institucional entre diferentes espacialidades, incluyendo las zonas más alejadas de los centros urbanos, posibilitando una integración y acercamiento con esas zonas marginales que faciliten mayores niveles de cohesión territorial.

En la evaluación realizada por Finot (2001, p. 107) se concluye que la descentralización política es aún incipiente en los países unitarios y predomina una descentralización básicamente administrativa. De otro lado, se indica que los sistemas de representación política no favorecen de manera contundente la transparencia, la responsabilidad ni la participación ciudadana; se hace necesario integrar de mejor manera importantes capacidades de la sociedad civil para contribuir eficientemente a la provisión de bienes públicos a través de sus organizaciones y aún no se han logrado los resultados esperados en términos de participación, eficiencia y control de la corrupción, y tampoco se han reducido suficientemente las desigualdades territoriales.

En el caso colombiano, las principales dificultades hacen referencia a la falta de reconocimiento de la heterogeneidad territorial y la uniformidad de estrategias y normas; este hecho desconoce las características propias de cada territorio y sus condiciones sociales, políticas, económicas y ambientales (DNP, 2002, p. 5). Asimismo, se identifica el poco desarrollo institucional en las regiones y en diferentes sectores al momento de recibir cuantiosos recursos, lo cual promovió politiquería, ineficiencia y el desarrollo de poderosos grupos de presión. No hay correspondencia entre el monto que se transfiere de los ingresos corrientes de la nación a las entidades territoriales con el esfuerzo departamental y municipal que contribuya al cumplimiento de las competencias asignadas (p. 6). A pesar de estas dificultades, se concluye que la descentralización sigue siendo una estrategia no culminada que

mantiene validez para el desarrollo del país, pero que requiere consolidarse como alternativa de progreso e instrumento para la paz (p. 6).

Frente a la descentralización territorial, existen diversas posiciones y es quizá donde se concentra la esencia de este proceso en Colombia y dónde se hace más real la puja entre centralización y autonomía territorial. En este debate aparece, por ejemplo, el Estado regional como una opción interesante para este país de variada presencia de regiones de diversa naturaleza geográfica, cultural, natural, económica, entre otras, estudiadas y reconocidas por diversos investigadores y comunidades.

La propuesta autonómica, refiriéndose a la autonomía regional, es fundamental para la reconstrucción democrática, el reencontro con la legitimidad del Estado y el proceso de reconciliación: «transformando el Municipio se construirá la Provincia, y a partir de esta, o directamente de aquellos, según la voluntad local, la región como entidad territorial local [...]». Desempeñan las provincias y regiones en Colombia un papel fundamental en la descentralización territorial y en lo que pudiera llegar a constituirse como Estado regional; pero, como lo expresa el autor en referencia, «un estado autonómico [...] con autonomía territorial» (Trujillo, 2007, citado en Estupiñán, 2012, p. 249).

2.2 Planificación, función central de la provincia

La planificación en el contexto de la Provincia tiene un énfasis particular dada su condición de entidad administrativa y de planificación, y ser justo esta una de las tareas principales que debe realizar en su condición de entidad asociativa territorial, según lo establece el artículo 11 de la LOOT. Para autores como John Friedman (1992, p. 82), la planificación hace parte de la idea maestra de la modernidad, «su objetivo era crear una sociedad mejor en todos los planos de la integración territorial, imponiendo sobre la dinámica

de las fuerzas sociales un orden concebido de racionalidad guiado por preceptos científicos», lo cual es objeto de discusión en la actualidad, aunque su propósito de mejora sigue siendo una meta por alcanzar.

De concepciones futuristas de la planificación, vinculada a la ingeniería, con predicciones de largo plazo, que buscan específicamente conectar las formas de conocimiento con las formas de acción en el dominio público, Friedman (1992, pp. 82 y 86) enuncia cambios significativos para el siglo xxi hacia un modelo de planificación en «interacción frente a frente con el tiempo real», lo cual sigue siendo un escenario retador pero posible en algunas esferas de la producción privada, por ejemplo, la hidroenergética, la cual tiene planeación a largo plazo, mediano, corto e incluso casi que inmediato, pues proyecta y concreta la producción diaria de energía. Sin embargo, el sector público sigue teniendo una planeación futurista que, en el caso colombiano, la de largo plazo se mueve alrededor de los doce años, de mediano plazo ocho y corto plazo cuatro, en el caso del ordenamiento territorial o de los planes de desarrollo, estos últimos con delimitaciones anuales en el caso de presupuestos y planes de acción derivados de este.

Convocan otros autores a tener presente que este ejercicio parte de tres pilares: lo que se debe hacer, lo que es necesario hacer y lo que es posible hacer, y de la misma manera conjugar las máximas aspiraciones a donde se quiere llegar, pero reconociendo que se mueve en un marco de referencias normativas y con recursos limitados; a su vez, lo estratégico permite la vinculación entre la administración del territorio y la participación a partir de la democratización de la gestión pública local (Urrego, 2017, p. 242), y por otro lado, considerar que la planeación ha servido como derrotero para la toma de decisiones de manera preventiva o anticipada, y que a través del tiempo la humanidad ha mejorado sistemas y técnicas para su aplicación; por lo tanto, además de ser una forma de concebir el futuro, es una técnica de frecuente aplicación en los diferentes sectores público, privado y social.

La Cepal se ha ocupado de diversos estudios sobre el desarrollo en América Latina y en ellos la planeación ocupa un lugar significativo por el impacto que le imprime. Uno de los documentos, *Métodos y Aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina* (Sandoval, 2014, p. 12), da cuenta de esta diversidad y establece que la planificación es «el conjunto de procedimientos para relacionar lo que se quiere lograr (objetivos), con la forma de lograrlo (estrategia) y los instrumentos de que se dispone para tales propósitos (políticas, programas, presupuestos)».

Una de las apreciaciones más sencillas del concepto de planificación es la que presenta Carlos Matus, enfocándose en el principal aspecto al enfatizar que «la planificación es el pensamiento que precede a la acción», por lo tanto, considera que es parte de un proceso y que por ello le corresponde una función de orientación o guía de las otras etapas del ciclo. El autor pone de relieve la posición que ocupa la planificación en el marco de las demás acciones del gobierno, como «el cálculo sistemático y articulado que precede y preside la acción» (Matus, 1983, citado en Sandoval, 2014, p. 12). En consecuencia, se plantea como un requisito para la administración y el gobierno del Estado en cualquiera de sus ámbitos.

Los asuntos de la planeación en la Provincia recogen al menos tres elementos: el primero, que esta institución es en sí misma planificadora; en segundo lugar, que tiene dentro de sus tareas formular un plan estratégico; y finalmente, que al hacer parte del engranaje del Estado colombiano se tiene como directriz la orientación de la Ley Orgánica de Planeación (Ley 152 de 1994) que esta debe hacerse de manera participativa.

Al incorporar la temporalidad futura, en la que se sitúa la planificación, se la puede definir «como la aplicación sistemática del conocimiento humano para prever y evaluar los cursos de acción alternativos con vistas a la toma de decisiones adecuadas y racionales, que sirvan de base para la acción futura» (Siedenberg, 2010, citado en Sandoval, 2014, p. 12). De igual forma y asociado a la problemática de los territorios, en especial al entorno urbano, se

señala que la planificación es «la intervención de lo político sobre las diferentes instancias de una formación social en el seno de una unidad colectiva de reproducción de la fuerza de trabajo, y esto, con la finalidad de asegurar la reproducción ampliada del sistema» (Castells, 1974, citado en Sandoval, 2014, p. 12). En este sentido, la Provincia está llamada a incorporar y articular las diferentes visiones de los municipios que la integran, incluso las del ámbito departamental, con el propósito de construir una mirada integral del territorio en el cual se actúa de manera conjunta.

Por su parte, la planeación del desarrollo ha sido uno de los principales instrumentos de la política económica con el que han contado los gobernantes para presupuestar, orientar y ejecutar las tareas que conducen al objeto terminal de su administración: el logro de mejores condiciones de vida para toda la comunidad (Franco, 1994, p. 45). Propósito este que, en el caso que se presenta, conjuga el mejoramiento de condiciones para una población mayor y los propósitos de varios gobernantes.

En el caso colombiano la Constitución Política, contiene en el Título xii del Régimen Económico y la Hacienda Pública varios capítulos sobre la planeación, el segundo sobre los planes de desarrollo (arts. 339-344) y el tercero sobre el presupuesto público (arts. 345-355), y expresa de manera concreta que las orientaciones del desarrollo y las inversiones públicas se rigen por instrumentos de planeación, en particular de los planes de desarrollo nacional, departamental y municipal. Asimismo, la Ley 152 de 1994 define dentro de sus principios rectores que la planificación es una actividad continua, en la cual es necesario tener en cuenta la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación del plan de desarrollo; también se menciona en estos principios que el propósito de la planeación es posibilitar el desarrollo socioeconómico en armonía con el medio natural que permita estimar los costos y beneficios ambientales, y que debe propender por la distribución equitativa de las oportunidades y beneficios como factores básicos de desarrollo de las regiones.

Existen, pues, tanto bases conceptuales como normativas que le otorgan un lugar estratégico a la función planificadora de las provincias, toda vez que se constituye en su tarea principal, debiendo definir cuál debe ser su enfoque, alcance y precisar los espacios de participación ciudadana en los que la planeación facilite la interacción en las orientaciones estratégicas en el ámbito territorial y con los actores que participan de esta construcción.

2.3 Planeación participativa, ejercicio de democracia en la provincia

La planeación ha tenido a lo largo de la historia diferentes concepciones. Para la presente investigación se ubica la planeación participativa como estratégica en el contexto provincial, puesto que ella encarna no solo el ejercicio técnico de proyección del desarrollo, sino que se acompaña la visión de la ciudadanía, sus necesidades y proyecciones de futuro.

La planeación participativa es a la vez proceso y escenario. Como proceso comprende una serie de dinámicas sociales y políticas en torno a la identificación de problemas y potencialidades del presente y a la formulación de apuestas de futuro. Como escenario la planeación es una oportunidad de encuentro entre voces diferentes interesadas en construir consensos básicos sobre metas de bienestar y sobre los procedimientos, instrumentos y acciones necesarios para alcanzarlas. Es, en consecuencia, un proceso y un escenario eminentemente político que enlaza medios y fines, presente y futuro, problemas y soluciones, potencialidades y realizaciones, conocimiento y acción (Velásquez y González, 2003, p. 21).

Si bien la planeación ha acompañado el proceso de evolución de la sociedad y ha incrementado su acción e importancia en la medida en que el desarrollo ha tomado un lugar estratégico para buscar el bienestar, progreso o mejoramiento de las condiciones de vida de la población, es importante reconocer, de igual forma, las transformaciones a las cuales está avocada, en particular en América Latina, en escenarios públicos a través de los cuales lograr

mayores consensos ciudadanos, por ejemplo, en las orientaciones de diversas políticas estatales con asiento territorial. Pero también cabe decir que su evolución ha pasado por varios estadios, desde la planeación como ejercicio tecnocrático que se materializa en un plan libro, hasta concepciones más dinámicas consideradas como procesos que se desarrollan por etapas y en las cuales la participación de la ciudadanía, reflejada en diferentes actores que intervienen en el desarrollo, se ha vuelto objeto central de la planeación.

Otros autores plantean que la planeación ha sido uno de los principales elementos que contribuye a la transformación económica con equidad, pasando del libro-plan, como herramienta de gestión pública con mirada totalizante, a la planeación como proceso, bajo el supuesto de un acuerdo social (Gómez *et al.*, 2012, p. 17). Es también vital reconocer que la planeación como proceso integra diferentes elementos que se conjugan en distintos tiempos, así como visiones de cada actor:

El éxito de la planeación —como proceso en el que se incorporan diferentes recursos, imágenes y proyecciones, donde se conjugan diferentes temporalidades, que pueden conducir a una articulación efectiva entre sociedad, economía y política pública— persiste la necesidad de otorgar a estos procesos validez social, es decir, «debe darse como resultado de la participación del Estado y los diferentes actores que conforman la sociedad, quienes deben ser constructores de su futuro» (Saavedra, Castro, Restrepo y Rojas, 2001, p. 76).

Ello le imprime también un alto grado de complejidad al ejercicio de la planeación participativa, en tanto los intereses de los actores participantes no solo son diferentes, sino que pueden ser excluyentes entre ellos, además de que unos pueden considerar objetivos colectivos y otros más individuales o particulares. En este sentido, es importante tener claridad frente a los propósitos y derroteros que debe recoger un plan enmarcado en claros lineamientos democráticos.

José Luis Coraggio (1991, p. 83) anima a reconocer la descentralización como proyecto *democratizador* que ayude a incorporar la dimensión de autogestión, a profundizar la participación, de tal manera que no solo garanticen la expresión de los deseos de las mayorías y su presencia en el proceso de decisión, sino que también preserven o aumenten los niveles de racionalidad en las decisiones, y que puedan hacerse cargo de soluciones y construir su viabilidad.

Expresa el autor que «de lo que se trata es de ir ampliando el espacio para una nueva institucionalización» y Colombia pretende, a través de diversas figuras de asociatividad, ampliar el espectro de las entidades que posibiliten consolidar un Estado descentralizado, democrático y participativo. La Provincia ocupa un espacio singular de articulación entre municipios y con el departamento, y se hace prioritario encontrar verdaderas alternativas institucionales que contribuyan a consolidar un proceso de descentralización con mayores niveles de eficiencia administrativa, territorial y política (Coraggio, 1991, p. 86). De lo que se trata, en suma, es de «emprender un proceso de transformación cultural, de creación de nuevas formas de poder social y de una nueva vida social, lo que pasa por una crítica y un impulso de reforma fuerte de formas administrativas, políticas, corporativas y de la vida cotidiana misma» (p. 91).

Se reconoce que la planeación ha pasado por diferentes momentos y experiencias, y de la misma manera la planeación participativa ha tenido su propio recorrido. Uno de los lugares donde mayor vigencia a cobrado es en el marco de los ejercicios de planificación institucional, como son los planes de desarrollo, planes sectoriales y POT. En el caso de los planes de desarrollo, autores como Carlos Matus (1987) concentran su atención en ellos dados los elementos significativos que están vinculados a un programa de gobierno, a unos compromisos previos que anteceden la acción

del gobierno, pero también a acciones posteriores a la elección de los gobernantes que incluyen a equipos técnicos que lideran el proceso planificador: «la más superficial observación de los procesos de Gobierno en los países latinoamericanos nos muestra, con distintos matices e intensidad, un claro distanciamiento entre los planes ofrecidos como promesas y el proceso real de discusión y toma de decisiones que guía la acción diaria de los gobernantes» (p. 233). A la vez se plantea que la planificación de la acción referida a los gobiernos es útil solo en la medida en que esta se transforme en un cálculo que precede y preside la acción de este en el día a día, en una aplicación cotidiana. Las provincias no son un gobierno en sí mismo, pero aglutinan diversos gobiernos, por lo cual las acciones que concentre este ámbito asociativo deben contar con acuerdos frente a las proyecciones conjuntas que, en todo caso, tienen como punto de partida sus planes de desarrollo.

Por otro lado, el propósito de la planeación de incidir en el desarrollo demanda considerables vínculos de participación de los actores involucrados, con la intención además de contribuir con cada vez mejores y más profundos niveles de democracia. En este sentido, Sergio Boisier (2004, p. 39) encuentra como uno de los mayores retos en una sociedad que el desarrollo esté a su alcance y su responsabilidad sea compartida por la sociedad civil y por el Estado: «Asociatividad es el nombre del juego, pero para jugar se exigirá ahora a los jugadores conocimiento y autonomía; no es un juego para aficionados ni para subordinados». En este sentido, se precisa de una cualificación en la participación y en el campo de la planificación basada en instrumentos técnicos se podría estar avizorando un campo de difícil acceso a la ciudadanía, en el cual los EAT adquieren mayores retos, tanto en el dimensionamiento de espacios, como de instrumentos y de formación ciudadana.

Sin embargo, en otros ángulos se percibe que, por el contrario, la planificación es un acto de muy diversos y amplios sectores y actores, e incluso de sus interacciones con posiciones, intenciones y decisiones diferentes que se recrean en el juego social de los ac-

tores, como lo expresa Pedro Martín Gutiérrez (2014, p. 5), aludiendo a que es imposible evitar que todos participen en acciones de planificación, pero estableciendo diferencias cuando se trata de la interlocución entre participantes que quieran llegar a acuerdos para compatibilizar los presupuestos y arriesgarse a comprobarlos de manera conjunta.

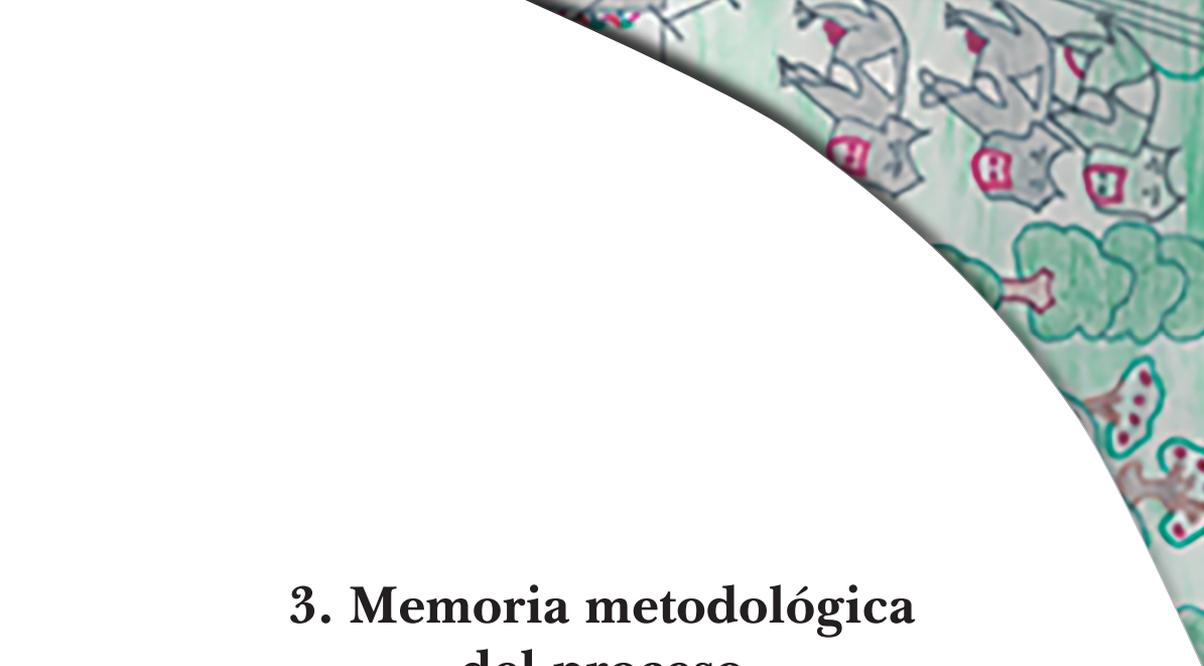
Como planificación participativa define los juegos que se dan entre diferentes actores en la toma de decisiones que supone la acción de planificar y plantea que las preguntas centrales en un proceso democrático hacen referencia a por qué hay que hacer la planificación de manera participada, por qué se hacen las cosas como se hacen, para qué se está haciendo este trabajo de planificación o al servicio de quiénes se hace (Martín, 2014, p. 6). Sin embargo, apunta algunas de sus críticas hacia elementos que reducen la participación y se han vuelto recurrentes, por ejemplo:

Confundir con asistencia a los actos e información sobre la marcha de planes, otras con la convocatoria y asistencia a los encuentros técnicos para aportar información, otras más como un deseo de abordar un déficit de presencia de actores, que se reconocen legitimados para actuar en el seno de la planificación o para profundizar el gobierno democrático representativo (o delegativo) de la ciudad (Martín, 2014, p. 41).

De este tipo de actuaciones es frecuente hoy en día escuchar reclamos de la ciudadanía que se siente engañada por ser testigo de actos de este tipo que deforman el sentido de la planificación participativa. Una de las conclusiones de Martín (2014) afirma que se habla de participación como deseo y no como puesta en práctica. Desarrollo, descentralización y democracia demandan avanzar y perfeccionar elementos centrales que le den garantía, entre ellos, los de la planificación participativa.

Este trabajo investigativo aborda este tema, en tanto una de las tareas de la Provincia se refiere a la elaboración de sus planes estratégicos, además de que en cada una de las competencias asignadas la planificación es una ruta indispensable. Reconocer las concep-

ciones de sus actores impulsores, como son alcaldes, concejales y directores, constituye un propósito a realizar, así como conocer acciones que algunas organizaciones en el Oriente antioqueño han desarrollado durante más de veinte años alrededor de esta figura que pueden ser un referente para la construcción participativa de espacios de carácter supramunicipal y en las escalas en que se empiezan a construir las nuevas provincias en Colombia.



3. Memoria metodológica del proceso

3.1 De la experiencia propia a la reflexión académica

El antecedente más importante de esta investigación lo constituye el trabajo realizado durante veinticinco años en la Comisión de Impulso a la Provincia del Oriente Antioqueño.¹¹ Para profundizar en esta experiencia se proyectó un trabajo académico con el propósito de esclarecer avances, inconsistencias y vacíos detectados sobre la Provincia, además de discutir el desarrollo y viabilidad de las provincias y su impacto nacional a partir del análisis de una región en particular. Para ello fue necesario salir del espacio mental que se ejerce en el día a día desde las actividades del grupo de organizaciones que confluyen en la Comisión, para tomar distancia y enriquecer la mirada con otros conocimientos y reflexiones de investigadores y de otras percepciones y experiencias en otros

1 Colectivo integrado por representantes de diversas organizaciones sociales del Oriente Antioqueño que han desarrollado diversas actividades y documentos alrededor de la Provincia del Oriente Antioqueño desde la Constituyente hasta la actualidad.

lugares del departamento, especialmente, de los avances logrados en el Suroeste antioqueño y en otros departamentos.

3.2 Giro en el acontecer de las provincias

La Maestría de Ciencia Política del Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, constituyó una oportunidad para avanzar y profundizar en el tema de Provincia. Inicialmente, la mirada estaba concentrada en el rol de planificación de la Provincia y en los múltiples ejercicios de planificación que se han realizado en la subregión del Oriente antioqueño, con el objetivo de efectuar una sistematización de planes que se han generado desde la finca, pasando por ejercicios zonales, municipales y subregionales, buscando un hilo conductor entre los diferentes ámbitos.

De manera inesperada, en el cuatrienio 2016-2019 se generaron cambios que se esperaron durante más de veinte años y que acontecieron de manera precipitada en este último periodo de gobierno, en particular, en el departamento de Antioquia y también en el de Santander, con relación a la evolución de los EAT, especialmente sobre la Provincia. Las más importantes transformaciones se dieron con la creación de la Provincia de Cartama, en el Suroeste antioqueño, la cual animó al grupo de la Comisión a generar un proyecto de ordenanza marco que contribuyó a realizar aportes a la que oficialmente presentó la Gobernación de Antioquia y que llevó a que se aprobara la Ordenanza Marco 68 de 2017, y de la cual se desprendieron la creación de otras dos provincias en el Suroeste, dos en el Oriente y, la de más reciente creación, la Provincia minero agroecológica en el Nordeste antioqueño.

Estas transformaciones en el contexto, favorables a la constitución de las provincias, derivó en un interés centrado en consideraciones políticas, territoriales y de planificación de la Provincia, en clave de política pública con alcance nacional, y en la perspectiva de su impacto sobre la diversidad territorial del país. Sin embargo,

esta pretensión general seguía contando con un punto de partida, la experiencia del Oriente antioqueño en esta materia, a la que se sumaban nuevas experiencias de provincias en el suroeste de Antioquia y en el departamento de Santander.

El impulso de creación de provincias en Antioquia generó nuevos cuestionamientos frente a esta figura entre los integrantes de la Comisión de Impulso y de quienes protagonizaron su creación, es decir, alcaldes y concejales. Para su abordaje se realizó un primer encuentro de provincias de Antioquia y allí hubo coincidencia en la necesidad de un ordenamiento jurídico nacional a través de una ley de provincias que contribuyera a superar algunos vacíos que persisten y que no fueron abordados por la LOOT, y como resultado se formuló un proyecto de ley de manera colectiva que posteriormente fue radicado en el Congreso de la República a través del representante a la Cámara León Fredy Muñoz.

La pretensión de coadyuvar a la formulación de una política para el desarrollo de una ley de provincias en Colombia desbordaba los propósitos académicos de un ejercicio como el trabajo de grado de la maestría. En este sentido, se optó por concentrar la atención investigativa en la función planificadora de la provincia, sus alcances, enfoques y espacios de participación ciudadana.

Gráfica 1. Cambios en el trabajo de grado.



Fuente: elaboración propia.

El desarrollo de este propósito supuso avanzar en procesos sistemáticos de investigación con el rigor académico que la universidad demanda, sin desconocer el acumulado de una experiencia nutrida por discusiones y elaboraciones previas. En materia metodológica, la maestría en profundización constituyó un horizonte para delimitar el tipo de investigación, la ruta de trabajo, los instrumentos de recolección de información y los alcances de sus resultados. El enfoque cualitativo de investigación subyace a las decisiones de orden metodológico y técnico que se asumieron en el proceso.

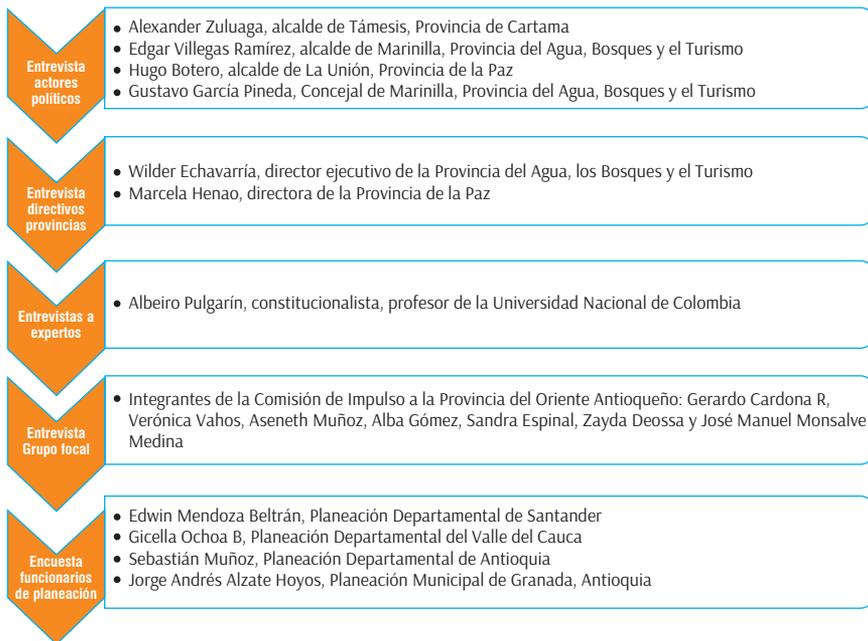
3.3 El proceso desarrollado

En primer lugar, y siguiendo a María Eumelia Galeano (2007), la flexibilidad del diseño metodológico cualitativo permitió adoptar los cambios que supuso el giro tomado en el proceso, sin sacrificar el rigor investigativo. El diseño de diversos instrumentos de recolección de información y la identificación de fuentes, fue un ejercicio permanente. Se realizaron entrevistas a actores involucrados en el ejercicio de implementación de las nuevas provincias, como los alcaldes de Támesis, Marinilla y La Unión, en calidad de presidentes de tres de ellas; dos directores ejecutivos de la Provincia del Agua, Bosques y Turismo (ABT), y la provincia de Paz en el Suroccidente antioqueño, además de un concejal promotor de esta figura asociativa, Gustavo García, quien se desempeñó como presidente de la Asociación de Concejales del Oriente Antioqueño (Acora); se contó con la entrevista al profesor Albeiro Pulgarín, en calidad de experto en el tema y reconocido constitucionalista.

Complementariamente a las entrevistas en profundidad, se realizó una encuesta para recoger información de funcionarios de planeación en los departamentos del Valle del Cauca, Santander, Antioquia, Nariño y Boyacá, de los cuales se obtuvo respuesta de los tres primeros y, adicionalmente, del director de planeación del Municipio de Granada, Antioquia. Se realizó, además, un grupo

focal con la Comisión de Impulso a la Provincia del Oriente. La calidad de las reflexiones sobre la provincia denota alta precisión por parte de las personas entrevistadas, así como del grupo focal de la Comisión de Impulso a la Provincia del Oriente, escogido para realizar con ellos un ejercicio de entrevista colectiva, quienes poseen solvencia en el tema y una gran experiencia fruto del trabajo realizado por más de veinte años en la región.

Gráfica 2. Los entrevistados.



Fuente: elaboración propia.

El protocolo de entrevistas y su estructura previa respondieron a los objetivos principales de esta investigación —objeto y características de la provincia, enfoques de planeación, alcances de la función planificadora y espacios de participación ciudadana—, según una distribución también previa del carácter del entrevistado —político, técnico, experto o social—, como se muestra a continuación:

Gráfica 3. Matriz general de entrevistas.

PERFILES ENTREVISTADOS	OBJETO Y CARACTERÍSTICAS				ENFOQUES DE PLANIFICACION			ALCANCES DE LA FUNCION PLANIFICADORA					ESPACIOS DE PARTICIPACION CIUDADANA			
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
PREGUNTAS 1-16	Características	Objeto	Asociatividad	Integración Regional	Estratégico	Territorial	PPP Temático	Tamaño	Subregiones y zonas	Instrumentos	F.D Múltiples planes	Urbanidad/Ruralidad	participación	Participativa	Representatividad SC	espacio ciudadano
NIVEL POLITICO																
1. Alcalde	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Alcalde	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
3. Alcalde	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
6. Concejal	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
NIVEL TECNICO/ Planeación Departamental																
1. Antioquia			1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Nariño			1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
3. Valle del Cauca			1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
4. Santander			1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
NIVEL TECNICO/ Planeación MPAL																
1. Municipio																
NIVEL TECNICO/Experto																
1. Experto A			1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Experto B			1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
GRUPO FOCAL																

Fuente: elaboración propia.

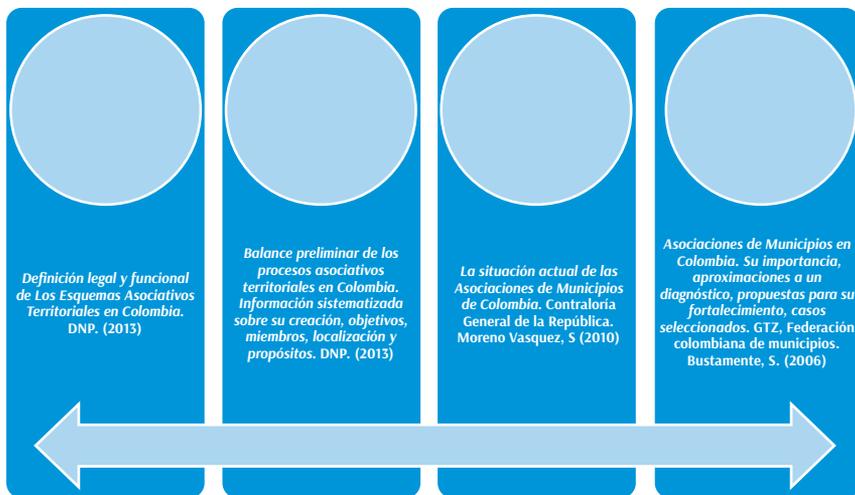
3.4 Descentralización, planificación y participación ciudadana, soportes conceptuales

Los elementos conceptuales que son el soporte de esta investigación se estructuran en tres ejes centrales: descentralización, planificación y participación ciudadana; y en uno complementario: los esquemas asociativos territoriales. Este último se deriva de la reglamentación específica que en Colombia se dio en el marco de la LOOT y que constituye el mayor soporte de las provincias y de los demás esquemas asociativos en el país.

Descentralización, planificación y participación conforman las tres variables sobre las que se cimienta este trabajo, que son a la vez una tríada de afianzamiento del Estado colombiano en las cuales se trabaja por soportar su propósito constitucional de hacerlo cada vez más descentralizado, democrático y participativo.

La asociatividad de entidades territoriales constituye, por su parte, el centro de la mirada, en tanto la descentralización territorial la ubica como su estrategia fundamental. Para su abordaje fue importante desplegar una estrategia de revisión documental que permitiera una revisión exhaustiva a modo de balance sobre la asociatividad municipal que se lleva en el país a partir de las instituciones que las han promovido y controlado, tales como el DNP, la

Federación Nacional de Municipios de Colombia y la Contraloría General de la Nación. De igual forma, se retoman estudios efectuados por organismos internacionales, entre los que se cuentan Cepal, Ilpes, ONU, unos desarrollados por ellos mismos y otros a través de investigadores particulares.



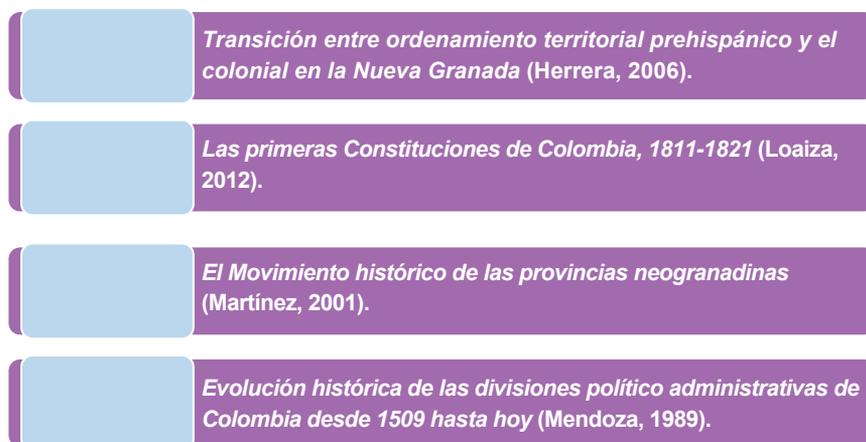
Gráfica 4. Estudios de asociatividad de entidades territoriales en Colombia.

Fuente: elaboración propia.

Con relación a la figura de Provincia propiamente, se hizo una revisión no exhaustiva del contexto histórico respecto al papel que desempeñó en el siglo XIX y en las constituciones políticas de ese momento, y cómo se introdujo a la Constitución de 1991. De allí en adelante se retomaron como énfasis principal los desarrollos que se tienen hasta la actualidad a través de diversas normas.

La revisión documental también está presente a la hora de abordar la normatividad. En cada capítulo se retoman las normas más significativas en asuntos centrales relacionados con asociaciones de municipios: Ley 1 de 1975 y su Decreto Reglamentario 1390 de 1976, Decreto 1333 de 1986 y Ley 136 de 1994. Con relación a

las actuales provincias, se retoma desde la Constitución Política de 1991 en sus artículos 286, 287 y 321; la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial establecida a través de la Ley 1454 de 2011, en especial en el artículo 16, y las ordenanzas aprobadas en la Asamblea de Antioquia y la del departamento de Santander y sus decretos reglamentarios. A este grupo de normas se unen otras que versan sobre asuntos particulares que tienen que ver con uno o varios de los asuntos relacionados. Por ejemplo, la Ley 489 de 1998 que regula la función administrativa de diferentes instituciones del Estado. En la parte final, sobre el cumplimiento de la función planificadora de la Provincia, se presentan elementos de la Ley Orgánica de Planeación, Ley 152 de 1994.



Gráfica 5. Estudios de la evolución histórica de la Provincia.

Fuente: elaboración propia.

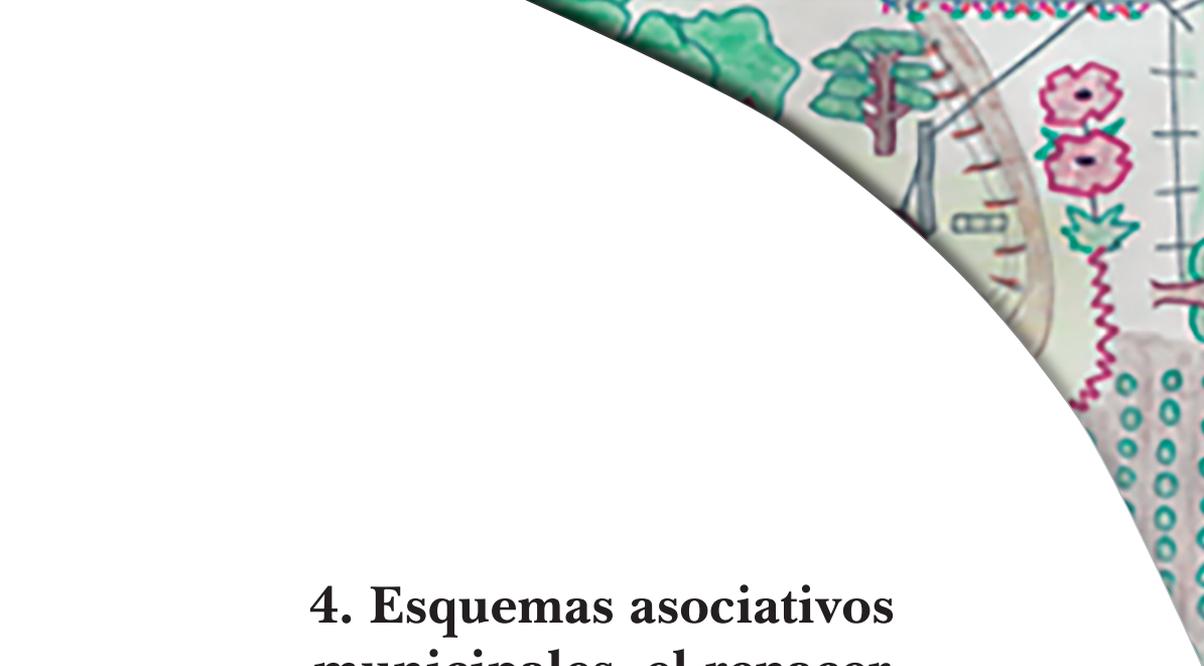
Un estudio significativo que sirvió para el análisis de los alcances de la Provincia es *Configuración territorial de las Provincias en Colombia* (Ramírez y De Aguas, 2016), auspiciado por la Cepal, del cual se retoman elementos de la clasificación que propone, ya que está en consonancia con una importante y necesaria cate-

gorización de las provincias en Colombia, dada la diversidad de los conglomerados territoriales e institucionales en nuestro país y que constituyen una escala apropiada para la implementación de la Provincia, que puede ser complementada con otros análisis y propuestas fruto de diversos estudios, por ejemplo, los realizados por el DNP (2015) a través de la Misión para la Transformación del Campo, los aportes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2011), con su informe *Colombia rural, razones para la esperanza*, entre otros.

También se cuenta como referentes en el desarrollo de esta investigación los documentos producidos por la Comisión de Impulso a la Provincia del Oriente Antioqueño, algunos de los cuales fueron elaboraciones de la autora de esta investigación, o en coautoría con otros participantes de este espacio. Entre los más importantes, Proyecto de Ordenanza y Proyecto de Ley sobre las Provincias, el primero en el orden departamental y el segundo con alcance nacional.

En el capítulo relacionado con la función planificadora se retoman conceptualizaciones universales y puestas en marcha en América Latina, y ejercicios efectuados en Colombia. Nuevamente, se retoman orientaciones del DNP, que en conjunto con Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID) y el Ministerio de Cultura de Colombia produjeron orientaciones para la elaboración de planificación y planes estratégicos, tarea a la que en la actualidad están dedicadas varias de las provincias creadas en Antioquia y Santander.

En la parte final, sobre la participación ciudadana, un acápite especial se dedica a dar cuenta de la labor desempeñada por la Comisión de Impulso a la Provincia, como una experiencia digna de ser reconocida y multiplicada como un referente que puede conducir a lo que Sergio Boisier (2004) denomina la construcción social del territorio. Se concluye dejando abierta una visión sobre la oportunidad de las provincias de construir ciudadanía provincial.



4. Esquemas asociativos municipales, el renacer de las provincias

4.1 Los Esquemas Asociativos Territoriales (EAT) en Colombia

La globalización y las dinámicas territoriales actuales son asuntos que han permeado tanto a las instituciones públicas como a las privadas e incluso a las organizaciones sociales, demandando nuevas estructuras y mecanismos que permitan una acción conjunta de articulaciones, disminución de esfuerzos y, sobre todo, la canalización de objetivos comunes como aporte a la ampliación de la democracia, la disminución de inequidades sociales y económicas, y de los desequilibrios territoriales.

En esta perspectiva aparecen hoy los Esquemas Asociativos Territoriales (EAT) como una alternativa de asociatividad en la que entidades públicas pueden concurrir en propósitos, integración de acciones y la complementariedad en el cumplimiento de funciones y competencias asignadas por la Constitución y la Ley, e incluso

que puedan facilitarse alternativas de asociatividad con entidades privadas y sociales.

EL DNP (2013a, p. 6), en conjunto con la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT), anunció la necesidad de avanzar en figuras de organización territorial flexibles que se puedan conformar a partir de la voluntad de los gobiernos a través de EAT, definiendo la asociatividad territorial como «una relación legal entre dos o más entidades, mancomunadas sobre una base legal [...] involucra una estrecha relación entre dos o más instituciones o entidades, manteniendo cada una de ellas su autonomía y atendiendo, además, sus responsabilidades y derechos específicos dentro de dicha asociación» (p. 9).

De igual forma, este tipo de asociatividad tiene en el territorio una particular mirada y acción, posibilitando un enfoque de desarrollo territorial que implica analizar las características actuales y potenciales del territorio, así como la estructura productiva de todos los eslabonamientos posibles, de tal forma que diferentes mecanismos y procedimientos contribuyan a apoyar procesos de transformación (Serrano, 2010, citada en DNP, 2013a, p. 9).

En el caso colombiano, la Ley 1454 de 2011 hace un amplio despliegue de EAT, del cual hacen parte todas las figuras asociativas de carácter público, entre las que se pueden mencionar Asociación de Municipios (AdeM), Provincia, Región, Área Metropolitana, entre otras en las que se posibilita el vínculo de entidades públicas y privadas como las Alianzas Público Privadas.

Se pretende que la descentralización avance hacia un modelo de gestión asociada que considere la participación de diversos actores que genere innovación, visiones y perspectivas diferentes, que ayude a superar la debilidad de la gestión pública especialmente por cambios políticos y restricciones financieras (Bossuyt, 2008, citado en DNP, 2013a, p. 10). De igual forma, se parte de reconocer que se vive en la actualidad una transición hacia modelos de gestión pública más abiertos, descentralizados y de gobernanza participati-

va, en concepto de la OCDE; sin embargo, en las definiciones que establecen las normas de estos EAT se nota precariedad en asuntos de participación ciudadana o son limitadas para la importancia y posibilidades de intercambios.

Los EAT poseen elementos fundamentales como los territorios, la gestión pública, la solidaridad y la cohesión. La Unión Europea (EU) afianza sus proyecciones de asociatividad en criterios como la cohesión territorial, la cual se asimila a una acción ante todo política, basada en una idea central de equidad y, por supuesto, en la relación con el territorio en diversas escalas. Elementos como la solidaridad y los mecanismos de compensación son centrales en la identificación de múltiples interacciones (CRPM, 2008, p. 2).

En el concepto de cohesión territorial se integran otros como la política regional, la dimensión territorial que remite a dimensiones de aplicación territorializada; la cooperación territorial, que es una herramienta destinada a generar a escalas territoriales adecuadas, la transferencia de experiencias y estrategias comunes de desarrollo territorial, así como la gobernanza multinivel, que es un elemento fundamental para la eficacia de la acción pública a través de la coherencia vertical de las políticas; y finalmente, la coordinación de las políticas, faceta horizontal de la gobernanza multinivel (CRPM, 2008, p. 3).

Para el caso de la UE, la aplicación territorializada de políticas no implica mecanismos de compensación, equidad o solidaridad, pero en el contexto colombiano sí son necesarios, dadas las situaciones de descompensación y desequilibrio, en particular entre el mundo metropolitano y el rural. La cohesión territorial obedece, en el caso de la UE, a un concepto que busca orientar las políticas públicas para «reducir los desequilibrios territoriales y garantizar la igualdad de oportunidades y de bienestar de los habitantes en un espacio geográfico determinado», y cuyos objetivos buscan generar cohesión social, así como equidad territorial y equidad ambiental (DNP, 2013a, p. 12).

Retoma el Gobierno nacional colombiano perspectivas de cohesión territorial de este tipo para llevarlas a las políticas territoriales, en particular, a través de lo que en la Ley 1454 de 2011 denomina EAT, entre los cuales se encuentran las AdeM, la Provincia Administrativa y de Planificación, las Regiones de Planificación y Gestión, y Administrativas y de Planificación, Áreas Metropolitanas, entre otras. Para el DNP (2013a, p. 13) la descentralización con los EAT, como nueva figura de asociatividad, busca darle un «nuevo sentido al proceso de descentralización, transformando y cohesionando identidades, creando una visión compartida del territorio y haciéndolos sujetos de su propio desarrollo, aprovechando sus articulaciones económicas, espaciales, ecológicas, sociales y culturales».

Para el caso que nos ocupa de revisar el marco que define la asociatividad a partir de la célula básica de la estructura organizativa del Estado colombiano, como es el Municipio, se revisará a continuación asuntos relevantes de lo que ha constituido la experiencia de estas asociaciones y las actuales perspectivas de la Provincia Administrativa y de Planificación en Colombia.

4.1.1 Balance de la asociatividad municipal en Colombia

La asociatividad de entidades territoriales en Colombia tiene una importante trayectoria que da cuenta de la creación de AdeM desde finales de la década de 1960 hasta la actualidad, pero con mayor fuerza desde 1990, y a la que se le han unido otra cantidad de figuras como las áreas metropolitanas y otras formas asociativas definidas en la LOOT, entre las que se cuentan las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) y últimamente las Provincias Administrativas y de Planificación (PAP), cuyo propósito es generar sinergia, complementariedad, concurrencia y equidad territorial (DNP, 2013a, p. 13).

El recorrido de la asociatividad de entidades territoriales en Colombia es amplio y diverso, han sido varias las figuras que han transitado por el Estado colombiano en los ámbitos local, regio-

nal y nacional, procurando la vinculación entre municipios, por un lado, y también entre departamentos, por el otro, incentivadas a través de iniciativas legislativas de la esfera nacional, pero también de normas de carácter departamental mediante ordenanzas.

En cuanto a la asociatividad municipal, desde la Ley 1 de 1975, reglamentada por el Decreto 1390 de 1976, se inicia un proceso de larga duración que sigue vigente; normas que han reglamentado la AdeM como entidad administrativa de derecho público con personería jurídica y con patrimonio propio e independiente de las entidades que la componen, designación que se mantiene en la Ley 136 de 1994 y que en la LOOT aparece como uno de los EAT (Moreno, 2010, p. 5). Si bien en la Constitución de 1991 no se regula el tema de las AdeM, el Concepto de la Sala de Consulta C.E 1971 de 2010 del Consejo de Estado expresa que la Ley 1 de 1975 no pierde vigencia, dado que la expedición de la nueva carta no implica la derogatoria de leyes anteriores, ni que el Legislador pierda la competencia para regular las AdeM (Consejo de Estado, Concepto Sala de Consulta C. E. 1971 de 2010).

También las orientaciones frente a la figura de Área Metropolitana tienen una vigencia similar a la de las Asociaciones en referencia y han pervivido en el tiempo de manera paralela como otra forma de asociatividad municipal, así como también se ha recreado la asociatividad del ámbito departamental con figuras como los Consejos Regionales de Planificación (Corpes), reglamentada a través de la Ley 76 de 1985; mientras al interior de cada departamento también se ha incentivado la asociatividad, como es el caso de Antioquia con los Centros Administrativos y de Servicios Regionales (Caser), las subregiones y las PAP mediante la Ordenanza 68 de 2017.

La diversidad de figuras asociativas en Colombia es vasta y se amplía a instrumentos como las Alianzas Público Privadas establecidas en la Ley 1508 de 2011, el Contrato Plan definido en la LOOT, las asociaciones entre entidades públicas y el desarrollo de convenios interadministrativos, convenios de asociación, sociedades de econo-

mías mixta, las asociaciones de entidades públicas con personas jurídicas particulares, entre otras reglamentadas en la Ley 489 de 1998, lo cual establece un panorama amplio de opciones de asociatividad de diverso orden y alcance, pero con propósitos similares que distraen, dispersan la acción estatal y hacen muy difícil su control en muchos casos; aunque en otros que han logrado la especialización de la tarea asignada se muestran logros destacados, como es el caso de entidades descentralizadas, establecimientos públicos o empresas industriales y comerciales, o las de economía mixta, para la prestación específica de servicios públicos domiciliarios, como es el caso de Empresas Públicas de Medellín (EPM).

Este capítulo se concentra en la revisión de la asociatividad de entidades territoriales, en particular de las que integran municipios, como una expresión de articulación y vínculos en el ámbito local. En el caso de la AdeM, instituciones como el DNP, la Contraloría General de la República y la Federación Nacional de Municipios con apoyo de la Agencia Cooperación Alemana al Desarrollo (GTZ) han realizado estudios de evaluación y balance sobre las condiciones, estado, logros, prioridades y limitaciones de esta figura que aportan significativamente a la valoración de experiencias asociativas y de las cuales se retoman aspectos centrales para esta investigación.

4.1.2 Principales características de las Asociaciones de Municipios

4.1.2.1 *Tamaño de las asociaciones*

Sobre los principales tópicos que enuncian estos estudios se puede establecer que en el país existen al menos dos grupos de AdeM, las de carácter supramunicipal y las supra departamentales. En el primer caso, existían alrededor de 32 asociaciones conformadas por grupos de municipios entre 3 y 19, y en proceso de conformación habían 7 (DNP, 2013a, p. 12) (véase tabla 1); por su parte, la Contraloría General de la República da cuenta de 58 asociaciones, de

las cuales 4 estaban inactivas en 2009. Respecto a la variación de la cantidad de asociaciones no se tiene un dato preciso, al igual que tampoco se cuenta con evaluaciones exhaustivas de cada una (Moreno, 2010, p. 3).

En el segundo caso existían 10 asociaciones integradas por grupos de municipios de mínimo 3, como es el caso de la Asociación de Municipios del Corazón de Colombia, integrada por los municipios de La Dorada, Puerto Boyacá y Puerto Salgar en los Departamentos de Boyacá, Cundinamarca y Caldas; y máximo 47, como la AdeM del Paisaje Cultural Cafetero. Por cantidad de Departamentos participantes, la más grande es la Asociación de Municipios Mineros, Petroleros y Portuarios de Colombia (AMPET), conformada por localidades de 9 departamentos. Al respecto, esta asociatividad obedece a procesos de integración regional (DNP, 2013a, p. 20) (véase tabla 1).

Tabla 1. Procesos asociativos municipales por departamento.

Departamento	Tipo de proceso asociativo		Total	Nombre asociación (# municipios)
	Asociación de Municipios	Iniciativa en conformación		
Antioquia	8	1	9	Gerbmyrna (9 en conformación) Masora (9) Maser (6) MUSA (4) MASA (3) Amunorte (4) Asoman (3) Ambacan (6) Amucar (5)
Córdoba	4		4	TVP Municipios (3) Amussim (7) Asosinu (7) Asomor (3)

Departamento	Tipo de proceso asociativo		Total	Nombre asociación (# municipios)
Santander	4		4	AdeM Agropecuarios de la subregión de Yarigües-Amay (16) AdeM del Páramo de Santurbán (6) Asocomun (16) Asoprovel (12)
Valle del Cauca		4	4	Acuerdo de integración para el desarrollo territorial G11 (11) Amnvafuturo G18 (19) Subregión Centro G 13 (12) Asociación del Centro Occidente del Valle del Cauca, G 6 (6)
Atlántico	1	1	2	Ecosubregión del embalse del Guájaro(4 en conformación) Asoatlántico (16)
Boyacá	2		2	Asomoc (17) Asolegupa (6)
Caldas	1	1	2	Asofelisa (5) Subregión Centro-Sur (5 en conformación)
Cauca	2		2	Amunorca (13) Amsurc (7)
Cundinamarca	1		1	Asocentro (10)
Guajira	1		1	Amzoreagua (3)
Huila	1		1	AdeM del Sur del Huila (13)
Magdalena	1		1	Asocienaga (12)
Meta	1		1	AMA (9)
Nariño	1		1	Asompas (13)
Norte de Santander	1		1	Asopamplona (6)
Putumayo	1		1	Amucarp (4)
Risaralda	1		1	Amcer (5)
Sucre	1		1	AMUS (11)
Total	32	7	39	

Fuente: elaboración propia a partir de DNP (2013b, pp. 12-15).

Como se puede observar en la tabla 1, Antioquia es el departamento con mayor cantidad de asociaciones y de las 9 que posee 4 son del Oriente Antioqueño: Municipios Asociados de la Subregión de Embalse (Maser), Municipios Unidos del suroriente Antioqueño (MUSA), Municipios Asociados del Altiplano del Oriente Antioqueño (Masora) y, de más reciente creación, Corporación Agencia para el Desarrollo de los Municipios de la Subregión de Bosques (Corpobosques), lo cual da una idea de la dinámica particular de esta subregión, como también es característico que la conformación, en comparación con las dinámicas de otras zonas del país, es la agrupación de 4 a 9 Municipios. También Antioquia muestra una trayectoria larga, pues al menos tres de sus asociaciones se crearon en la década de 1990.

Le siguen Córdoba y Santander en cantidad de procesos asociativos, cada uno con 4, de ahí en adelante 14 departamentos muestran la conformación de máximo dos asociaciones, con agrupaciones entre 3 a 16 municipios, creadas entre 1990 y 2011. En este sentido, se advierte disparidad en el conjunto de los departamentos, en particular en los criterios para el establecimiento de asociaciones municipales, y cierta anarquía, ya que al no haber reglas más claras y precisas sobre su conformación, funcionamiento y alcance territorial hay asociaciones conformadas por 3 municipios y otras por 47, así como las razones para su conformación, el proceso de concreción y de contratación que han generado una distancia significativa entre el objeto de cada asociación y las acciones que ejecutan.

Tabla 2. Asociaciones de Municipios supradepartamentales.

#	Nombre de la asociación	Departamentos	Cantidad de municipios por departamento	Fecha de conformación
1	Asociación Supradepartamental de municipios del Alto Patía (Asopatía)	Cauca y Nariño (2)	18	1995

#	Nombre de la asociación	Departamentos	Cantidad de municipios por departamento	Fecha de conformación
2	Asociación de municipios del Catatumbo, Provincia de Ocaña y Sur del Cesar (Asomunicipios)	Norte de Santander y Cesar (2)	14	1993
3	Asociación de municipios del Magdalena Medio y su zona de Influencia (AMMMB)	Antioquia, Bolívar y Santander (3)	11	2006
4	Asociación de Municipios del Corazón de Colombia	Caldas, Cundinamarca y Boyacá (3)	3	2010
5	Asociación de municipios del Paisaje Cultural Cafetero	Caldas, Quindío, Risaralda, Cauca (4)	Caldas (17) Quindío (11) Valle de Cauca (9) Risaralda (10) (Total: 47)	2011
6	Fedempacífico	Chocó, Valle del Cauca, Cauca, Nariño (4)	Valle del Cauca (1) Cauca (10) Chocó (26) Nariño (9) (Total: 44)	1998
7	Asociación regional Municipios del Caribe (Aremca)	Atlántico, Bolívar, Magdalena, Cesar, La Guajira (5)	Atlántico (4) Bolívar (8) Magdalena (5) Cesar (1) La Guajira (2) (Total: 20)	2008
8	Asociación de municipios del Macizo Colombiano (Asomac)	Nariño, Cauca, Huila, Caquetá, Putumayo (5)	Cauca (15) Nariño (11) Huila (8) Caquetá (3) Putumayo (2) (Total: 39)	1993

#	Nombre de la asociación	Departamentos	Cantidad de municipios por departamento	Fecha de conformación
9	Asociación Regional de Municipios de la Amazonía y de la Orinoquía (Asomaroquia)	Vichada, Caquetá, Casanare, Guaviare, Amazonas y Meta (6)	Vichada (2) Caquetá (2) Casanare (4) Guaviare (1) Amazonas (1) Meta (2) (Total: 12)	2008
10	Asociación de Municipios Mineros Petroleros y Portuarios de Colombia (Ampet de Colombia)	Meta, Casanare, Santander, Tolima, Antioquia, Huila, Córdoba, Cesar y Boyacá (9)	Meta (5) Casanare (3) Santander (5) Tolima (3) Antioquia (2) Huila (1) Córdoba (2) Cesar (2) Boyacá (1) (Total: 24)	2009
	Total	27	220	

Fuente: elaboración propia a partir de DNP (2013b, pp. 12-15).

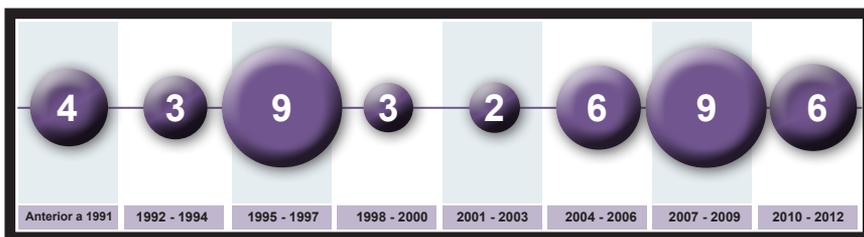
4.1.2.2 Tiempo y motivo de creación de las asociaciones

Los periodos 1995-1997 y 2007-2009 son los de mayor auge en la formalización de las asociaciones, cada uno con 9 AdeM. Antes de la Constitución de 1991 se crearon 4 en el marco de la Ley 1 de 1975, y más adelante, con base en la Ley 136 de 1994, se crearon, según el estudio en referencia, 38 hasta 2012; posteriormente se han creado otras que no están referenciadas en los estudios en mención (véase gráfica 6).

Este panorama indica la motivación e iniciativa que se ha tenido en el país y los frecuentes ejercicios que se vienen haciendo desde la década de 1990 de manera continuada. Más de cuarenta años de búsquedas en materia de asociatividad municipal que deja ver un panorama de aciertos y desaciertos. La trayectoria en esta

materia se remonta a la década de 1970, cuando se da una parte sustancial de la legislación en esta materia fruto de la reforma de 1968 con normas como la Ley 1 de 1975, el Decreto 1390 y 1930 de 1976, Decreto 1333 de 1986 del Régimen Municipal, que posteriormente se complementan con la Ley 136 de 1994 y que mantiene su vigencia en la Ley 1454 de 2011 (LOOT), además de una enorme cantidad de normas que reglamentan asuntos particulares donde la AdeM tiene algún papel que desempeñar.

Gráfica 6. Periodo de constitución de asociaciones municipales.



Fuente: tomado de DNP (2013b, p. 30).

Los elementos expuestos hasta aquí tienen que ver con la normatividad que ha incentivado la creación de asociaciones de municipios, las dinámicas que se generaron en su conformación supramunicipal al interior de los departamentos e incluso las que llegaron a establecerse, cubriendo un ámbito supradepartamental y el acumulado de ellas que se fue conformando en la línea del tiempo.

Otro elemento de singular importancia corresponde a los referentes geográficos que han sido tenidos en cuenta a la hora de definir estas asociaciones. En cuanto a la configuración territorial, diversos estudios muestran los aspectos más importantes que tienen relación con elementos naturales, referencias geográficas, antecedentes históricos como las provincias, delimitaciones al interior de los departamentos como las subregiones, patrones culturales con características étnicas y también hay otras que destacan aspectos económicos.

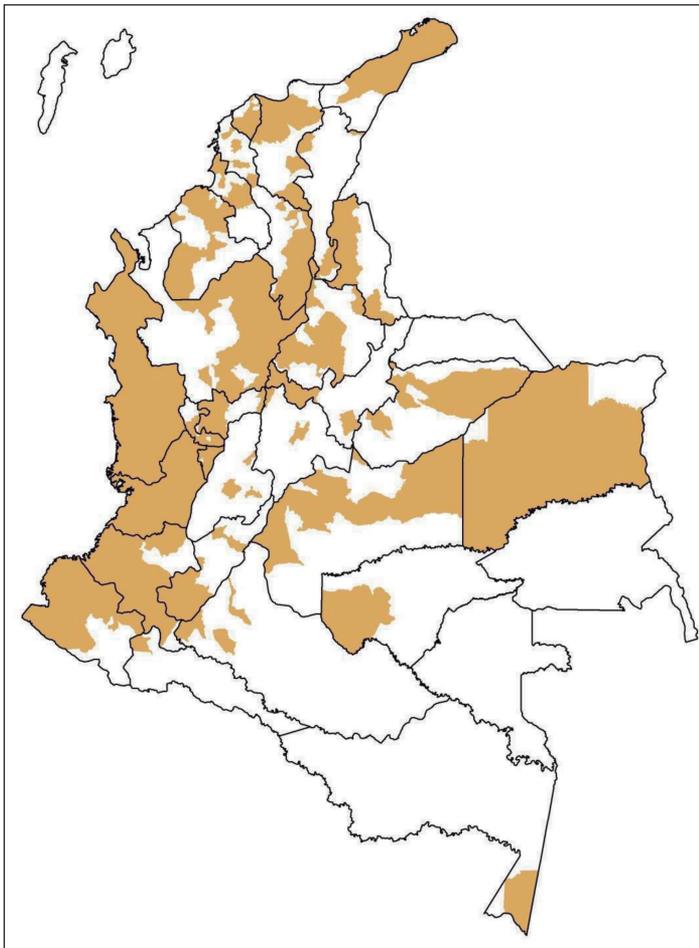
Es así como a lo largo y ancho del país se encuentran asociaciones identificadas a partir de elementos como: la referencia a las provincias se encuentra en Legupá (Boyacá), o las de Pamplona y Vélez (Norte de Santander); están también elementos de ubicación territorial como las zonas norte, sur, oriente en Cauca, Caldas, Boyacá, o hitos como La Felisa; referencias a partir de cuencas hidrográficas entre las que se cuentan el Alto Sinú y San Jorge, o delimitaciones geográficas y naturales en la Asociación del Valle de Aburrá, la del embalse del Guájaro (Atlántico), Sabana, el Sinú, Golfo de Morrosquillo (Córdoba), Sabana Centro (Cundinamarca), cuenca alta del Río Putumayo (Putumayo). En cuanto a subdivisiones o agrupaciones al interior del departamento se encuentran las subregiones de Antioquia —Magdalena Medio, Norte, de embalses del Oriente Antioqueño— y también en el departamento de Magdalena a través de la subregión Ciénaga Grande de Santa Marta, subregión Yariguies-Amay (Santander), subregión Norte del Valle del Cauca, y la del Centro. Finalmente, por actividad económica se destacan en Antioquia la Cuenca Carbonífera del Suroeste Antioqueño y en la Guajira la Asociación de Municipios del Régimen Aduanero Especial.

La localización de estas entidades, como se puede observar en el mapa 1, están dispuestas a lo largo y ancho del país, pero los grados de incidencia, de trayectoria y de composición, como se observa en párrafos anteriores, son diferentes en cada zona. Incluso los propósitos en su conformación difieren entre una asociación y otra, de lo cual se presentan algunas precisiones más adelante.

Siguiendo con una revisión de las principales características de la asociatividad municipal, se destacan tres miradas sobre los recursos naturales: unas asociaciones pretenden unir esfuerzos para explotarlos y afincar desarrollos económicos significativos en ellos; mientras que otras, especialmente en aquellos grupos de municipios ubicados sobre ecosistemas estratégicos, tienen una mirada y apuesta en la protección y conservación; y un tercer grupo se posiciona en el manejo de conflictos ambientales y asuntos de ries-

gos, que para el caso colombiano son cada vez más evidentes las irregularidades y complejidades de los asentamientos humanos en zonas de riesgo, con desproporcionados eventos que han destruido y desaparecido pueblos enteros.

Mapa 1. Localización de procesos asociativos municipales.



Fuente: tomado de DNP (2013b, p. 23).

4.1.2.3 Propósitos y funciones de la asociatividad

Una es la mirada interna correspondiente a las AdeM de carácter supramunicipal dentro de un mismo departamento que buscan consolidar unidades territoriales de carácter endógeno, que generan vínculos entre vecinos para superar debilidades, limitaciones individuales y desafíos por demandas externas, o por la misma necesidad de desarrollar sus propias potencialidades desde adentro; mientras que en la asociatividad supra departamental aspiran fundamentalmente a relaciones exteriores, dinámicas y vínculos comerciales de carácter internacional, la competitividad, el comercio exterior, la infraestructura de gran escala, tratados de libre comercio, vinculaciones con regiones transfronterizas, movilidad y transporte terrestre, fluvial, aéreo y marítimo. Este segundo grupo de asociaciones están ubicadas en zonas estratégicas y ecosistemas de impacto regional y nacional, y pueden constituir una base para la concreción de las Regiones Administrativas y de Planificación o, por lo menos, indican que existen elementos y situaciones interdepartamentales que ameritan una visión conjunta y la construcción de alternativas entre grupos de departamentos con impacto directo a un grupo significativo de municipios.

Frente a los propósitos principales de las asociaciones, el DNP (2013a, p. 34) destaca que las asociaciones «propenden por el desarrollo integral de sus territorios, el fortalecimiento de las capacidades de los municipios asociados y la formulación e implementación de proyectos de interés regional en múltiples sectores». También procuran el desarrollo humano, social y económico, pueden prestar directamente o mediante convenios servicios públicos, ejecutar obras de infraestructura públicas y se destaca la pretensión de convertirse en instancia de planificación a través de la identificación, formulación y ejecución de una agenda de programas y proyectos regionales que logre articular intereses

públicos y privados (p. 35), asuntos en los que coincide el estudio de la Federación Colombiana de Municipios (FCM) y la GTZ. Las AdeM aparecen como una alternativa viable para mejorar el desempeño de las administraciones locales, constituyéndose en una especie de solución a varios de los problemas locales (Bustamante, 2007, p. 15). Por su parte, la Contraloría plantea como objetivos de las asociaciones los establecidos por el Decreto 1390 de 1976 «planear, programar, proyectar, coordinar y ejecutar acciones tendientes al desarrollo municipal y subregional, que permitan canalizar el apoyo interinstitucional y la eficiente y eficaz ejecución de los recursos» (Moreno, 2010, p. 6).

Sobre las funciones de la asociatividad local se puede expresar que es disperso, ya existe un eje que las delimita fundamentalmente en la Ley 1 de 1975 y en su Decreto Reglamentario 1390 de 1976, luego en el Decreto 1333 de 1986 y, finalmente, en la Ley 136 de 1994; sin embargo, existe otra gran cantidad de reglamentaciones diseminada en otras leyes que le otorgan funciones en diversas materias, como es el caso de la contratación o de servicios públicos en salud, educación, vivienda, y también asignaciones en asuntos de turismo, bomberos, asistencia técnica rural, entre otros asuntos.

Entre las potestades que tienen las AdeM está la de poder hacer convenios interadministrativos con entidades públicas, dado que su carácter también tiene esta connotación pública; sin embargo, los estudios en mención dan cuenta de no ser el más amplio o frecuente uso de esta figura. Las facultades específicas de las AdeM están definidas en la Ley 1 de 1975 (art. 8), en el Decreto 1333 de 1986 (art. 334), en la Ley 136 de 1994 (art. 148) y en la LOOT (art. 14). Las dos primeras normas tienen la misma redacción y corresponden a las que se enumeran de la siguiente forma:

Cuadro 1. Funciones Asociaciones de Municipios.

a) Elaborar planes, programas y estudios técnicos de los servicios públicos de interés intermunicipal.	f) Para coordinar, mediante planos reguladores, el desarrollo urbano de los municipios asociados.
b) Decidir cuáles de los servicios u obras realizadas deben ser retribuidos por medio de tasas o cuotas de reembolso, y establecer la forma de pago de los tributos correspondientes.	g) Para hacer los estudios de costos y tarifas de los servicios que presten y obtener su aprobación, cuando esta se requiera.
c) Para promover obras de fomento municipal que beneficien a los municipios asociados.	h) Para realizar los programas y ejecutar las obras de interés común que conengan a la preservación y sanidad del medio ambiente.
d) Para organizar la prestación de servicios públicos de los municipios asociados.	i) Para elaborar y adoptar su presupuesto, y para ejecutar u ordenar la ejecución de las obras proyectadas.
e) Para orientar la tecnificación de las administraciones municipales y prestarles asesoría técnica, administrativa y jurídica a los municipios que se la soliciten.	j) Para celebrar contratos y negociar los empréstitos para el cumplimiento adecuado de sus fines.

Fuente: elaboración propia.

Algunas de estas potestades han sido reformadas por diferentes leyes y, en especial, por la Constitución de 1991, dado que otorgó facultades a diferentes instancias y organismos. Por su parte, el artículo 148 de la Ley 136 de 1994 concreta las competencias de estas asociaciones estableciendo que:

Dos o más municipios de uno o más departamentos podrán asociarse para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas, procurando eficiencia y eficacia en los mismos [sic], así como el desarrollo integral de sus territorios y colaborar mutuamente en la ejecución de obras públicas.

De otro lado, la LOOT, en el artículo 14 sobre las AdeM, delimita su campo de acción a la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional, cumplir funciones adminis-

traivas, con la novedad que le adjudica el cumplimiento de esta función a través de Convenio o Contrato Plan en un marco de acción que incorpore sus respectivos planes de desarrollo en un modelo de planificación integral conjunto.

En las asociaciones se evidencia una definición muy amplia y general de sus funciones, e incluso en los propósitos definidos en sus convenios de constitución o estatutos: «si bien una asociación nace ligada a la protección de un ecosistema específico, la redacción de los objetivos puede ser tan genérica que la faculta para realizar todo tipo de acciones en todos los sectores (por ejemplo, vías, educación, electrificación, entre otros)» (DNP, 2013a, p. 35).

El patrimonio de las asociaciones de municipios, de acuerdo con las normas que las rigen y sus estatutos está integrado por:

- Los aportes de los municipios integrantes (de acuerdo con los estatutos).
- Las rentas que les cede o aporta total o parcialmente la nación, los departamentos y otras entidades públicas o privadas.
- Los recursos que cobre por las tarifas de los servicios que presta.
- Las contribuciones que cobre por valorización.
- Los demás bienes que adquiera como persona jurídica (Moreno, 2010, p. 9).

Respecto de otras fuentes de financiación, como lo es la cooperación internacional, el estudio de la Contraloría General de la República plantea:

[...] son pocas las asociaciones que han aprovechado las oportunidades que brinda la amplia oferta internacional.

Dentro de los organismos internacionales que se han interesado por el fortalecimiento de las AdeM, a través de cooperación internacional, se destacan: la GTZ (Agencia Alemana de Cooperación Técnica) y la USAID – ARD – ADAM (Programa de áreas de desarrollo alternativo municipal de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional). Estos organismos internacionales, jun-

to con la FCM impulsan la realización de trabajos orientados a proponer medidas de política pública que estimulen la asociatividad y racionalicen el ordenamiento legal vigente (Moreno, 2010, p. 24).

De las reflexiones que se expresan en los diferentes estudios se destaca como una de las principales potencialidades de las AdeM la oportunidad para recrear el ámbito intermedio de la administración del Estado como una de sus formas posibles, la cual permita simplificar los aparatos y las estructuras tradicionales de la administración, y procurar soluciones comunes a las necesidades de los socios (Bustamante, 2007, p. 10). También se ve como una ventaja de la asociatividad territorial la posibilidad de generar economías de escala y lograr un eficiente ejercicio de la función pública — planeación, administración, prestación de servicios y ejecución de obras—, para lo cual, en todo caso, sería necesario especializar las funciones que se ejercen en este ámbito (pp. 10-11).

Con relación a ventajas, se pueden mencionar las posibilidades de la asociatividad para la incidencia política en los ámbitos departamental y nacional, el fortalecimiento institucional, muy particularmente alrededor de la planificación integral, los lazos de cooperación y la búsqueda de acciones conjuntas entre Estado, gremios, academia y participación ciudadana, así como en relación con el desarrollo de acciones alrededor de los derechos y la paz.

4.1.2.4 Limitaciones a la función planificadora de los Esquemas Asociativos Territoriales

Varios son los asuntos que se evidencian como limitaciones y deficiencias en la experiencia desarrollada por las AdeM. Las tres entidades que se han referenciado coinciden en que la mayor deficiencia es la precariedad financiera, a pesar de los diferentes instrumentos y herramientas dispuestos, como la valorización, el cobro de tarifas por servicios que puedan prestar, aportes de los municipios y la financiación de proyectos por parte de entidades de los ámbitos departamental, nacional e incluso de organismos internacionales. En ello se evidencian situaciones como el bajo compromiso de estas

entidades en el pago de sus aportes, en algunos casos el bajo perfil de directores ejecutivos en la gestión financiera y también el poco compromiso en los ámbitos departamental y nacional. En concepto de la Contraloría, falta de autonomía económica por la dependencia de los aportes municipales (Moreno, 2010, p. 49).

Aunque se advierte precariedad financiera, aparecen otros factores que pueden estar más en el fondo de las debilidades de las ADEM, por ejemplo, la indeterminación del objeto contractual, la vaguedad en la definición de los propósitos o la indefinición de la función específica que da origen al proceso asociativo. Esto, porque las acciones que ejecutan las asociaciones no siempre apuntan de manera directa al objeto para el cual se crearon, generando dispersión en sus objetivos y en la práctica han resultado haciendo de todo y muy poco de su propósito central. Pero, de manera sustancial, se evalúa que la delimitación de competencias en materia de entidades asociativas en el país no ha tenido el rigor de generar claridades y especificaciones más precisas que le den un lugar en la estructura del Estado que permitan generar verdaderos espacios de descentralización y una articulación más fina en el reparto del poder, manifiesto en competencias, recursos, jurisdicciones y construcción de democracia (Bustamante, 2007, p. 18).

En el periodo de tiempo que se lleva en esta tarea se evidencia una proliferación de asociaciones que no logran concretar su actividad en ninguna función específica, relacionada con la facilidad con que se pueden constituir, pero con la gran dificultad de mantenerse en el tiempo cumpliendo la misión que le fue encomendada, a lo cual contribuye la inexistencia de adecuados mecanismos de seguimiento y evaluación (Bustamante, 2007, p. 18).

Uno de los propósitos centrales de las asociaciones y de prácticamente todas las figuras asociativas es la planificación, la cual se ve muy lesionada en el desarrollo que se lleva hasta el presente, con algunas excepciones, dado que no es una delimitación clara en las funciones asignadas, quedando borroso el papel y los instrumentos a los que puede recurrir en esta materia; además, se ha dejado al

libre albedrío la opción planificadora, en particular de la que debe ser su esencia, el ámbito supramunicipal, es decir, de la subregión, zona, microrregión o región, según el caso en la que se encuentre circunscrita. La falta de voluntad política para profundizar en estas reformas agudiza los problemas de coherencia entre presupuesto y planeación en el ámbito regional (Moreno, 2010 p. 49).

4.1.3 La Provincia, una alternativa en materia asociativa

La Provincia tiene tras de sí una trascendental historia en la configuración del Estado colombiano, ocupando diferentes roles. En el siglo xix fue parte de las entidades territoriales que le dieron forma al Estado federalista, el cual tuvo sus asomos en diferentes momentos, principalmente en 1811 con la primera Constitución de la Unión de Provincias de la Nueva Granada, así como en las que se generaron en las provincias de Antioquia en 1812, Popayán en 1814, Pamplona en 1815, Cúcuta en 1821, entre otras, las cuales hicieron parte de las denominadas primeras repúblicas bajo una condición de interinidad; constituciones que tuvieron el mote de revolucionarias porque partieron de la intención de otorgarse un gobierno autónomo (Loaiza, 2012, p. 143). La incidencia del contrato social fue importante en estas constituciones, así como el modelo de organización federal de la Constitución de Estados Unidos de 1787 (p. 148); además, sentaron las bases de un sistema político basado en la representación (p. 158). Desde otra perspectiva, «la historia republicana de las provincias es el proceso de su integración social en la nación, mediando un largo proceso de construcción de sus dependencias mutuas con el Estado» (Martínez, 2001, p. 9).

Posteriormente se dieron otras constituciones, pero se resaltan las de 1853 y la de 1863 como aquellas que introdujeron un sistema político federalista y en las que la figura de Provincia desempeñó un papel preponderante en la estructura del Estado: «La constitución liberal de 1853 dio paso a una dinámica de unificación de las

provincias que pronto redundó en la creación de Estados federales soberanos» (Cruz, 2011. p. 105). Posición que fue ratificada como ordenamiento constitucional en el gobierno conservador de Mariano Ospina en 1858, mientras que en la de 1863 se ratifican pactos de unión federal y a través de esta se instauró un régimen federal radical, forma de gobierno que estuvo vigente hasta 1885, cuando una guerra civil permitió que se estableciera un régimen centralista mediante la Constitución de 1886 (p. 105).

Sin embargo, la Constitución de 1886 borra la historia del federalismo en nuestro país y a partir de este momento, hasta la Constitución de 1991, se arraigó un modelo de Estado centralista y los nueve Estados soberanos pasaron a ser departamentos: «El Departamento se implantó para centralizar el poder del gobierno y someter las provincias históricas al poder central, mediante el dominio y control del cuerpo de prefectos» (Mendoza, 1988-1989, p. 17).

En el propósito de mediar entre el federalismo que se dejó atrás e instaurar un modelo de poder centralista, la constitución de 1886 incorporó principios de descentralización administrativa, supuestamente para moderar el centralismo (Melo, 1989, p. 6). Colombia quedó definida como una república unitaria con «centralización política y descentralización administrativa» (Valencia y Karam, 2014, p. 179).

Asunto este de la descentralización que vino a materializarse a partir de la década de 1980 a través del Decreto 2273 de 1978, el cual creó el Consejo Nacional para la Descentralización Administrativa, proceso que quedó afianzado con la Constitución de 1991 (art. 1), al definir al Estado colombiano como social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran, y en la prevalencia del interés general.

Proceso descentralizador que en América Latina y, en particular, en Colombia ha tocado diferentes tópicos administrativos,

fiscal, político y territorial, y tiene avances diferentes no solo en comparación entre países, sino entre regiones del ámbito interno, es así como la legislación Colombiana desde la década de 1970 —y mucha de la que se ha generado al respecto a partir de 1992— ha desarrollado un compendio de políticas que afianzan el proceso descentralizador, como son las leyes de distribución de competencias entre diversos ámbitos estatales, fiscales con reparto de rentas entre entidades territoriales, las de elección popular de autoridades locales y regionales, y las de carácter territorial, como la Ley 388 de 1997 y la LOOT, Ley 1454 de 2011.

En materia de descentralización territorial, la asociatividad de entidades territoriales viene cobrando mucha importancia, toda vez que ha configurado un espectro de fortalecimiento del propio Estado, de un lado, generando mayor presencia en territorios de ausencias prolongadas, a la vez que con el propósito de fortalecer las entidades municipales. En este camino, y según lo señalado en el apartado 4.1.1 sobre el balance de la asociatividad en Colombia, desde la década de 1970 se viene generando en el país una abundante experiencia de AdeM, creación de Áreas Metropolitanas, convenios de asociación, figuras que van y vienen en experiencias múltiples que pretenden lograr mayor presencia del Estado en los territorios locales y generar una acción más sólida del Estado.

La figura de la Provincia mantiene su vigencia, ya no la del siglo xix, pero sí la de la huella histórica de configuración de un entorno asociativo con vínculos culturales, de proximidades políticas y aspiraciones de colectividad, y de ejercicios públicos mancomunados, algunos de los cuales se transformaron en AdeM en el siglo xx y que a la luz de la LOOT se pueden reposicionar con el mismo nombre de provincias, bajo la forma de entidad administrativa y de planificación.

Cobra pues nueva vida la Provincia en la Constitución de 1991 y, en particular, con la expedición de la LOOT, la cual, básicamente, congrega una gran diversidad de figuras asociativas entre las diferentes entidades territoriales que buscan recrear el ejerci-

cio de competencias, impulsar esquemas flexibles de asociatividad y generar alianzas que dinamicen relaciones solidarias y a la vez competitivas.

4.1.4 La Provincia en la Constitución de 1991 y su desarrollo legislativo

Según la Constitución Nacional, artículos 286 y 287, una Provincia puede llegar a ser una entidad territorial, como lo es el municipio o el departamento, las cuales son creadas mediante una ley. Como entidad territorial puede gozar de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal sentido, tienen los derechos de gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, además de participar en las rentas nacionales. El artículo 321 establece que las provincias se constituyen con municipios o territorios indígenas circunvecinos, pertenecientes a un mismo departamento. Esta delimitación deja por fuera aquellas experiencias de asociaciones de municipios que se crearon en la esfera supra departamental, probablemente por lo desmesurado de algunas de ellas y por la poca efectividad en sus logros; sin embargo, también se dejó por fuera posibles congregaciones de municipios circunvecinos en límites departamentales con dinámicas sociales y territoriales de importantes confluencias.

Este es el escenario que dejó establecido la constitución política, sin embargo, la LOOT únicamente le permitió a la Provincia constituirse como entidad administrativa y de planificación; según el artículo 16 de esta ley, su conformación la define a partir de la vinculación entre dos o más municipios geográficamente contiguos de un mismo departamento, es decir, introdujo dos limitaciones al mismo tiempo: la primera, referida a que por el momento no será entidad territorial; y la segunda, que no superará los límites departamentales, lo cual establece una diferencia con las normas establecidas para la asociaciones de municipios que sí lo permiten

e incluso que en el recorrido de esta figura, como se menciona en el capítulo anterior, se hace referencia a la experiencia de diez asociaciones de municipios en el país de carácter supra departamental que fueron valoradas por el DNP como una búsqueda de integración regional, pero sin mayores resultados o impactos en este propósito.

En este sentido, el tránsito que se ha realizado en Colombia con las provincias del siglo xix y las asociaciones de municipios y las áreas metropolitanas del siglo xx constituyen un antecedente de gran valor en este nuevo propósito de descentralización territorial que se suma a los administrativos, fiscales y políticos, y en la búsqueda de dos propósitos estructurales de autonomía territorial e integración de la nación.

El artículo 321 de la Constitución de 1991 establece que las provincias se constituyen con municipios o territorios indígenas circunvecinos, pertenecientes a un mismo departamento, y la LOOT lo ratifica especificando que sean geográficamente contiguos, sin otra consideración adicional más que la vecindad y la continuidad física, la cual se extiende en tanto la vinculación de uno se prolonga hacia sus vecinos y a la de estos, generando una cadena, en principio, solo limitada hasta las fronteras del respectivo departamento. Pero la búsqueda de vínculos entre municipios, como lo muestra la experiencia de asociaciones de municipios, ha intentado establecer diferentes tópicos que le den sentido a la asociatividad.

De hecho, la LOOT en su artículo segundo expresa que entre los propósitos del ordenamiento territorial está el de propiciar la concertación de políticas públicas entre la nación y las entidades territoriales, reconociendo la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural, e identidad regional y nacional. Al respecto, varios sectores académicos, políticos y técnicos plantean la combinación de diversos elementos a tener en cuenta a la hora de definir la asociatividad de grupos de municipios, como es el caso de lo establecido en la actual Ley de Áreas Metropolitanas, al establecer que los hechos metropolitanos son los fenómenos

económicos, sociales, tecnológicos, ambientales, físicos, culturales, territoriales, políticos o administrativos que afecten o impacten simultáneamente a dos o más municipios. También el DNP (2013a, p. 19) plantea que los procesos asociativos «deben responder a lógicas territoriales, en sus diferentes aspectos geográficos, económicos, poblacionales, sociales y culturales», así como tener presente las lógicas de articulación del territorio, incluyendo las problemáticas que impactan a más de una localidad.

Sin embargo, es también claro que la suma de figuras asociativas denominadas en la LOOT como esquemas asociativos territoriales EAT no alcanzan a tener diferencias sustanciales que indiquen un rol específico en la estructura del Estado, tampoco se vislumbran claridades suficientes en las formas de gobierno, del ejercicio del poder y de competencias, ni de la democracia, con excepción quizá del Área Metropolitana, que tiene un desarrollo legislativo particular afianzado en la ampliación de las ciudades y de otorgarles un ordenamiento especializado acorde a las demandas que la metropolización demanda.

La amalgama de EAT más bien confunde y se hace imprescindible clarificar los roles de cada una, en particular con los asuntos del urbanismo y la ruralidad por ser los territorios en los que se ejerce la soberanía, se concreta la vida ciudadana, se desarrolla la economía y se escenifica el tejido social, y especialmente porque a través de ellas el Estado logra mayor presencia en los territorios y mayor eficiencia en la prestación de servicios.

Respecto a la creación y conformación de una Provincia, la LOOT otorga la potestad central a las Asambleas Departamentales, previa solicitud de alcaldes o del gobernador del respectivo departamento, o de 10% de los ciudadanos que componen el censo electoral y contando con la autorización de los respectivos Concejos Municipales.

De otro lado, las competencias asignadas a la Provincia hacen referencia a la gestión ambiental, organizar la prestación de servicios públicos, ejecutar obras de ámbito regional y proyectos de

desarrollo integral. Frente a la gestión ambiental el DNP (2013a, p. 34) plantea una interpretación en la cual relaciona el ordenamiento ambiental y la política ambiental como herramientas fundamentales de la planificación territorial, y ubica el papel de la Provincia como instancia articuladora para estructurar programas y proyectos de interés común, y articular visiones de desarrollo local y subregional frente al manejo de cuencas, ecosistemas estratégicos y gestión del recurso hídrico.

Aunque este estudio no tiene por objeto detenerse en este punto de las competencias, sí vale la pena mencionar la necesidad de separar en Colombia las tareas de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) como autoridad ambiental con ejercicios de planeación, vigilancia y control, de las de administración de los recursos naturales que comparte con los municipios, pero que ninguno de los dos alcanza. Surge la necesidad de que la Provincia administre áreas de interés ambiental como las que hacen parte del sistema de áreas protegidas, especialmente las de carácter regional, caso específico de Distritos Regionales de Manejo Integrado, por ejemplo.

Al respecto, es importante mencionar que efectivamente la planificación es una tarea central de la Provincia en una escala supramunicipal y en tópicos tan sustanciales como el ordenamiento territorial, y dentro de este lo ambiental tiene en Colombia la designación de ser «de mayor jerarquía», como lo indica el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, los servicios públicos, cuya gama es amplísima, y las obras y proyectos de desarrollo integral en el ámbito regional que le imprimen un carácter estratégico muy singular.

En opinión de algunos de los alcaldes que en 2018 ejercieron como presidentes de provincias en Antioquia, como es el caso del alcalde del municipio de Támesis, Alexander Zuluaga (comunicación personal, mayo, 2019), además de las definiciones de ley, por convicción, las provincias tienen que volverse «un gran instrumento de planeación territorial de manera colectiva y articulada», y recobrar principios constitucionales como la «descentralización y la

autonomía territorial». Planificación que «abarca una integralidad enorme de elementos estructurantes del Estado, desde el ordenamiento, las vocaciones, la tradición cultural de los territorios. Creo que la planificación territorial es la que detona la productividad de los territorios».

De igual forma, el alcalde de Marinilla y presidente de la Provincia de Aguas, Bosques y el Turismo, Edgar Villegas (comunicación personal, mayo, 2019), expresa que «para el caso de las provincias el primer mandato que se constituye es la verdadera planeación del territorio». Asimismo, el director ejecutivo de la Provincia del Agua, los Bosques y el Turismo en el Oriente Antioqueño, Wilder Echavarría (comunicación personal, mayo 2019), afirma que «las provincias en Colombia están pensadas para desarrollar esa función de planificación. La provincia debe comenzar a tejer vínculos en esa planificación territorial, en especial en el tema de los Planes de Ordenamiento Territorial a nivel subregional».

La mirada sobre la planificación ocupa un lugar significativo en el contexto de los EAT y para el caso de las provincias parece adquirir no solo una preponderancia, sino un significado y aplicación particular. Sobre este asunto se recalcará más adelante en el apartado 4.2 sobre la función planificadora de la Provincia.

En cuanto a la organización para la prestación de servicios públicos, la sola mirada a los servicios que prestan las localidades y que ameritan estructurarse y prestarse en la escala regional o supramunicipal, que puede incluir a la totalidad de municipios asociados o al menos a dos de ellos —transporte, educación, salud, domiciliarios de agua potable, saneamiento para el manejo de residuos sólidos y líquidos, y una categoría especial— ameritan que posibiliten y le den realce al desarrollo rural. Al respecto, el alcalde del municipio de Támesis, Alexander Zuluaga, (comunicación personal, mayo, 2019) le da un lugar privilegiado a la Provincia, haciendo parte de una ciudad región no conurbada dedicada a resolver problemas de la ruralidad, a diferencia del Área Metropolitana que debe resolver los de la ciudad. En la Provincia adquieren relevancia, según este

mandatario local, «construir procesos de resiliencia territorial, proyectos de vida digna y resolver asuntos territoriales en función de nuestras realidades geográficas».

Sobre la particular mirada del DNP (2013a) en el estudio realizado sobre la definición y función de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia, es amplia en la identificación de otras formas organizativas a través de las cuales prestar servicios públicos en la escala regional, pero evasiva en la precisión de que sea directamente la Provincia la prestadora de ellos y en plantear escenarios de servicios públicos concretos. Lo cual es necesario para establecer diferencias sustanciales con las AdeM y para garantizar una real descentralización en Colombia a través de la delegación de competencias de las entidades territoriales: nación, departamento y municipio.

Sobre las obras y proyectos de desarrollo integral de ámbito regional, se constituyen en el área más específica de la ejecución de acciones a corto plazo y en el cual el espectro de la contratación tiene su mayor concreción que, como se concluye en la experiencia de las AdeM, concentró su accionar, llevándolas incluso a separarse de su misión institucional, en tanto las acciones objeto de contratación derivaron en un sinnúmero de obras y actividades que en varios casos terminaron por ser objeto de tercerización de tareas de municipios y departamentos. Aunque también se destacan experiencias de proyectos de gran impacto vía convenios y contratos que lograron visibilizar e impactar sobre situaciones conflictivas, logrando o mitigando la estabilidad de diversos territorios, o facilitando ejercicios de planificación de impacto subregional, entre otras acciones destacadas.

En todo caso, la mirada de algunos burgomaestres de la Provincia sigue teniendo particular interés en las obras que de manera conjunta puedan desarrollarse en los municipios a través de la gestión conjunta que se logre en esta instancia, así lo expresa el alcalde de La Unión y presidente de la Provincia de la Paz, Hugo Botero (comunicación personal, alcalde de La Unión, abril, 2019):

«La asociatividad es precisamente para poder conseguir más recursos, los municipios aportan y el departamento da otro tanto, y entre todos se presentó un proyecto a la UE por valor de tres mil millones que ya se está ejecutando».

El ámbito regional connota una característica importante de destacar, en el sentido de que las obras y proyectos a ejecutar deben tener una jurisdicción mayor a la del Municipio, un campo de acción de una colectividad y de un territorio que pretende integrar un conjunto, constituir una unidad territorial con sentido e identidad. Es decir, no se trata de suplantar la acción municipal, las funciones y tareas cuya acción e impacto es de escala municipal, sino aquellas que demanden y requieran una acción mancomunada, en tanto la dimensión y proyección integra territorios de varios municipios, interviene un grupo poblacional que trasciende las fronteras locales y sus efectos se visualizan en el ámbito departamental, lo cual puede tener réplica en otras subregiones o provincias. Otra mirada es la que destaca las singularidades de los territorios y la oportunidad de que una institución como la Provincia facilite esta expresión: «La realidad de cada territorio puede ser distinta y lo que habrá que pensar es que tenga una alternativa a su medida, a la necesidad de cada región, una para enfrentar dificultades y limitaciones desde sus respectivos espacios territoriales y otra para potencializar sus fortalezas» (comunicación personal, Alexander Zuluaga, alcalde de Támesis, mayo, 2019).

El tema de contratación que le es inherente a todas las formas públicas del Estado es importante resaltarlo, pues en algunos casos de AdeM, e incluso de áreas metropolitanas, el tema contractual conllevó a realizar acciones de mínimo impacto y a convertirse en una agencia de empleos, de cuotas burocráticas y forma de sobrevivencia económica, asunto que deberá contemplar una revisión en la implementación de la figura de Provincia que la preserve de este tipo de actuaciones.

Otro elemento contemplado en la LOOT hace referencia a la financiación, aspecto en el cual se avanza, pero no lo suficiente,

dejando de nuevo un panorama de poca contundencia en la financiación de entidades que pueden facilitar la descentralización en Colombia. En este sentido, lo que define la Ley Orgánica es que las provincias se rigen por lo establecido en la Ley 617 de 2000 y 819 de 2003, acorde a los parámetros establecidos para los municipios. Trae una advertencia referente a que el financiamiento de las Provincias Administrativas y de Planificación no generarán cargos al Presupuesto General de la Nación, al Sistema General de Participaciones, ni al Sistema General de Regalías, lo cual alcaldes y concejales de las provincias que se han conformado en el departamento de Antioquia ven como una limitación que no tiene sentido, siendo el propósito generar alternativas para el mejor funcionamiento del Estado, la profundización de la democracia y consolidar escenarios de asociatividad realmente fortalecidos, por lo cual se tiene la iniciativa, tanto desde sectores ciudadanos como desde la institucionalidad local, departamental y nacional, de que se genere una ley de provincias que permita clarificar y dar mayor contundencia tanto a funciones y competencias como a la financiación de estas entidades administrativas y de planificación.

Sobre el particular, los presidentes de las cinco provincias reunidas en Guatapé el 10 y 11 de mayo de 2019 expresaron alternativas que deben ser llevadas unas al Plan de Desarrollo Nacional y otras a la Ley de Provincias que debe configurarse a la mayor brevedad posible, entre las que se cuentan:

- En materia de sobretasas, reglamentar bien sea una al Predial o a la gasolina.
- Generar un estímulo a la creación de provincias, por ejemplo, la financiación de los dos primeros años de funcionamiento.
- Fortalecimiento del Fondo de Cofinanciación para las Provincias.
- Modificación a la Ley 56 de 1981 para generar compensación de microcentrales eléctricas con destinación a las Provincias.

Expresan que las provincias representan una verdadera descentralización en el país y que la ley debe ser clara y explícita en delimitar el campo de competencias y las fuentes de financiación. Que los Gobiernos nacional y departamental pongan en ejecución las reglamentaciones que ya existen sobre reparto de competencias. El alcalde de Támesis, Alexander Zuluaga (comunicación personal, mayo, 2019), propone que se haga uso de potestades que tienen todos los alcaldes colocando impuesto de industria y comercio a los peajes. También se expresó en este espacio la posibilidad de que se reglamente por vía de ley repartos y compensaciones por plusvalía.

4.1.4.1. Antioquia y sus nuevas Provincias Administrativas y de Planificación

En este contexto constitucional y legal, el departamento de Antioquia ha tomado la iniciativa de crear nuevas provincias, y entre 2016 y 2019 se han conformado cinco, además en proceso de conformación hay otra más en el nordeste antioqueño. Hacen parte de las ya creadas tres en la subregión de Suroeste y dos en el Oriente antioqueño. Asimismo, se estableció la Ordenanza 68 de 2017 como una norma marco a través de la cual define la forma de integrarse una provincia, los hechos provinciales que la constituyen, los órganos de dirección y la forma de funcionar, las competencias que les definió la Ley 1454 de 2011 y algunos instrumentos de financiación.

Las provincias creadas tienen diferente cantidad de municipios y fechas de constitución, como se puede observar en la tabla 3, así como formas diversas de implementar capacidades institucionales múltiples. En algunos se conjugan entidades locales de diversa categoría, en otros se refleja un conjunto más homogéneo de categorías menores. También las características geográficas, económicas y socioculturales son más homogéneas en algunas y en otras presentan contrastes, diversidades y complementariedades.

Tabla 3. Provincias Administrativas y de Planificación (PAP) en Antioquia.

PAP	Ordenanza	Municipios que la integran
Provincia de Cartama Suroeste	Ordenanza 54 de diciembre de 2016	Jericó, Támesis, Montebello, Pueblo Rico, Valparaíso, Caramanta, Tarso, Fredonia, Venecia, Santa Bárbara y La Pintada (11)
Provincia de Penderisco y Sinifaná Suroeste	Ordenanza 4 de marzo de 2018	Amagá, Angelópolis, Anzá, Betulia, Caicedo, Concordia, Titiribí y Urrao (8)
Provincia de San Juan Suroeste	Ordenanza 5 de marzo de 2018	Andes, Betania, Ciudad Bolívar, Hispania, Jardín y Salgar (7)
Provincia de la Paz Oriente	Ordenanza 6 de marzo de 2018	Argelia, Nariño, La Unión y Sonsón (4)
Provincia del Agua, Bosques y el Turismo Oriente	Ordenanza 11 de julio de 2018	Alejandría, Cocorná, Concepción, Granada, Guatapé, El Peñol, Marinilla, San Carlos, San Francisco, San Luis, San Francisco, San Vicente, San Rafael (13)
Provincia Minero Agroecológica	Ordenanza 30 de septiembre de 2019	Yolombó, Yalí, Vegachí, Remedios y Segovia (5)

Fuente: elaboración propia. * La Ordenanza 68 de enero de 2017 establece el marco general para la creación y organización de Provincias Administrativas y de Planificación (PAP) en Antioquia. La Ordenanza 25 de 2017 integra dos representantes de concejales en la Junta Directiva de las Provincias.

La experiencia de Antioquia es una pequeña muestra de la riqueza y diversidad que se puede encontrar en el país. Vía esta experiencia y la amplia trayectoria histórica de la figura de Provincia en otros departamentos, ya se está avanzando en otros territorios, como es el caso del departamento de Santander. En este pequeño periodo de tiempo, las provincias creadas empiezan a detectar fortalezas y debilidades en esta figura administrativa y de planificación, y vislumbran la necesidad de contar con una ley de provincias que permita clarificar su campo de actuación, las convergencias y diferencias con otros esquemas asociativos como las AdeM y las áreas metropolitanas. Una de las debilidades más notoria es la financiación.

4.1.4.1.1 Reglamentación de las Provincias en Antioquia: Ordenanza 68 de 2017

Esta ordenanza establece el marco general para la creación y organización de Provincias Administrativas y de Planificación en el departamento de Antioquia. Contiene 31 artículos y en el artículo 2 hace la advertencia de que esta es una norma que define un régimen transitorio:

Para las Provincias administrativas y de planificación en su calidad de esquema asociativo territorial y ante los vacíos normativos, se tendrán en cuenta para su organización, funcionamiento y administración y mientras que se expidan las normas pertinentes, las figuras, instrumentos, componentes y mecanismos pertenecientes a otros esquemas asociativos territoriales. Lo anterior, en especial a los aspectos relacionados con la finalidad, objeto, naturaleza jurídica, conformación, competencias, funciones, constitución, hechos provinciales y criterios para su determinación, planes estratégicos, órganos de dirección, administración, periodo, sesiones, iniciativa, quórum y votación, junta provincial, consejo provincial, patrimonio y rentas, actos y contratos, entre otros inherentes a esta clase de entidad pública.

En este caso, la Asamblea de Antioquia toma precauciones a la hora de reglamentar el tema de las Provincias y se acoge a una amplia normatividad que sobre diversos esquemas asociativos posee el

Estado colombiano, el cual se soporta en la autorización que hace la Constitución y la LOOT al expresar que son las Asambleas quienes tienen la potestad de crearlas. Esta norma departamental avanza en varios asuntos importantes que vale la pena destacar:

1) Establece un procedimiento detallado para la creación de las provincias: frente a la iniciativa de creación, especifica que los promotores deberán elaborar un proyecto de constitución en el que se detalle como mínimo los municipios que la integrarán y las razones que justifiquen su creación. Proyecto que deberá ser entregado a los Concejos Municipales para que autoricen la participación del municipio en la Provincia Administrativa y de Planificación mediante acuerdo municipal. Los alcaldes que integrarán la Provincia entregarán los respectivos acuerdos al gobernador para que, previa revisión de estos, proceda a radicar el respectivo Proyecto de Ordenanza y la Asamblea Departamental procederá al respectivo estudio, debate y decisión final de creación.

2) Respecto a la financiación y el funcionamiento: establece que el Departamento aportará a las Provincias el porcentaje de los ingresos corrientes que determine la Asamblea y los municipios los mismos porcentajes que determinen los Concejos respectivos, con el propósito de financiar las rentas ordinarias de la Provincia, teniendo en cuenta el marco fiscal de mediano plazo.

3) Sobre la jurisdicción y el domicilio: plantea la Ordenanza que la sede de la Provincia será la del municipio que tenga la presidencia o la que establezca el organismo de dirección competente, es decir, que tendrá el carácter de rotativa.

4) Incentivos para la creación de provincias: al respecto, el compromiso se expresa como una gestión ante el Gobierno nacional para que promueva la creación de provincias a través de incentivos.

5) Actuaciones y actividades: en el artículo 12 de la Ordenanza se despliega una larga lista de 21 tareas referidas a elaborar e implementar el Plan Estratégico; identificar y reglamentar los «hechos provinciales»; promover la articulación de la planeación

con los diferentes entes que la conforman, con el Departamento, la Nación y sus instrumentos, en particular del POT; del ordenamiento y planificación de recursos naturales en el marco del Sistema Nacional Ambiental; y promover la gestión de acciones en este ámbito, prestar de manera subsidiaria algún servicio público si no existe régimen reglamentario o cuando este facilite que lo haga la Provincia de manera oficial.

6) También plantea que con base en el ordenamiento jurídico pueda participar en la constitución de entidades públicas, mixtas o privadas destinadas a la prestación de servicios públicos, o que lo pueda hacer directamente la Provincia cuando las necesidades lo ameriten.

7) Gestionar, impulsar y ejecutar obras y proyectos de ámbito provincial que estén contemplados en el Plan Estratégico Provincial, o las que sean necesarias para apoyar a los municipios cuando se les presente situaciones de emergencia o calamidad y, en todo caso, que conduzcan al desarrollo integral de la Provincia; en este campo también orienta a adelantar proyectos de fortalecimiento fiscal y administrativo; en caso de estar facultados en los municipios de su territorio, elaborar el Plan de Transporte acorde a lo que define la Ley 105 de 1993 y en coordinación con las autoridades municipales, departamentales y regionales respectivas; y en la medida que la legislación lo permita, ser autoridad de transporte y de servicios públicos en su jurisdicción.

8) Dispone un marco de actuación referido al ámbito de la contratación, de la gestión de recursos de cooperación internacional, nacional, departamental, municipal, además de la conformación público-privada, además de espacios de concertación entre los diferentes entes. Concluye estableciendo que otras autoridades podrán delegar competencias y asignarle los respectivos recursos para el adecuado funcionamiento (art. 12). También plantea en la parte final del artículo en referencia que la Provincia puede participar en el programa de delegación de competencias diferenciadas en aquellas que las provincias estén en capacidad de asumir.

9) Hechos provinciales y criterios para la determinación de los hechos provinciales: en este punto la Ordenanza retoma los elementos que las Áreas Metropolitanas establecen como «hechos metropolitanos», definidos como los fenómenos económicos, sociales, tecnológicos, ambientales, físicos, culturales, territoriales, políticos o administrativos, y además dice que constituyen «hechos provinciales» si cumplen criterios relacionados con el alcance territorial, eficiencia económica, capacidad financiera, capacidad técnica, organización política administrativa e impacto social.

10) Plan Estratégico Provincial: este plan se constituye en la ruta de navegación y la norma en referencia plantea que contiene el marco estratégico general de largo plazo con visión regional integrada, con el propósito de implementar un sistema de coordinación, direccionamiento y programación de desarrollo provincial-regional y de desarrollo sustentable de los municipios que integran la Provincia. Indica que en su formulación deben recogerse directrices sectoriales de los planes de desarrollo de los diferentes ámbitos territoriales y políticas sectoriales de los documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), y establece que se tendrán en cuenta en la formulación y aprobación con espacios de participación e integración de sectores sociales, políticos, académicos y productivos, entre otros, con el propósito de que los ciudadanos se apropien del instrumento.

11) Órganos de dirección: los cuerpos directivos del esquema asociativo se componen de una Junta Provincial, su presidente, el director, un Consejo Provincial de Planeación y la Secretaría Técnica. La junta se integra por el gobernador o su delegado, los alcaldes que la conforman. Posteriormente, la Ordenanza 25 de 2017 aprobó que también la integraran dos representantes de los concejales.

12) Atribuciones de la Junta Provincial: al respecto se plantean cinco tareas principales: a) la declaratoria de los hechos provinciales y adopción del Plan Estratégico; b) autorizar la prestación de servicios públicos de manera subsidiaria y autorizar la participación de la Provincia en la constitución de entidades públicas, mixtas o

privadas destinadas a la prestación de servicios públicos cuando las necesidades de la región lo ameriten; c) proponer a los Concejos la declaratoria de utilidad pública o de interés social de inmuebles necesarios para atender necesidades previstas en el Plan Estratégico Provincial y decretar cobro de valorización; d) expedir el presupuesto anual de rentas y gastos de la Provincia, y apoyar el fortalecimiento fiscal, la unificación integral o la armonización de sistemas tributarios locales; e) autorizar al representante legal para celebrar contratos, convenios y alianzas para el funcionamiento y cumplimiento del objeto institucional, para negociar empréstitos, fiducias, ejecutar obras por el sistema de concesión, definición de planta de personal, escala de remuneración, y autorización para que la provincia participe en sociedades, asociaciones, corporaciones y fundaciones.

13) Presidencia de la Junta: contempla esta norma que será ejercida por uno de los alcaldes que integran la Provincia, elegido en la Junta para el periodo que definan los estatutos de cada una y las potestades se establecen como las propias asignadas al presidente del Área Metropolitana y las que definan los estatutos de cada Provincia.

14) Consejo Provincial de Planeación: reitera la homologación con lo establecido para este órgano en la Ley de Áreas Metropolitanas, la cual a su vez considera que lo integran los secretarios de despacho de las oficinas de planeación municipal.

15) Patrimonio y rentas: define su integración con aportes de los entes territoriales que la integran, destinaciones que definan la ley, ordenanzas y acuerdos municipales, donaciones, ingresos por obras y proyectos que ejecute, resultado de Contratos Plan que le sean delegados y los que percibe en desarrollo de su objeto.

16) Control fiscal, contratación, actos administrativos y el control jurisdiccional: rigen las leyes y reglamentaciones estipuladas por ley y ante las entidades y estructuras definidas en el Estado colombiano.

Cuadro 2. Distribución de funciones por cargos en provincias Antioquia.

Junta Directiva	Presidente Junta	Director	Consejo Provincial de Planeación (CPP)
a) La declaratoria de los hechos provinciales y adopción del Plan Estratégico.	Se homologan las establecidas para el presidente de la Junta Metropolitana en lo que aplique para la Provincia: Ley 1625 de 2013, Art. 23.	No se establecen en la Ordenanza funciones para los directores. Las define cada Provincia en sus estatutos.	Se homologan las establecidas para este organismo en la Ley de Áreas Metropolitanas. Ley 1625 de 2013, Art. 26.
b) Autorizar la prestación de servicios públicos de manera subsidiaria y autorizar la participación de la Provincia en la constitución de entidades públicas, mixtas o privadas destinadas a la prestación de servicios públicos cuando las necesidades de la región lo ameriten.	a) Presidir la Junta. b) Convocar a sesiones extraordinarias. c) Presentar a la Junta una terna de candidatos para la selección del director. d) Convocar a los presidentes de los Concejos para elegir dos representantes de los concejales.		a) Preparar, elaborar y evaluar los planes de la entidad. b) Recomendar los ajustes que deban introducirse en los respectivos planes.
c) Proponer a los Concejos la declaratoria de utilidad pública o de interés social de inmuebles necesarios para atender necesidades previstas en el Plan Estratégico Provincial y decretar cobro de valorización.	e) Presentar a la Junta Metropolitana los Proyectos de Acuerdo de su competencia para el normal desarrollo de la gestión de la Provincia. f) Sancionar o someter a la revisión del Tribunal de lo Contencioso Administrativo los Acuerdos Provinciales, cuando los considere contrarios al orden jurídico.		

Cuadro 2. (Continuación)

Junta Directiva	Presidente Junta	Director	Consejo Provincial de Planeación (CPP)
d) Expedir el presupuesto anual de rentas y gastos de la Provincia y apoyar el fortalecimiento fiscal, la unificación integral o la armonización de sistemas tributarios locales.	g) Adoptar mediante Decreto Provincial, el Plan Estratégico, el Plan de Inversiones y el Presupuesto Anual de Rentas y Gastos, cuando luego de ser presentados en debida forma no hayan sido aprobados por la Junta.		
e) Autorizar al representante legal para celebrar contratos, convenios y alianzas para el funcionamiento y cumplimiento del objeto institucional, para negociar empréstitos, fiducias, ejecutar obras por el sistema de concesión, definición de planta de personal, escala de remuneración, autorización para que la provincia participe en sociedades, asociaciones, corporaciones y fundaciones, nombramiento del director de la Provincia.	h) Promover la formulación del Plan Estratégico. i) Reglamentar por medio de decretos los acuerdos que expida la Junta Provincial cuando sea necesario. j) Delegar en el director las funciones que determine la Junta Metropolitana. K) Aceptar o no la renuncia que presente el director del Área Metropolitana. l) Las demás que le asigne la Ley 105, estatutos y la Junta Metropolitana.		

Fuente: elaboración propia a partir de la Ordenanza 68 de 2017, Asamblea Departamental de Antioquia.

La Ordenanza 68 de 2017 establecida por la Asamblea Departamental de Antioquia permite ciertos avances, sin embargo, se nota tímida y la creatividad y posibilidades que le da la Constitución y la LOOT se ven retraídas y adscritas en varios de los elementos a las normas existentes, en particular de las referidas a las áreas metropolitanas, lo cual limita su alcance y, sobre todo, la visión que permita separar el lugar de la una y de la otra, pues de lo que se trata —y es el reto más importante en materia de descentralización— es de ubicar el rol, objeto, propósito, funciones y competencias de los diferentes esquemas de asociatividad territorial que se tienen en Colombia.

Además de esta norma marco de referencia para orientar la creación de las provincias en este departamento, se ha venido dando la aprobación de cada Provincia por separado. En este caso, la Provincia de Cartama en el Suroeste antioqueño fue la primera en irrumpir en el escenario jurídico, la cual fue creada por ordenanza 54 de 2016, y le siguieron en 2018 otras cuatro Provincias, dos en la misma subregión, Penderisco y Sinifaná y la de San Juan, y en Oriente la Provincia de la Paz y la del Agua, los Bosques y el Turismo.

4.1.4.2. El departamento de Santander y sus nuevas Provincias Administrativas y de Planificación

Otro departamento que viene avanzando en esta ruta es Santander, donde también se tiene normatividad para la creación de provincias. En este caso, la Asamblea aprobó la Ordenanza 9 de 2019, mediante la cual se crearon siete provincias denominadas «comunas»: García Rovira, Guanentá, Yariguíes, Soto Norte, Vélez y Metropolitana. A su vez, el gobernador reglamentó mediante el Decreto 142 de mayo de 2019 y los 84 municipios que integran el departamento realizaron el procedimiento establecido en la LOOT ante sus respectivos Concejos con el fin de autorizar al municipio a pertenecer a una de las provincias. Un detalle en esta Ordenanza es

que también autorizó modificar la bandera y el escudo del departamento para adicionarle siete estrellas, las cuales representan las siete provincias, lo cual es un elemento simbólico que da cuenta de la relevancia de la decisión.

Este es un proceso diferente al de Antioquia, el cual tiene una Ordenanza Marco y deja que cada provincia se vaya conformando una a una, mientras que Santander define de una vez las siete provincias que componen el departamento y los municipios que integran cada una. En el primer caso, no se sabe cuántas provincias puedan llegar a constituirse, siendo la voluntad y el esfuerzo de los grupos de municipios, en cabeza de sus líderes políticos, principalmente alcaldes y concejales, quienes hagan la tarea de autoconvocarse, organizarse y generar los acuerdos necesarios que lleven a la conformación de cada provincia, lo cual establece un escenario más exigente y en el que el trámite puede ser mucho más largo, y que dependerá de las alianzas políticas de ese momento. En el segundo caso, el procedimiento es más breve, en tanto la decisión de cada municipio es realizar el procedimiento en cada Concejo para adherirse a la Provincia definida en la Ordenanza.

Por ello, para Antioquia el tema de los «hechos provinciales» adquiere relevancia como criterios para tener en cuenta a la hora de definir una Provincia, así como el mecanismo para justificar mediante un proyecto las razones que motivan la asociatividad de los municipios interesados.

La reglamentación del funcionamiento de la Provincia en el caso de Santander se establece mediante el Decreto 142 de mayo de 2019, compuesto por quince artículos, del cual se pueden resaltar los siguientes elementos:

1) Objeto: define como tal el desarrollo económico y social del territorio a través de la organización y ejecución conjunta de la prestación de servicios públicos de forma eficiente, la ejecución de obras de ámbito regional y la ejecución de proyectos de desarrollo integral, así como la gestión ambiental.

2) Funciones administrativas y de planificación: destaca la elaboración, implementación y actualización del Plan Prospectivo de la Provincia; la articulación de la planeación entre las entidades que la conforman; impulsar planes, programas y proyectos que sean de interés mutuo de las entidades que la conforman; ejecutar la prestación de servicios supralocales a las entidades que la conforman y que ellas le deleguen; promover la incorporación del componente departamental y provincial en los POT, de desarrollo y en los instrumentos de planificación que los desarrolle o complemente; participar en la planificación de los recursos naturales contemplados en el Sistema Nacional Ambiental, conforme a las leyes que rigen la materia; gestionar recursos de cofinanciación en todos los ámbitos; promover la adopción de mecanismos de integración; gestionar proyectos de ámbito regional a partir de los ámbitos de su competencia o utilizando mecanismos de asociación que permita la ley; y las demás competencias que les delegue la ley.

3) Patrimonio, rentas y recursos de la Provincia: las formas de financiación corresponden a las tradiciones de aportes de las entidades que la conforman, cofinanciación de entidades de todos los ámbitos, los que defina el Gobierno nacional, cofinanciación, donaciones, los de convenios y contratos.

4) Órganos de dirección y administración: en el departamento de Santander las provincias tienen para su funcionamiento un Consejo Directivo, director ejecutivo, Comité Técnico Asesor y un Consejo Provincial de Planeación. El Consejo Directivo, integrado por el gobernador o su delegado y los alcaldes de los municipios que integran la Provincia. El director ejecutivo es el representante legal y en esta norma se deja establecido el perfil profesional que debe cumplir quien sea elegido como tal. El Comité Técnico Asesor está integrado por los secretarios de Planeación de cada municipio y el secretario de Planeación Departamental o su delegado; en el caso de la Provincia Metropolitana, también hace parte de este comité el director del Área Metropolitana de Bucaramanga o su delegado. El

rol de este comité es asesorar a la Provincia. El Consejo Provincial de Planeación está integrado por los presidentes de los Consejos Territoriales de Planeación (CTP) y tiene las mismas funciones de los CTP o las que determine la legislación.

5) Definición de estatutos: el Consejo Directivo, mediante acto administrativo y en consenso entre sus integrantes, define y adopta los estatutos internos que regirán a la Provincia Administrativa y de Planificación.

6) Informes director ejecutivo: el director ejecutivo deberá rendir informes anuales a la Asamblea Departamental sobre la constitución y el desarrollo de la gestión de la provincia.

7) En cuanto a la definición de funciones de cada uno de los órganos establecidos, a continuación se muestran de manera comparada.

Cuadro 3. Funciones por cargos de las provincias en Santander.

Consejo Directivo	Director ejecutivo	Comité Técnico Asesor	Consejo Provincial de Planeación
1. Aprobar el Plan Prospectivo de la PAP.	1. Coordinar la elaboración del plan Prospectivo, someterlo a consideración del Consejo Directivo, previo concepto técnico del Comité Asesor.	1. Emitir concepto técnico del Plan Prospectivo de la PAP.	Expedir su propio reglamento interno. Ejercer las funciones establecidas para los CTP (Ley 152 de 1994, art. 35 y 12) y adaptadas a la PAP: 1. Analizar y discutir el proyecto del Plan Prospectivo de la PAP.
2. Aprobar el Plan de Acción de la PAP.	2. Coordinar la elaboración del Plan de Acción, someterlo a consideración del Consejo Directivo, previo concepto técnico del Comité Asesor.	2. Asesorar al director en el proceso de formulación y actualización del inventario de programas y proyectos.	2. Organizar y coordinar una amplia discusión provincial sobre el proyecto del Plan Prospectivo de la PAP mediante la organización de reuniones nacionales y regionales con los CTP.

Cuadro 3. (Continuación).

Consejo Directivo	Director ejecutivo	Comité Técnico Asesor	Consejo Provincial de Planeación
3. Nombrar el director de la PAP.	3. Formular y actualizar el inventario de programas y proyectos de la PAP.	3. Proponer a las Administraciones municipales, los programas y proyectos a incluirse en sus respectivos Planes de Desarrollo.	3. Absolver las consultas que sobre el Plan formule el Gobierno nacional o las demás autoridades de planeación durante la discusión del proyecto del Plan.
4. Aprobar la política general de la entidad que presente el director ejecutivo.	4. Articular acciones del sector público y privado que apoyen los objetivos de la PAP en la ejecución de su Plan Prospectivo.	4. Realizar el seguimiento y monitoreo a los programas y proyectos de la PAP.	4. Formular recomendaciones a las demás autoridades y organismos de planeación de la provincia sobre el contenido y la forma del Plan.
5. Conocer las evaluaciones semestrales que presente el director ejecutivo.	5. Preparar el proyecto de inversión y funcionamiento de la PAP.	5. Proponer las partidas necesarias para el funcionamiento y la inversión de la PAP.	5. Conceptuar sobre el proyecto del Plan Prospectivo de la provincia elaborado por el director.
6. Adoptar la estructura interna de la entidad.	6. Empezar gestiones que articulen la acción de los municipios y del departamento alrededor de objetivos colectivos y la ejecución de proyectos de impacto provincial.	6. Proponer un esquema de articulación de los planes de ordenamiento de los municipios que conforman la Provincia.	
7. Aprobar el presupuesto de inversión y funcionamiento.		7. Asesorar al Consejo Directivo en aspectos técnicos relevantes.	

Cuadro 3. (Continuación).

Consejo Directivo	Director ejecutivo	Comité Técnico Asesor	Consejo Provincial de Planeación
8. Cumplir con los estatutos internos.			
9. Aprobar el ingreso o salida de una entidad territorial o la disolución de la PAP, contando con el consenso de los integrantes.			
10. Definir el domicilio de la PAP.			

Fuente: elaboración propia a partir del Decreto 142 de 2019, Asamblea Departamental de Santander.

De estos dos ejercicios se destacan dos formas de concebir y desarrollar las potestades otorgadas por la constitución y la LOOT para la conformación de provincias, de los cuales se pueden observar elementos complementarios y formas de asumir esta función asignada a las Asambleas Departamentales, en los que también se destaca la preminencia de la tarea planificadora de estas entidades sobre la cual se establece la importancia de la articulación entre las diferentes entidades que se integran en la Provincia, así como con entidades de los ámbitos departamental y nacional. También presentan estos ejercicios departamentales el énfasis de la tarea planificadora en la formulación e implementación de un plan regulador para el caso de Antioquia, denominado Plan Estratégico y en el de Santander Plan Prospectivo.

En cuanto a la conformación de las provincias, Antioquia establece una línea de integración una a una, definiendo criterios

para su conformación en los «hechos provinciales» y a través de un proyecto que debe ser previo a la conformación, y en el que se muestre la voluntad y criterios de vinculación de los municipios que se van a agrupar, lo cual hace impredecible la cantidad que se van a constituir y por la dinámica que se lleva es posible concluir que será superior al de las nueve subregiones que tiene establecidas, ya que de las cinco constituidas hasta el presente, tres están dentro de la subregión de Suroeste y dos en la de Oriente. Santander, por su parte, mediante Ordenanza 9 de 2019 crea siete provincias para el departamento, dejando establecidas de una vez su composición.

Respecto a la estructura de funcionamiento también se encuentran diferencias. Las de Antioquia tienen una Junta Provincial, un presidente, director y Consejo Provincial de Planeación, mientras que en Santander su estructura es de un Consejo Directivo, director ejecutivo, Comité Técnico Asesor y Consejo Provincial de Planeación. En el primer caso, en la Junta Directiva, además del gobernador y los alcaldes, hay una representación a nombre de dos concejales —no ejercida por ellos mismos—, a lo cual en las entrevistas realizadas a los alcaldes de La Unión y de Támesis nombran como la participación en representación de la ciudadanía; el alcalde presidente es elegido entre sus integrantes y allí se ejerce el domicilio de la Provincia, lo cual la hace rotativa. Por su parte, en Santander el Consejo Directivo está conformado únicamente por los alcaldes y el gobernador o su delegado y tiene dentro de sus funciones definir el domicilio, en este caso, dado que no se tiene Presidencia, el domicilio puede tender a ser más estable.

La mayor diferencia se presenta en lo que ambos departamentos denominan Consejo Provincial de Planeación, en vista de que en Antioquia lo integran los secretarios de Planeación, mientras que en Santander son los presidentes de los CTP de los municipios que hacen parte de la Provincia; en este caso, abre un poco más la participación a otros actores y le otorga el mismo rol que cumplen

según las funciones otorgadas por la Ley 152 de 1994, relacionadas con ser un órgano de carácter consultivo que presenta concepto sobre los instrumentos de planeación y debe garantizar una amplia discusión sobre sus contenidos.

El rol de las Secretarías de Planeación de los municipios en ambos casos es el de asesores técnicos, con más claridades en las funciones en el caso del departamento de Santander, la cual debe acompañar tanto al director ejecutivo como al Consejo Directivo en las tareas del Plan Prospectivo dando un concepto técnico, en la estructuración del banco de programas y proyectos, en la formulación del presupuesto de inversiones y funcionamiento, en retroalimentar los ejercicios de Planes de Desarrollo con derroteros del ámbito provincial, y de proponer elementos de articulación para los POT. Es en este sentido, es mucho más dinámico el papel del Comité Técnico Asesor en Santander, integrado por secretarios de Planeación, que en el caso de Antioquia.

En cuanto al director ejecutivo, las exigencias de este cargo son claras y expresas en el Decreto 142 de 2019 de la Gobernación de Santander. Su rol es de dirigir y orientar la ruta de cada Provincia, y tiene como asesores al Comité Técnico; jerárquicamente depende del Consejo Directivo y como cuerpo de participación al Consejo Provincial de Planeación. Tres instancias a las que debe rendir informes y mantener una relación armónica. Además, anualmente debe presentar informe de gestión ante la Asamblea Departamental, espacio de alta complejidad política y que demanda una exigencia mayor en la presentación de estos informes.

El director, en el escenario del Departamento de Antioquia, es de manejo casi exclusivo de la Junta Directiva, posee alto grado de autonomía.

4.1.5 Alcance territorial de las provincias en Colombia

El aspecto territorial en Colombia tiene altos grados de complejidad, no solo por su geografía diversa, sino también por la variada

presencia de pueblos étnicos, por las múltiples concepciones culturales, las diferencias socioeconómicas, los desiguales de desarrollo, la concentración del urbanismo en un sector del país y una ruralidad intensa que empieza a ser reconocida para la delineación de políticas públicas más ajustadas a la pluralidad de realidades que encarna. Según el PNUD (2011, p. 18), «nuestro país es más rural de lo que queremos creer, pues tres cuartas partes de los municipios son predominantemente rurales (75%), allí vive el 31,6% de la población y sus jurisdicciones ocupan el 94,4% del territorio nacional». Esta expresión de complejidad se refleja de igual forma en los EAT y estos a su vez agregan otros elementos, como son los límites de la descentralización, en especial con relación a la financiación y la delegación de competencias.

En todo caso, el territorio tiene unas connotaciones singulares y para el caso colombiano se tornan sustanciales, dado que en su composición física se asocian climas, zonas de vida, potencialidades y restricciones naturales y económicas, factores de salubridad y composiciones socioculturales. En este mosaico de paisajes afloran las entidades territoriales como construcciones políticas en un entramado de intereses locales, regionales y nacionales, en los cuales hace presencia y se desarrolla el Estado colombiano.

La Cepal realizó un estudio sobre la configuración territorial de las provincias en Colombia, mediante el cual se desarrolla una mirada a las divisiones territoriales al interior de los departamentos con el propósito de ampliar la noción de ruralidad para explorar las relaciones de vecindad y las conexiones de los territorios provinciales rurales con los urbanos en Colombia (Ramírez y De Aguas, 2016, p. 5). El estudio resulta muy útil dada la tensión que se presenta en varios lugares del país entre las dinámicas urbanas y las rurales, y adicionalmente por la presión que actores políticos y promotores de actividades económicas urbanas le han venido dando a la creación de nuevas Áreas Metropolitanas en el país. Es el caso de Antioquia, en la que territorios como Urabá y Oriente antioqueño se encuentran en medio de las disputas entre figuras

como Provincia o Área Metropolitana. Caso contrario se presenta en el departamento de Santander, en la que el territorio del Área Metropolitana de Bucaramanga fue definido como Provincia Metropolitana a través de la Ordenanza 9 de 2019.

En la investigación se hace alusión a que los territorios rurales son definidos frecuentemente como el resto o residuo de los territorios urbanos; sin embargo, esta clasificación agrupa en una misma categoría a territorios muy diversos respecto a sus relaciones de proximidad y conexiones con las principales urbes, formas de tenencia y uso del suelo, geografía, entre otros (Ramírez y De Aguas, 2016, p. 5).

Resulta de vital importancia para el país, en un momento de transformaciones territoriales aceleradas, poder integrar en las figuras asociativas el carácter e identidad que estas pueden tener en relación con las formas del territorio, su vocación, potencialidades y la forma de gobierno en perspectiva de descentralización, democracia y ejercicio del poder; reconocer que «los territorios rurales cubren la mayor porción de la superficie del planeta y son germinadores de los recursos necesarios para la vida humana: agua, alimentos, tierra, oxígeno, energía y minerales, entre otros» (Ramírez y De Aguas, 2016, p. 7).

Se señala, entonces, la necesidad de un enfoque centrado en una escala intermedia que refleje las interdependencias entre los recursos naturales y los asentamientos humanos, reconociendo, de paso, que en Colombia las provincias constituyen una unidad de análisis que recoge dinámicas más agregadas que las de los municipios, es decir, los integra y muestra patrones más diferenciados y diversos que los de las visiones departamentales. Para ello se construye el Índice Demográfico de Urbanización (IDU), con ocho categorías de ruralidad definidas según los tiempos de viaje en automóvil por carretera principal hasta las cabeceras de las provincias urbanas. Esto permite realizar un análisis de las características de las provincias de Colombia y evidenciar las conexiones territoria-

les, redes y subredes de estas entidades territoriales (Ramírez y De Aguas, 2016, p. 5).

El resultado obtenido da cuenta de que en Colombia, y según las clasificaciones que propone el estudio, la mayoría de las provincias son rurales: 102 provincias que corresponden a 65,5%; por su parte, las provincias intermedias son 39 y representan 25,2%; y las urbanas son 14, 9,1% del total de las provincias. «No obstante, más de la mitad de la población se encuentra en las provincias urbanas. La otra mitad está distribuida en partes casi iguales entre las provincias intermedias y las rurales» (Ramírez y De Aguas, 2016, p. 6).

Es de claro conocimiento el intenso fenómeno del desplazamiento forzado y de las migraciones del campo a la ciudad que ha tenido Colombia, el primero fruto del fenómeno de La Violencia y el segundo más asociado a factores de atracción de las ciudades que han favorecido esta concentración de población urbana, pero también puede estar expresando el abandono y marginalidad que ha tenido y sigue manteniendo la ruralidad, los contrastantes aspectos de intervención que tiene y los desiguales factores de desarrollo que le han sido incorporados.

En este sentido, el estudio en referencia permite recrear el mundo de la institucionalidad, denominada para este caso Provincia, que hace uso de esta figura en asocio a otra clasificación, como son las subregiones, en unos departamentos, por ejemplo, en Antioquia, y en otros se refiere a la Provincia histórica que proviene del siglo xix, como es el caso de Nariño, Santander, Boyacá y Cundinamarca.

Se destaca en el estudio que las variables que con mayor frecuencia se usan para medir la ruralidad son la densidad poblacional y la distancia a la ciudad o gran centro urbano más cercano: «en la Unión Europea, por ejemplo, se consideran rurales las poblaciones con densidades menores a 100 hab/km²; mientras la OCDE lo establece en 150 hab/km², y el Censo de los Estados Unidos en 289 hab/km²» (Ramírez y De Aguas, 2016, p. 8).

En Colombia, la Ley 388 de 1997 define a través de los POT que son los municipios los responsables de establecer como suelo urbano aquel territorio que cuenta con infraestructura vial, garantía de abastecimiento de agua y redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado; y para el suelo rural establece que es aquel que no es apto para el uso urbano, o que su destinación corresponde a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas. Esta definición es la utilizada en la actualidad por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), y tiene un carácter operativo que facilita la recolección de información, pero no es suficiente para el diseño de políticas públicas de desarrollo rural (Castro y Col, citado en Ramírez y De Aguas, 2016, p. 9).

Se aduce en la investigación en mención que «una opción tradicional es definir las subregiones como las entidades administrativas territoriales oficiales», pero para el caso que se estudia se define la subregión como la ubicación cohesiva de las actividades económicas y de las personas, incorporándole las dimensiones geográficas del desarrollo (Ramírez y De Aguas, 2016, p. 10).

También el DNP (2015, p. 22), a través de la Misión para la Transformación del Campo, realizó un estudio en 2014 en el que se identifica la dificultad de una definición más clara sobre ruralidad en Colombia, así como la mirada dicotómica entre lo urbano y lo rural, y se propone una clasificación para identificar las relaciones de las ciudades con el campo, con la cual se buscó contar con elementos para la implementación de políticas de desarrollo rural y agropecuario. La metodología utilizada para la definición de lo rural contempló tres variables centrales: i) la ruralidad dentro del sistema de ciudades; ii) la densidad poblacional; y iii) la relación de población urbano-rural; variables que a su vez tienen una subclasificación de indicadores diversos con los cuales se logra una significativa referencia de las características y dinámicas de la ruralidad colombiana y su relación con los centros urbanos.

Se trata de un estudio estratégico para los análisis y orientaciones que sobre las relaciones urbano-rurales se proyecten en el ámbito de políticas, incluyendo las proyecciones de las provincias en el país. La clasificación logra dimensionar cuatro esferas: ciudades y aglomeraciones, intermedio, rural y rural disperso. Sin embargo, para este estudio el énfasis se mantiene en las propuestas de Juan Carlos Ramírez y Johan Manuel De Aguas (2016), por la agrupación supramunicipal de subregiones en Colombia, la cual permite identificar los conjuntos de municipios en cada departamento como una escala apropiada para este propósito, aunque no necesariamente la única.

Otros estudios «abogan por un enfoque centrado en una escala intermedia que refleje las interdependencias entre los recursos naturales y las poblaciones humanas» (Torre y Wallet, 2016, citados en Ramírez y De Aguas, 2016, p. 6). Así como otras miradas referidas al ordenamiento territorial y administrativo lo conciben como un «mecanismo para acercar el Estado central al territorio, y representa la facultad planificadora de los estados para lograr una organización sobre el espacio y la sociedad que lo habita» (MacDonald y Simioni, 1999, citados en Ramírez y De Aguas, 2016, p. 6).

Según la división territorial oficial del Departamento Nacional de Estadística (DANE), Colombia se divide en 141 provincias, esta división no es político-administrativa, sino que sirve para propósitos de recolección de información y, en ciertos departamentos, se mantiene su vigencia para la zonificación y administración de algunos servicios públicos (Ramírez y De Aguas, 2016, pp. 7-13). En la tabla 1 se muestra esta división.

Los departamentos que muestran la mayor cantidad de provincias son: Cundinamarca (15), Boyacá (13) y Antioquia (9); por su parte, las subregiones o provincias con mayor cantidad de municipios están en Antioquia en Suroeste (24), Oriente (23) y Norte (17), en Boyacá en Occidente (16) y Centro (15), y en Cundinamarca, la Provincia de Gavitá integra 12 municipios. También estos tres

departamentos son los que mayor cantidad de municipios poseen: Antioquia (125) —aunque en la tabla de referencia aparecen 119—, Boyacá (124) y Cundinamarca (116), lo cual los convierte en zonas con mucho dinamismo relacional entre ellos, de experiencias de asociatividad y de diversidad en las formas y presencias del Estado.

Luego están los departamentos que tienen entre 7 y 4 subregiones o denominadas Provincias, también es el grupo de los departamentos que mayor cantidad de municipios albergan. El tercer grupo corresponde a los departamentos con agrupaciones entre 3 y 1 Provincia —una sola zona con un municipio o varios—, entre los que se cuentan Arauca (3), La Guajira (3), Putumayo (3), Risaralda (3), Amazonas (2), Casanare (2), Guaviare (2), Vichada (2), Guainía (1), San Andrés y Providencia (1), Vaupés (1). Siendo los que mayor cantidad de municipios albergan, La Guajira (15), Risaralda (14), Putumayo (13). Por su parte, Casanare tiene 2 subregiones que integra a 19 municipios, también Amazonas posee 2 zonas con 11 núcleos entre municipios y corregimientos; Vaupés en una sola zona posee 6 municipios.

Esta distribución que da cuenta de la concentración de municipios y población en las tres cordilleras y las costas Atlántica —con excepción de La Guajira— y del Pacífico, y menor integración de municipios en las llanuras, la selva amazónica y el desierto de la Guajira, estos últimos concentran en mayor medida a los pueblos indígenas de Colombia y donde mayores áreas estratégicas ecológicas perviven como pulmones para el mundo.

4.1.6 Las provincias según su ruralidad

Con la metodología presentada, las provincias están agrupadas en tres grandes categorías: urbanas, intermedias —que a su vez se subdividen en periurbanas, cercanas o alejadas— y rurales —divididas a su vez en periurbanas, cercanas a urbana, cercanas a intermedia y alejadas o aisladas—. Cada categoría conforma un grupo cuyas provincias comparten patrones demográficos y espaciales simila-

res (Ramírez y De Aguas, 2016, p. 19). Con este indicador, más otros elementos como el tamaño de la población de cada provincia —o subregión— y la distancia entre las cabeceras de mayor tamaño, bien sea de la ciudad o del núcleo urbano más importante y próximo, y la respectiva cabecera de cada provincia se establece una clasificación de las diferentes subregiones en cada uno de los departamentos del país.

De esta información se retoman para el presente análisis las tres clasificaciones generales de urbana, intermedias y rurales que permiten una lectura de contexto apropiada para comprender las principales tendencias que se pueden observar en el territorio colombiano, útil para el presente trabajo en la medida que ayuda a extraer de esta clasificación la identificación de las agrupaciones en las que la actual Provincia en Colombia puede ser desarrollada y la tipología que de ellas se puede derivar. El primer elemento importante de esta clasificación es poder visualizar el alcance territorial en el que la ruralidad y las relaciones urbano-rurales cobran un papel protagónico, advirtiendo que en Colombia existen innumerables estudios de regionalización con otras variables que, a la hora de la definición del alcance territorial de una provincia, deberían ser tenidos en cuenta.

El estudio de Ramírez y De Aguas (2016) denomina provincias urbanas a algunas áreas alrededor de las trece ciudades y un municipio con población similar a la de ciudades pequeñas, como es el caso de Soacha (Cundinamarca), las cuales cuentan con una heterogénea cantidad de habitantes, entre 379 000 habitantes en Armenia y 7 980 000 en Bogotá. Para el análisis que se propone alrededor de la figura de Provincia en el marco de la LOOT, Ley 1454 de 2011, las ciudades y los conglomerados a su alrededor en los casos que se muestran en la gráfica 7 corresponden más a una dinámica metropolitana, de hecho, algunas de ellas en la actualidad se encuentran conformadas como tal y poseen normas de respaldo en su creación.

Gráfica 7. Provincias urbanas.

Cabecera mayor	Provincia	Departamento	IDU	Población (miles)
Bogotá	Bogotá	Bogotá	100,0	7.980
Medellín	Valle del Aburrá	Antioquia	91,9	3.822
Barranquilla	Norte	Atlántico	90,7	2.050
Cali	Sur	Valle del Cauca	84,8	3.200
Soacha	Soacha	Cundinamarca	83,4	562
Cartagena	Dique Bolivarense	Bolívar	79,1	1.336
Cúcuta	Oriental	Norte de Santander	78,5	863
Armenia	Capital	Quindío	77,6	379
Villavicencio	Capital	Meta	76,6	495
Santa Marta	Santa Marta	Magdalena	75,1	492
Pereira	Vertiente Oriental	Risaralda	74,5	801
Bucaramanga	Soto	Santander	73,6	1.247
Manizales	Centro	Caldas	73,2	555
Ibaqué	Ibaqué	Tolima	70,4	773

Fuente: tomado de Ramírez y De Aguas (2016, pp. 24-25).

Tabla 4. Provincias urbanas con agrupaciones de municipios en Colombia.

Departamento	Provincia	Cantidad de municipios y corregimientos	Provincias urbanas
Antioquia (1)	Valle de Aburrá	10	1
Atlántico (1)	Norte	5	1
Bogotá (1)	Bogotá	1	1
Bolívar (1)	Dique Bolivarense	14	1
Caldas (1)	Centro	5	1
Cundinamarca (1)	Soacha	2	1
Magdalena (1)	Santa Marta	1	1
Meta (1)	Capital	1	1

Tabla 4. (Continuación).

Departamento	Provincia	Cantidad de municipios y corregimientos	Provincias urbanas
Norte de Santander (1)	Oriental	6	1
Quindío (1)	Capital	3	1
Risaralda (1)	Vertiente Oriental	5	1
Santander (1)	Soto	15	1
Tolima (1)	Ibagué	11	1
Valle del Cauca (1)	Sur	10	1
Total		89	14

Fuente: elaboración propia a partir de Ramírez y De Aguas (2015).

En cuanto a las provincias intermedias se pueden apreciar dos significativas tendencias relacionadas con un grupo con población superior a 100 000 habitantes y otro pequeño grupo de 4 provincias con población menor a 100 000 habitantes, el cual condensa las mayores confluencias entre urbanismo y ruralidad. Son las zonas que en Colombia están sufriendo un fenómeno de suburbanización o de urbanización del campo cuya expresión territorial es la alta subdivisión predial y la mezcla de actividades económicas rurales con presencia de parcelaciones y centros poblados.

De las 39 provincias intermedias en sus tres categorías —intermedias periurbanas, intermedias cercanas a provincias urbanas e intermedias alejadas—, 35 (89,7%) tienen entre 118 000 habitantes y 676 000 —este es el caso de Urabá, con su centro principal en Apartadó—. Solo 4 provincias tienen menos de 100 000 habitantes: Circasia (Quindío), que hace parte de la Provincia del Norte con un único municipio; Sevilla (Valle del Cauca), en la Provincia de Oriente, integrada por 2 municipios; Pamplona (Norte de Santander), que integra la Provincia de Suroccidente, con otros 5 municipios; y San Andrés y Providencia, también con un solo municipio que obedece a otra lógica geográfica, cultural y económica.

De estas, 30 provincias están a máximo cuatro horas de distancia entre las cabeceras mayores de la provincia urbana (ciudades) y la intermedia, por lo cual se puede afirmar que la tendencia de las provincias intermedias es que poseen una dinámica de consolidación de población superior a 100 000 habitantes y se mueven en distancias relativamente cortas.

Aquí podría decirse que aparece un escenario que recrea la primera categoría de provincias en Colombia con sus respectivas subcategorías, con un papel o rol muy importante, se constituyen en las zonas de amortiguación de los impactos metropolitanos que generan los grandes centros urbanos del país; a su vez, podrían ser las proveedoras de servicios, comercio y otras actividades hacia las provincias rurales, convirtiéndose en provincias distribuidoras.

Tabla 5. Provincias intermedias en Colombia.

Departamento	Provincia	Cantidad de municipios y corregimientos	Provincias intermedias
Antioquia (3)	Bajo Cauca	6	3
	Oriente	23	
	Urabá	11	
Arauca (1)	Arauca-Arauquita*	2	1
Atlántico (2)	Sur	7	2
	Centro Oriente	7	
Bolívar (1)	Montes de María	7	1
Boyacá (3)	Centro	15	3
	Sugamuxi	13	
	Tundama	9	
Caldas (1)	Oriente	4	1
Caquetá (1)	Piedemonte	1	1
Casanare (1)	Occidente*	12	1
Cauca (2)	Centro	9	2
	Norte	10	

Tabla 5. (Continuación).

Departamento	Provincia	Cantidad de municipios y corregimientos	Provincias intermedias
Cesar (2)	Norte	6	2
	Sur	8	
Chocó (1)	Atrato	8	1
Córdoba (1)	Centro	2	1
Cundinamarca (4)	Alto Magdalena	8	4
	Sabana centro	9	
	Sabana occidente	10	
	Sumapaz	10	
Huila (1)	Norte	8	1
La Guajira (1)	Centro	4	1
Magdalena (1)	Norte	7	1
Meta (1)	Piedemonte	11	1
Norte de Santander (2)	Centro	7	2
	Suroccidente	6	
Quindío (2)	Norte	1	2
	Valle	3	
San Andrés y Providencia (1)	San Andrés y Providencia	1	1
Santander (1)	Mares	7	1
Sucre (2)	Montes de María	5	2
	Sabanas	9	
Valle del Cauca (4)	Centro	13	4
	Norte	16	
	Occidente	1	
	Oriente	2	
Total		298	39

Fuente: elaboración propia a partir de Ramírez y De Aguas (2016).

En el caso de las 102 provincias rurales se destacan: 48 son mayores de 101 000 habitantes —caso de la Provincia del Suroriente en el Tolima, cuya cabecera principal es Purificación— y menores de 419 000 habitantes —la Costa nariñense, cuya cabecera principal es Tumaco—. Las distancias entre cabeceras mayores de una provincia rural y una intermedia o urbana es de 0,7 horas —entre Finlandia y Armenia— a 17,2 horas —entre Puerto Carreño y Villavicencio—, pero una cantidad significativa tienen un desplazamiento de 2 horas. De otro lado, en cuanto a distancias, 85 provincias distan a 4 horas entre cabeceras mayores, 8 provincias tienen una distancia mayor a 4 horas y 9 provincias no tienen carretera o la comunicación es por mar, río o aire.

Estas provincias, en el marco de los alcances territoriales, constituyen otro gran grupo que ofrece un panorama en el que la figura de Provincia tiene un lugar preponderante, instaurando una institucionalidad que procura no solo visibilizar sus esencia natural, sino también contribuir al mejoramiento de las formas de administrar la relación de los recursos naturales con la presencia humana y las formas de hacer uso de estos recursos, que hace necesario y urgente identificar los límites de las extracciones y las devoluciones o compensaciones del mundo urbano y sus economías, un reconocimiento a sus habitantes, un mejoramiento sustancial de las condiciones de vida y el perfeccionamiento de sus formas de gobierno, de tomas de decisiones y relacionamientos sociales, económicas, culturales y políticas.

Tabla 6. Provincias rurales en Colombia.

Provincias Rurales en Colombia			
Departamento	Provincia	Cantidad de municipios y corregimientos	Cantidad de provincias
Amazonas (2)	Leticia	1	2
	Selva Amazónica*	10	

Tabla 6. Provincias rurales en Colombia.

Provincias Rurales en Colombia			
Departamento	Provincia	Cantidad de municipios y corregimientos	Cantidad de provincias
Antioquia (5)	Magdalena Medio	6	5
	Nordeste	10	
	Norte	17	
	Occidente	12	
	Suroeste	24	
Arauca (2)	Occidente	3	2
	Oriente*	2	
Atlántico (1)	Occidental	4	1
Bolívar (4)	Depresión Momposina	6	4
	Loba	7	
	Magdalena Medio Bolivarense	6	
	Mojana Bolivarense	6	
Boyacá (10)	Gutiérrez	7	10
	La Libertad	4	
	Lengupa	6	
	Márquez	10	
	Neira	7	
	Norte	9	
	Occidente	16	
	Oriente	8	
	Ricaurte	13	
	Valderrama	7	
Caldas (4)	Alto Occidente	5	4
	Alto Oriente	4	
	Bajo Occidente	5	
	Norte	4	

Tabla 6. Provincias rurales en Colombia.

Provincias Rurales en Colombia			
Departamento	Provincia	Cantidad de municipios y corregimientos	Cantidad de provincias
Caquetá (3)	Región Florencia	8	3
	El Caguán	5	
	Río	3	
Casanare (1)	Oriente	7	1
Cauca (3)	Occidente	3	3
	Oriente	8	
	Sur	12	
Cesar (2)	Central	7	2
	Noroccidental	4	
Chocó (4)	Darién	4	4
	Pacífico Norte	3	
	Pacífico Sur	4	
	Darién	4	
Córdoba (6)	Alto Sinú	2	6
	Bajo Sinú	5	
	Costaneras	6	
	Sabanas	4	
	San Jorge	8	
	Sinú medio	4	
Cundinamarca (10)	Almeidas	7	10
	Bajo Magdalena	3	
	Gualivá	12	
	Guavio	8	
	Magdalena Centro	7	
	Medina	2	
	Oriente	10	
	Río Negro	8	
	Tequendama	10	
	Ubaté	10	

Tabla 6. Provincias rurales en Colombia.

Provincias Rurales en Colombia			
Departamento	Provincia	Cantidad de municipios y corregimientos	Cantidad de provincias
Guainía (1)	Guainía	9	1
Guaviare (2)	Norte	2	2
	Sur	2	
Huila (3)	Centro	15	3
	Occidente	5	
	Sur	9	
La Guajira (2)	Norte	2	2
	Sur	9	
Magdalena (3)	Centro	6	3
	Río	9	
	Sur	7	
Meta (3)	Ariari Norte	9	3
	Ariari Sur	5	
	Río Meta	3	
Nariño (5)	Centro	10	5
	Centro occidente	13	
	Costa	10	
	Norte	17	
	Sur	14	
Norte de Santander (3)	Norte	4	3
	Occidente	10	
	Suroriente	7	
Putumayo (3)	Norte	7	3
	Sur	5	
	Puerto Leguizamo	1	
Quindío (2)	Cordilleranos	3	2
	Fría	2	

Tabla 6. Provincias rurales en Colombia.

Provincias Rurales en Colombia			
Departamento	Provincia	Cantidad de municipios y corregimientos	Cantidad de provincias
Risaralda (2)	Vertiente Occidental	7	2
	Vertiente Pacífico	2	
Santander (5)	Comunera	16	5
	García y Rovira	13	
	Guanentá	17	
	Vélez sur	16	
	Vélez Norte	3	
Sucre (3)	Mojana	3	3
	Morrosquillo	5	
	San Jorge	4	
Tolima (5)	Norte	7	5
	Oriente	5	
	Sur	9	
	Suroriente	7	
	Nevados	8	
Vaupés (1)	Vaupés	6	1
Vichada (2)	Puerto Carreño	1	2
	Llanura	3	
Total		690	102

Fuente: elaboración propia a partir de Ramírez y De Aguas (2016).

En síntesis, el estudio de Ramírez y De Aguas (2016) contribuye a tener un panorama nacional respecto de las configuraciones territoriales que tienen los diferentes departamentos con sus subdivisiones internas que en este documento se han dado en llamar provincias y que bajo las variables e indicadores utilizados permiten identificar elementos significativos a la hora de delimitar y configurar provin-

cias a la luz de la LOOT, teniendo en cuenta relaciones de cercanía, de conglomeraciones, de flujos a partir de medios de comunicación y transporte, entre otras variables y categorías valiosas.

Un asunto que llama la atención es que el mapa de Colombia, bajo los criterios que plantea el presente estudio, es el resultado de la configuración de tres dinámicas centrales: la metropolización, principalmente alrededor de ciudades y de algunos municipios particulares; la urbanización del campo en las zonas intermedias; y una todavía amplia y diversa ruralidad. En las zonas intermedia y rural la actual definición de provincias tiene toda la pertinencia para desarrollarse y de cumplir un papel trascendental como una institución estatal que genere integración y cohesión territorial entre el mundo urbano y rural, y que visibilice y equilibre las dinámicas rurales, incluso para la ruralidad —denominada lejana—. Lo prudente es reconocer la figura de resguardos indígenas y avanzar en lo que en la Constitución Política se denomina Entidades Territoriales Indígenas (ETI), o reconocer que serían provincias interétnicas con una forma diferente en sus estructuras administrativas, de competencias y de financiación, en las cuales el componente de ordenamiento territorial reconozca en la biodiversidad y conservación de selvas un asunto primordial.

Gráfica 8. Provincias urbanas, intermedias y rurales.



Fuente: elaboración propia a partir de Ramírez y De Aguas (2016).

Otro asunto relevante es la participación de los municipios en la estructura provincial. Al inicio de este apartado se hace mención y se detalla las alta, mediana o baja presencia de estas localidades en los diversos departamentos del país. Dado que el municipio es a la luz de la Constitución de 1991 la célula fundamental del Estado colombiano y a partir del cual se construyen las figuras de asociatividad de áreas metropolitanas, AdeM y provincias, es sustancial para avanzar en una real y sólida descentralización en Colombia, y reconocer las dinámicas sociopolíticas y territoriales que se están dando a su alrededor.

Es elocuente la distribución que se puede observar en las categorías de provincias urbanas, intermedias y rurales que se retoma para este análisis del estudio de Ramírez y De Aguas (2016), en la cual se puede constatar que el país tiene tres dinámicas territoriales significativas, entre otras, que demandan de una institucionalidad estatal que acompañe, vigile, dinamice y proteja sus elementos más característicos: la metropolización se está dando alrededor de 89 municipios en 14 provincias, las relaciones urbano-rurales tienen presencia en 298 municipios en 39 provincias y en 690 municipios se condensa la ruralidad más profunda del país, integrados en 102 provincias, en las cuales se expresa otra amplia diversidad geográfica, de ecosistemas naturales, de asentamientos humanos, de formas de habitar el territorio y de formas combinadas de poder más que de gobierno, en un tránsito entre formas legales e ilegales, de convivencia y armonía contrapuestas a otras de la violencia y la imposición.

En el sentido de precisar asuntos del alcance territorial de las provincias, será necesario, como lo expresa el alcalde de Marinilla, Edgar Villegas (comunicación personal, mayo de 2019), en la Provincia del Agua, los Bosques y el Turismo, reconocer que «más que el tamaño de los municipios que pretendan asociarse a través de la Provincia es la identidad que pueden tener entre ellos» lo que debe tenerse en cuenta. Por su parte, el representante de la Provincia de Cartama considera que «la realidad de cada provincia puede ser

distinta y lo que habrá que pensar es que tenga una alternativa a su medida, a la necesidad de cada región, una para enfrentar dificultades y limitaciones desde sus respectivos espacios territoriales y otra para potencializar sus fortalezas» (Comunicación personal, Alexander Zuluaga, alcalde de Támesis, mayo 2019).

Para el presidente de la Provincia de la Paz, Hugo Botero (comunicación personal, alcalde de La Unión, abril, 2019), el tamaño de una provincia debe ser pequeña: «me parece que entre más poquitos es más fácil tomar decisiones, los pensamientos de cada alcalde son muy distintos, entonces es muy difícil». Esto, haciendo referencia a la capacidad o limitación en las estructuras para la toma de decisiones y en la priorización de intereses de cada municipio. Mientras que para el director ejecutivo de la Provincia de Aguas, los Bosques y el Turismo, Wilder Echavarría (comunicación personal, mayo, 2019), la movilidad, las conexiones espaciales, las vías y la relación de tiempos de desplazamiento constituyen los elementos estructurantes a partir de los cuales constituir las provincias.

Por su parte, la alcaldesa de Remedios, Lucía Carvajal de Silvera, expresó en una entrevista que da cuenta de la creación de la sexta provincia en Antioquia, «que la principal motivación fue la actividad minera, principal renglón económico en cuatro de los siete municipios. Sumó la importancia del fomento de las vocaciones agrícolas y del mantenimiento de las vías como propósitos para la formalización de la provincia» (Ortiz, 2019, abril 26).

Otros elementos interesantes los plantea Guisella Ochoa, funcionaria de Planeación de la Gobernación del Valle (comunicación personal, 2019), que cree que es importante tener en cuenta en la conformación de un EAT los «territorios homogéneos con características estructurales y funcionales similares, algunos con oferta y otros con demanda de servicios, de tal manera que se compensen cargas y beneficios», asunto que está definido en la Ley 388 de 1997, aplicable en los POT municipales.

La pregunta que se abre es si las provincias podrían, sobre la base de intervenir, por ejemplo, asuntos del ordenamiento territo-

rial de impacto supramunicipal, tener la potestad de regular factores generadores de plusvalía y, de paso, un reparto diferenciado con las CAR, en las que el cobro de impactos ambientales generados a empresas explotadoras de recursos naturales pueda compensar a comunidades naturales y humanas afectadas.

Por ello, la Provincia como EAT, bajo la forma de una entidad administrativa y de planificación, necesita definir con prioridad sus alcances territoriales, competencias y formas de financiación concretas que contribuyan a tener una presencia del Estado bajo una forma efectiva de descentralización, de autonomía y de reconocimiento de la diversidad. En este sentido, y para introducir el capítulo siguiente, es preciso expresar que la Provincia en Colombia tiene lugar muy especial en su ruralidad.

4.2 Función planificadora de la Provincia

Las orientaciones contenidas en la LOOT para las provincias y la mayoría de EAT establecen que estas se estructuran a partir de ser entidades administrativas y de planificación, y algunas de ellas tienen la posibilidad de convertirse en entidades territoriales, caso de las Regiones, potestad que la Constitución también le otorga a la Provincia.

El carácter administrativo ha sido reglamentado por la Ley 489 de 1998 y el Decreto 1499 de 2017, los cuales buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes. Establecen estas normas que los organismos y entidades administrativas deberán ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que les hayan sido asignados expresamente por la ley, la ordenanza, el acuerdo o el reglamento ejecutivo. Para el caso de las provincias, el marco constitucional está definido en los artículos 286 y 287, el marco legal se expresa en el artículo 16 de la Ley 1454 de 2011 y adicionalmente en ordenanzas mediante las cuales se han creado cinco provincias en Antioquia y siete en Santander, a su vez que los municipios que se han integrado en ellas han tenido como respaldo acuerdos muni-

ciales y cada provincia posee su propio estatuto. Este conjunto de normas son las que amparan su estructura y funcionamiento.

También define la Ley 489 de 1998 que el propósito central de estas entidades es fortalecer la capacidad administrativa y el desempeño institucional, de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno nacional. En la actualidad, la rama ejecutiva del poder público ha ampliado su espectro de actuación al incorporar otros elementos y visiones:

Sin embargo, la realidad y la manera más coherente de comprender las instituciones permiten considerar que la composición del concepto de administración pública coincide con la de la rama ejecutiva del poder público, comprendidos los niveles nacional y territorial, lo cual igualmente confirma la idea de la evolución tradicional del concepto de poder ejecutivo por rama ejecutiva del poder público hacia el concepto más amplio, moderno y comprensivo de «rama administrativa» o «administración pública» (Rodríguez, 2009, 20-24 de abril, p. 600).

Asimismo, el artículo 39 de la Ley 489 de 1998 define a la administración pública como la que «se integra por los organismos que conforman la rama ejecutiva del poder público y por todos los demás organismos y entidades de naturaleza pública que de manera permanente tienen a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos del Estado Colombiano».

En este sentido, es claro entonces que las provincias y todos los EAT hacen parte de la administración pública del Estado colombiano y que cumplen las funciones y competencias que les asigna la ley. Asuntos estos que tiene que ver, para el caso de la Provincia, como se menciona en el capítulo anterior, con la prestación de servicios públicos, la gestión ambiental, las obras de impacto regional y los proyectos de desarrollo integral. Pero, de otro lado, estas entidades no son solo administrativas, también lo son de planificación, y en este sentido se amplía su espectro de actuación, otorgándoles una función central a través de la cual articular las competencias asignadas en términos de planeación.

En Colombia, los asuntos referidos a la planificación tienen, por su lado, un amplio marco regulatorio, tanto desde la Constitución de 1991 como en diferentes leyes, una de las más importantes la Ley Orgánica de Planeación, Ley 152 de 1994, a través de la cual se estructura un sistema de planeación del cual hacen parte la institucionalidad nacional, departamental y municipal, instrumentos como los planes de desarrollo y otros complementarios de financiación y concertación, las autoridades de planeación y los componentes de participación a través de los CTP.

Pero en materia de planeación también está la Ley 388 de 1997, conocida como la Ley del POT, a través de la cual los municipios cumplen la función pública de urbanismo, define usos del suelo y concreta los principios de la función ecológica de la propiedad, reparto de cargas y beneficios y prevalencia del interés general sobre el particular, que se materializan en el POT. De igual forma, está la legislación ambiental que contempla importantes lineamientos de planeación, considerados en la Ley 99 de 1993, así como en la 388 de 1997, que en su artículo 10 define que en el caso de los planes de ordenamiento los aspectos ambientales son de superior jerarquía, además de una amplia normatividad alrededor de los recursos naturales con un reparto de tareas de planificación entre diferentes organismos del Estado, en particular de los que componen el Sistema Nacional Ambiental.

Otra tipología de planeación es la sectorial, la cual recoge el vasto panorama de múltiples servicios y sectores que debe atender el Estado, en particular los que se refieren a los servicios públicos, en los cuales el campo de acción es de igual forma amplio, dado que en ellos se catalogan servicios públicos de carácter social como la salud, la educación, la cultura, entre otros, pero también están los domiciliarios como acueducto, alcantarillado, aseo, electricidad y gas.

Ya se referenció en el capítulo anterior cómo en opinión de los alcaldes que ejercen como presidentes de las provincias en Antioquia la planeación ocupa un lugar privilegiado en las acciones que debe realizar; ahora, las referencias a la planificación van acom-

pañadas de otras cualidades y descripciones alrededor de varios elementos y lugares, uno es en el ordenamiento territorial:

Debe haber una proyección del territorio a mediano y corto plazo, y por eso creo que uno de los elementos detonantes más importantes es tener una planeación territorial de manera que tenga instrumentos modernos de planeación territorial. Las provincias son mucho más legítimas, pensando que el gran fin es la articulación y la planeación territorial y buscar cómo los esquemas de asociación territorial, a través de los modelos provinciales, pueden en algún momento determinado tener competencias delegadas del Estado (comunicación personal, Alexander Zuluaga, alcalde de Támesis, mayo, 2019).

También están las consideraciones estratégicas de que, en concepto de Edwin Mendoza, profesional de la Oficina de Planeación del departamento de Santander, la prioridad de las provincias es la planeación estratégica o prospectiva (comunicación personal, encuesta a funcionarios departamentales, 2019).

En cuanto a la planeación ambiental, «la provincia lo que puede hacer es dinamizar la gestión ambiental, que eso sí es algo que tendrá que hacer», asevera el presidente de la Provincia de Cartama (comunicación personal, Alexander Zuluaga, alcalde de Támesis, mayo 2019), lo cual es consecuente con una de las competencias que menciona la LOOT sobre la gestión ambiental y de esta manera se hace evidente que la prioridad de la función planificadora va en dirección con las funciones asignadas referidas además con los servicios públicos.

Sobre planeación participativa, varios funcionarios de los ámbitos municipal y departamental concuerdan en la importancia de generar espacios para la participación ciudadana en la Provincia y en los ejercicios de planeación. La encuesta aplicada a tres funcionarios de Planeación Departamental del Valle, Antioquia, Santander y a un director de Planeación del municipio de Granada coinciden en establecer que la ciudadanía debería participar en los planes que lidere la Provincia y también que las organizaciones sociales y los CTP podrían participar en las instancias de decisiones

internas como las Juntas Directivas. Sobre estos enfoques del ejercicio planificador nos detendremos más adelante, para ahondar y precisar sus significados, contextos, énfasis y contenidos.

4.2.1 Objeto de la Provincia

Se hace necesario precisar sobre el objeto, propósito o razón de ser de la Provincia, en tanto hasta el presente, si bien la LOOT generalizó un marco de definiciones en cuanto a la forma administrativa de los EAT y estableció unas competencias igualmente amplias, hace falta precisar un campo de acción más específico para cada esquema asociativo, por lo menos es importante para las que tienen como base la asociatividad de los municipios, como son las áreas metropolitanas, AdeM y las provincias.

Con relación a las áreas metropolitanas, las dinámicas mundiales son claras en mostrar ejemplos de metropolización alrededor de núcleos urbanos consolidados como son las ciudades, en los cuales las actividades económicas, los asentamientos humanos, la intensidad de los usos del suelo y la valorización de los predios generan un escenario de aglutinación. La Ley 128 de 1994 introdujo el concepto de conurbación, muy útil para la identificación de fenómenos de metropolización, el cual fue retirado en la Ley 1625 de 2013, ambas sobre áreas metropolitanas, generando una definición que hoy es común para prácticamente todos los EAT, lo cual genera confusión a la hora de dilucidar la esencia y el rol que debe cumplir cada una de las figuras en el marco de la descentralización y del ordenamiento territorial.

Frente a las AdeM, como se muestra en la primera parte de esta investigación, el balance muestra un intenso trabajo en la ejecución de obras, unas de carácter supramunicipal y muchas en reemplazo de los municipios y en la tercerización de actividades. Posee una característica particular que sigue prevaleciendo y que recogió la Ley 1454 de 2011, en el sentido de que pueden vincularse localidades de diferentes departamentos, este aspecto lo hace particular e incluso ayuda a superar el vacío que en este sentido tanto la Consti-

tución como la LOOT dejaron con respecto a las provincias. Tampoco se acompañan las definiciones de indicadores que permitan precisar las dinámicas metropolitanas, interurbanas, rururbanas o rurales que permitan identificar las figuras asociativas que mejor acompañamiento y desarrollo pueden ejercer en cada territorio.

Con relación a la Provincia, aparecen algunas interpretaciones y ubicaciones del rol que pudiera desempeñar, de un lado, por las falencias del Estado de integrarse e integrar territorios, especialmente en zonas rurales con presencia significativa de población campesina, negra e indígena, con medias y bajas densidades y actividades económicas basadas en el sector primario o de conservación y preservación de recursos naturales. También aparecen interpretaciones de funcionarios de los ámbitos municipal y departamental, así como de expertos en el tema y representantes de organizaciones sociales, por lo menos las recogidas en las entrevistas realizadas para este trabajo y de documentos recogidos de la Comisión de Impulso a la Provincia en el Oriente Antioqueño, y de algunas tesis que plantean diversos elementos que ayudan a precisar el objeto de las provincias en Colombia.

La Provincia tiene un lugar en la íntima relación entre habitante-territorio, la razón de ser de la Provincia es la defensa de la naturaleza, del medio ambiente, sus afinidades ecológicas, culturales, antropológicas, alimentarias, la identificación del territorio teniendo en cuenta la disposición que de él permite la naturaleza, visualizando sus condiciones y potencialidades de maíz o de café, de algodón o de caña, identificar qué reclama el territorio desde el punto de vista hídrico. De acuerdo a esa relación habitante-territorio, qué puede permitir para el desarrollo de la vida digna del poblador sin que se afecte la naturaleza. La provincia es para respetar el orden natural del territorio (comunicación personal, Albeiro Pulgarín, profesor de la Universidad Nacional de Colombia, junio, 2019).

En este sentido, los elementos que plantea la ordenanza 68 de 2017 de la Asamblea de Antioquia, que a la vez retoma de la Ley de Áreas Metropolitanas y que se ratifica en el Proyecto de Ley

85 de 2019 de la Cámara de Representantes, poseen las características que enuncia el profesor Pulgarín; sin embargo, la diferencia radica en que si bien la identificación de elementos comunes entre los municipios constituye una sustentación importante para dar razón o justificar la creación de una provincia, no son la motivación, sino el interés y la voluntad política de los alcaldes interesados los que están determinando, en el caso de Antioquia, su constitución.

El territorio pasa a un segundo plano, siendo en todo caso el orden natural, como lo denomina el profesor Pulgarín, una necesaria explicación de su razón de ser, además de trayectorias ya consolidadas como las subregiones o zonas demarcadas por jurisdicciones internas de las CAR. En el caso del departamento de Santander, el peso histórico de las antiguas provincias tiene la mayor preponderancia en su definición, lo que indica que la trayectoria tiene en este caso un reconocimiento particular.

Por similitud de las leyes de Áreas Metropolitanas, aparece la definición de «hechos provinciales» que tanto la Comisión de Impulso a la Provincia del Oriente como la Ordenanza 68 de 2017 de la Asamblea de Antioquia destacan como elementos sobre los cuales definir y otorgar singularidad al conjunto de municipios que se constituyen como provincias. El artículo 13 de esta norma define como hechos provinciales los «fenómenos económicos, sociales, tecnológicos, ambientales, físicos, culturales, territoriales, políticos, administrativos que afecten o impacten simultáneamente a dos o más de los municipios que conforman la Provincia Administrativa y de Planificación, en el marco de sus competencias y funciones».

De otro lado, actores políticos ponen especial relevancia en la planificación como razón de ser de la Provincia. El alcalde de Támesis y actual presidente de la Provincia de Cartama, Alexander Zuluaga (comunicación personal, mayo, 2019), expresa que el gran fin de la provincia es «la articulación y planeación territorial» para proyectar el territorio a mediano y corto plazo, para lograr legitimidad social y recibir competencias delegadas. Planeación que debe

servir para un propósito mayor, como el desarrollo territorial, que tiene que ver «con la productividad, con la propiedad, con mejorar capacidades institucionales en la provincia, con la prestación de un servicio público, hospitales de primer nivel, también con temas de tránsito y transporte, la gestión ambiental, la gestión catastral». Otro propósito que describe este actor político se refiere a que la provincia debe ser un gran articulador de políticas, de consolidación de economías y una gran base para el consenso social frente a un desarrollo territorial competitivo y productivo que genere mejores condiciones locales.

El Concejal de Marinilla y expresidente de la Acora, Gustavo García (comunicación personal, abril, 2019), tiene el concepto de que la Provincia es para «la construcción de relaciones horizontales entre la institucionalidad y la sociedad». De igual forma, el director de la Provincia del Agua, Bosques y el Turismo en el Oriente Antioqueño, Wilder Echavarría (comunicación personal, abril, 2019), expresa que el objeto de la provincia tiene la tarea de desarrollar la función de planificación territorial en el entendido de integrar los POT municipales y realizar el ejercicio de planificación subregional.

Hay versiones y miradas divergentes entre el planteamiento de la Provincia como el lugar de la relación entre el poblador y el territorio, y el respeto por el orden natural de este frente a la concepción de un territorio para la competitividad, mientras que las opiniones más cercanas se expresan alrededor de la construcción de relaciones de mayor paridad, con mayor grado de articulación y legitimidad social. Es decir, aún no existen criterios unificados con respecto al objeto central de la Provincia, de los elementos y derroteros en los cuales se concentre la acción planificadora, y a la constatación de los variados escenarios que tiene la Provincia en Colombia por la diversidad territorial, sus dinámicas, actores e intereses.

Otro factor para tener en cuenta a la hora de la definición del rol y objeto de las provincias se refiere a las relaciones urbano-

rurales que se enmarcan en este contexto. Su evolución es dinámica y puede seguirse a través de un variado conjunto de indicadores: «Esto sugiere que no existe una única configuración de ruralidad, ya que el concepto rural hace referencia a un mosaico diverso de condiciones socioeconómicas, espaciales, poblacionales y de rutas de desarrollo» (Torre y Wallet, 2016, citados en Ramírez y De Aguas, 2016. p. 3).

Al adentrarse un poco más en lo rural se tiene la percepción de que este es eminentemente cultural (Woods, 2005, citado en Ramírez y De Aguas, 2016. p. 3); sin embargo, en algunas partes del mundo los territorios rurales son vistos como el lugar de las raíces y de la herencia de la nación. En otras sociedades representan espacios de conservación y protección, o de recreación y promoción de actividades de ocio. Con frecuencia, en muchos lugares «son vistos como territorios olvidados, donde el desarrollo y la modernidad no han logrado asidero. Otros los aprecian como bastiones económicos que alimentan a las ciudades y forman parte esencial de la estructura urbana-rural de las regiones» (Gallent *et al.*, 2015, citados en Ramírez y De Aguas, 2016. p. 3).

Los asuntos de la gestión ambiental y el desarrollo rural guardan especial interés entre varios actores. El presidente de la Provincia de Cartama, Alexander Zuluaga (comunicación personal, alcalde de Támenesis, mayo, 2019) expone que:

En el caso nuestro, la provincia de Cartama tiene clara su posición frente a la defensa del territorio y frente al fortalecimiento de las verdaderas vocaciones del territorio que están enmarcadas en el tema agrícola, industrial, la biodiversidad, el agua y el tema agroecológico y agroambiental [...], enfrentar esas oportunidades que se nos vienen hoy en el tema de turismo, en el tema agrícola, en las alternativas conjuntas en la gestión integral de residuos sólidos.

En una mezcla entre lo ambiental, el desarrollo rural y otros asuntos territoriales, el presidente de la Provincia del Agua, los Bosques y El Turismo, Edgar Villegas (comunicación personal, alcalde de Marinilla, mayo, 2019), afirma que «la soberanía alimentaria, el

cuidado y protección del medio ambiente y el agua, líquido vital, son temas tan importantes como la eficiente y eficaz prestación de los servicios públicos domiciliarios, la movilidad, y no menos importante, temas que tienen que ver con los derechos fundamentales y humanos».

El presidente de la Provincia de la Paz, Hugo Botero (comunicación personal, alcalde de La Unión, abril, 2019), visualiza las acciones más estratégicas que se le demanda a esta institucionalidad: «Comprar todas esas tierras que conforman el páramo, porque este es un colchoncito productor de agua, del cual dependen más abajo las aguas de Nariño, Argelia y las del mismo Sonsón. Lo ideal es comprar, sin embargo, a través de la Corporación Cornare los municipios hemos aportado recursos para el proyecto de BANCO2».

La encuesta realizada a funcionarios departamentales muestra que en materia territorial la prioridad está entre los asuntos del desarrollo rural y la gestión ambiental (comunicación personal, encuesta, 2019). La Comisión de Impulso a la Provincia del Oriente Antioqueño ha producido una serie de documentos fruto de discusiones regionales y aportes de algunos de sus integrantes, entre ellos se lee:

La función central de la Provincia consiste en planificar y administrar óptimamente la ruralidad y todos los asuntos que la intervengan. En este sentido la Provincia procurará por hacer de las relaciones rural urbanas un espacio de equilibrio territorial, que permita un abastecimiento de recursos a las áreas urbanas manteniendo el abastecimiento de recursos naturales. Significa que la Provincia proveerá los mecanismos concretos que hagan posible el sentido de un desarrollo sostenible como lo establece la Constitución Política de Colombia (Montoya, 2012, p. 3).

Incluso avanza este documento en proponer funciones que podrían ser desarrolladas por la Provincia en atención a su rol en la ruralidad:

Cuadro 4. Funciones de la Provincia.

1. Administrar las áreas estratégicas de conservación ambiental, paisajísticas, históricas y culturales de carácter provincial.	8. Administrar las áreas identificadas en los POT que hagan parte del sistema regional de que trata la Ley 388 de 1997, así como las que contribuyan al aprovechamiento de las ventajas comparativas para su mayor competitividad.
2. Administrar las áreas estratégicas de desarrollo agrario y de servicios complementarios de carácter provincial.	9. Activación de centros poblados y corregimientos a las dinámicas rurales.
3. Administrar los reservorios de agua para el abastecimiento humano.	10. Cambio climático, áreas expuestas a amenaza y riesgo rurales.
4. Establecer controles sobre la implantación de megaproyectos en el territorio provincial.	11. Previsiones de transformación y crecimiento de la provincia.
5. Identificar, cuantificar y establecer mecanismos de compensación por afectaciones de hechos de impacto provincial.	12. Concretar la política de tierras en coordinación con las entidades nacionales, departamental y municipales.
6. Planificar el territorio provincial, con especificidad del territorio rural y las mutuas afectaciones con el desarrollo urbano, y desarrollar proyectos estratégicos provinciales.	13. Atender los asuntos de la paz que requieren restablecerse de manera particular en el área rural.
7. Velar por el fortalecimiento de las organizaciones rurales y las de carácter provincial.	14. Planificar y administrar la infraestructura y equipamiento rural de carácter provincial.

Fuente: elaboración propia a partir de Montoya (2012, pp. 3-7).

El Proyecto de Ley 85 de 2019 de la Cámara de Representantes, por la cual se expiden las normas para la organización y funcionamiento de las Provincias Administrativas y de Planificación, retoma este sentido y en el artículo 2, el cual establece el objeto de la Provincia:

Las Provincias Administrativas y de Planificación tendrán por objeto la planificación del desarrollo territorial, social, económico del territorio que lo conforma, promover las relaciones supramunicipales y la integración rural urbana bajo un enfoque de equilibrio territorial, equidad social e identidad cultural, así como la coordinación de las acciones tendientes a organizar conjuntamente la prestación de los servicios públicos, el desarrollo rural y la gestión ambiental, a través de la ejecución de obras de ámbito regional y proyectos de desarrollo integral de alcance supramunicipal.

En esta definición se introducen varios asuntos que dan mayores claridades y precisiones acerca del marco de actuación de esta entidad en cuanto a relaciones supramunicipales, es decir, deja atrás la tendencia de ocuparse o reemplazar la acción netamente municipal. La integración rural-urbana, como se ha expuesto en este capítulo, atiende a un contexto, dinámica y expectativa necesario de cubrir en el Estado colombiano, aunado a aspectos que posibiliten propósitos de equilibrio territorial, equidad social e identidad cultural, asuntos que en el caso de la UE tienen que ver con la cohesión social, propósito de los EAT planteados en la LOOT. Sobre este marco de referencia la Provincia podrá organizar y prestar los servicios planteados en esta Ley, más el desarrollo rural y la gestión ambiental.

Retomando elementos presentados en el capítulo anterior, en particular lo relacionado con el alcance territorial de la Provincia, en la cual se estima que la clasificación que hacen Ramírez y De Aguas (2016) recrea una alta presencia de subregiones y provincias en Colombia, que en las categorías de intermedias y rurales facilita una categorización útil al escenario de las nuevas provincias en Colombia, y sumado a las diferentes visiones de actores políticos que en la actualidad vienen avanzando en este propósito de constituir-las, además de las voces de líderes sociales en diversos territorios, se concluye que efectivamente es necesario otorgarle a la Provincia un espacio central en la ruralidad, aquella que está intermediando las relaciones con las dinámicas urbanas de mayor y menor inten-

sidad, así como la que se expresa en un contexto más natural con actividades económicas propias con base en el uso de recursos naturales y aquellas cuyo énfasis es la protección y conservación de ecosistemas estratégicos.

4.2.2 Enfoques e instrumentos de planeación

Como se viene referenciando, la función de planificación es sustancial a la Provincia y los énfasis que le ha otorgado la Constitución y la ley con relación a las competencias asignadas de servicios públicos, la gestión ambiental y del desarrollo rural que propone el Proyecto de Ley 85 de 2019 de la Cámara de Representantes delimitan un campo de acción más específico para estas entidades.

Con relación a los enfoques e instrumentos de planeación que pueden estar al alcance de las provincias, se parte de darle un lugar al ejercicio planificador que puede generarse desde esta entidad en el sentido institucional, «como el cálculo sistemático que precede y preside a la acción» (Matus, 1983, citado en Sandoval, 2014, p. 13), que aún sigue siendo punto de partida del Estado colombiano, así se tenga al día de hoy una mezcla amplia de enfoques, métodos e instrumentos de planeación.

Se hace uso de una planificación con marcos legales con enfoques que van desde lo programático y de corto plazo a través de los planes de desarrollo en sus ámbitos nacional, departamental y municipal, con contenidos apegados a las competencias particulares de cada ámbito y también a la ejecución de programas y proyectos considerados de igual forma en planes sectoriales, buscando orientar las acciones de ejecución en cada periodo de gobierno.

En este sentido corresponde a la Provincia identificar la convergencia de acciones comunes entre algunos y, en lo posible, en todos los municipios que la integran, para construir el repertorio de actuación en cada periodo, el reto en este momento es superar la idea de fungir como simple contratista para acciones de carácter municipal, si se quiere avanzar en una verdadera descentralización

y en fomentar la articulación y la integración regional. Las acciones de la Provincia deben contribuir a que sus ejecuciones sean más que la suma de las partes, bajo un enfoque sistémico. En este sentido, las provincias requieren adoptar un plan de acción de corto plazo en el cual se puedan integrar los programas y proyectos que son parte de las funciones para cumplir, según lo establece el artículo 16 de la LOOT, «la ejecución de obras de ámbito regional y la ejecución de proyectos de desarrollo integral».

El ejercicio planificador se refiere «al conjunto de procedimientos para relacionar lo que se quiere lograr (objetivos), con la forma de lograrlo (estrategia) y los instrumentos de que se dispone para tales propósitos (políticas, programas, presupuestos)» (Sooms, 1995, citado en Sandoval, 2014, p. 12), elementos que se concretan en los planes de desarrollo establecidos por la Ley 152 de 1994, integrados por una parte estratégica, otra de inversión e incluso de un componente de participación ciudadana.

Si bien en ninguna de las actuales normas que reglamentan los asuntos de la Provincia se establece que tenga un plan de acción, en la práctica, y fruto de las competencias indicadas para ella, va a requerir de este instrumento para orientar sus acciones de corto plazo, en particular las que tienen que ver con la ejecución de programas y proyectos, y al ser su esencia y mandato principal la planificación, la Provincia tendrá la necesidad de planificar sus obras y servicios.

Además, la planificación en este caso tiene una doble función, la tradicional de contribuir a consolidar el Estado y de promover el desarrollo del ámbito intermedio entre lo municipal y lo departamental, incluso entre lo municipal y la nación, en espacios geográficos que constituyen subregiones o microrregiones en el espectro de las configuraciones geográficas, espaciales o de mayor complejidad territoriales, y con el propósito de fortalecer la descentralización territorial en Colombia que, a su vez, contribuya con la formación de un Estado regional. En este sentido, la planificación

aporta a lo definido como «estructuras modernas de gobierno de un territorio», las cuales contribuyen a la «aceleración de procesos de desarrollo» (Sandoval, 2014, p. 23).

4.2.2.1 Planificación territorial

Otro tipo de planificación de alta injerencia en la Provincia es la relacionada con lo territorial, en tanto su ubicación en el contexto supramunicipal le otorga un ámbito espacial en el cual desarrollar su campo de acción; además, por ser parte central de la acción planificadora de los municipios, se convierte el eje del ordenamiento de suelos que se lleva a los POT.

Se reitera aquí que la Provincia se afinsa sobre la posición supramunicipal y, por tanto, en materia de planificación territorial esta institución encuentra su lugar predilecto en varios de los asuntos que en la actualidad se recrea y demanda, pues después de la Ley 9 de 1989 de reforma urbana y de la Ley 388 de 1997 sobre la función pública del urbanismo, se han encontrado varios vacíos, precisamente en el ordenamiento territorial supramunicipal que no es el departamental, como es el caso de la articulación con sistemas regionales que deben ser recogidos en el componente general de los POT.

A través de diversos instrumentos en el ámbito departamental y regional se busca llenar algunos de estos vacíos, sin que la escala sea la más adecuada, por ejemplo: los Planes Departamentales Agropecuarios, de Turismo y, más recientemente, de Ordenamiento Territorial, o la planificación de cuencas a través de los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas (Pomcas), o incluso planes orientados al reconocimiento de ecosistemas estratégicos, así como los que proyectan conexiones viales a través de troncales o vías secundarias con impactos similares a un grupo de municipios con esta conectividad. Sin embargo, la efectividad hasta el momento no logra plasmarse de manera tangible y armónica. Aquí la Provincia vuelve a tener un espacio necesario que contribuya a superar estos vacíos.

La planeación territorial tuvo su irrupción en Colombia en la década de 1970 y un amplio ejercicio en el ámbito local se realizó con los Planes Integrales de Desarrollo reglamentados por la Ley 9 de 1989, pero su ámbito estuvo muy enfocado hacia lo urbano y limitaba la visión de un entorno territorial más amplio, asunto que logró la Ley 388 de 1997 que concibe los ámbitos urbano, rural y supramunicipal; incluso normatividad complementaria como el Decreto 3600 de 2007 se detiene a dar orientaciones en particular sobre la ruralidad.

Lo modelos de planificación territorial iniciaron con los enfoques regionales y locales, pasando por los de ciudad jardín, la teoría general de la urbanización, los planes reguladores urbanos que institucionalizaron tempranamente una relación más estrecha del Estado y el desarrollo de las ciudades. Estos últimos integraron conceptos como los de zonificación de usos del suelo, el papel de las vías y el transporte, y la relación de las áreas verdes (Sandoval, 2014. pp. 32-33). Métodos, modelos y enfoques que en la medida del crecimiento de las ciudades han ido adaptándose para enfrentar los desafíos del desbordamiento que en la mayoría de ellas se ha generado y que por mucho tiempo ha tenido referencia en las áreas metropolitanas.

Otro aspecto para resaltar es la relación directa que la planificación ha tenido con la normatividad, en perspectiva de regular y moldear esquemas de desarrollo, la funcionalidad del espacio y la estructura de los paisajes, en una doble vía de leer los contextos y generar las adecuaciones apropiadas, pero también de introducir modificaciones a las condiciones naturales que posibiliten asentamientos y el desarrollo de diversas actividades económicas. En este sentido, la mayoría de los ejercicios de planificación concluyen en planes reguladores con un marco normativo específico, asunto que en el caso de los municipios se expresa en los Planes de Desarrollo que deben ser elevados a Acuerdo Municipal, así como en el de los POT, que de igual forma se concretan en un Acuerdo o, en su defecto, en un Decreto con una amplia normatividad.

También la planificación ambiental se acompaña de normatividad emitida por las CAR y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial, que los municipios retoman en los POT y se soporta en documentos técnicos y en diferentes instrumentos de planificación.

El lugar de la planificación territorial tiene varios escenarios en la Provincia, como se menciona en párrafos anteriores, por ejemplo, en los de la supramunicipalidad que, en todo caso, requiere precisarse tanto espacialmente, como en sus objetivos y estrategias. Surge la pregunta de si también debe acompañarse de normatividad o si la concreción se deriva en programas y proyectos, formas de gestión y administración. Al respecto, en opinión de algunos de las integrantes de la Comisión de Impulso a la Provincia del Oriente Antioqueño (comunicación personal, 2019), a la Provincia le corresponde en materia de planificación «Desarrollar los usos de suelo, atender conflictos de usos que se pueda dar entre municipios, impulsar la vocación productiva y articular el funcionamiento de los núcleos zonales concebidos desde la construcción social».

En esta perspectiva, la tarea de este EAT busca implementar, articular e impulsar acciones que contribuyan a la materialización de la normatividad municipal, sin reemplazar su tarea. Llama la atención la propuesta de este grupo respecto de instaurar de igual forma una planificación zonal al interior de los municipios o entre zonas de frontera de dos o más de ellos, lo que podría interpretarse como la planificación de la provincia con asiento territorial.

Por su parte, el alcalde de Támesis, Alexander Zuluaga (comunicación personal, mayo, 2019) expresa: «Creo que las provincias hoy tienen un auge y una potencia muy importantes frente a la profundización de la descentralización territorial y el entendimiento real de ese concepto de autonomía territorial». Y añade, refiriéndose a los enfoques de desarrollo y su vínculo con la planeación territorial:

Aunque tiene que haber un desarrollo viable, sostenible, lo que tenemos que buscar es como lograr esa sostenibilidad en función del desarrollo. Hay que tener un equilibrio que debe estar enmarcado en las vocaciones

reales de los territorios, en qué cosas hay que apoyar, qué cosas no, qué cosas caben y qué no cabe también dentro de una gran planeación territorial donde también están determinados cuáles son los determinantes ambientales en la región.

Por un lado, los aspectos ambientales, en particular la normatividad definida en una variada gama de normas de todos los ámbitos, establece restricciones y limitaciones a las actividades económicas, asunto que mantiene tensiones significativas entre propietarios afectados por las medidas con las instituciones que ordenan y reglamentan usos y actividades de carácter ambiental y de carácter económico, así como entre sectores económicos por la determinación de los usos del suelo y el desarrollo de actividades —minería, hidroenergía, forestal, agropecuario—. De otro lado, la protección de recursos naturales tiene cada vez una mayor defensa ciudadana en la comprensión del papel que representan en el equilibrio territorial, de la humanidad y de los ecosistemas.

La normatividad e institucionalidad ambiental en Colombia a partir de la década de 1970 adquirió un auge destacado, llegando a generar una de las institucionalidades más sólidas del orden de la descentralización, como son las CAR, las cuales gozan de gran autonomía administrativa, financiera y política. Sin embargo, en ellas se ha concentrado competencias que las ponen como juez y parte en materia de autoridad ambiental, generadoras de una parte de la normatividad, y al mismo tiempo administradoras y controladoras en los diversos territorios.

Un ejemplo de esta situación puede revisarse en la estructura que tiene el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap), reglamentada a través de la Ley 165 de 1994, el Decreto 2372 de 2010 y otras normas complementarias en las cuales entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las CAR tienen a cargo la reserva, delimitación, alinderación, declaración y administración de las áreas protegidas que hacen parte del sistema, como son los Parques Nacionales Naturales, las Reservas Forestales Protectoras,

los Parques Naturales Regionales, los Distritos de Manejo Integrado, tanto en escalas nacional y regional, los Distritos de Conservación de Suelos y las Áreas de Recreación, siendo hasta el momento evidente la dificultad en la administración de estas áreas, pudiendo ser, para el caso de las áreas a cargo de las CAR, que pasaran a ser parte de la tarea de gestión ambiental de las provincias.

Se entiende, por tanto, que la planificación territorial en la Provincia puede retomar los asuntos de carácter supramunicipal, según lo establecido para el componente general de los POT municipales, que también podría responder a algunos de los componentes ambientales, por ejemplo, los relacionados con las áreas protegidas a cargo de las CAR.

Las economías rurales, uno de los principales retos de la Provincia, más allá de la actividad agropecuaria, constituyen un amplio y variado mosaico de actividades económicas que tienen presencia y desarrollo en la ruralidad colombiana, desde el turismo en sus múltiples expresiones —turismo de cadena, ecoturismo, agroturismo, turismo de aventura, turismo comunitario—, pasando por la minería en sus diferentes formas y modelos de explotación, la generación de energía con mucha fuerza en la hidroenergía, pero cada más con otras fuentes alternativas de generación, entre las que se cuentan la energía solar y eólica.

La dispersión institucional en la planeación y control de estas economías es una realidad en Colombia. El sector agropecuario es direccionado fundamentalmente por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, las exportaciones por el Ministerio de Comercio Exterior, la minería por el Ministerio de Minas y Energía, el Turismo por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, las nuevas actividades ambientales aún muy poco desarrolladas en el país —pago por servicios ambientales, bonos de oxígeno, entre otros— están asociadas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a las CAR. En cuanto a los actores particulares que se dedican al desarrollo de estas actividades se encuentra, de igual forma, una variedad significativa, desde el campesinado integrado por pobla-

ciones mestizas, indígenas y de negritudes, así como ganaderos, empresarios, monopolios nacionales y extranjeros, cada uno respondiendo a lógicas sectoriales e instituciones especializadas, cada una en un ramo, pero todas convergiendo en un mismo territorio.

Sin duda, la Provincia tiene un papel estratégico por desarrollar en esta materia y requeriría un escenario de convergencia con estos ministerios o, por lo menos, con alguno o algunos de ellos, dependiendo de la vocación de cada territorio. Aquí, nuevamente, es muy importante la definición de las características y el rol de cada una, es decir, se hace necesario contar con un espectro amplio de posibilidades de intervención de las Provincias, no se trata de encasillar en un solo modelo el esquema de la Provincia, sino de flexibilizar el marco de competencias que puede desarrollar cada una, atendiendo sus potencialidades. Claro está que deben generarse unos parámetros generales para su actuación en la ley que las regule, pero facilitar un campo de acción más específico que pueda ser desarrollado en ordenanzas y sus particularidades de funcionamiento en sus propios estatutos.

Lo territorial, en conexión con temas sectoriales como la movilidad, el transporte y los servicios públicos domiciliarios que tienen concreción en la espacialidad, cuenta con respaldo de planes sectoriales que deben ser integrados a los POT municipales, pero en ambos casos la gradualidad de estos servicios tiene, como en otros aspectos mencionados, diferentes actores públicos en los ámbitos nacional, departamental y municipal, así como de carácter privado, entre los que se cuentan los concesionarios de peajes, los operadores de servicios públicos de acueducto, las empresas transportadoras y sociales, o comunitarios como los administradores de acueductos comunitarios, proyectos productivos con organizaciones campesinas, entre otros.

Este escenario pone de presente que las dinámicas de estos servicios varían considerablemente entre una tipología de Provincias y otras. Como se menciona en el capítulo anterior, la identificación de provincias intermedias y rurales posibilita considerar que los

servicios de transporte y de servicios públicos domiciliarios tienen demandas diferenciadas. En las primeras, porque la conectividad y el dinamismo de algunas actividades económicas por la cercanía a grandes centros urbanos demanda mayor conectividad y la necesidad de una autoridad de transporte vial; mientras que en las Provincias rurales en sus diferentes categorías la demanda se concentra en la ejecución de obras que faciliten la conectividad o de tecnologías alternativas para la oferta de agua potable y saneamiento básico. Servicios que en la óptica de la Provincia demandan su planificación, en tanto sean vistos en este alcance provincial o por lo menos de carácter supramunicipal.

Vale la pena resaltar que si bien la Provincia, como se connota en el apartado 4.2.1 sobre su rol y objeto, se ubica en la ruralidad, no implica que se abstenga de intervenir en lo urbano, más bien, como lo propone el Proyecto de Ley 085, se trata de mantener un equilibrio en las relaciones rural-urbanas, teniendo preponderancia lo rural por la necesidad de generar una presencia institucional más armónica con los recursos, entramado social y economías dispuestas en ella, pero dando cuenta de los servicios públicos de carácter supramunicipal que demanden los territorios. Una función central es procurar la cohesión territorial, que entre otras cosas busca generar equilibrios y compensaciones sociales y territoriales.

En cuanto a la planificación de los servicios públicos sociales, la salud, la educación y la vivienda tiene como respaldo la normatividad, los instrumentos técnicos y los planes de carácter sectorial y programático porque se incluyen de manera particular en los planes de desarrollo y territorial, en tanto los POT deben considerar todas las infraestructuras y los equipamientos que respalden estos servicios. Es importante insistir en que el ejercicio planificador se oriente hacia las demandas concretas que el carácter de cada Provincia posea, de la capacidad institucional que logre establecer y del entramado y tejido social de que disponga.

Los niveles de servicios públicos sociales en la Provincia para los casos de salud y educación pueden superar los del ámbito mu-

nicipal, buscando la integración, complementariedad y calidad de estos. En el caso de la salud se aspira a que se pueda prestar servicios de segundo y tercer nivel; en cuanto a educación, los de carácter técnico y superior o, en todo caso, la ampliación en cobertura y proyección territorial, si se trata de una ruralidad dispersa.

En síntesis, sobre el carácter administrativo y de planificación de la Provincia, se concreta en las tareas de planificar y administrar servicios y territorios, y ejecutar programas, proyectos y obras de carácter supramunicipal acorde a las competencias que le han sido asignadas y las que pueden ser reglamentadas en la ley propia o delegadas por los diferentes estamentos del Estado colombiano en sus ámbitos nacional, departamental, descentralizado y las que se acuerden entre la totalidad o varios de los municipios que integren la Provincia.

4.2.2.2 Planificación de carácter estratégico

En cuanto a la planificación de carácter estratégico, tanto la Ordenanza 68 de 2017 de la Asamblea de Antioquia, como el Decreto 142 de mayo de 2019 de la Gobernación de Santander se establecen la incorporación de Planes Estratégicos o Prospectivos que van en la misma línea. Al respecto, la pregunta es: ¿cuáles son las capacidades estratégicas del ejercicio planificador de las Provincias, más allá del plan como instrumento? El artículo 15 de la Ordenanza 68 define el Plan Estratégico como el «marco estratégico general de largo plazo con visión regional integrada, que permitirá a las provincias implementar un sistema de coordinación, direccionamiento y programación de desarrollo provincial-regional y establecer criterios y objetivos comunes para el desarrollo sustentable de los municipios que integran las provincias.

Asuntos importantes de la planificación estratégica tienen que ver con los objetivos que pongan en consideración múltiples opciones para los cambios y transformaciones que se demandan en el entorno, focalizar el logro de objetivos de acuerdo a factores internos y externos, y ocuparse del tratamiento e interrelación de los dife-

rentes plazos —corto, mediano y largo—, en el cual se desarrollen estrategias para enfrentar desde las actividades operativas, hasta los cambios estructurales necesarios para emprender las grandes transformaciones en sistemas sociales complejos. Es en este sentido que deberá avanzar la Provincia, no es el simple Plan Estratégico a lo que debe ocuparse, sino a los enfoques que esta requiere (Sandoval, 2014, p. 50). De otro lado:

[La planeación estratégica] está centrada principalmente en el análisis en mayor profundidad de las condiciones del entorno para anticiparse al surgimiento de cambios y la aparición de nuevas tendencias, reduciendo incertidumbres y generando una condición de adaptación constante y positiva de las acciones internas y las tendencias externas, a fin de aprovechar oportunidades y reducir riesgos (De Forn y Pascual, 1995, citados en Sandoval, 2014, p. 51).

Enfoques que tienen toda la pertinencia para una entidad que justamente tiene el reto de administrar territorios y dinámicas sociales y económicas en permanente cambio, con particularidades de mayor o menor complejidad según sus características, pero siempre en permanente transformación y adaptación, bien a condiciones naturales, a circunstancias culturales o a transacciones de diversos actores.

Además de enfoques de planeación estratégica, diferentes instituciones han establecido metodologías, entre las que se cuentan el Ilpes y la Cepal, para las cuales hay elementos centrales a tener en cuenta en su aplicación: un diagnóstico que permita conocer la capacidad de desarrollo del territorio; la vocación o definición de la aptitud, capacidad o característica principal de cada localidad para su desarrollo; la definición de objetivos estratégicos; estrategias del desarrollo que buscan aprovechar las potencialidades, minimizar los riesgos, enfrentar los desafíos y neutralizar las limitaciones; políticas, programas, proyectos y acciones; y finalmente, la aplicación del sistema de seguimiento del plan. Sobre este último aspecto se considera la importancia de definir metas y especificar los com-

promisos institucionales mediante un proceso de negociación en el ámbito del territorio (Sandoval, 2014, pp. 52-53).

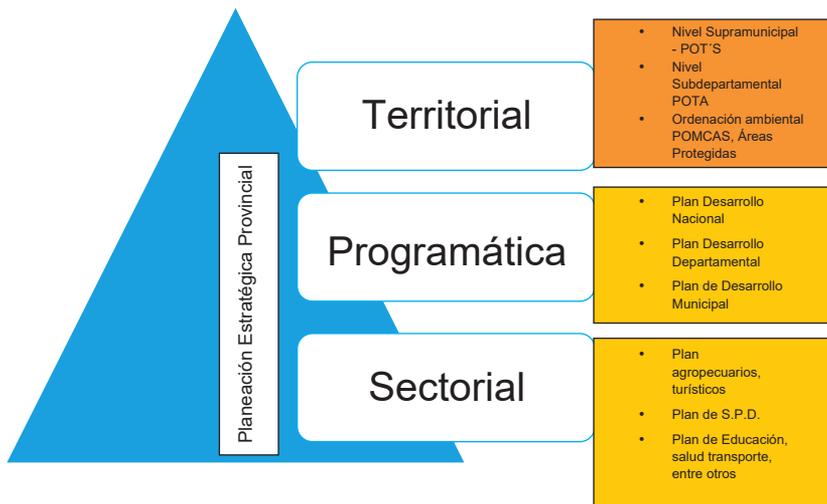
Metodologías que han sido aplicadas en diferentes ciudades con estas y otras particularidades, de las cuales se aprecia que además de la formulación del tradicional plan director se incorpora el proceso de negociación como una de las fases más determinantes en la implementación de este. También a enfoques y métodos se han adicionado procesos a través de los cuales se retroalimentan experiencias, se actualizan conceptos y aplicaciones, para este caso de la planeación estratégica, retomando elementos de la estrategia militar, de la competitividad empresarial, de la eficiencia del sector público y del desafío de la planificación del desarrollo en el ámbito local.

Incluso, ya no solo es pensable el sentido planificador, sino de la gestión, «de la planificación estratégica a la gestión estratégica». Gestión estratégica que se inscribe en el paradigma teórico «sociedad red» propuesto por Manuel Castells, en el que «las sociedades contemporáneas, se basan en un conjunto de actores económicos, sociales e institucionales (nodos) interconectados, en el que nadie tiene ni la legitimidad ni la exclusividad sobre su desarrollo, puesto que las responsabilidades son cada vez más descentralizadas y compartidas». O mirado de otra manera, en la que todos son responsables del desarrollo (Pascual, 2001, p. 6).

En la Provincia la planificación estratégica requiere integrar tanto enfoques como instrumentos, en la que además de un plan puedan recrearse visiones de conjunto, procesos de negociación entre los actores que la integran, desarrollo de estrategias participativas de gran alcance e interrelaciones que faciliten sus proyecciones y acciones. Asuntos territoriales de largo plazo de carácter supramunicipal, así como los particulares de carácter ambiental que puedan integrarse a su gestión ambiental, además de otros de carácter sectorial como son los servicios públicos, podrían ser los que se plasmen de manera armónica en la planeación estratégica de la Provincia.

Resulta valioso en este ejercicio planificador que el Plan Estratégico pueda recoger los elementos centrales de los planes reguladores de los diferentes entes territoriales con los cuales se relaciona la Provincia, sin sustituirlos, pero sí integrando sus orientaciones de manera complementaria y armónica en el ámbito supramunicipal.

Gráfica 9. Integración de enfoques e instrumentos en la planificación estratégica provincial.



Fuente: elaboración propia.

Sobre esta mirada de lo estratégico, los alcaldes del periodo 2016-2019, en ejercicio de su rol de presidentes de las provincias de Cartama, la Paz y la del Agua, Bosques y el Turismo, tienen expectativas amplias, aún sin consolidar ni precisar, en torno a proyectos de alto impacto, en particular en el tema vial, como en autopistas de cuarta generación, al mismo tiempo que vías secundarias y terciarias, parques ambientales y turísticos, temas ambientales, agropecuarios, de residuos sólidos (Entrevista con Alexander Zuluaga, alcalde de Támesis, mayo, 2019). Otra mirada es la que plantea el alcalde de Marinilla, Edgar Villegas (Entrevista con Edgar Villegas,

mayo, 2019), al establecer que lo estratégico de la Provincia es la contención a la expansión metropolitana.

Para el concejal y expresidente de Acora, Gustavo García (Entrevista, abril, 2019), un aspecto estratégico de la Provincia es el agua, tanto vista para la producción de energía como sustancial para el turismo verde, así como lo es también para el sector agrícola. En cambio, para el director ejecutivo de la Provincia del Agua, Wilder Echavarría (comunicación personal, mayo, 2019), lo estratégico es en sí mismo la potestad planificadora de esta entidad como fuente y cimiento del desarrollo, para lo cual también debe acompañarse de una buena ejecución.

Para actores sociales integrantes de la Comisión de Impulso a la Provincia del Oriente Antioqueño (comunicación personal, 2019) lo central es el enfoque y modelo de desarrollo que se pretenda instaurar, también los asuntos relacionados con movilidad, comunicación e infraestructura, educación, cultura ciudadana, productividad asociativa y solidaria, saneamiento básico y desarrollo rural. Coinciden, además, con el planteamiento del director de la Provincia del Agua, en que lo central es la planificación del territorio. De otro lado, expresan los principales actores políticos de estas provincias de Antioquia que es estratégica la mirada y acciones conjuntas que puedan desarrollarse con la participación del Municipio, el Departamento y la Nación bajo propósitos comunes de integración territorial.

Este panorama muestra de la necesidad de contar con un instrumento de planificación de amplia mirada, con enfoques claros del desarrollo, en los cuales el rol y objeto de la Provincia sean el hilo conductor, las acciones supramunicipales, la instrucción principal en su materialización y los consensos institucionales, gremiales y sociales, la manera de generar los acuerdos políticos y de negociación en la transformación y cambios que se identifiquen y generen en el territorio.

De la experiencia de planificación estratégica de la ciudad de Barcelona se retoma que su principal «contribución al desa-

rollo de la ciudad fue transformar el disenso en consenso entre los principales actores urbanos, en la identificación y puesta en marcha de los principales proyectos estructurantes del futuro de la ciudad, y en establecer una relación continuada entre ellos» (Pascual, 2001, p. 5). Elementos sustanciales que aportan a la transformación del ejercicio técnico y con elementos básicos de participación ciudadana que se están realizando hacia verdaderos consensos societales. Para la Provincia el reto es integrar los elementos que hacen parte de la ruralidad y en la cual otros enfoques del desarrollo rural y de la planificación ambiental se integren de manera coherente, aprovechando que en el caso colombiano se dispone de una normatividad precisa y de importante jerarquía en el ordenamiento territorial.

Otros elementos que enriquecen la mirada sobre la planificación desde la experiencia de Barcelona se resumen en la principal decisión que se tomó en la elaboración del plan, como fue la de «buscar una mayor capacidad de relación entre los actores urbanos y, por tanto, de colaboración de la sociedad civil con la administración local» (Pascual, 2001, pp. 7-8). Plan que fue desarrollado como un proceso por parte de la Administración local sobre la base de cuatro decisiones:

- Crear un consenso en torno al modelo de futuro de ciudad. Definir un modelo de ciudad dada la percepción de los cambios que se producen en el entorno.
- Dar una respuesta a una situación de crisis, de recesión de los sectores básicos de la economía territorial.
- Se persigue una mayor cohesión e integración territorial (Pascual, 2002, p. 8).

De otro lado, el DNP concibe el proceso de planificación estratégica significando que es el que:

Busca vincular proactivamente a los diversos actores de un territorio en la formulación del plan, y con ello procura que en el transcurso se construya, conscientemente, una actitud y unas aptitudes de la sociedad en

general, de responsabilidad y compromiso con su desarrollo, socializa resultados y crea una institucionalidad plural y sostenible para adelantar las transformaciones concertadas (DNP, 2007, p. 9).

En este sentido, se procura superar la visión de escenarios de participación en la formulación del plan por la de una construcción permanente que consolide una institucionalidad plural y sostenible más allá de lo público estatal que vincule a la sociedad en general. Estas tres entidades presentan una propuesta metodológica para la elaboración de planes de planificación estratégica para ser desarrollados por las entidades territoriales, sin embargo, el lugar más adecuado de estos planes es el de las provincias, de hecho, varias de ellas en la actualidad han tomado los parámetros consignados en este documento como guía para la elaboración de estos instrumentos, por lo menos en las creadas en el departamento de Antioquia que están avanzando en este ejercicio.

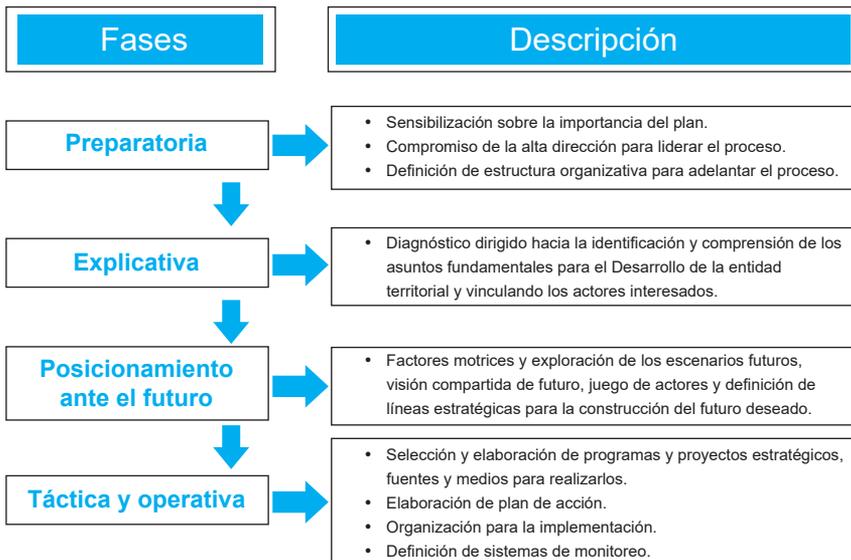
Se diferencia este plan de los demás en que no es de carácter normativo y en cambio su propósito se dirige a crear condiciones para transformar o actuar sobre asuntos cruciales para el desarrollo. Lo que busca este tipo de planificación es orientar y promover procesos que movilicen a los diversos sectores y también a los agentes gubernamentales, económicos y sociales, para escoger y construir su futuro (DNP, 2007, p. 9).

Destaca esta guía metodológica como aspectos claves los relacionados con diferenciar lo importante de lo urgente, asunto que en el caso de la Provincia es relevante en tanto el cúmulo de necesidades de los municipios es alto y pueden confundir la tarea de esta entidad tratando de darle solución a ellas. Centrarse en lo estratégico y relevante es fundamental en procura de acciones que contribuyan al desarrollo de los propósitos constitutivos de cada Provincia. Esta entidad, a diferencia de los entes territoriales que tienen múltiples competencias tiene un rol que cumplir acorde a sus características particulares y al campo de competencias que le sean asignadas.

Otro de los elementos clave referenciado en la guía hace relación con la combinación de los componentes político y técnico. Al respecto, se especifica que «Planificar también es producir y redefinir hegemonías que se manifiestan en estrategias, prioridades, instrumentos de acción y acomodamiento de poderes, en procura de que todos ganen» (DNP, 2007, p. 14).

Respecto a los elementos metodológicos, la guía propone cuatro etapas: preparatoria, explicativa, de posicionamiento del futuro y, finalmente, táctica y operativa. En todas ellas la participación de los diversos actores es una condición primordial, en tanto no hay más obligatoriedad entre ellos que la voluntad porque se cumplan los consensos que puedan llevarse a efecto, sus contenidos se muestran en la gráfica 10.

Gráfica 10. Fases de un proceso de planificación estratégica territorial.



Fuente: tomado de DNP (2007, p. 17).

Los retos más importantes en materia de planificación para las provincias en Colombia tienen que ver, en primer lugar, con hacer coherente la misión que este EAT tiene en materia de descentralización territorial, encontrar un objeto específico que posibilite desarrollar y posicionar las verdaderas potencialidades de cada una, así como del fortalecimiento de las capacidades institucionales, organizativas y gremiales. El segundo es encontrar un adecuado equilibrio entre las ventajas comparativas de las economías, en especial las que tienen como fuente la ruralidad, con la protección y conservación de ecosistemas naturales, incluso definir cuál de estas dos opciones es la preponderante. Comprender que si bien el Plan Estratégico es el instrumento orientador de la Provincia, no reemplaza la propia institucionalidad y sus proyecciones de asociatividad, incluyendo las expectativas, intereses y objetivos del conjunto de municipios que alberga. Y el tercer reto está enmarcado en los procesos de participación e integración de actores, tanto en los procesos que se mueven internamente en esta institución, como en el proceso planificador a través de las diferentes fases del Plan Estratégico.

4.2.3 Espacios de participación ciudadana

A treinta años de la promulgación de la Constitución Política de Colombia de 1991 es claro que se ha avanzado en procesos de participación ciudadana y también en materia de planeación participativa, aunque para algunos estudiosos en esta materia es en lo que menos logros se tienen o en los cuales los mecanismos aún siguen teniendo debilidades que la limitan:

Varias de las instancias analizadas, si bien constituyen escenarios de interlocución entre los distintos sectores de la ciudadanía y la administración municipal, no cuentan en general con los instrumentos (jurídicos, de información, técnicos y políticos) necesarios para incidir en el contenido y orientación de las políticas, lo que limita el alcance de su acción y de su incidencia en la planeación y puesta en marcha de los procesos de gestión pública (Velásquez y González, 2003, p. 13).

Y en particular, sobre la tarea de los CTP, por ejemplo, la percepción es que su incidencia en la definición de contenidos en Planes de Desarrollo y POT es inferior a lo esperado a causa de los elementos enunciados (Velásquez y González, 2003, p. 26).

En el caso que nos ocupa en este estudio, los EAT tienen el gran reto de introducir elementos vitales de participación ciudadana, especialmente en las provincias que por su particular composición y ubicación territorial demandan de creativos espacios que fortalezcan su presencia institucional, le den una legitimidad prodigiosa que acentúe su fuerza de entidad descentralizada del orden territorial y contribuya a consolidar su ejercicio planificador.

Por ello, a continuación se desarrollan tres ideas centrales: una que tiene que ver con la participación ciudadana en la estructura misma de la Provincia y la toma de decisiones interna; la segunda, con la participación en los procesos de planificación; y la tercera, en la que se insinúa la oportunidad de generar una ciudadanía provincial, que para efectos de este trabajo no se profundiza, pero que se visualiza a partir de la riqueza que puede llegar a ser la consolidación de la participación ciudadana en las esferas que se enuncian.

Con relación a la participación ciudadana en la estructura de decisiones institucionales de las provincias, en los casos que se han referido de Antioquia y Santander, en la Ordenanza 68 de 2017, complementada con la 25 de 2017 y en el Decreto 142 de 2019, respectivamente, se presentan dos consideraciones: la primera establece que los concejales tendrán dos representantes en la Junta Directiva, mientras que en el departamento de Santander esta representación es ejercida por el Consejo Provincial de Planeación integrado por los presidentes de los Consejos Territoriales de Planeación con las mismas funciones de los Consejos Territoriales de Planeación municipales o las que determine la legislación en el ámbito provincial. Es decir, en ambos casos la participación ciudadana es de carácter representativo. En Antioquia es una delegación y ni siquiera está compuesta por representación directa de concejales,

sino en representación de ellos, lo cual la hace muy distante de la ciudadanía o de sus propios representantes. El caso de Santander hace uso del esquema que tiene la Ley 152 orgánica de planeación, asumiendo que de los CTP municipales lleguen los presidentes, que en la mayoría de los casos fungen los propios alcaldes o sus delegados, representación que quedaría nuevamente en manos de la institucionalidad y no de la ciudadanía.

Vale la pena resaltar la ausencia de representación ciudadana en las provincias constituidas a la luz de la LOOT; incluso, como se menciona en el capítulo anterior, la poca innovación y avance en estructura y funcionamiento que se establece en las ordenanzas, recurriendo en demasía, en el caso de Antioquia, a mantener el mismo esquema de las áreas metropolitanas, cuando se puede afirmar que sus roles y objetos son diferentes, aunque necesariamente complementarios en la estructura del Estado colombiano; además, las pretensiones de descentralización son también de ampliación de la democracia y el modelo de áreas metropolitanas es excesivo en centralización, concentración y bajos niveles de participación.

El Proyecto de Ley de Provincias de iniciativa ciudadana propuesta por la Comisión de Impulso a la Provincia del Oriente Antioqueño establece la constitución de un Consejo Provincial de Planeación (CPP):

Integrado por las personas que designe la Junta Provincial de las organizaciones que se inscriban y que tengan presencia en el territorio provincial. Dichos Consejos deberán estar integrados como mínimo por representantes de los siguientes sectores.

1. Ciudadanas (Veedurías, derechos ciudadanos, cívicas),
2. Ambientales (Ecológicas, del hábitat, recursos naturales),
3. Sociales (Mujeres, comunales, comunitarias),
4. Campesinas (Organizaciones integradas por población residente en el área rural, con identidad cultural campesina y dedicadas a actividades agropecuarias),
5. Culturales (manifestaciones del arte, la literatura, historia),
6. DD. HH. y Paz (Víctimas, desplazados, de defensa de derechos humanos, de reconciliación y paz),

7. Productivas (de los diferentes sectores económicos),
8. Poblacionales (Jóvenes, tercera edad, LGTB),
9. Étnicas: Donde existan pueblos indígenas y de negritudes» (Muñoz, 2019, p. 13).

De este Consejo se eligen dos representantes, uno del sector social y otro del sector gremial, para hacer parte del Consejo Directivo. En este caso, la representatividad en el máximo cuerpo decisorio de la Provincia es más directa y se hace a partir del conglomerado de organizaciones presentes en cada territorio.

Por otro lado, se establece el Consejo de Planeación de manera permanente y con tareas frecuentes que le dan un dinamismo para mantenerse en comunicación constante y realizar al menos tres conceptos: sobre el plan estratégico, presupuesto e informe de gestión de la Provincia. El que pueda reunirse de manera periódica, como lo indica el proyecto, le da la posibilidad de mantener la articulación y el debate, y los informes contribuyen a expresar la opinión acerca de los tres asuntos de mayor calado de la Provincia, es decir, sería un Consejo dinámico que además obligaría a mantener interlocución con sus organizaciones de base.

El Proyecto de Ley 85 2019 de la Cámara de Representantes radicado en el Congreso de la República retoma este Consejo Provincial de planeación, su composición y rol, y precisa las funciones que tiene a cargo, además de establecer la obligatoriedad de la Provincia de prestarle apoyo administrativo, logístico y financiero (Muñoz, 2019, p. 31). Esta representación tiene similitud con los representantes de la sociedad civil que hacen parte de los Consejos Directivos de las CAR, pero avanza sustancialmente en que el cuerpo asambleario o colectivo que los elige no desaparece con la elección de sus representantes al cuerpo directivo, sino que se mantiene activo, siendo soporte del actor elegido, a la vez que puede hacerle seguimiento a la labor del representante y a toda la institucionalidad, sin que implique involucrarse directamente en dicho cuerpo directivo, ni retrasar o interrumpir las decisiones que el cuerpo directivo toma de manera autónoma.

Bajo una estrategia de este tipo es posible democratizar la gestión pública, mejorar su eficiencia y su efectividad, en tanto converjan otros factores como la articulación de esfuerzos entre actores de distinta naturaleza, que se faciliten recursos de diferente índole y, sobre todo, que siempre esté presente la convicción de que la participación tiene sentido (Velásquez y González, 2003, p. 27). Sin embargo, se requiere trabajar mucho en una estrategia que contribuya a la apertura en pensamiento y acción de actores políticos en los cuales recae una importante responsabilidad que posibilite que la ciudadanía acceda a espacios de participación ciudadana.

Sobre la apreciación de la participación ciudadana en la Provincia, algunos de los alcaldes entrevistados se expresaron de manera diferencial frente a la mayor o menor apertura. El alcalde de Marinilla y presidente de la Provincia del Agua, Bosques y el Turismo, Edgar Villegas (comunicación personal, mayo, 2019), considera que:

Ojalá como propuesta popular se pueda abrir la posibilidad de que en la Junta Provincial constituida por alcalde, el gobernador y sus delegados y dos representantes de los concejales, a esta se le pueda inyectar la voz popular de la región, para ello habría que irse a la ordenanza departamental proponérsele a la Asamblea Departamental la reforma para permitir que la sociedad civil tenga voz y voto en la Junta Directiva Provincial. Sería uno de los mecanismos para levantar la participación ciudadana a la voz popular.

Mientras que en opinión del alcalde de Támeis y presidente de la Provincia de Cartama, Alexander Zuluaga (comunicación personal, mayo, 2019), «las provincias tienen que volverse un instrumento de decisión y ejecución y no solo de liderazgo, y en ese sentido creo que hay que tener el perfecto equilibrio entre la capacidad de decisión y ejecución versus la participación ciudadana». Por otro lado, el alcalde de La Unión y presidente de la Provincia de la Paz considera que el proceso de conformación de esta provincia «se socializó en todos los Concejos Municipales y en todas las poblacio-

nes, se supone que los representantes del Concejo son los representantes de la comunidad».

A propósito de la forma como se han constituido estas provincias, una mirada desde Conciudadanía, organización no gubernamental con amplia experiencia en procesos de participación ciudadana en Antioquia, a través de su director ejecutivo expresa que:

El nacimiento de provincias de enorme precariedad que hoy enfrentan un futuro incierto, sobre todo por su debilidad política, heredada de un proceso no muy riguroso de pedagogía y legitimación para su constitución. Estas integraciones supramunicipales se pactaron fundamentalmente entre el gobernador y los alcaldes, y aunque su aprobación pasó por los Concejos Municipales no hubo en algunos casos la suficiente claridad sobre sus implicaciones (Valencia, 2019, p. 3).

Es decir, el arranque de las provincias no da cuenta de un proceso aperturista de participación ciudadana, aunque tampoco es posible desconocer que en cada caso se realizaron sesiones en las cuales se vincularon algunos ciudadanos. La cuestión es que el nivel y alcance de una provincia demanda un proceso de legitimación que va más allá de reuniones o foros coyunturales, y será objeto de sus directivas generar espacios amplios, permanentes y bien fundamentados para la participación ciudadana.

El Foro Social realizado en el Oriente antioqueño en agosto de 2019 en su documento de proclama propone trabajar en pro de la promoción de una reforma a la Ordenanza 68 de 2017 que crea las Provincias administrativas y de planificación, para que se reconozca la participación de al menos un representante de las organizaciones sociales en la Junta Directiva. De igual forma, se dejó sentada la posición de la necesidad de que se generaran espacios para que la ciudadanía pudiera participar en la formulación de los planes estratégicos.

En cuanto a la movilización social y la gobernanza en el entorno supramunicipal, se ilustra a continuación la experiencia del Oriente antioqueño, territorio en el cual desde la Constituyente

en 1990 se ha generado un proceso activo y dinámico de expresiones sociales y ciudadanas alrededor de diversos temas, fenómenos y, en particular, sobre el interés de la conformación de la Provincia como una estructura descentralizada, horizontal en su forma de distribuir el poder, con amplia participación ciudadana y capaz de integrarse y articular las diferentes fuerzas, actividades económicas y expresiones territoriales. Ilustración que tiene el objetivo de mostrar este ejercicio ciudadano de construcción social de la Provincia, en el cual se recrean importantes formas para tener en cuenta a la hora de definir, reconocer, valorar y retomar propuestas para la democratización de los EAT y la redefinición de los roles que el Estado puede y debe cumplir en los territorios de la periferia colombiana, asunto que se recrea en todas las regiones del país.

Desde las discusiones que se dieron en la Constituyente de 1991 se generó en el Oriente antioqueño la Comisión de Impulso a la Provincia, conformada por líderes y lideresas de diferentes organizaciones sociales y con participación en ciertos momentos de la academia, que han puesto en debate esta figura como una alternativa para la administración del territorio, es decir, en una mirada subregional, que no es la de las actuales provincias que tomaron otra configuración de subdivisión interna.

La Comisión ha estado presente en diferentes espacios y ha logrado hacer traslado de la discusión en algunos momentos a grupos sociales y políticos con los cuales se han recreado las concepciones y utilidad de esta figura. En los primeros años se dieron talleres con participación ciudadana, se hizo interlocución con el Congreso de la República a través de la Comisión de Ordenamiento Territorial y la Universidad Nacional de Colombia realizó un diplomado con énfasis en este tema.

Durante el Laboratorio de Paz se desplegaron diversos ejercicios participativos en los proyectos ejecutados con relación a la Provincia, uno de los más importantes se efectuó a través del Pro-

ceso Estratégico Territorial (PET) de Planeación a cargo de Conciudadanía, la Corporación CEAM y Prodepaz, en el que además de talleres se efectuó un ejercicio de Cabildos Abiertos en cada uno de los municipios.

Esta Comisión también realizó un ejercicio muy valioso de tramitar ante el Consejo Nacional Electoral una solicitud para llevar a las elecciones locales de 2011 un voto educativo denominado «Voto Provincia», a través del cual se buscaba consultar a la ciudadanía acerca de su valoración por esta alternativa. El ejercicio recreó la base legal, de contenido y fondo de esta propuesta, buscó un relacionamiento político con Concejales y candidatos a la Alcaldía, pero no fue puesta en ejecución por no encontrar la suficiente apropiación por parte de los líderes políticos que encarnaban las candidaturas en esas elecciones locales. De igual forma, se planteó la propuesta a diferentes gobiernos departamentales de llevarla a la Asamblea Departamental para ser aprobada por Ordenanza y aunque hubo buen recibimiento por parte de algunos diputados, tampoco se logró concitar la fuerza suficiente para materializar la decisión política.

Este debate local también estuvo en conexión con debates nacionales que pasaron por veinte Proyectos de Ley que buscaron concretar una Ley de Ordenamiento Territorial que vino a materializarse con la Ley 1454 de 2011. En la última fase de este debate, la Provincia en el territorio del Oriente ha tenido actores políticos con criterios e interés de poner en el plano público la discusión, en concreto, con alcaldes, gobernador, concejales y diputados que entraron en el escenario de la definición de esta figura en el departamento de Antioquia. Este panorama puso otros retos y esta vez la Comisión de Impulso a la Provincia actúa a través de la producción de un proyecto de Ordenanza tramitada a través de líderes políticos y, en particular, del director del Área Metropolitana de Medellín, que a su vez concitaron el interés de la Gobernación de Antioquia y lograron incidir en la promulgación de la Ordenanza 68 de 2016, marco para la creación de las provincias en este departamento.

De igual forma, representantes de la Comisión de Impulso a la Provincia, en el marco del *Primer Encuentro de Provincias en Antioquia* presentaron un Proyecto de Ley de Provincias que se nutrió con las principales propuestas recogidas en este espacio, del cual se apersonó el representante a la Cámara León Fredy Muñoz como una iniciativa colectiva con participación de representantes sociales, alcaldes, concejales y diputados, y que cursó su trámite como Proyecto de Ley 5 de 2019.

El acumulado de documentos, artículos y actividades de la Comisión de Impulso, además de una cantidad significativa de organizaciones de alcance regional con vínculos y relaciones con la institucionalidad local, con organizaciones de base y con la ciudadanía en general, desde el proceso constituyente hasta el presente, da cuenta de un proceso social y político de gran alcance que se constituye en una plataforma de avanzada que facilitó, por ejemplo, la creación de las Provincias de la Paz y la del Agua, Bosques y el Turismo a los actores políticos, en especial alcaldes y concejales, en conjunto con el gobernador y los diputados, que finalmente lograron concretar esta iniciativa.

Seguramente, a lo largo y ancho del país existen diferentes experiencias sociales e institucionales de este tipo, con asiento territorial y con las cuales desarrollar procesos de construcción de las provincias que le otorguen una importante dosis de legitimidad, dado que no solo es necesario un marco legal que aclare y otorgue competencias y recursos para su financiación, sino un verdadero proceso de descentralización, democrático y participativo,

Estos asuntos pudieron ser ratificados en el marco de este proyecto de investigación mediante la participación del grupo focal con integrantes de la Comisión. Ante la pregunta de cuál ha sido la participación de la ciudadanía en la construcción de las provincias en el Oriente, expresaron que lo han hecho «en su promoción e impulso con la gente y a través de diversos procesos con AMOR, la Asamblea Provincial Constituyente, el PER, la Comisión de Impulso a la Provincia, entre otros, pero la decisión la tomaron los alcal-

des». Incluso dan cuenta de que en el transcurso del tiempo han aparecido diferentes organizaciones que han retomado el nombre de provincias para acentuar el reconocimiento de la figura y darle un valor simbólico. Entre algunas de las que se mencionan están la Asociación Provincial de Víctimas a Ciudadanas (Aproviaci), la Asamblea Provincial Constituyente y el Consejo Provincial de Paz.

Otros elementos que vale la pena rescatar de este grupo son las consideraciones acerca de lo que debe ser el ejercicio mismo de esta institucionalidad provincial, a la cual le asignan como función central la planificación territorial y «otros elementos de identidad, acción de la ciudadanía y mirada integradora», y además recrean esta tarea planificadora estableciendo que «debe tener clarísimo un enfoque de desarrollo, en la medida que es lo que va a dinamizar el desarrollo de los municipios que agrupa» (comunicación personal, grupo focal Comisión de Impulso a la Provincia del Oriente, 2019).

4.2.3.1 Participación en el ejercicio planificador

Ahora bien, con relación al ejercicio planificador de la Provincia, es apenas natural que si se busca profundizar con los EAT en una efectiva descentralización, al mismo tiempo que en darle vigor a la democracia, será necesario hacerlo en el marco de su principal función, la planificación. Muy interesante resulta este repensar de la participación de la ciudadanía en la planificación y el reto que implica para las nuevas provincias en Colombia cristalizarla en los Planes Estratégicos Provinciales que ya están siendo formulados e incluso están en la fase de entrega de los documentos producidos. Este es el caso de las Provincias de la Paz y la de Aguas, Bosques y el Turismo en el Oriente antioqueño.

El principal reto que tienen es cómo superar la tradicional forma de participación en la cual escasamente se alcanza a realizar sensibilización y socialización de los resultados de la información recolectada y puesta en un orden metodológico, con algunos análisis producto de la metodología técnica acogida, que para este caso ha generado el Departamento Nacional de Planeación. Friedman

(1992, p. 89) afirma, con relación a su propuesta de un modelo no-euclíneo, que «las verdaderas exigencias de la planificación, donde el conocimiento es una combinación de experiencia y pericia, se compensan finalmente a través de las negociaciones intersubjetivas entre los participantes de la comunidad y los planificadores».

Será necesario, entre otros aspectos, colocar estos planes como punto de partida para el análisis, las reflexiones colectivas y la corroboración de datos, pues en muchas regiones la multiplicidad de información y fuentes es grande y puede conducir a diferentes caminos y, por supuesto, a diferentes resultados, como punto de partida para seleccionar y proponer objetivos, estrategias, metas, programas y proyectos que se vean enriquecidos con diferentes enfoques y perspectivas. Es aquí donde probablemente se encuentre la mayor riqueza de la planeación estratégica vista como espacio para la negociación entre actores.

Otro reto importante es el que tiene que ver con el enfoque, el posicionamiento y la razón de ser de la Provincia en sí misma, que no debería estar separado del ejercicio planificador, sino su razón de ser. Importa tanto qué es y hacia dónde se dirige la provincia, como las proyecciones del territorio del que hace parte con la institucionalidad que representa, en este caso, los municipios que la integran y de la ciudadanía, estructura social y poblacional sobre la que se asienta.

Entender que el país hoy, máxime las actuales manifestaciones de la ciudadanía que se encuentra en pie de marcha, está mostrando y exigiendo una dinámica distinta a las formas tradicionales del ejercicio público, en particular, está demandando que se incorporen las múltiples visiones de un amplio repertorio de organizaciones, ciudadanos de a pie, trabajadores, sectores ambientalistas, mujeres y una variedad enorme de expresiones que necesitan espacios en los cuales se canalicen sus visiones de mundo, intereses y propuestas. Es necesario, por tanto, que los canales de recepción, interlocución, retroalimentación de información entren en consonancia con las variadas oportunidades que ofrece la tecnología di-

gital y redes sociales, que se faciliten espacios de conversación con actores organizados de la sociedad civil, que se modernicen y, en especial, que se disponga de canales institucionales que acerquen la institucionalidad y la ciudadanía de manera cotidiana.

Concebir los planes estratégicos como procesos de planificación con participación ciudadana exige una recreación del pensamiento, de los enfoques institucionales y del desarrollo que vayan más allá de los tradicionales ejercicios y mecanismos de participación ciudadana, estos son valiosos no solo para tenerlos presentes, sino para ejercitarlos. Sobre estos mecanismos indiscutiblemente es procedente la aplicación en materia de participación de algunas de las formas establecidas, por ejemplo, las audiencias públicas, el derecho de petición, consultas populares, cabildos abiertos y valdría la pena contar con escenarios de interlocución como asambleas populares, convenciones populares por temáticas de interés, entre otros mecanismos.

Si se relativizara la concepción del documento plan poniendo menos restricciones en él y concibiéndolo como un libro abierto posible de ser renovado de manera cotidiana, estableciendo métodos y mecanismos para la incorporación de permanentes revisiones, ajustes y actualizaciones se puede enriquecer el ejercicio, dotándolo de múltiples perspectivas, haciendo que la información se democratice, que la responsabilidad de los análisis se amplíe y que la toma de decisiones se haga sobre varias alternativas.

El documento de metodologías del Plan Estratégico indica con claridad la importancia de que diversos actores sean tenidos en cuenta en este proceso desde el inicio, en las diferentes etapas concebidas, así como en su seguimiento y evaluación.

Un asunto sobre el cual hay necesidad de plantear propuestas es la acción de actores internacionales en el territorio local, como lo plantea Friedman (1992, p. 83) refiriéndose a que el sistema económico global cada vez más se concentra en algunas ciudades como centros de acumulación: «cada vez más el futuro de las economías locales, regionales e incluso nacionales, se decide en las oficinas de los actores internacionales

situadas en estas ciudades». Es hoy evidente la cada vez mayor intervención de actores internacionales, bien de carácter individual o empresarial, en la compra de tierras y en el desarrollo de actividades económicas como la minería, centros turísticos, entre otros.

La urdimbre del tejido social tiene bases sólidas en las organizaciones que lo componen y la planificación estratégica en la capacidad de recoger de este ámbito organizativo sus liderazgos para que acompañen la orientación y gestión del proceso planificador. Al frente de los procesos de planificación que se han realizado en el mundo, «se han puesto grupos directivos representativos de los principales sectores e intereses —al comienzo unos pocos, y progresivamente se vinculan 10, 20, 50 personas con reconocido poder y/o [sic] liderazgo en sus respectivos sectores» (DNP, 2007, p. 15).

Las nuevas expresiones ciudadana en el mundo dan cuenta de una potente recreación de sus formas y expresiones, la apertura a una visión plural y amplia puede tener una de sus manifestaciones en este ámbito provincial, en particular, porque puede recrearlo en el escenario territorial en sus ejercicios de planificación como una puesta en común que se concreta en él, en sus interrelaciones y en las apuestas comunes que puedan ser construidas por esta ciudadanía.



Conclusiones y recomendaciones

Después de hacer un recorrido por los Esquemas Asociativos Territoriales de carácter supramunicipal recreados en la Asociación de Municipios y, especialmente, en la Provincia como entidad administrativa y de planificación en cumplimiento de su función planificadora, se presentan las principales conclusiones.

Con relación al balance de las AdeM, se destaca el recorrido que se ha hecho en Colombia desde la Ley 1 de 1975 con una alta presencia de ellas en buena parte del territorio nacional con dos tipologías, una de carácter supramunicipal y otra supra departamental, que avanzaron en el propósito y esfuerzo de fortalecer las acciones de carácter local y dar apertura a una concepción de intervenciones más allá de lo municipal. En el caso de municipios con rentas más sólidas, como es el caso de aquellos en los que el desarrollo urbano es mayor o de los que poseen rentas o transferencias de mayor alcance, las asociaciones encuentran un espectro de mejores posibilidades. Caso contrario ocurre con los municipios con dinámicas rurales muy fuertes, cuyas rentas propias son débiles y donde se concentran los mayores niveles de pobreza e incluso de situaciones graves de conflicto y vulneración de derechos humanos.

De las valoraciones hechas por expertos e instituciones como el DNP, la Federación Nacional de Municipios y la Contraloría General de la República se destaca que las acciones de las AdeM se notan muy dispersas, sin un foco y sin una real incidencia en materia de competencias que especialicen la acción asociativa, y no logran impactar con suficiente fuerza. Ni la nación, ni el departamento delegan competencias, ni trasladan recursos significativos de manera permanente.

Las asociaciones se han centrado en la gestión y ejecución de proyectos. Algunos de carácter supramunicipal lograron impactar positivamente con proyectos en varias de ellas, pero no de manera continuada, su accionar como entidad estratégica supramunicipal no logró posicionarse como agente de integración regional, pero sí abrió un campo de aproximaciones entre municipios y en algunas regiones como en el Cauca, con impactos sociales significativos ante situaciones de conflictos. En general, se considera que han desempeñado un papel débil en materia planificadora y de articulación interinstitucional de carácter regional, aunque algunas experiencias en Antioquia muestran ejercicios de planificación, pero de carácter municipal, no en la visión de un plan de cobertura integral y de la totalidad de los territorios de su jurisdicción.

La dinámica de las asociaciones ha estado más involucrada con el mundo de la gestión de proyectos y su definición a través de contratos, lo cual a su vez las pone al vaivén de las voluntades políticas de algunos alcaldes o funcionarios de los ámbitos departamental y nacional, las proyecciones en materia de planeación son limitadas y no concitan o convocan una visión colectiva, además se nota la ausencia de mecanismos y espacios de participación ciudadana. Sustancialmente, no ha logrado integrarse a la sociedad civil, siendo esta necesaria para mantenerla en el tiempo. Ha sido ignorado el rol que organizaciones de la sociedad civil pueden ejercer y la viabilidad que le pueden dar, en especial de la permanencia en el tiempo y en la construcción de una visión colectiva de territorio.

Su mayor aporte es haber transitado en la apertura de una visión supramunicipal, convocar y concretar voluntades de los gobiernos locales hacia acciones conjuntas. Siguen teniendo vigencia, aunque la Constitución Política de 1991 no las recoge, pero sí la LOOT en términos de que pueden realizar una acción fundamentalmente administrativa de apoyo municipal y de acciones que se ejecutan por Convenios o Contratos Plan entre los municipios que así lo acuerden. La otra posibilidad interesante es que la vinculación puede generarse con municipios de diferentes departamentos.

Con relación a la Provincia y a las posibilidades en el actual marco constitucional y legal, se expresa con claridad su potencia de poder llegar a ser una entidad territorial, con un punto de partida como entidad administrativa y de planificación, en el que esta última función le genera un valor agregado al ejercicio que venían realizando las AdeM. Adquiere un rol más claro en la tarea de construcción de una visión supramunicipal e incluso microrregional — para no confundir con el término región— y le otorga competencias, además de los servicios públicos, las obras de carácter regional y los proyectos de desarrollo integral. Otra área de intervención es la gestión ambiental, en la cual es bastante factible que desarrolle algunas de las competencias que hoy tienen a cargo las CAR, en especial en lo relacionado con la administración de áreas protegidas del ámbito regional, así como de otras consideradas en los Pomcas, siempre y cuando se haga esta delegación o se definan en la necesaria Ley de Provincias, acompañadas de recursos financieros.

Cada vez más las connotaciones territoriales desempeñan un papel más preponderante en la configuración del Estado colombiano, en el que cuentan las dinámicas sociales, geográficas, ecosistémicas y económicas como referentes significativos en las alianzas territoriales y con el propósito de generar distribuciones de competencias estatales como construcciones políticas en un entramado de intereses locales, regionales y nacionales.

Resulta de vital importancia para el país, en un momento de transformaciones territoriales aceleradas, poder integrar en las fi-

guras asociativas el carácter e identidad que estas pueden tener en relación con las formas del territorio, su vocación, potencialidades y la forma de gobierno en perspectiva de descentralización, democracia y ejercicio del poder, en lo cual la ciencia política tiene aportes significativos.

Ubicar el rol central u objeto principal de cada EAT resulta necesario y urgente para el país y, en particular, para la Provincia, para la cual se detecta la pertinencia de respaldar la institucionalidad de una diversa y amplia ruralidad, para lo cual diferentes estudios en el país pueden hacer una gran contribución. En esta investigación se toma como punto de partida el estudio realizado por Ramírez y De Aguas (2016) respecto a una clasificación de provincias y subregiones en Colombia que puede dar lugar a una categorización de provincias que a la vez contribuya a la definición de competencias acordes al rol y dinámicas en cada territorio. Estudio que resulta muy útil dada la tensión que se presenta en varios lugares del país entre las dinámicas urbanas y las rurales, y adicionalmente por la presión que actores políticos y promotores de actividades económicas urbanas generan en diversos lugares del país.

Bien es sabido el fuerte fenómeno del desplazamiento forzado y de las migraciones del campo a la ciudad que ha tenido Colombia, el primero fruto del fenómeno de la violencia y el segundo más asociado a factores de atracción de las ciudades que han favorecido esta concentración de población urbana, pero también puede estar expresando el abandono y la marginalidad que ha tenido y sigue manteniendo la ruralidad, el poco acompañamiento estatal que tiene y de incorporación de factores de desarrollo, lo cual se visualiza como una oportunidad la definición de una institucionalidad que atienda con prioridad la ruralidad del país a través de la figura de la Provincia.

En las categorizaciones que se pueden dar a las provincias, con sus respectivas subcategorías, aparece una en particular, las zonas de amortiguación de los impactos metropolitanos, que podrían ser las proveedoras de servicios, comercio y otras actividades hacia las provincias rurales, convirtiéndose en provincias distribuidoras.

De otro lado, están las provincias rurales, como otro gran grupo que ofrece un panorama en el que la figura de Provincia tiene un lugar preponderante, instaurando una institucionalidad que procure no solo visibilizar su esencia natural —zonas con mayores coberturas vegetales y presencia de ecosistemas de valiosa riqueza—, sino que también es necesario que contribuya al mejoramiento de las formas de administrar la relación de los recursos naturales con la presencia humana y las formas de hacer uso de estos recursos, así como es urgente que identifique los límites de las extracciones y de las compensaciones del mundo urbano a la ruralidad. Un reconocimiento particular amerita sus habitantes, un mejoramiento sustancial de las condiciones de vida y el perfeccionamiento de sus formas de gobierno, toma de decisiones y relacionamientos sociales, económicos, culturales y políticos.

Por ello, la Provincia como EAT, bajo la forma de una entidad administrativa y de planificación, necesita definir con prioridad sus alcances territoriales, competencias y formas de financiación concretas que contribuyan a tener una presencia del Estado bajo una forma efectiva de descentralización, de autonomía y de reconocimiento de la diversidad. Estas entidades no son solo administrativas, también lo son de planificación, y en este sentido se amplía su espectro de actuación, otorgándole una función central a través de la cual articular las competencias asignadas en términos de planeación.

La Ley 128 de 1994 introdujo el concepto de conurbación, muy útil para la identificación de fenómenos de metropolización, el cual fue retirado en la Ley 1625 de 2014, ambas sobre áreas metropolitanas, generando una definición que hoy le es común prácticamente a todas las EAT, lo cual genera confusión a la hora de dilucidar la esencia y el rol que debe cumplir cada una de las figuras en el marco de la descentralización y del ordenamiento territorial.

Con relación a la Provincia aparecen algunas interpretaciones del papel que pudiera desempeñar, de un lado, por las falencias del Estado de integrarse e integrar territorios, especialmente en zonas rurales con presencia significativa de población campesina, negra e

indígena, con medias y bajas densidades, y actividades económicas basadas en el sector primario o de conservación y preservación de recursos naturales.

En concepto de Albeiro Pulgarín (comunicación personal, profesor de la Universidad Nacional de Colombia, junio, 2019) la provincia es para respetar el orden natural del territorio, y en ello se lee un llamado a reconocer los valores territoriales, sus particularidades y a generar actuaciones más armónicas y funcionales a estas características, evitando las imposiciones del mercado y haciendo más coherente los elementos del desarrollo con las potencialidades locales. Se concluye que efectivamente es necesario otorgarle a la Provincia un espacio central en la ruralidad, aquella que está intermediando las relaciones con las dinámicas urbanas de mayor y menor intensidad, así como la que se expresa en un contexto más natural con actividades económicas propias con base en el uso de recursos naturales y aquellas cuyo énfasis es la protección y conservación de ecosistemas estratégicos.

Sobre la función planificadora de la Provincia se puede resaltar la importancia de avanzar en la concepción y proyección supramunicipal, superando el papel que le corresponde al Municipio en su visión y actuación local. No se trata de reemplazar las competencias que a esta entidad le corresponden, es necesario ubicar las acciones estratégicas que contribuyan a generar equilibrios territoriales y a potenciar la cohesión social y territorial.

Es necesario integrar en la visión estratégica la conjunción de las formas e instrumentos de que dispone el Estado colombiano en sus ámbitos municipal, departamental y nacional, como son los Planes de Desarrollo, Planes Territoriales, en particular los POT y los Pomcas, así como la planeación sectorial que se recoge en diversos planes, entre los que se cuentan los de transporte, salud, educación, turismo, agropecuarios y ambientales.

Es imprescindible la vinculación de la ciudadanía en la institucionalidad de la Provincia que posibilite su participación en la toma de decisiones, así como en su rumbo y proyección mediante planes

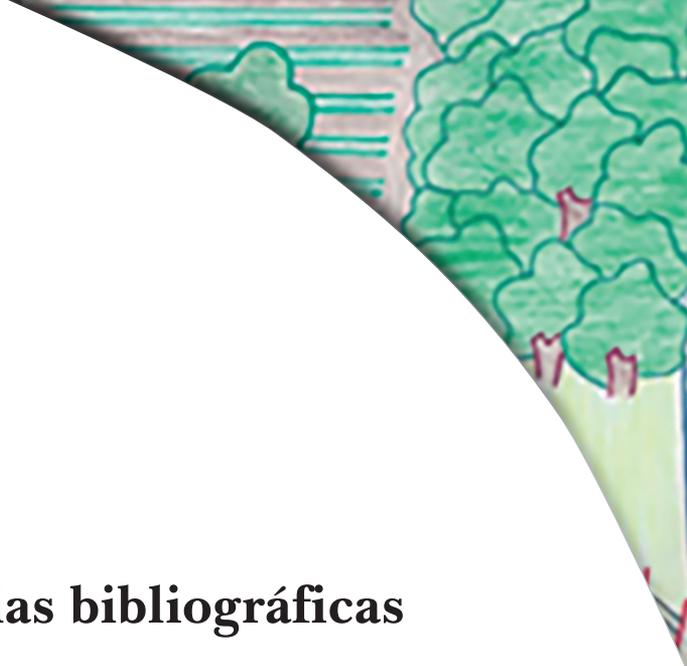
estratégicos y de gran repercusión, esto resulta en la apertura espacios para la construcción de una ciudadanía provincial.

Los ejercicios de constitución de provincias en los departamentos de Antioquia y Santander están marcando un rumbo diferente para acceder a formas territoriales de administración y planificación, en los cuales los vínculos políticos y sociales se están generando en la relación de lo municipal con lo departamental, lo cual constituye una línea potente para pensar y rehacer la descentralización política y territorial de un Estado que demanda concretarse en su realidad de país y de regiones como un Estado regional.

Finalmente, y en cuanto a la ciudadanía provincial, más que profundizar en este análisis, dado que no hace parte de los objetivos propuestos en esta investigación, sí es oportuno mencionar que Colombia tiene un déficit de ejercicio de ciudadanía, en tanto el acceso a los elementos básicos que la hacen posible aún se encuentran restringidos, como es el caso del acceso a la información, a la formación y al goce pleno de los derechos. Nuevamente, la ruralidad es el escenario de mayores restricciones y en esta la gran cantidad de municipios pequeños que de igual forma presentan escasas condiciones básicas que garanticen ejercicios adecuados de ciudadanía.

En este sentido, la Provincia puede contribuir a ampliar este espectro de ciudadanía a partir, por un lado, de fortalecer las redes de organizaciones presentes en los territorios, y por otro lado, facilitando la interlocución de los asuntos públicos y colectivos, instaurando espacios y mecanismos de participación ciudadana. Una ciudadanía provincial constituye una apertura sustancial para la construcción de una ciudadanía universal.

Las nuevas expresiones ciudadanas en el mundo dan cuenta de una potente recreación de sus formas y expresiones, la apertura a una visión plural y amplia puede tener una de sus manifestaciones en este ámbito provincial, en particular, porque puede recrearlo en el escenario territorial, en sus ejercicios de planificación como una puesta en común que se concreta en él, en sus interrelaciones y en las apuestas comunes que puedan ser construidas por esta ciudadanía.



Referencias bibliográficas

- Boisier, Sergio. (2004). Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *EURE*, xxx (90), pp. 27-40.
- Bustamante, Sergio. (2007). *Asociaciones de Municipios en Colombia. Su importancia, aproximaciones a un diagnóstico, propuestas para su fortalecimiento, casos seleccionados*. Bogotá, D. C: GTZ, Federación Colombiana de Municipios.
- Cohen, John & Peterson, Stephen. (1996). *Methodological Issues in the Analysis of Decentralization*. Cambridge: Harvard Institute for International Development.
- Colombia. Congreso de la República. Ley 1. (10 de enero de 1975). Por la cual se reglamenta el inciso 3° del artículo 198 de la Constitución Nacional, sobre asociaciones de municipios. Diario Oficial 34244.
- Colombia. Congreso de la República. Constitución Política. (20 de julio de 1991). <http://www.secretariassenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>
- Colombia. Congreso de la República. Ley 99. (22 de diciembre de 1993). Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 41146.
- Colombia. Congreso de la República. Ley 152. (15 de julio de 1994). Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Diario Oficial 41450.
- Colombia. Congreso de la República. Ley 165. (9 de noviembre de 1994). Por medio de la cual se aprueba el «Convenio sobre la Diversidad Biológica», hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992. Diario Oficial 41589.

- Colombia. Congreso de la República. Ley 489. (29 de diciembre de 1998). Diario Oficial 43464.
- Colombia. Congreso de la República. Ley 1454. (28 de junio de 2011). Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Diario Oficial 48115.
- Colombia. Consejo de Estado. Concepto Sala de Consulta C. E. 1971. (20 de mayo de 2010). Naturaleza jurídica de la Federación Colombiana de Municipios. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65564>
- Conférence des Régions Périphériques Maritimes d'Europe (CRPM). (2008). Cohesión Territorial, elementos para enfocar el concepto y hacerlo operativo. Nota técnica de la Secretaría General de la CRPM. https://www.cpmr.org/pub/docs/180_nt_coh-sion_territoriale_final_espagnol.pdf
- Coraggio, José Luis. (1991). Las dos corrientes de descentralización en América Latina. En: *Ciudades sin rumbo. Investigación urbana y proyecto popular* (pp. 71-91). Quito: Ciudad-SIAP.
- Cruz Rodríguez, Edwin. (2011). El federalismo en la historiografía política colombiana (1853-1886). *Historia Crítica*, 44, pp. 104-127.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2002). *Evolución de la descentralización en Colombia: balance de una década. Tomo 1. Marco conceptual y resultados de progreso municipal*. Bogotá, D. C.: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2007). Propuesta metodológica para la elaboración de planes estratégicos territoriales. Elecciones de Autoridades Territoriales período 2008-2011. Bogotá, D. C.: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2013a). *Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia*. Bogotá, D. C.: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2013b). *Balance preliminar de los procesos asociativos territoriales en Colombia*. Bogotá, D. C.: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2015). *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Misión para la Transformación del Campo*. Bogotá, D. C.: DNP.
- Estupiñán Achury, Liliana. (2012). *Desequilibrios territoriales. Estudios sobre la descentralización y el ordenamiento territorial colombiano. Una mirada desde el nivel intermedio de gobierno*. Bogotá, D. C.: Universidad del Rosario.
- Fals Borda, Orlando. (1978). *El problema de cómo investigar la realidad para transformarla: por la praxis*. Bogotá, D. C.: Tercer Mundo.
- Finot, Iván. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago de Chile: Ilpes, Cepal.

- Franco González, Humberto. (1994). Evolución de la planeación del desarrollo colombiano: una aproximación teórica. *Revista Universidad Eafit*, 30 (96), pp. 45-53.
- Friedman, John. (1992). Planificación para el siglo XXI: el desafío del posmodernismo. *EURE*, xviii (55), pp. 54-89.
- Galeano Marín, María Eumelia. (2007). Guía para la construcción de la memoria metodológica. Manuscrito inédito.
- Gómez, Hernández, Esperanza *et al.* (2012). *La planeación participativa. Realidades y Retos*. Medellín: Alcaldía de Medellín, Universidad de Antioquia.
- Herrera Ángel, Marta. (2006). Transición entre el ordenamiento territorial prehispánico y el colonial en la Nueva Granada. *Historia Crítica*, 32, pp. 118-152.
- Loaiza Cano, Gilberto. (2012). Las primeras Constituciones de Colombia, 1811-1821. *Historia y Espacio*, 8 (39), pp.142-159.
- Martín Gutiérrez, Pedro (coord.). (2014). *Planificación participativa. Crítica, métodos y experiencias*. Madrid: CIMAS.
- Martínez Garnica, Armando. (2001). El movimiento histórico de las provincias neogranadinas. *Anuario de Historia Regional y de las Fronteras*, 6 (1), pp. 9-63.
- Matus, Carlos. (1987). Planificación y gobierno. En: *Adiós, señor presidente* (pp. 233-240). Caracas: Pomaire.
- Melo, Jorge Orlando. (1989). Del federalismo a la Constitución de 1886. En: Tirado Mejía, Álvaro (ed.). *Nueva Historia de Colombia Tomo I*. Bogotá, D. C.: Planeta.
- Mendoza Morales, Alberto. (1988-1989). Evolución histórica de las divisiones político administrativas de Colombia desde 1509 hasta hoy. *Boletín de la Sociedad Geográfica de Colombia*, 38 (122-123), pp. 1-23.
- Montoya Giraldo, María Consuelo. (2012). Provincia funciones y competencias. Documento de discusión de la Comisión de Impulso a la Provincia del Oriente Antioqueño [Inédito].
- Moreno Vásquez, Salvador. (2010). Situación actual de las asociaciones de municipios en Colombia. *Contraloría General de la República*. <https://observatoriofiscal.contraloria.gov.co/Publicaciones/Estudio%20Asociacion%20Municipios.pdf>
- Muñoz, León Fredy. (2019). Proyecto de Ley 85 de 2019 «Por la cual se expiden las normas para la organización y funcionamiento de las provincias administrativas y de planificación –PAP». *Cámara de Representantes*. <https://www.camara.gov.co/provincias-administrativas-y-de-planificacion>
- Ordóñez Santo, Mary Luz . (2012). Panorama de la descentralización administrativa en Colombia. *Diálogo de Saberes*, 37, pp. 129-144.
- Ortiz Jiménez, Juan Diego. (2019, abril 26). Se crea la sexta provincia en Antioquia: ¿qué tan útil es la figura? *El Colombiano*. <https://www.elcolombiano.com/antioquia/antioquia-llegara-a-su-sexta-provincia-ON10597009>

- Pascual Esteve, Josep María. (2001). De la planificación a la gestión estratégica de las ciudades. *Elements de debat territorial*, 13, pp. 1-50.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2011). *Colombia rural razones para la esperanza. Informe nacional de desarrollo humano 2011. Resumen ejecutivo*. Bogotá, D. C.: PNUD.
- Ramírez, Juan Carlos y De Aguas, Johan Manuel. (2016). *Configuración territorial de las provincias en Colombia*. Bogotá, D. C.: Cepal.
- Rodríguez Rodríguez, Libardo. (2009, 20-24 de abril). El poder ejecutivo en Colombia. *Foro Internacional sobre Reforma del Estado*. Asociación Internacional de Derecho Administrativo, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D. F.
- Saavedra Guzmán, Ruth; Castro Zea, Luis Eduardo; Restrepo Quintero, Olga y Rojas Rojas, Alberto. (2001). *Planificación del Desarrollo*. Bogotá, D. C.: Fundación Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- Sandoval Escudero, Carlos. (2014). *Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Urrego Estrada, Gleidy Alexandra. (2017). Interdependencias y rupturas de la participación y planeación del territorio en Colombia, a partir de 1991. *Katharsis*, 23, pp. 236-259. <https://doi.org/10.25057/25005731.874>
- Valencia Rivera, Fernando. (2019). Una oportunidad para el desarrollo regional. *Pactemos*, 45. <https://conciudadania.org/images/contenidos/pactemos/Pactemos45Provincias.pdf>
- Valencia-Tello, Diana Carolina y Karam de Chueiri, Vera (2014). Descentralización y re-centralización del poder en Colombia. La búsqueda de equilibrios entre la nación y las entidades territoriales. *Dikaion*, 23 (1), pp. 171-194. <https://doi.org/10.5294/DIKA.2014.23.1.7>
- Velásquez, Fabio. (1985). La participación ciudadana en la planeación urbana: ¿trampa ideológica o posibilidad democrática? *Universidad del Valle*. <https://bibliotecadigital.univalle.edu.co/handle/10893/5405?locale-attribute=en>
- Velásquez, Fabio y González, Esperanza. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá, D. C. Fundación Corona.