



Vigilada Mineducación

FACTORES DE ÉXITO EN LA ASOCIATIVIDAD TERRITORIAL: ANÁLISIS DE LAS PROVINCIAS ADMINISTRATIVAS Y DE PLANIFICACIÓN –PAP-, UNA MIRADA COMPARATIVA ENTRE LA PROVINCIA DEL AGUA, BOSQUES Y TURISMO Y LA PROVINCIA CARTAMA.

SUCCESS FACTORS IN TERRITORIAL ASSOCIATIVITY: ANALYSIS OF THE ADMINISTRATIVE AND PLANNING PROVINCES -PAP-, A COMPARATIVE ANALYSIS BETWEEN THE PROVINCE OF WATER, FORESTRY, AND TOURISM, AND THE PROVINCE OF CARTAMA.

AUTORES

OVEIDA PATRICIA RODRÍGUEZ MONSALVE

JUAN PABLO PÉREZ RAMÍREZ

TRABAJO DE GRADO

ASESORA

MARÍA EUGENIA RAMOS VILLA

DOCENTE

JUAN VIEIRA

UNIVERSIDAD EAFIT

ESCUELA DE HUMANIDADES

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

MEDELLÍN

2021

Tabla de Contenido

JUSTIFICACION.....	6
OBJETIVO GENERAL	7
OBJETIVO ESPECÍFICOS.....	7
REVISIÓN DE LITERATURA	8
HIPÓTESIS	11
PROPUESTA METODOLOGICA	12
DESCRIPCIÓN DE PROCESO Y RESULTADOS	13
Consideraciones al momento de elegir un EAT	14
Elementos relevantes en la consolidación de las PAP	14
Aspectos por mejorar en la conformación de las PAP.....	16
Beneficios de las PAP	17
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	17
BIBLIOGRAFÍA	19
ANEXOS.....	23
Anexo 1. Guía de entrevistas semiestructuradas a actores estratégicos	23
Anexo 2. Actores estratégicos entrevistados	24
Anexo 3. Presentación preliminar de resultados	25
Anexo 4. Hoja de ruta para la creación de las PAP	31

TITULO:

FACTORES DE ÉXITO EN LA ASOCIATIVIDAD TERRITORIAL: ANÁLISIS DE LAS PROVINCIAS ADMINISTRATIVAS Y DE PLANIFICACIÓN –PAP-, UNA MIRADA COMPARATIVA ENTRE LA PROVINCIA DEL AGUA, BOSQUES Y TURISMO Y LA PROVINCIA CARTAMA.

RESUMEN

El trabajo de grado *Factores de éxito en la asociatividad territorial en Colombia*, es un ejercicio académico que pretende identificar cuáles han sido los factores legales, geográficos, políticos, socioeconómicos y culturales, que limitan o potencian la implementación de los esquemas asociativos territoriales, en la modalidad de *Provincias Administrativas y de Planificación –PAP-*, las cuales surgen a la luz de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Ley 1454 de 2011, como una posibilidad para aportar a los procesos de desarrollo y equidad en los territorios; este ejercicio académico hace énfasis en el análisis de dos esquemas provinciales ya constituidos en Antioquia, a través de una mirada comparativa de los factores de éxito y eventualmente de aquellos elementos donde el resultado no ha sido el esperado, que han sido relevantes en su desarrollo como provincias y que serán útiles para trazar una hoja de ruta que permita alcanzar sus propósitos de manera más efectiva y con un mayor grado de éxito en las PAP. Para dicho ejercicio se abordarán las experiencias de la provincia del Agua, Bosques y Turismo en el oriente antioqueño y la provincia Cartama en el suroeste de Antioquia.

ABSTRACT

The document, *“Success factors in territorial associativity in Colombia”*, is an academic exercise that aims to identify which have been the legal, geographical, political, socioeconomic and cultural factors that limit or enhance the implementation of territorial associative schemes, in the modality of Administrative and Planning Provinces -PAP-, which arise in the light of the Organic Law of Territorial Planning 1454 of 2011, as a possibility to contribute to the processes of development and equity in the territories; This academic exercise emphasizes the analysis of two provincial schemes already established in Antioquia, through a comparative look at the success factors at each of them and eventually those elements where the result has not been as expected, which have been relevant in their development as provinces and that will be useful to build a guide to achieve their

purposes more effectively and with a higher degree of success in the PAPs. For this exercise, the experiences of the Water, Forests and Tourism province in eastern Antioquia and the Cartama province in southwestern Antioquia will be addressed.

PALABRAS CLAVE: Esquemas asociativos territoriales, provincia, desarrollo territorial, equidad territorial, descentralización, efectividad.

PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

En la actualidad en Antioquia hay un interés creciente en la conformación de *Provincias Administrativas y de Planificación –PAP–*, con niveles de avance y desarrollo diferentes, es por ello que hoy en el Departamento se encuentran subregiones organizadas parcialmente a través de esquemas provinciales, pero que aun así presentan un rezago en sus condiciones de desarrollo y no han generado la totalidad de los réditos esperados en los territorios. Es por esto que nuestro problema a abordar, a lo largo de este ejercicio investigativo, se centrará en identificar los factores que inciden para qué algunas provincias sean más exitosas que otras en el departamento de Antioquia, con énfasis en las experiencias recogidas de dos esquemas ya existentes, la provincia del Agua, Bosques y Turismo en la subregión del oriente y la provincia Cartama en la subregión del suroeste de Antioquia.

PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Qué factores inciden en qué algunos esquemas asociativos territoriales, en la modalidad de *Provincias Administrativas y de Planificación –PAP–*, que en la actualidad se están implementando en Antioquia, sean más efectivos que otros, a la luz de los casos de la provincia del Agua, Bosques y Turismo y la provincia Cartama?

JUSTIFICACION

En Colombia la asociatividad territorial cada vez toma más vigencia en el campo de la administración pública, pues se constituye en una posibilidad para fortalecer la gobernanza multinivel, generar capacidad de relacionamiento e incentivar la participación ciudadana; su finalidad, tal como lo expone la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial 1454 de 2011, es aumentar la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de los intereses de las entidades de integración territorial, el traslado de competencias y poder de decisión de los

órganos centrales o descentralizados de gobierno en el orden nacional, local y la respectiva asignación de recursos.

Dicha ley enuncia en el Artículo 10, que se constituirán como esquemas asociativos territoriales las provincias administrativas y de planificación, lo cual es el punto de partida para este ejercicio investigativo, por ser el tipo de esquema que se implementa con mayor frecuencia en los últimos años en el departamento de Antioquia.

Este ejercicio investigativo y académico, cobra relevancia y encuentra pertinencia ya que se constituye como un aporte a la reflexión en torno a los esquemas asociativos del tipo de provincias administrativas y de planificación, que se han convertido en fenómeno “de moda” en el departamento de Antioquia, pero que por su prematura implementación, sus desarrollos se han gestado en medio de grandes incógnitas y vacíos que este trabajo académico puede ayudar a resolver, sirviendo de guía y herramienta para aportar a la gestión pública un derrotero fundamental, que contenga el paso a paso y los factores que deben considerarse en el desarrollo de las PAP, para lograr esquemas más fortalecidos desde las diferentes esferas, que logren mayor éxito en sus instrumentos y alcancen alto nivel de efectividad en sus propósitos, de igual manera identificar los principales factores que han impedido que sean totalmente exitosas como EAT.

OBJETIVO GENERAL

Identificar los factores de éxito en los esquemas asociativos territoriales, en la modalidad de *Provincias Administrativas y de Planificación –PAP–*, a través de un análisis comparativo entre la Provincia del Agua, Bosques y Turismo y la Provincia Cartama.

OBJETIVO ESPECÍFICOS

- Identificar los factores legales, geográficos, políticos, socioeconómicos y culturales, que limitan o potencian la implementación de la Provincia del Agua, Bosques y Turismo y la Provincia Cartama.
- Analizar los avances del esquema asociativo provincial de Agua, Bosques y Turismo y la Provincia Cartama y sus aportes en materia de desarrollo territorial.
- Construir una guía metodológica, que sirva como derrotero para los administradores públicos donde se encuentre un paso a paso de todas las acciones a implementar para lograr mayor nivel de eficacia a la hora de consolidar un esquema de tipo provincia.

REVISIÓN DE LITERATURA

Los esquemas asociativos se configuran como una herramienta para generar modelos de mayor equidad en los territorios; como lo define Tuirán, (2013), existen unas características físicas del territorio que se constituyen en elementos base para la asociatividad de los municipios y una apuesta productiva para todos, valorando el trabajo en red como elemento clave para lograr el desarrollo (p.132), en donde los municipios que comparten condiciones similares y tienen proximidad territorial, se unen en torno a necesidades comunes o proyectos compartidos, con el objetivo de reducir la pobreza y generar un mayor desarrollo. Sin embargo cabe mencionar como lo denomina Pérez (2005), el problema de la heterogeneidad espacial de la pobreza, entendida como el hecho de que la población pobre se encuentra concentrada en espacios geográficos específicos, siendo éste uno de los aspectos que mayor preocupación ha generado en los gobiernos, especialmente en países subdesarrollados y en vía de desarrollo (p. 237); en el caso de Colombia, es allí donde juega un papel relevante la ley 1454 de 2011, al plantear diferentes esquemas mediante los cuales se pueden asociar los Municipios, este avance normativo es señalado por Santaella Quintero, Héctor & Covila Martínez, Juan Carlos & Robledo Silva, Paula, (2019) como muy necesario para el país, pues se incorporaron los planes de ordenamiento departamentales y se regulan los esquemas asociativos territoriales, aunque no adquieren el carácter de entidad territorial, lo que implica que su incidencia global respecto a la organización territorial está lejos de ser decisiva (p.15).

Partiendo de los preceptos anteriores, se presentan las Provincias Administrativas y de Planificación –PAP- las cuales de acuerdo al texto del DNP Definición Legal y Funcional de los Esquemas Asociativos de Entidades Territoriales en Colombia (2013), son un esquema asociativo territorial que se conforma por dos o más municipios geográficamente contiguos de un mismo departamento, pueden ser creadas por los departamentos mediante Ordenanza para la definición de políticas y modos de gestión regional y subregional, sus objetivos están definidos de cara a la gestión ambiental, la organización en la prestación de los servicios y la ejecución de obras en el ámbito regional (p. 34).

De acuerdo con DNP (2013) *la gestión ambiental*, es una herramienta importante en la planificación del territorio, de ella hacen parte el ordenamiento y la política ambiental, de allí que adquieran relevancia las provincias, pues son en sí mismas instancias articuladoras para estructurar

programas y proyectos de interés común, en el orden departamental, local y de las autoridades ambientales, allí se suman las visiones de desarrollo locales y subregionales, en lo que tiene que ver con el manejo de cuencas, ecosistemas estratégicos y gestión del recurso hídrico. En lo que respecta a la organización de la prestación de servicios públicos, ésta se da a través de la articulación de agencias de Desarrollo Local, consorcios, redes de prestación de servicios, o asociaciones de municipios, donde puedan generarse economías de escala y una mayor eficiencia en la prestación de servicios y finalmente, el otro eje central de las provincias, está dado en la ejecución de obras en el ámbito regional, alrededor de infraestructuras articuladoras, que tienen impacto en los municipios, en el departamento, en los principales centros urbanos y regionales y en algunos casos podría incidir en departamentos contiguos (p. 34).

Desde la constitución del 91 nuestro país evidenció cambios de orden administrativo, entre ellos la descentralización y la organización del territorio, para vivir un cambio de paradigma frente a los retos que establecía el nuevo orden mundial. El proceso top down obligó a que las responsabilidades fueran delegadas por las localidades bajo la supervisión de entidades de control fiscal y disciplinario, es por eso que Córdoba (2007) considera que “la descentralización constituye un ejercicio administrativo en búsqueda de la efectividad del servicio público” (como se citó en Elorza, 2019, p. 7).

“Si bien se evidencia la ya existencia de esta figura desde años atrás, solo hasta 2011, con la Sanción de la Ley 1454 de Ordenamiento territorial, se abrió la posibilidad a la creación de la Ley de las Provincias administrativas y de Planificación PAP” (Valencia & Gómez, 2020, p.9), estas se caracterizan según Córdoba (2007) porque “Estas son agrupaciones de municipios creadas para planear y administrar el territorio en una escala mayor al municipio y menor al departamento” (como se citó en Elorza, 2019, p. 8).

En la actualidad, esta figura de provincia cobra fuerza e importancia, por la ya identificada necesidad que tienen los municipios de resolver problemas que les son comunes en determinadas regiones y que no se piense en relaciones verticales para resolverlos, sino en relaciones horizontales, dicho en palabras de Lira (2005) “los gobiernos locales y regionales deben asumir

nuevos desafíos, entre ellos los de crear o mejorar capacidades competitivas y transformar los sistemas productivos locales” (como se citó en Elorza, 2019, p. 7).

Sin embargo, es necesario ir más allá en el tema, no se trata solo de tener definidos los objetivos de las provincias o tener regulados unos modelos asociativos; es totalmente válido para este ejercicio de investigación, alcanzar un mayor nivel de detalle, que permita identificar los factores que hacen que una provincia sea más exitosa que otra, que alcance mayores niveles de efectividad en sus propósitos como esquema, esto, con el ánimo de dar respuesta a la pregunta de investigación planteada y que este ejercicio académico se constituya en una referencia de gran utilidad para que los dirigentes municipales, cuenten con las herramientas necesarias para consolidar esquemas provinciales, sin perder de vista una reflexión pertinente que presenta González (2011) y es que la ley 1454 de 2011, no fortalece los instrumentos que permiten la articulación de los procesos entre los municipios cercanos como capítulos conjuntos en los esquemas de ordenamiento territorial, sistemas de gestión conjuntos, sistemas supramunicipales de planeación, planes sectoriales y que la mayor parte de las acciones conjuntas entre los municipios propuestas por la ley dependen de la buena voluntad de las partes (p.26).

Desde la literatura, se identifican diferentes abordajes alrededor de los esquemas asociativos y sus generalidades, es así, como en el rastreo de fuentes realizado se encontraron autores como, Estupiñán A., Liliana & Restrepo M., Manuel A. (2013), quienes concentran sus esfuerzos en un análisis del concepto de asociatividad territorial, tanto desde una perspectiva comparada como dentro del nuevo contexto de la organización territorial del Estado colombiano, a la luz de la Ley 1454 de 2011. Esa mirada comparada da cuenta del desarrollo del principio de asociatividad en distintos estados europeos, tanto federales, regionales y unitarios, así como su impulso en algunos estados latinoamericanos y en lo que respecta a Colombia desde una mirada histórica, constitucional y legal, presentando diversos escenarios para su desarrollo y concreción (p. 146), se suma a este análisis, la reflexión en torno a las nuevas fórmulas para atender los retos administrativos, económicos, ecológicos y sociales que afronta el estado colombiano, desde una mirada del sistema político y jurídico, tal como lo aborda Santaella Quintero, Héctor & Covila Martínez, Juan Carlos & Robledo Silva, Paula, quienes expresan la importancia de que sea más efectivo el aparato estatal y adquiera legitimidad y alcance la eficacia de sus acciones, ante la

creciente demanda de las comunidades locales, para su participación en la toma de decisiones públicas y el cumplimiento efectivo de las responsabilidades (p. 235).

El contexto regional se ha estudiado desde diferentes esferas, como lo plantea Lozano (2007), quien afirma que el debate sobre el ordenamiento territorial en Colombia, presenta un enfoque desde las regiones, nombrado como 'socio-geográfico', el cual se centra en las formas de organización humana del espacio y las influencias históricas y culturales que actúan sobre su entorno y que admiten el ordenamiento territorial como un resultado histórico de las relaciones entre la sociedad regional y su entorno natural, teniendo en cuenta los aspectos económicos, culturales y ambientales de la región (p.39).

De igual manera, retomamos a Cardona (2019) quien plantea los retos de la unión social y política a través de las provincias; para Prieto, las provincias administrativas y de planificación "no son entidades para la competencia de los escasos recursos públicos, sino para ser competentes, es decir, para el fortalecimiento institucional y de la región en el desarrollo con equidad humana y territorial" (Como se citó en Cardona, 2019, p.184).

En el proceso de revisión de literatura se encuentran varias tesis de grado, algunas enfocadas en la Provincia de Cartama y otras en la Provincia de Agua, Bosques y Turismo, ejercicios académicos que presentan ambos procesos desde su creación y los desarrollos que cada una ha tenido.

La provincia de Cartama desde el momento de su creación en el año 2016, se ha concentrado según Valencia & Gómez (2020) en los ejes estructurales de planeación, integración, competitividad y medio ambiente, actualmente cuenta con la Junta Provincial que abre escenarios de construcción, de donde han surgido planes estratégicos que avanzan en su estructuración y gestión y afirman que la dinámica de trabajo conjunta hace visible el alcance multiplicador de una propuesta plural y concertada (p.13).

HIPÓTESIS

En las provincias administrativas y de planificación, existen diferentes factores que hacen que unas sean más exitosas que otras y que hayan alcanzado un nivel de desarrollo más elevado y más

notorio; en este trabajo nos centraremos en identificar los factores culturales, políticos, legales, capacidades regionales y de integración, que pueden incidir en ello.

A través del estudio y reconocimiento de dos casos como lo son la provincia del Agua, Bosques Turismo y la provincia Cartama, se pretende identificar cuáles han sido los factores claves dentro de los procesos de consolidación de una provincia administrativa y de planificación PAP para alcanzar el éxito y la efectividad en los fines de este tipo de esquemas, en lo que respecta a la gestión ambiental, a organizar la prestación de servicios y a la ejecución de obras de ámbito regional, con lo que buscan abordar problemáticas conjuntas a través de la suma de voluntades. Además, se construirá un derrotero con el paso a paso, que servirá de guía para los dirigentes municipales, alcaldes, concejales, consejos territoriales de planeación y demás instancias y será una guía para la gestión pública y documento de estudio clave para lograr la efectividad y el éxito en la conformación y desarrollo de provincias administrativas y de planificación.

PROPUESTA METODOLOGICA

Análisis comparativo entre dos provincias Administrativas y de Planificación –PAP-, haciendo uso de distintas herramientas como la revisión documental de la legislación vigente, de los documentos que soportan la conformación de las mismas, el estudio de la literatura secundaria generada por diversos autores, entrevistas semiestructuradas a actores estratégicos como diputados, alcaldes, concejales, expertos en planeación territorial, entre otros. Se hará una recolección de datos cualitativos y cuantitativos para un análisis exhaustivo y profundo de dicha información.

Como ya se ha venido mencionando, las dos provincias que serán objeto de estudio y de análisis comparativo son *la provincia de Cartama*, creada bajo la ordenanza N° 54 el 22 de diciembre del año 2016, de la cual hacen parte 11 municipios de la Subregión del Suroeste Antioqueño: Caramanta, Valparaíso, La Pintada, Santa Bárbara, Montebello, Fredonia, Venecia, Tarso, Pueblorrico, Jericó y Támesis y la otra provincia es *la de Agua, Bosques y Turismo*, constituida el 3 de julio de 2018, bajo la Ordenanza número 11, conformada por 12 de los 23 municipios del Oriente Antioqueño, de la cual hacen parte Alejandría, Concepción, Cocorná, Guatapé, Granada, Marinilla, El Peñol, San Luis, San Francisco, San Rafael, San Carlos y San Vicente.

DESCRIPCIÓN DE PROCESO Y RESULTADOS

Este ejercicio académico está soportado en un análisis comparativo entre dos Provincias Administrativas de Planificación, estas son *Provincia de Cartama y Provincia de Agua, Bosques y Turismo*, siguiendo la ruta metodológica, se avanzó en el diseño de la guía de preguntas para las entrevistas semiestructuradas (ver anexo 1), que sería realizada a los expertos en el tema de planeación territorial, así como a cinco protagonistas en la creación de las provincias objeto de análisis. Entre las personas que entrevistamos se encuentra: Iván Alexander Zuluaga, Ex- alcalde de Támesis en el periodo 2016-2019 tiempo en el que también fue el director de la Junta Provincial de Cartama, Julián Granada, Alcalde de Caramanta periodo 2020-2023, Gildardo Hurtado, Alcalde de Marinilla en dos periodos 2012-2015 y 2020-2023, Nelson Restrepo Coordinador de Ciudadanía Ambiental de la Corporación Conciudadanía, Carlos Andrés Zuluaga Rivillas, Concejal del Municipio de Santuario y miembro de ACORA, entre otros.

Para dichas entrevistas se construyeron ocho (8) preguntas, con el objetivo de conocer cuáles son los elementos que diferentes actores relevantes del proceso de conformación de las Provincias del Cartama y del Agua, Bosques y Turismo, consideran claves para avanzar en la consolidación de estos esquemas y cuáles otros elementos, si los hay, que no han permitido avanzar al ritmo esperado o que incluso han impedido la ejecución de acciones específicas para el mejoramiento y articulación de los territorios alrededor del EAT tipo Provincia; en el anexo 1 del documento se adjunta todo el esquema de entrevista completo para conocimiento de nuestros lectores.

Este ejercicio de realizar las entrevistas a actores estratégicos ha sido muy enriquecedor para el trabajo investigativo, pues ha permitido conocer detalles que escapan a lo contemplado en la literatura revisada y que hicieron parte del día a día que vivieron los dirigentes del periodo 2016-2019 en todos los niveles del gobierno para avanzar en la creación de ambas provincias.

Además de esto, se ha venido realizando la revisión de fuentes bibliográficas, analizando conceptos, lecturas, posturas y planteamientos de 40 autores aproximadamente, que abordan la planeación territorial, la asociatividad desde diferentes miradas que van desde el humanismo hasta lo normativo, la descentralización en Colombia, lo que brinda un soporte a este ejercicio académico, para avanzar en la obtención de elementos relevantes para la identificación de los

factores de éxito en la asociatividad territorial, a su vez reconociendo los factores que han afectado el buen desarrollo en las provincias administrativas y de planificación.

Encontramos que uno de los primeros resultados que llenan de motivación en este ejercicio académico, es que todos los actores entrevistados ven de manera muy positiva que desde la academia se aborde la temática de los esquemas asociativos, en la modalidad de Provincias Administrativas y de Planificación, y que el reto interesante es mantener vigente la discusión sobre asociatividad territorial y llenarla de argumentos para alcanzar un mayor nivel de maduración y que le brinde herramientas a los dirigentes, además de despertar el interés nacional en la construcción de normativa que le abra más posibilidades a las provincias.

Consideraciones al momento de elegir un EAT

Los aspectos más relevantes para elegir las PAP entre los distintos esquemas asociativos se recogen en los cuatro aspectos expuestos en la gráfica 1 (revisar anexo 3) y están relacionados con que las provincias en sí mismas tienen una vocación planificadora, donde se favorece la equidad territorial en las subregiones, se reconocen las necesidades comunes entre los municipios y se potencia la planificación del desarrollo.

De acuerdo con los hallazgos de este ejercicio investigativo las PAP son el esquema asociativo más favorable para las subregiones del suroeste y el oriente antioqueño, fundamentalmente por la vocación planificadora de las provincias que aglutina la voluntad de la región y que históricamente ha sido una característica de ambas subregiones en el departamento.

Elementos relevantes en la consolidación de las PAP

En el estudio comparativo de las dos Provincias de Planeación de Cartama y Aguas, Bosques y Turismo como elementos comunes en su proceso de consolidación, tal como se presenta en la gráfica 2 (revisar anexo 3), se identifican como actores estratégicos a la Gobernación de Antioquia, los Concejos Municipales y a la Asamblea Departamental, en menor medida al Área Metropolitana,

en lo que respecta específicamente a la Provincia de Cartama reconocen en Proantioquia un apoyo importante desde lo técnico y desde el acompañamiento en la gestión de recursos.¹

Otros elementos relevantes en el proceso de consolidación de las dos PAP objeto de estudio y que llaman especialmente la atención son el arraigo y el sentido de pertenencia con sus territorios, como puede verse en el gráfico 3 (revisar anexo 3), son estos dos factores determinantes para la creación y el proceso de fortalecimiento de las Provincias de Cartama y la de Agua, Bosques y Turismo, sumado a ello se identifica la noción de que debe haber un liderazgo de un equipo de personas con cualidades humanas y técnicas, con conocimiento del territorio, con capacidad de gestión y compromiso, que sea capaz de orientar, de acompañar y de dirigir las provincias, para que logren jalonar a los demás municipios.

También es necesario que se disponga de personas comprometidas, con disposición para aprender y/o con la capacidad técnica requerida para orientar los procesos, por ejemplo, en lo que respecta a la cooperación internacional, esto puede convertirse en una dificultad para una provincia si no se dispone de personas con la formación y la experiencia necesaria para la ejecución de los recursos y la evaluación de los procesos, donde se diseñen proyectos acordes a las realidades de las subregiones.

La voluntad política también emerge como un factor determinante en la creación y consolidación de ambas provincias y contrasta con unos vacíos normativos que no favorecen el funcionamiento, la efectividad y el fortalecimiento de las PAP, por ejemplo, en lo que respecta a las fuentes de financiación, a la falta de continuidad en el proceso, por ello se sugiere una falla de base en la Ley

¹ Proantioquia es una fundación que promueve y lidera iniciativas estratégicas para el desarrollo sostenible con equidad, su labor ha sido bien valorada por quienes conocen el proceso de la Provincia Cartama, ya que han venido acompañándola en la gestión de recursos con cooperantes internacionales y recientemente en el marco de la construcción de agendas de sostenibilidad territorial, se mantiene como prioridad la propuesta de Antioquia Sostenible, a partir de allí nace la Ruta Cartama Sostenible 2030, con el objetivo de desarrollar el modelo de dinamización de la sostenibilidad territorial en los 11 municipios que hacen parte de la provincia Cartama en el Suroeste antioqueño, retomando a Proantioquia (2021), en el artículo *Por una provincia sostenible: Ruta Cartama Sostenible 2030*, este modelo ha sido reconocido como una buena práctica en el orden nacional e internacional, lo que permitió construir de manera colectiva “una priorización de Objetivos de Desarrollo Sostenible para la provincia y sus municipios, a partir de la identificación de información e indicadores para su medición, de elaborar el ecosistema de actores y capacidades presentes en el territorio, de promover la apropiación de los Objetivos a nivel comunitario, y por último, reseñar y documentar los proyectos estratégicos y de mayor impacto que tendrá la provincia en el mediano y en el largo plazo” (<https://www.proantioquia.org.co/provincia-sostenible>).

1454, que muestra la necesidad de una ley orgánica para las provincias que proporcione precisamente una reglamentación propia que brinde seguridad jurídica.

Aspectos por mejorar en la conformación de las PAP

Los aspectos por mejorar en la conformación de las PAP y que se van abriendo camino para la construcción de una hoja de ruta que permita alcanzar los propósitos de manera más efectiva y con un mayor grado de éxito, están dados como se ilustra en el gráfico 5 (revisar anexo 3) de cara a dimensionar las propias realidades, a pasar de la democracia representativa a la democracia participativa, a mejorar la capacidad técnica de los equipos de planeación y acceder a fuentes de financiación, estos son factores comunes que requieren ser fortalecidos en ambas PAP con el ánimo de que puedan ser más efectivas, parte de estos aspectos a mejorar van encontrando respuesta en el Decreto 1033 del 1 de septiembre de 2021, cuyo fin es el de reglamentar el funcionamiento de los Esquemas Asociativos Territoriales (EAT), este decreto expone entre otras cosas, la fijación de los requisitos, condiciones y procedimiento para la inscripción en el Registro de Esquemas Asociativos Territoriales y para la presentación de proyectos de inversión que podrían ser financiados a través de recursos del Sistema General de Regalías (SGR) ante los Órganos Colegiados de Administración y Decisión Regional (OCAD) o ante los responsables designados para tal fin por la ley, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 249 de la Ley 1955 de 2019, promoviendo economías de escala y alianzas estratégicas para la equidad, el equilibrio y la funcionalidad territorial, además de regular la concurrencia entre entidades territoriales para la financiación de iniciativas de gasto en diferentes jurisdicciones, estableciendo los requisitos y mecanismos para materializar alternativas de cooperación flexible entre entidades territoriales, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 9° de la Ley 1454 de 2011 y 251 de la Ley 1955 de 2019, respectivamente.

Otros aspectos a mejorar y/o fortalecer son la dinamización de las alianzas público-privadas, pensar en un modelo que genere gobernanza y sinergia entre los municipios que conforman las provincias, tener mayor capacidad para entender los usos del suelo, la planeación territorial conjunta y de largo plazo, luego podemos encontrar un principio que tiene que ver con la equidad territorial para que todos los municipios crezcan al tiempo, donde se realicen ejercicios diagnósticos, con capítulos comunes en la subregión y por último una propuesta de vincular equipos técnicos de provincias a los equipos técnicos del sistema nacional de planeación.

Beneficios de las PAP

En el ejercicio de análisis comparativo entre la Provincia de Cartama y la Provincia de Bosques, Aguas y Turismo además de ratificar que es el esquema asociativo más pertinente para ambas subregiones en las que están conformadas estas provincias es el de PAP, se definen unas recomendaciones para los mandatarios locales, recogidas en cuatro categorías que nos muestra el gráfico 8 (revisar anexo 3) , las cuales son: que no pierdan de vista que es más fácil juntarse que hacer las cosas solos, en darle importancia a asociarse para sostenerse, en la necesidad de medir la dinámica de la subregión y por último aprender de los ejemplos exitosos.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- Las Provincias Administrativas y de planificación se constituyen en una opción que favorecen la equidad territorial de las subregiones, pues en sí mismas tienen una vocación planificadora, que reconoce las necesidades comunes entre los municipios y potencia la planificación del desarrollo.
- En el proceso de creación y consolidación de las PAP es importante contar con el respaldo y el acompañamiento de actores claves desde la administración pública, que para el caso de Antioquia es la Gobernación, los Concejos Municipales, la Asamblea Departamental, además de entes descentralizados y organizaciones privadas.
- El arraigo y el sentido de pertenencia con el territorio que tienen las comunidades, favorece la creación y el fortalecimiento de las PAP.
- Es necesario disponer de un equipo humano con capacidad técnica para tomar decisiones, orientar procesos de planeación, diseño, implementación y evaluación que fortalezcan la gestión de recursos, pero para ello se requiere a su vez el compromiso de los municipios que conforman la PAP así como unas reglas claras, para aportar recursos que faciliten el funcionamiento de la misma.
- Es importante el liderazgo que pueden ejercer algunas personas en función de motivar a los representantes de los demás municipios para el crecimiento efectivo de las provincias, es el caso del Dr. Iván Alexander Zuluaga Zuluaga, quien en la entrevista expresó que durante su administración en el municipio de Támesis en el periodo 2016-2019, donde también fue el director de la Junta Provincial de Cartama, asumió con convicción el liderazgo de acompañar el proceso y procuró motivar a los alcaldes de los demás municipios de la Subregión del Suroeste Antioqueño,

para que se sumarán a esta iniciativa y lograrán sus objetivos alrededor del desarrollo con equidad territorial que se podía potenciar desde la Provincia de Cartama.

- Sigue siendo la voluntad política un factor determinante para la creación y consolidación de los esquemas asociativos en la modalidad de PAP, en ese sentido cobra importancia que los mandatarios electos en cada cuatrienio conozcan en detalle lo que se ha logrado a través de las PAP para que se comprometan con su fortalecimiento. Y para el caso de nuevas PAP; sería muy valioso contar con el equipo de Planeación Nacional que les muestre con ejemplos específicos, la importancia de los EAT

- Es clave disponer de una hoja de ruta que permita alcanzar los propósitos de manera más efectiva y con un mayor grado de éxito en las PAP, donde se dimensionen las propias realidades, pasar de la democracia representativa a la participativa, mejorar la capacidad técnica de los equipos de planeación y acceder a fuentes de financiación, como factores comunes que requieren ser fortalecidos para que sean más efectivas.

BIBLIOGRAFÍA

- Ardila Usuga, León Darío & Gómez Giraldo, Robinson (2018). Tesis de maestría, La gobernanza como mecanismo para la toma de decisiones en la provincia de Cartama. Universidad Eafit.
- Asamblea de Antioquia (2018) Ordenanza No. 11 (03-Julio-2018) *Por medio de la cual se crea la Provincia Administrativa y de Planificación Agua, Bosques y el Turismo, en el Departamento de Antioquia*”. Recuperado de: <https://www.asambleadeantioquia.gov.co/?p=6943>.
- Asamblea de Antioquia. (2016). Ordenanza N° 54. *Por medio de la cual se crea la Provincia Administrativa y de Planificación de Cartama Departamento de Antioquia*. Recuperado de <https://www.asambleadeantioquia.gov.co/?p=2803>.
- Asamblea de Antioquia. (2017). Ordenanza 68. *Por la cual se crea el marco general para la creación y organización de provincias administrativas en el Departamento de Antioquia*. Medellín: Gaceta.
- Cardona, Á. E. M. (2019). El área Metropolitana del Valle de Aburrá y las provincias. Retos de unión social y política. *Reflexión política*.
 - Cingolani, M. (2005) Relaciones intergubernamentales y descentralización: el papel de los mecanismos formales y fiscales de coordinación en la institucionalización de procesos descentralizadores. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct.
 - Conciudadania.org. (2018). *Las provincias administrativas y de planificación en Antioquia*. Recuperado de <http://conciudadania.org/images/contenidos/noticias/2018/Septiembre/Plegable.pdf>
 - Congreso de la República de Colombia. (2012). Ley 1551 por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios
 - Congreso de la República de Colombia. (2013). Ley 1625 por la cual se deroga la ley orgánica 128 de 1994 y se expide el régimen para las áreas metropolitanas
 - Congreso de la República de Colombia. (2019). Ley 1962 por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se establecen las

condiciones para su conversión en región entidad territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la c.p.

- Decreto 1033 del 1 de septiembre de 2021, por el cual se adiciona el Título 5 denominado “Esquemas Asociativos Territoriales” a la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Interior, con el fin de reglamentar el funcionamiento de los Esquemas Asociativos Territoriales (EAT). Recuperado de <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201033%20DEL%201%20DE%20SEPTIEMBRE%20DE%202021.pdf>.
- Departamento Nacional de Planeación –DNP- (2013). Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia.
- DNP (2012): Instrumentos para la gestión pública territorial por resultados.
- Duque, N. (2017). Importancia de la categorización territorial para la descentralización y las relaciones intergubernamentales en Colombia. *Derecho del Estado* n.º 38, Universidad Externado de Colombia, pp. 67-95. doi: <https://doi.org/10.18601/01229893.n38.03>
- Elorza Rodríguez, Luis David, (2019). Tesis de maestría, la provincia administrativa y de planificación como modelo de gestión pública para el desarrollo territorial: lecciones aprendidas a partir de la sistematización del caso Cartama. Universidad Javeriana Bogotá.
- Estupiñán Achury, L., & Restrepo Medina, M. A. (2013). *Asociatividad Territorial: Enfoque comparado y análisis en el nuevo contexto de la organización Territorial Colombiana*. Editorial Universidad del Rosario.
- González, J. I. (2011). La frágil ley de Ordenamiento Territorial. *Revista Cien días vistos por CINEP/PPP*, 73, 25-27.
- Gutiérrez, F. (2016). Instituciones y Territorio: la descentralización en Colombia. En: 25 años de la descentralización en Colombia. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer Stiftung, 15-54.
- Ibarra Lozano, J. (2007). Reflexiones sobre el ordenamiento territorial en Colombia.
- Jiménez Moncada, Diana Marcela, (2020). Tesis de maestría, Retos y estrategias para la continuidad de los esquemas asociativos territoriales en Colombia: el caso de la provincia administrativa y de planificación Cartama, Antioquia. Universidad Javeriana.
- Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de Colombia 1454 del año 2011 –LOOT-, recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1454_2011.html.

- María, A., Acero, J. L., Aguilera, A. I., & García Lozano, M. (Eds.). (2018). Estudio de la urbanización en Centroamérica: oportunidades de una Centroamérica urbana.
- Morata, F (1991). "Políticas públicas y relaciones intergubernamentales", en: Documentación administrativa, N° 224-225, pp. 153-166. Doi: <http://dx.doi.org/10.24965/da.v0i224-225.5210>
- Morata, F. (2004). Regiones y gobernanza multinivel en la Unión Europea. En: Morata, Francesc (Ed.) (2004). Gobernanza multinivel en la Unión Europea. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe (2011). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de Colombia. Recuperado de <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/marcos-regulatorios/ley-organica-de-ordenamiento-territorial-de-colombia>.
- Ordenanza 54 del 22 Diciembre de 2016 por la cual se crea la Provincia Administrativa y de Planificación Cartama. Recuperado de <https://www.asambleadeantioquia.gov.co/?p=2803>
- Ordenanza 68 del 2 de enero de 2017 Provincias Norma General. Recuperado de <https://www.asambleadeantioquia.gov.co/?p=2814>
- Ordenanza 11 del 03 de Julio de 2018 por la cual se crea la Provincia Administrativa y de Planificación del Agua, Bosques y el Turismo. <https://www.asambleadeantioquia.gov.co/?p=6943>
- Pérez-Valbuena, G. J., & Pérez-Valbuena, G. J. (2005). Dimensión espacial de la pobreza en Colombia. Revista Ensayos Sobre Política Económica; Vol. 23. No. 48. Junio, 2005. Pág.: 234-293.
- Provincia de Agua, Bosque y Turismo, (2020). *Esto es Provincia del Agua, Bosques y el Turismo*. Recuperado de <https://www.provincia-abt.gov.co/es/nosotros>
- Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial – RINDE-(2011). La descentralización: una apuesta política de futuro para Colombia. En D. Restrepo (Ed.) *20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro* (pp. 35-69). Bogotá, Colombia: Rinde.
- Restrepo Ramírez, Nelson Enrique (2015). Provincia del Oriente antioqueño. Un territorio en construcción. Corporación Conciudadanía y Brot Fur Die Welt. Medellín, Colombia.

- Sánchez, A. (2016). *Revisión histórica del proceso de descentralización administrativa y sus restos en Colombia, de 1985 a 2016* (Tesis de maestría). Universidad Santo Tomas. Bogotá, Colombia.
- Santaella Quintero, Héctor & Covila Martínez, Juan Carlos & Robledo Silva, (Eds.). (2019). *Derecho de las entidades territoriales. Serie Derecho Administrativo n.º 32* (No. 32). U. Externado de Colombia.
- Serrano, Claudia & Acosta, Patricia (2011). El proceso de descentralización en Colombia proyecto gobernanza subnacional para el desarrollo territorial en los andes RIMISP.
- Tuirán Sarmiento, Ángel (2013). *El territorio: un análisis desde el derecho y la ciencia política*. Universidad del Norte.
- Uribe, J. (2011). Tesis de maestría *Estudio de la provincia en el modelo territorial colombiano y su perspectiva frente a los desafíos que impone la Constitución Política de Colombia de 1991*. Bogotá: Universidad del Rosario. Obtenido de Universidad del Rosario.
- Valencia Flórez, Dany Mauricio & Gómez Hoyos, David Alejandro Hoyos (2020). Tesis de maestría, Provincias administrativas y de planificación de agua, bosque y turismo en el oriente antioqueño. Universidad Eafit.
- Valencia, D. y Karam, V. 2013. “Descentralización y Re-Centralización del Poder en Colombia. La Búsqueda de Equilibrios entre la Nación y las Entidades Territoriales”. Universidad de la Sabana; Bogotá.
- Zambrano, F. (1995). El contexto histórico de la descentralización territorial en Colombia, *Nómadas*, (3).
- Zapata, Olga Lucia (2017). Tesis de maestría, Las provincias y las áreas metropolitanas en Colombia: potencias para la integración y el desarrollo regional. *Revista Políticas Públicas* 2017. Vol.10(2): ISSN 0718-462X.

ANEXOS

Anexo 1. Guía de entrevistas semiestructuradas a actores estratégicos

FACTORES DE ÉXITO EN LA ASOCIATIVIDAD TERRITORIAL: ANÁLISIS DE LAS PROVINCIAS ADMINISTRATIVAS Y DE PLANIFICACIÓN –PAP-, UNA MIRADA COMPARATIVA ENTRE LA PROVINCIA DEL AGUA, BOSQUES Y TURISMO Y LA PROVINCIA CARTAMA.

Estudiantes: Juan Pablo Pérez Ramírez - Oveida Patricia Rodríguez Monsalve

Docentes: Juan Guillermo Vieira

Asesora: María Eugenia Ramos Villa

Objetivo de la entrevista: En el marco de la elaboración de nuestro trabajo de grado para optar al título de Magister, es fundamental conocer, de primera mano, cuáles son los elementos que diferentes actores relevantes del proceso de conformación de las Provincias del Cartama y del Agua, Bosques y Turismo, consideran claves para avanzar en la consolidación de estos esquemas y cuáles otros elementos, si los hay, que no han permitido avanzar al ritmo esperado o que incluso han impedido la ejecución de acciones específicas para el mejoramiento y articulación de los territorios alrededor del EAT Provincia .

Nos dirigimos a usted como una de las personas que, desde su experiencia y conocimiento, más nos puede aportar en el cumplimiento de nuestro objetivo y por ello queremos hacerle unas preguntas, las cuales agradecemos nos responda de la forma más completa posible.

Igualmente solicitamos su autorización para grabar esta entrevista con el único fin de sistematizar posteriormente la información; esta grabación no será usada para ningún otro fin.

El tratamiento de datos se hará obedeciendo a la Política de tratamiento de protección de datos personales de los titulares Universidad EAFIT, dando cumplimiento a lo dispuesto en la Ley estatutaria 1581 de 2012 y a su Decreto Reglamentario 1377 de 2013, la cual se puede consultar en <https://www.eafit.edu.co/datospersonales>.

1. ¿Cuáles fueron los elementos considerados para elegir entre los diferentes esquemas asociativos, el de Provincias Administrativas y de Planificación –PAP- y de todos ellos, cuál o cuáles fueron los más relevantes en esta subregión?
2. ¿Qué actores han sido claves en el proceso de consolidación de la provincia en esta subregión? ¿por qué?
3. ¿Qué factores han favorecido el proceso de creación y consolidación de las Provincias Administrativas y de Planificación –PAP-? ¿cómo han favorecido el proceso?
4. ¿Cuáles considera son los factores que no han favorecido el proceso de consolidación de las Provincias Administrativas y de Planificación –PAP-? ¿por qué?
5. ¿De acuerdo con los objetivos² de las Provincias Administrativas y de Planificación –PAP- qué les agregaría o les quitaría para cumplir efectivamente con su razón de ser?
6. ¿Cree usted que el marco normativo vigente favorece la creación y la sostenibilidad de las Provincias Administrativas y de Planificación –PAP-?
7. ¿Considera usted que el esquema territorial de Provincia Administrativa y de Planificación –PAP- es el más pertinente para su subregión? si, no, porqué, ¿cuál otro podría ser?
8. ¿Qué debería tener en cuenta un mandatario local a la hora de tomar la decisión de sumarse a un esquema asociativo como las Provincias Administrativas y de Planificación –PAP-? ¿cómo puede explicarse el beneficio de pertenecer un EAT a una comunidad?

Anexo 2. Actores estratégicos entrevistados

² [DNP \(2013\)](#). Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia. P.34.

Las provincias se constituyen en virtud de propósitos departamentales referidos al ámbito subregional que tienen que ver con la organización institucional para:

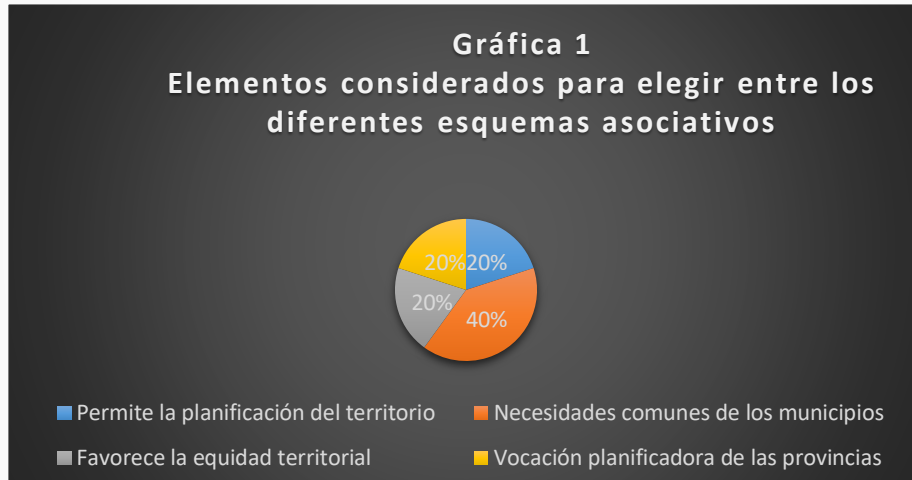
- **Gestión ambiental.** El ordenamiento ambiental del territorio hace parte junto a la política ambiental, de la gestión ambiental y se constituye en herramienta fundamental para la planificación del territorio. En este sentido, las provincias cobran relevancia al ser una instancia articuladora para estructurar programas y proyectos de interés común (departamentales, locales y de las autoridades ambientales) y para articular visiones de desarrollo locales y subregionales, en torno al manejo de cuencas, ecosistemas estratégicos y gestión del recurso hídrico³³.
- □ **Organizar la prestación de servicios públicos** mediante la vinculación de Agencias de Desarrollo Local, consorcios, redes de prestación de servicios, o asociaciones de municipios que permitan la generación de economías de escala y mayor eficiencia en la prestación de servicios.
- □ **Ejecución de obras de ámbito regional:** construcción de obras públicas de carácter regional, que constituyen infraestructuras articuladoras con impacto supramunicipal con impacto sobre el territorio departamental, los principales centros urbanos y regionales e incluso sobre los departamentos contiguos.

NOMBRE	CARGO/PERFIL	PROVINCIA
Iván Alexander Zuluaga Zuluaga	Ex- alcalde de Támesis, es Especialista en Gerencia Estratégica y Administrador de Empresas.	Provincia de Cartama
Julián Andrés Granada Restrepo	Alcalde de Caramanta periodo 2020-2023, es Ingeniero ambiental.	Provincia de Cartama
José Gildardo Hurtado Alzate	Alcalde de Marinilla periodo 2020-2023, es especialista en Gerencia Educativa con Énfasis en Gestión de Proyectos y Licenciado en Educación campesina y Rural.	Provincia Aguas, Bosques y Turismo
Nelson Enrique Restrepo Ramírez	Sociólogo de la U de A con un Master en ordenamiento territorial de la Universidad de Sevilla y es el Coordinador de Ciudadanía Ambiental de la Corporación Conciudadania.	Provincia de Cartama y Provincia de Aguas, Bosques y Turismo
Andrés Rivillas Zuluaga	Concejal del Municipio del Santuario, Director Ejecutivo de ACORA, es Abogado, Especialista en Gestión Pública, Máster en Dirección de Recursos Humanos y Candidato a Magíster en Gobierno y Políticas Públicas.	Provincia de Aguas, Bosques y Turismo

Anexo 3. Presentación preliminar de resultados

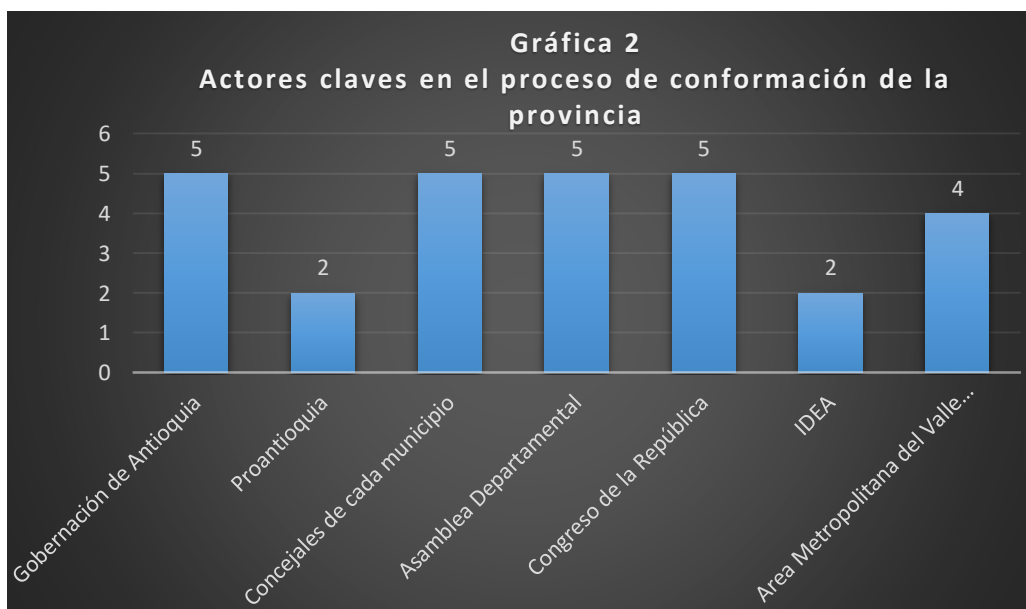
A continuación, se presentan los resultados preliminares de las entrevistas realizadas a actores estratégicos que conocen el proceso de las *Provincias Administrativas y de Planificación –PAP–* de Cartama y de agua, Bosques y Turismo, ya sea porque han hecho parte de una de las dos, porque las han acompañado desde lo técnico o porque proyectan que su municipio hará parte de ese mecanismo de asociatividad territorial.

1. ¿Cuáles fueron los elementos considerados para elegir entre los diferentes esquemas asociativos, el de Provincias Administrativas y de Planificación –PAP- y de todos ellos, cuál o cuáles fueron los más relevantes en esta subregión?



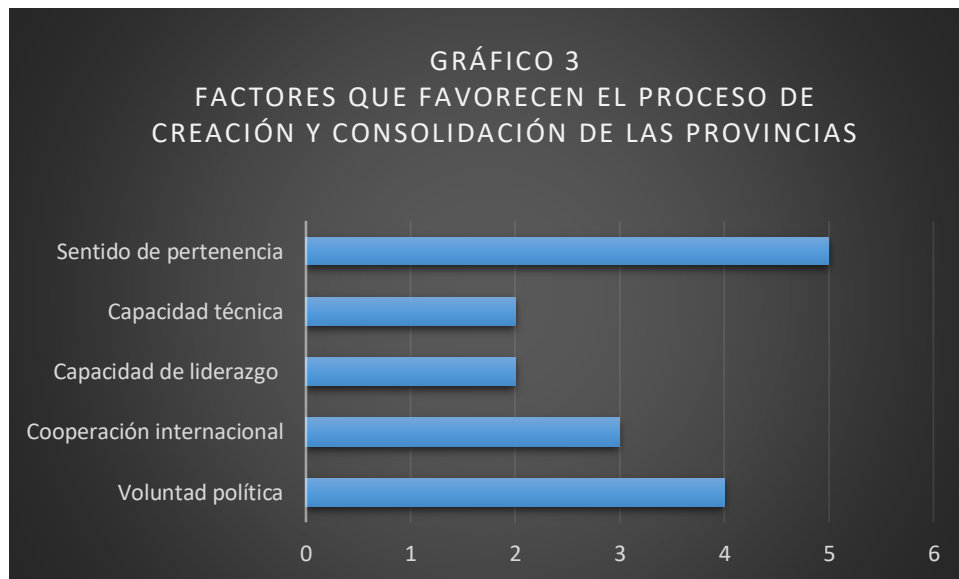
Los expertos entrevistados expresaron que los aspectos fundamentales para elegir las PAP entre los distintos esquemas asociativos se recogen en los cuatro aspectos expuestos en la gráfica 1, ellos consideran que las provincias en sí mismas tienen una vocación planificadora, que favorecen la equidad territorial en las subregiones, que reconocen las necesidades comunes entre los municipios y que potencia la planificación del desarrollo.

2. ¿Qué actores han sido claves en el proceso de consolidación de la provincia en esta subregión? ¿por qué?



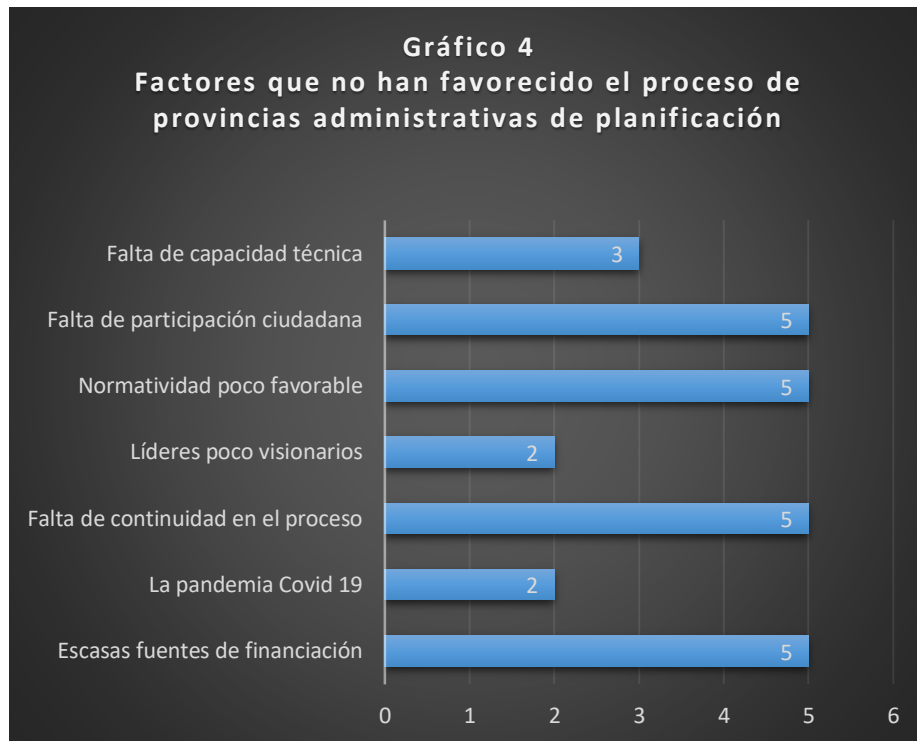
En esta pregunta las personas entrevistadas plantearon no solo los actores claves en el proceso de consolidación de la provincia, sino también en su etapa de creación, todos coinciden como lo presenta la gráfica 2, en reconocer como actores estratégicos a la Gobernación de Antioquia, los Concejos Municipales y a la Asamblea Departamental, en menor medida al Área Metropolitana, es de anotar que los actores entrevistados que han acompañado a la Provincia Cartama mencionaron a Proantioquia como un apoyo importante desde lo técnico y desde el acompañamiento en la gestión de recursos.

3. ¿Qué factores han favorecido el proceso de creación y consolidación de las Provincias Administrativas y de Planificación –PAP-? ¿cómo han favorecido el proceso?



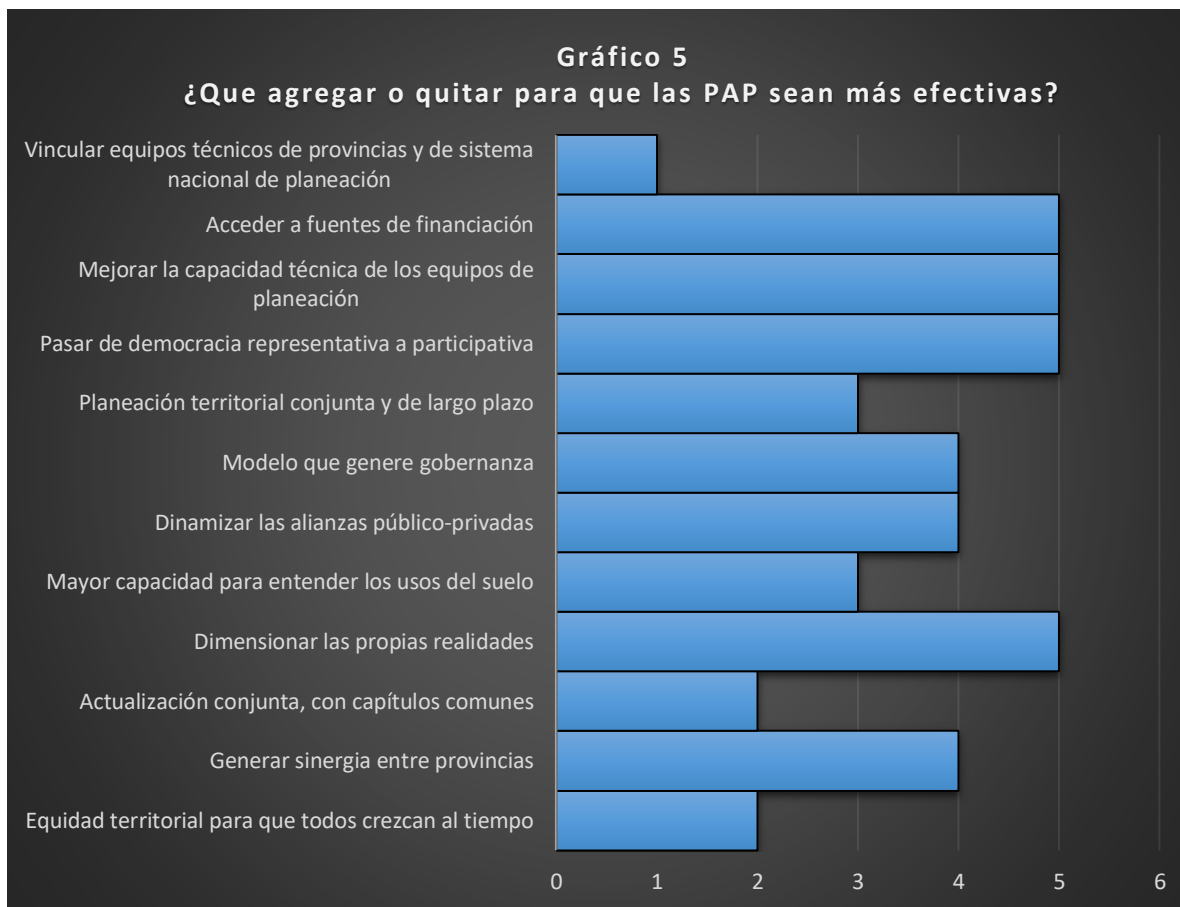
Respecto a esta pregunta se encuentra que el gráfico 3 nos muestra que el arraigo y el sentido de pertenencia con sus territorios ha sido un factor determinante para la creación y el proceso de fortalecimiento de las Provincias de Cartama y la de Agua, Bosques y Turismo, también se identifica que hay quienes consideran que debe haber un liderazgo centrado en una persona que dirija las provincias y que logró jalonar a los demás municipios; se pudieron escuchar opiniones divididas respecto a la capacidad técnica, pues mientras algunos lo consideran como un aspecto a favor hay otros que asumen una postura más crítica y académica y por el contrario lo presentan como una debilidad, igual en lo que tiene que ver con la cooperación internacional pues hay quienes asumen que esto ha sido muy significativo para el proceso y hay quienes por el contrario lo consideran como una dificultad, pues se cruza con esa carencia de elementos técnicos para el diseño de proyectos acordes a las realidades de las subregiones. La voluntad política emerge como un factor importante para la creación y consolidación de ambas provincias.

4. ¿Cuáles considera son los factores que no han favorecido el proceso de consolidación de las Provincias Administrativas y de Planificación –PAP-? ¿por qué?



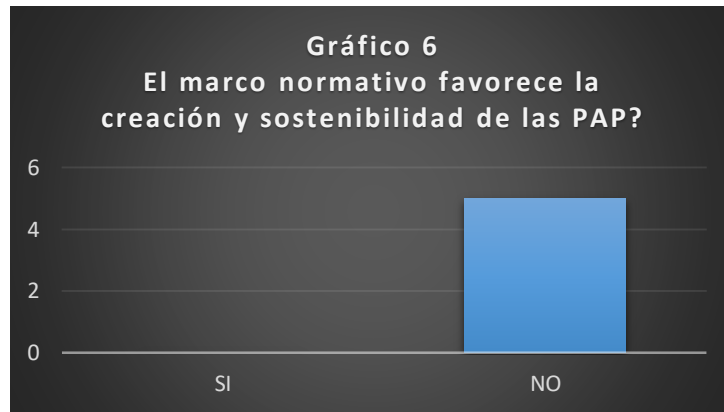
En el gráfico 4 se identifica que de manera unánime los entrevistados y cabe mencionar que en la literatura revisada, expresan que hay unos vacíos normativos que no favorecen el funcionamiento, la efectividad, el fortalecimiento y la consolidación de las PAP, que la Ley 1454 es una falla de base, que es necesario una ley orgánica para las provincias que proporcione precisamente una reglamentación propia que brinde seguridad jurídica; de estos vacíos normativos surgen factores que no favorecen las PAP y tienen que ver con las escasas fuentes de financiación y la falta de continuidad en el proceso. Como se mencionó en la pregunta anterior, hay quienes consideran que la falta de capacidad técnica ha sido determinante para que las provincias no avancen como se quisiera y como esperan las comunidades.

5. ¿De acuerdo con los objetivos de las Provincias Administrativas y de Planificación – PAP- qué les agregaría o les quitaría para cumplir efectivamente con su razón de ser?



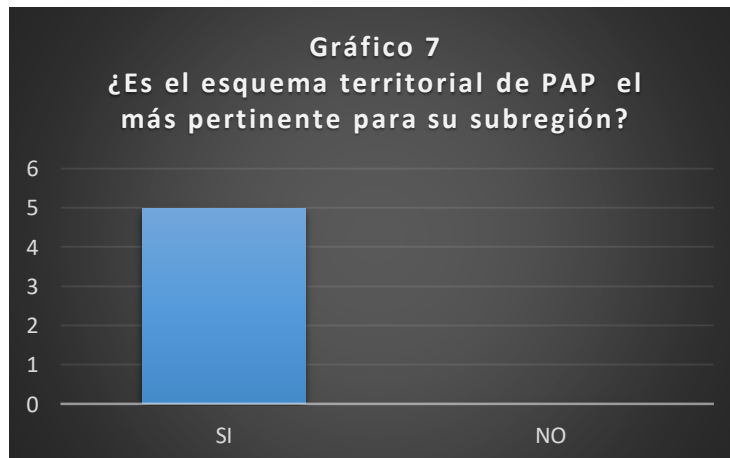
Esta es una pregunta que como lo ilustra el gráfico 5, va abriendo posibilidades para la construcción de una hoja de ruta que permita alcanzar los propósitos de manera más efectiva y con un mayor grado de éxito en las PAP. Siendo este uno de los objetivos de este ejercicio investigativo, en el gráfico 5 podemos ver que dimensionar las propias realidades, pasar de la democracia representativa a participativa, mejorar la capacidad técnica de los equipos de planeación y acceder a fuentes de financiación, son esos factores comunes que requieren ser fortalecidos para que las PAP sean más efectivas, continúa la importancia de dinamizar las alianzas público-privadas, pensar en un modelo que genere gobernanza y sinergia entre provincias. Con la idea de fortalecer la capacidad de gestión se nombró la importancia de tener mayor capacidad para entender los usos del suelo, la planeación territorial conjunta y de largo plazo, luego se ubica un principio que tiene que ver con la equidad territorial para que todos los municipios crezcan al tiempo, se propenda por realizar ejercicios diagnósticos de actualización conjunta y con capítulos comunes en la subregión y por último se reconoce una propuesta que tiene que ver con vincular equipos técnicos de provincias a los equipos técnicos del sistema nacional de planeación.

6. ¿Cree usted que el marco normativo vigente favorece la creación y la sostenibilidad de las Provincias Administrativas y de Planificación –PAP-?



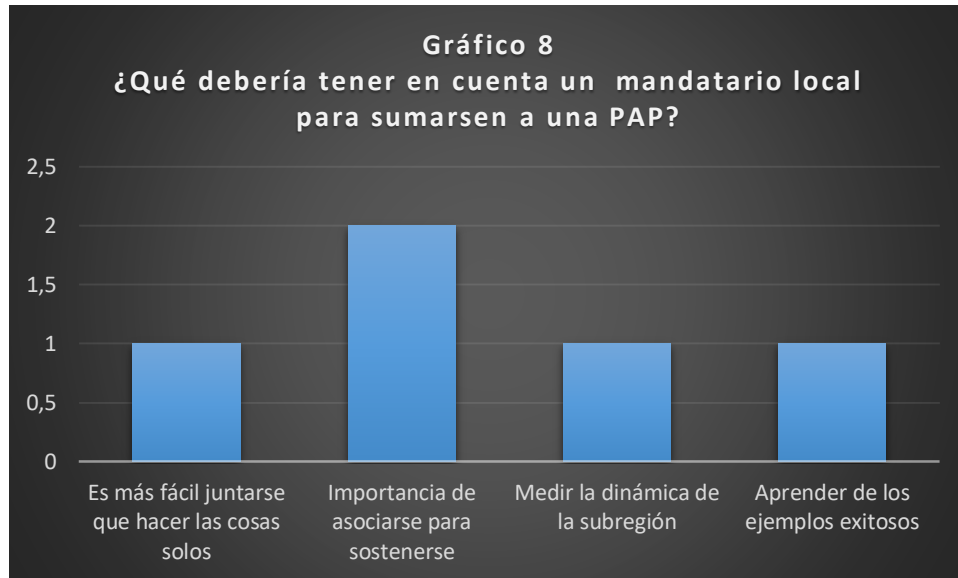
Como se ilustra en el gráfico 6, los entrevistados y la literatura revisada, plantean que existe un vacío normativo que no favorece la sostenibilidad de las PAP; como ya se mencionó en la pregunta 4, se requiere de una reglamentación propia que brinde seguridad jurídica.

7. ¿Considera usted que el esquema territorial de Provincia Administrativa y de Planificación –PAP- es el más pertinente para su subregión? si, no, porqué, ¿cuál otro podría ser?




Por los aspectos mencionados en la pregunta 1, los entrevistados se sostienen en que el esquema asociativo más favorable para su subregión es el de provincias, fundamentalmente por la vocación planificadora de las provincias que aglutina la voluntad de la región.

8. ¿Qué debería tener en cuenta un mandatario local a la hora de tomar la decisión de sumarse a un esquema asociativo como las Provincias Administrativas y de Planificación –PAP-? ¿cómo puede explicarse el beneficio de pertenecer un EAT a una comunidad?



Esta pregunta se recoge en cuatro categorías que nos muestra el gráfico 8, donde las recomendaciones para los mandatarios locales están de cara a que no pierdan de vista que es más fácil juntarse que hacer las cosas solos, en darle importancia a asociarse para sostenerse, en la necesidad de medir la dinámica de la subregión y por último aprender de los ejemplos exitosos.

Anexo 4. Hoja de ruta para la creación de las PAP



HOJA DE RUTA PARA LA CREACIÓN DE PROVINCIAS
ADMINISTRATIVAS Y DE PLANIFICACIÓN –PAP-

UNIVERSIDAD EAFIT
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

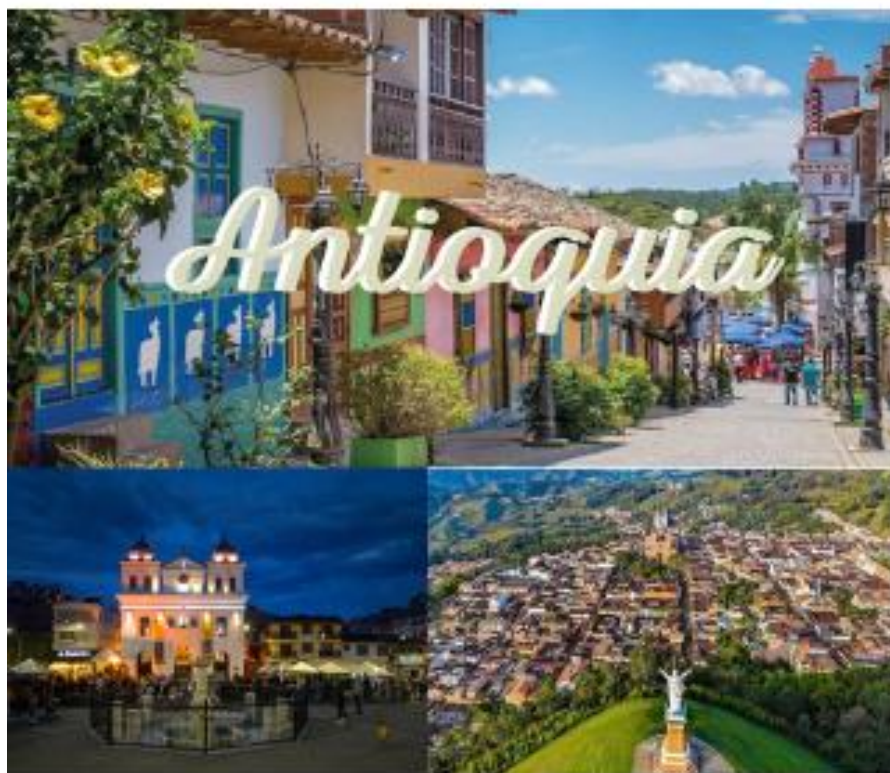
NOVIEMBRE DE 2021

¿QUÉ ES UNA PROVINCIA ADMINISTRATIVA Y DE PLANIFICACIÓN -PAP-?

La ley 1454 de 2011 de Ordenamiento Territorial define la Provincia como una entidad pública integrada por dos o más municipios vecinos de un mismo Departamento, que se juntan en torno a problemas o aspiraciones que tienen en común, para "organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y la ejecución de proyectos de desarrollo integral, así como la gestión ambiental" (Art. 16 ley 1454 de 2011).

"En ningún caso las provincias administrativas y de planificación podrán constituir circunscripción electoral especial dentro de la División Político Administrativa Territorial del país.
"Ley 1454 de 2011.





PASO A PASO PARA ALCANZAR MAYOR EFECTIVIDAD

Luego del análisis comparativo entre la Provincia del Agua, Bosques y Turismo y la Provincia de Cartama, se proponen once pasos que favorecen la efectividad del esquema asociativo de Provincias Administrativas y de Planificación.



01

Firmar y consolidar un acuerdo de voluntades entre los dirigentes de los municipios que integran la provincia a crear.

02

Socializar con los habitantes de cada municipio la necesidad de constituir el esquema provincial y fortalecer la participación ciudadana.

03

Solicitar autorización ante el concejo municipal de cada ente territorial para la creación de la provincia.

04

Solicitar ante la asamblea departamental autorización para la creación de la provincia.

05

Realizar alianzas de cooperación con actores privados interesados en el desarrollo de la región donde se ubica la provincia.

06

Definir el plan estratégico de la provincia a mediano y largo plazo, priorizando los proyectos de alto impacto conjuntos.



07

Apropiar partidas presupuestales con aporte de cada municipio para garantizar una estructura mínima administrativa de la provincia con base en las competencias otorgadas en el decreto 1033 de 2021 y conservar el "know how".

08

Gestionar recursos de cooperación internacional para proyectos provinciales.

09

Articulación con el gobierno nacional y las políticas de ordenamiento territorial.

10

Creación de capítulos conjuntos de desarrollo entre los esquemas de ordenamiento territorial de los municipios que conforman la provincia.

11

Realizar evaluación periódica de cumplimiento de metas y generar indicadores provinciales.