

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio

La Región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio

Mario López Marenco

División de Derecho, Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Maestría en Ciencia Política y Gobierno

Propuesta de trabajo de tesina

Director: Ángel Alberto Tuirán Sarmiento

Barranquilla, junio 2022



Resumen

Este trabajo se suma a la intención de comprender las posibilidades de constituir a la región Caribe como una entidad territorial, en el contexto de la Ley 1962 de 2019. Para lograrlo, es necesario conocer los avances de la descentralización, la asociación entre entidades territoriales y regionalización, la situación de la región con referencia a diferentes procesos políticos, económicos y sociales que la caracterizan, así como estudiar las brechas del Caribe con otras regiones del país, y abordar las relaciones con el nivel central y los demás niveles de gobierno.

Palabras claves: región Caribe, competencias, descentralización, entidad territorial, ordenamiento territorial.

Abstract

This work adds to the intention of understanding the possibilities of constituting the Caribbean region as a territorial entity. For this purpose, it is necessary to know the progress of decentralization, association between territorial entities and regionalization, the situation of the region with reference to different political economic and social processes that characterize it, as well as to determine the gaps with other regions of the country, and address relations with the nation and other levels of government. Thus, within the context of the new legal situation created by Law 1962 of 2019, a rule that recognized the Region as a territorial entity, is evaluated the possibility of becoming the Caribbean Region a territorial entity.

Keywords: The Caribbean Region, competences, decentralization, territorial entity, ordering.

Contenido

Introducción	7
Metodología y estado del arte.....	14
Justificación.....	16
Estructura.....	17
Capítulo 1. Ordenar el territorio, constituir la región.....	17
1.1. El ordenamiento territorial en la normatividad.....	17
1.2. De la centralización a la regionalización.....	20
1.3. Las entidades territoriales.....	21
1.4. Las regiones.....	22
Capítulo 2. Determinantes regionales del Caribe.....	26
2.1. Identidad y determinantes regionales.....	26
Capítulo 3. Gobierno e institucionalidad del territorio de la región Caribe.....	36
3.1. Descentralización y regionalización.....	39
3.2. Experiencias de descentralización y gestión regional.....	43
3.3. Medición del desempeño departamental de la región Caribe.....	45
3.4. Análisis de las competencias de la región Caribe.....	47
3.5. El gasto público en la región Caribe.....	48
3.6. El nivel nacional en la región Caribe.....	50
3.7. Gobernabilidad de los departamentos de la región Caribe.....	52
3.8. Problemáticas no resueltas.....	53
3.9. Brechas con las demás regiones.....	55
3.10. Relaciones intergubernamentales.....	61

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio

Capítulo 4. ¿Cómo desarrollar una institucionalidad que corresponda a las apuestas de la región Caribe?	63
4.1. De los CORPES a las RAP.....	65
4.2. RAP Caribe.....	67
4.3. Condiciones para la constitución de la RET.....	71
4.4. Congruencia entre los hechos regionales y los ejes estratégicos del Caribe	74
4.5. Competencias de la región entidad territorial.....	78
4.6. Competencias transferidas desde la Nación	86
4.7. Viabilidad del modelo de desempeño de la entidad territorial	91
Conclusiones	93
Bibliografía	98

Lista de tablas

Tabla 1. Comparativo de indicadores del país y la región Caribe, 2022	35
Tabla 2. Medición del desempeño por departamentos de la región Caribe, año 2020	45
Tabla 3. Promedio de medición del desempeño departamental por regiones	46
Tabla 4. Transferencias del SGP a la región Caribe proyectadas para el año 2022.....	48
Tabla 5. Apropriación presupuestal del SGR, bienio 2021-2022, región Caribe.....	49
Tabla 6. Promedio del índice de gobernabilidad local (2019)	53
Tabla 9. PIB por departamento, región Caribe 2020 (cifras en billones de pesos).....	55
Tabla 10. PIB por regiones 2020 (cifras en billones de pesos).....	56
Tabla 11. Puntaje general y posición 2022 en el ICD.....	57
Tabla 12. Índice de Desarrollo Humano, Índice Gini y brecha de pobreza monetaria	57
Tabla 13. Tasa de desempleo 2021 – 2022	59
Tabla 14. Promedio resultados competencias por departamentos, región Caribe	60
Tabla 15. Promedio de resultados de competencias por regiones.....	60
Tabla 16. Análisis de las funciones de la RAP	80
Tabla 17. Análisis de atribuciones de la RET	82
Tabla 19. Propuesta de funciones por trasladar del nivel nacional a la Región Caribe	90

Lista de gráficos

Gráfico 1. PIB regiones 2020.....	56
Gráfico 2. Autoridades de la RET.....	92

Introducción

Esta tesis es resultado de una reflexión sobre la posibilidad de constituir a la región Caribe como una entidad territorial. Su constitución reestructuraría la organización política del Estado. El ordenamiento territorial, como área fundamental en este tema, se entiende como un proceso que organiza el espacio geográfico y busca hacer posible el crecimiento y el desarrollo (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2014). Siguiendo a las teorías constitucionales, Hernández Becerra (2015) sostiene que el ordenamiento territorial está relacionado con la organización del poder del Estado y cómo este se divide en pequeñas administraciones con autoridades específicas, lo que permite que el Estado pueda llegar a la población lo más cerca posible. En últimas se trata de una forma de organizar administrativamente el territorio¹. Igualmente, se concibe como “la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad” (Comisión Europea de Ordenación del Territorio [CEOT], 1983; Zoido, 1998). Por consiguiente, ordenar el territorio no solo es parcelar, sino también reconocer realidades espaciales.

De la mano de la gestión del territorio se encuentran los procesos de regionalización, entendida esta como “una agrupación de los departamentos con el fin de acelerar el desarrollo económico y social en forma equilibrada” (Organización de los Estados Americanos [OEA], 2020). De la misma manera, se propone a la regionalización como un proceso útil para reconocer la identidad y los rasgos comunes que pertenecen a un territorio.

Teniendo en cuenta estos aspectos, la idea de autogobierno para la región Caribe se ha convertido en un proyecto irrealizable, imperfecto y poco probable. Así lo demuestra el trabajo de

¹ Hernández Becerra adicionalmente apunta que en el siglo XIX ya se habían intentado todas las formas posibles en que un Estado puede estar organizado: “estado unitario altamente centralizado (constituciones de 1821, 1831 y 1843), estado descentralizado, confederado y federal (constituciones de 1853, 1858 y 1863), y nuevamente estado unitario centralizado (constitución de 1886)” (p. 2).

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio Alfonso Múnera en *El fracaso de la Nación* (1999) y de algunos otros investigadores, quienes afirman que el Caribe colombiano pudo constituirse en nación, o por los menos desarrollar algún grado de autarquía frente al proyecto de formación del Estado colombiano. Pero no fue así. Si bien el Caribe tenía comunicación privilegiada con el resto del mundo, fue el inhóspito centro Andino el que concentró el poder. A pesar de eso, se reconoce que ocasionalmente algunos caribes ocuparon cargos a nivel nacional, como fue el caso de Juan José Nieto, líder federalista, y del regenerador Rafael Núñez, mentor de la Constitución centralista de 1886.

En la historia del Caribe se encuentran procesos e iniciativas que han buscado reivindicar la autonomía regional. Como lo menciona Meisel (2020), en 1919 se creó la Liga Costeña, una organización conformada por líderes empresariales y políticos con el objeto de “defender los intereses económicos de la región, que estaban siendo vulnerados por el gobierno central de la época”. En el mismo sentido puede consultarse el trabajo de Posada (1985), según el cual “Los integrantes de la Liga Costeña lucharon por una mayor descentralización política y administrativa, exigiendo que los gobernadores fueran elegidos por las asambleas departamentales. Lo mismo sucedería con los distritos más desarrollados en la escogencia de sus alcaldes”. Si bien se señala que este fue un proyecto coyuntural en búsqueda de soluciones sobre temas específicos, la Liga constituyó un episodio significativo en la creación de una agenda regional que cuestionaba las relaciones intergubernamentales entre el centro y la región, y generó un sentimiento de pertenencia regional. Así mismo, la historia está plagada de hechos, procesos y situaciones que reviven y hacen evidente un desencuentro entre el centro y la región Caribe.

Hoy, transcurridos 210 años de vida republicana, la idea de descentralización se encuentra en construcción, la propuesta de regionalización no ha sido desarrollada y desde luego la idea de federalismo no se propone. De hecho, continúa vigente la propuesta de un fuerte centralismo, unido

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio a la idea de república unitaria con dominio presidencialista. El centro busca ejercer un dominio absoluto sobre el territorio, los recursos, las rentas, la justicia y los destinos de la población. Así entendida, la idea de centralización perdura y tiene gran aceptación en varios espacios institucionales. Incluso sectores de la academia justifican la necesidad de prolongar el modelo principal-agente, con el que se pueden delegar responsabilidades, pero el poder no se deposita en el agente.

Paralelamente, las problemáticas regionales se agudizan, como se pone en evidencia con la inundación de La Mojana, el descuido ambiental de la Sierra Nevada de Santa Marta, las dificultades asociadas a la navegabilidad del Río Magdalena; con los casos de hambre y mortalidad infantil en La Guajira, entre otras situaciones y problemáticas desatendidas y no resueltas por el nivel nacional, que se recrudecen debido a la presencia de una población diversa con limitaciones para su desarrollo. El Caribe aparece ausente en varias propuestas de inversión e infraestructura, como es el caso de la Ruta del Sol (corredor de la Red Nacional de Vías). De esta manera, se ha marginado a un territorio que contiene condiciones aptas para el comercio exterior, la producción agropecuaria, minera e industrial, y el aprovechamiento marítimo.

En este contexto, comunidades de diferentes partes del país intentan construir gobierno desde la reorganización del poder en el territorio. Esta reivindicación fue materia de discusión durante el proceso constituyente, ante la expectativa de que el ordenamiento del territorio correspondiera con las realidades geográficas, identitarias y de contigüidad, en las cuales fueran comunes las potencialidades, pero también las demandas y necesidades. Lo mismo señala Palacios (1999), al enfatizar en el desinterés de los gobernantes en ofrecer respuestas: “Desde el frente nacional, el Estado colombiano es gobernado como si no tuviera que resolver problemas de legitimidad, de equidad social y regional”. Para cambiar esta situación se han generado dinámicas

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio de contradicción entre quienes quieren mantener el poder del centro y quienes ven en la descentralización y la regionalización oportunidades para encontrar soluciones.

También se buscaba (se busca) que los territorios fueran (sean) mejor administrados, con respuestas consecuentes con los valores regionales. Esta propuesta ha generado debates, especialmente vinculados a la pugna por la localización del poder, la distribución y el manejo de los recursos y la toma de decisiones de la inversión pública. En consecuencia, existen tensiones entre los modelos de organización política administrativa y de participación en las finanzas públicas, traducidas en la propuesta homogénea y singular para un país sin diferencias y la voz plural y abigarrada de las regiones.

En medio de esa discusión, esta tesis busca indagar sobre la viabilidad de la constitución de la región Caribe como una entidad territorial, asumiendo que la región puede estructurar un modelo político-administrativo y fiscal propio. Definir la viabilidad institucional de la región permitirá determinar si efectivamente existen condiciones para que Colombia se transforme en un país de regiones. A su vez, llegar a esta conclusión podrá revelar si es viable un modelo de gestión para la región, el cual será resultado de un ajuste institucional en el que se determine, dentro de la cláusula general de competencias para niveles territoriales, qué asuntos podrá conservar la nación y qué funciones asumirá la región y en qué condiciones. El diseño institucional deberá abordar, así mismo, asuntos no resueltos sobre las responsabilidades de departamentos, distritos y municipios², y establecer las condiciones en las que deben darse los procesos de asociatividad regional.

En ese sentido, la regionalización comprende modificaciones de carácter político, constitucional y legal, soportadas en las construcciones de la Administración Pública Territorial. Por lo tanto, implica realizar reformas a la Constitución y a las leyes, de tal forma que haya un

² Se ha concebido al municipio como la unidad básica, al departamento como la unidad intermedia y a la región como una unidad planificadora del territorio.

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio reconocimiento de la región, y que a la vez se verifiquen las condiciones exigidas para la conversión de la Región en entidad territorial, dentro de una nueva organización del Estado colombiano. Para realizar este análisis, resulta de gran utilidad reflexionar sobre lo que ha acontecido en el tránsito del federalismo (1863) hacia el centralismo unitario (1886), y desde la organización del territorio hacia la propuesta de descentralización y regionalización (1991), lo cual exige una mirada retrospectiva, seguido de un análisis de la evolución de la estructura territorial del Estado.

En ese orden de ideas, la regionalización del país es uno de los pasos más trascendentales que pueda acontecer en nuestra división política administrativa, al plantear un nuevo modelo para gobernar y poder resolver diversos problemas que superan la actuación de los niveles del gobierno y presionan al nivel nacional, sin que se generen soluciones.

Con base en lo anterior, el análisis de la constitución de la región como entidad territorial será estudiado aquí desde las teorías del derecho constitucional y del ordenamiento territorial, de la administración pública y del federalismo fiscal. Desde el punto de vista constitucional y del ordenamiento territorial, autores como Hernández Becerra (2015) destaca los aciertos y desaciertos en el diseño institucional colombiano en material de descentralización³. Afirma, además, que los estudios economicistas de la descentralización se enfocan en estudios sobre la gestión y el desempeño de las entidades territoriales, sin enfocarse en problemas más profundos relacionados con la organización y “arquitectura” (para decirle de alguna forma) de las entidades públicas

³ Menciona, por un lado, que la reforma territorial prometida por la Constitución de 1991 e impulsadas desde inicios de los años 90 fue más una reforma fiscal que una reforme institucional, más allá de arreglos democráticos como la elección de alcaldes y gobernadores. Agrega que estos arreglos no ofrecieron un cambio estructural en el ordenamiento territorial del país, y no impulsó mayores avances respecto de lo que había estipulado la Constitución de 1886. Su gran “sorpresa” fue la autonomía delegada a las entidades territoriales. Sobre las entidades territoriales consolidadas afirmó: “los departamentos conservaron la estructura política y administrativa que les había conferido la Constitución de 1886. Las atribuciones de asambleas y gobernadores, estos últimos de elección popular en adelante, apenas merecieron modestos retoques. Investidos de competencias meramente formales, los departamentos quedaron despojados de toda autoridad sobre los municipios...” (Hernández Becerra, 2015, p. 9)

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio llamadas a hacer posible el mandato de la descentralización de la Constitución de 1991, del carácter “multidimensional” de su institucionalidad y la desigualdad en el avance y desarrollo de las instituciones a lo largo y ancho del país. Su mirada, profundamente legal, alerta, sin embargo, de dos problemas de base de la descentralización (y por ende de los procesos futuros de regionalización): a) hacer indeterminado el modelo territorial del país, b) remitirle el trabajo inacabado al Congreso de la República con la promulgación de una ley orgánica, c) elegir senadores por circunscripción nacional, entre otros.

En el terreno de la ciencia política, Fuentes *et al* (2009) analizan los paradigmas de la administración pública en el mundo y sus efectos en América Latina: el modelo de la Nueva Gestión Pública y su influencia privatista y gerencial; el modelo neoweberiano, crítico y reformador del modelo de la Nueva Gestión Pública; y la corriente (o cúmulo de corrientes encontradas) democratizadora, cuyo auge es la profundización de la democracia, más allá de su tendencia hacia lo electoral y formalista, que involucre más a los ciudadanos con una democracia participativa y deliberativa. Los autores analizan las desventajas y ventajas de cada modelo o corriente, así como sus posibilidades y límites, siendo conscientes, en todo caso, de que la democratizadora no es un enfoque que se imponga a los anteriores, sino que más bien los complementa. El diagnóstico para América Latina (hecho en 2009) es el de una “sobreburocratización formal a la par de una burocratización real” (Fuentes *et al*, 2009, p. 74), relacionada con problemáticas como el clientelismo y la corrupción en la política, motivo por el cual el modelo jerárquico-burocrático no se ha llegado a consolidar del todo. La sugerencia de los autores, de acuerdo con los debates que se han dado en la academia y en el análisis político, es el de un modelo neoweberiano.

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio

Por último, están las propuestas del federalismo fiscal, teoría impulsada por ⁴el economista Wallace Oates, cuya importancia radica en el análisis de las funciones económicas asignadas de acuerdo con las escalas gubernamentales, para lograr una eficiente financiación de los bienes del Estado (Oates, 1999).

Desde un punto de vista más técnico, la administración pública es el área funcional y complementaria encargada de ejecutar la función administrativa, responder por la gestión y realización de las competencias, y definir si se cuenta o no con capacidad institucional. Por lo tanto, además de la transformación de región en entidad territorial, es necesario idear procesos de gestión que incorporen las nuevas relaciones con el resto de la estructura estatal. Por su parte, se explora el ámbito del federalismo fiscal, ámbito que permite revisar argumentos que sostienen que las finanzas públicas pueden ordenar un sistema de tributación, transferencias y gasto público con posibilidades de generación de recursos propios.

Estas reflexiones conducen a preguntarse: ¿es posible la constitución de la región Caribe como una entidad territorial que garantice mejores condiciones de gobernabilidad para los territorios que la conforman?

En miras a responder la pregunta, es pertinente hacer varios apuntes relacionados con el objetivo de esta investigación. El primero es que el diseño institucional deberá tratar asuntos no resueltos sobre las responsabilidades de los departamentos, distritos y municipios y, en el mismo sentido, enfocar con mayor detalle las condiciones de los procesos de asociatividad regional. El segundo es que la región también debe asegurar una participación justa en los ingresos nacionales y territoriales, así como demostrar que puede generar mayor capacidad de entendimiento con la población de la región y atención a los problemas de desarrollo del territorio.

⁴ Para un análisis de la influencia del federalismo fiscal en Colombia, véase: Franco, H. y Cristancho, F. (2012). “El federalismo fiscal y el proceso de descentralización fiscal en Colombia”. 237-262).

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio

Metodología y estado del arte

El diseño metodológico de esta investigación parte de un trabajo descriptivo y exploratorio, pues lo que pretendió fue dar cuenta de la viabilidad de la región Caribe como entidad territorial, reflexionar sus posibilidades y límites, y cuya conclusión fue la defensa de su viabilidad. Esta exploración estuvo respaldada por la descripción de los procesos de regionalización en Colombia y la presentación de una propuesta de modelo de gestión para la eventual RET Caribe. El trabajo sigue una lógica cualitativa y se vale de técnicas de revisión bibliográfica o de revisión documental, llevada a cabo con base en el análisis de literatura especializada, archivo histórico, leyes y datos de entidades encargadas de hacer análisis estadístico. Parte de un levantamiento del estado del arte en la materia y luego en la ruta propuesta más adelante en el apartado de estructura.

Con miras al logro de la construcción del estado del arte, se presentan los principales hallazgos de la revisión documental de las investigaciones revisadas, en los contextos internacional y nacional. Para la ejecución de la revisión bibliográfica y documental se revisaron bases de datos y revistas científicas cuyo enfoque estuviera orientado a experiencias relacionadas con la gestión pública desde las regiones o trabajos muy cercanos a la unidad de análisis u objeto de estudio de este trabajo.

Se encuentran varios trabajos investigativos y exploratorios que se ocupan del proceso de regionalización, entre estos el trabajo de Vargas (2001) y de Patiño (2019). En el año 2012 se realizó un foro sobre las regiones con la participación de la Corte Constitucional, la Universidad del Rosario y la Fundación Hanns Seidel. Las ponencias fueron compiladas en el libro *Una mirada a las regiones desde la justicia Constitucional* (Mendoza et al., 2013).

En el análisis desde las experiencias de la región Caribe se puede consultar la contribución del sociólogo Orlando Fals Borda con su libro *Región e historia* (1996). Un artículo básico para el

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio desarrollo de la región es la “Guía práctica del ordenamiento territorial en Colombia: contribuciones para la solución de conflictos” (Fals Borda, 2001). Los artículos del académico Rachid Farid Nader Orfale, entre los que sobresalen “Globalización, territorio y descentralización: nuevas realidades en un mundo cambiante” (2016); “Las luchas por la autonomía política de las entidades territoriales: el derecho de los pueblos o el Estado garante de derechos” (2018) y “Ley orgánica de regiones: antecedentes y principales aspectos de la Ley 1962 de 2019” (2020). Los aportes del profesor Álvaro Lastra Jiménez con los textos: “Las tendencias autonómicas en el Caribe colombiano” (2010), “¿La regionalización en Colombia también se decanta por el modelo francés?” (2021), “La óptica centralista de la Corte Constitucional” (s.f.). El libro del Rector de la Universidad del Norte Adolfo Meisel Roca *El liderazgo y el futuro del Caribe colombiano* (2018).

En el contexto de los académicos internacionales se encuentran las investigaciones de Sergio Boisier, investigador chileno y reconocido como un importante intelectual en América Latina, cuyas propuestas constituyen un referente básico para el estudio de la descentralización y la regionalización. Entre los documentos escritos por este académico están “Las regiones como espacios socialmente construidos” (1998), en el cual Boisier trae a colación el concepto *entorno territorial* y sus escalas global, nacional y regional, esta última compleja en su desarrollo, pero cuyo éxito radica en la consecución de su autonomía política y social⁵. Sin embargo, a Boisier lo anteceden las discusiones que a mediados del Siglo XX se estaban dando en torno a los procesos de regionalismo y globalización a nivel mundial, iniciados con la llamada integración regional, que fue resultado de la agrupación de varios Estados (sobre todo en Europa) en torno a asuntos de índole económica (Malamud, 2011). Posteriormente, luego de finalizada la Segunda Guerra

⁵ Aquí ya va dando pistas sobre las regiones como niveles intermedios de gobierno y de acceso de los individuos a la planificación y gestión del territorio que habitan, “donde existen amplias posibilidades de intervención para alcanzar objetivos tanto individuales como colectivos.” (Boisier, 1998, p. 40)

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio Mundial el funcionalismo se abrió paso dentro de las teorías de la integración, cuyo enfoque era categorizar las competencias de los Estados con el propósito de hacerle frente a los problemas globales, con base en la apertura de fronteras y la superación de los nacionalismos, y gracias a la creación de organizaciones internacionales que fueran capaces de resolver los problemas para los que los Estados se encontraban limitados⁶. A esta teoría no le fue muy bien porque quisiera despolitizar las problemáticas a interacciones de las organizaciones internacionales y sus funciones, motivo el cual Ernst B. Hass propuso, siguiendo el ejemplo de las Comunidades Europeas, el neofuncionalismo. Esta propuesta teórica tuvo como propósito era dejar atrás el paradigma del Estado Nación, se suma a las intenciones de integración, pero desde un punto de vista más político, en el cual la confianza de las personas está puesta en organizaciones supranacionales que pueden resolver en mejor medida sus intereses. Los estudios de Enst B. Hass fueron relevantes para hablar de procesos de microregionalismos al interior de los Estados.

Justificación

Así las cosas, la pertinencia de este estudio radica en al menos dos aspectos. El primero es la necesidad de plantear un marco de acción sobre la forma de organización de la región Caribe y definir cómo puede relacionarse con la Nación-Estado y con las demás regiones, esto es, la distinción de las formas de relacionamiento intergubernamental. En este sentido, buscó comprender el componente político-administrativo de las regiones y, a partir de ahí, construir propuestas de desarrollo en la gestión pública, con base en las competencias asignadas por las Leyes 1454 del 2011 y 1962 del 2019. De este modo, se intentó mostrar diversos enfoques que

⁶ Apunta (Rodríguez, 1996), “la búsqueda de solución a ese conjunto de necesidades o problemas comunes que no hallan respuesta en los límites establecidos por la soberanía territorial conducirían al establecimiento de un conjunto de organizaciones internacionales, basadas en la función y no en el territorio, que permitirán la satisfacción de esas necesidades o problemas comunes.” (p. 296).

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio estudian el funcionamiento y organización de las regiones, con base en este marco normativo, revisado de manera concreta en su aplicación a la región Caribe.

El segundo aspecto está relacionado con el aporte que desde la ciencia política se le puede hacer a los estudios sobre descentralización y regionalización en Colombia. Se considera en este trabajo, después de la revisión hecha, que los estudios sobre estos temas han tenido un enfoque sobre todo legalista (desde el área del derecho constitucional), sobre todo en lo que tiene que ver con el ordenamiento territorial y la relación con la Constitución Política de 1991, y con una influencia clara de estudios sobre la geografía. Sin embargo, los aportes de la ciencia política al entendimiento de este hecho político son necesarios y útiles, en la medida en que ayudan a entender la dimensión política, democrática e institucional de la regionalización. Por ese motivo, esta investigación ha intentado no reducir la problemática al asunto legal, sino explorar la mirada politológica para obtener una visión más amplia y profunda.

Estructura

El documento se encuentra estructurado siguiendo un orden expositivo. El primer capítulo se profundiza en los procesos de ordenamiento y regionalización. El segundo capítulo se ocupa de caracterizar el territorio y los hechos regionales. El tercer capítulo efectúa un análisis comprensivo del desempeño del gobierno y de la institucionalidad en el Caribe. El capítulo cuarto explora la viabilidad de que la región Caribe se constituya en una entidad territorial teniendo en cuenta las actuales condiciones institucionales y las posibles competencias que pueda asumir la región.

Capítulo 1. Ordenar el territorio, constituir la región

1.1. El ordenamiento territorial en la normatividad

El derecho constitucional se ocupa del territorio, al ser un elemento constitutivo del Estado sobre el cual debe ejercer su poder soberano (Hernández Becerra, 2015). Por consiguiente, en el texto

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio constitucional se establece cómo se organiza el territorio, quién lo representa, quién lo administra, las competencias y su participación en los ingresos y gastos estatales. Si bien dichas estipulaciones no están explícitas en todas las constituciones, en la Constitución Política de Colombia de 1991 sí lo está, al determinarse la organización del territorio a partir de la conceptualización de Colombia como Estado unitario descentralizado con autonomía en sus entidades territoriales.

En ese sentido, el ordenamiento territorial se ocupa de la organización de los espacios físicos que comprende el territorio, pero también del componente político y de autoridad de esos espacios físicos, convertidos en escalas o porciones de poder con sus lógicas administrativas y burocráticas (Hernández Becerra, 2015). El ordenamiento territorial busca armonizar la geografía con las diversas dinámicas de la población, se convierte en una herramienta técnica en la planificación de un territorio que reconoce (o debería reconocer) su multiescalaridad y sistematicidad (Gudiño, 2015). De esta manera, la consolidación de la región como entidad territorial sería el resultado de un proceso de ordenamiento territorial profundo y estructural. Tal como lo señala Pabón (1994), “La noción de ordenamiento territorial surgió en Francia durante los años 40 como una alternativa para solucionar problemas relacionados con la distribución y utilización de la tierra”. En América Latina, el orden territorial es una política de los Estados que busca superar los desequilibrios espaciales del desarrollo ligado a los procesos de planificación económica. Específicamente en Colombia, el ordenamiento territorial se ha convertido en un instrumento de apoyo a la gestión planificadora y una política del Estado para impulsar la descentralización y la cultura de la participación ciudadana establecida en la Constitución Política de 1991.

Fue así como la Comisión de Ordenamiento Territorial, instituida por la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, definió el ordenamiento territorial como un instrumento del

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio Estado para obtener la eficiencia administrativa, la consolidación de la democracia y la descentralización, que además respetara las autonomías locales y preservara la unidad nacional (Estupiñán, 2012). La Constitución Política de 1991 creó la figura de la descentralización territorial administrativa, lo cual constituyó uno de sus principales avances al introducir un nuevo modelo territorial, formalizado constitucionalmente en los artículos 286 y 287.

Este tipo de descentralización implica la relocalización y la redistribución del poder, debe poner en cabeza del territorio decisiones y recursos, abrir espacios institucionales para que en los niveles subnacionales se puedan encontrar soluciones. Comprendido así desde la ciencia política, implica adecuar el poder en el territorio y asignar las funciones en el nivel más próximo al ciudadano. Lejos de identificarse como un planteamiento ideológico, la descentralización resulta ser un medio técnico para el ejercicio del gobierno en el proceso de organización del Estado. De esta manera se esperaba solucionar la presión social y política de la ciudadanía que reclamaba la construcción de obras y la prestación de servicios que podían ejecutarse en el territorio. En lo económico se buscaba lograr que las entidades territoriales fuesen capaces de financiar sus competencias.

El desarrollo del ordenamiento territorial en Colombia fue llevado a cabo a partir de la creación de normas que regularan la forma en la cual puede dividirse el territorio nacional. El proceso se inició con la Ley 388 de 1997, que actualizó las normas de planeación para el ordenamiento a nivel local, pero que no alcanzó el rango de norma orgánica. Después de veinte años fue aprobada la Ley de Ordenamiento Territorial, la cual desarrolla lo dispuesto en el artículo 288 de la Constitución Política de 1991⁷. Ello hizo posible segmentar y agrupar los territorios

⁷ La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio siguiendo los principios de autonomía y regionalización, de acuerdo con criterios políticos y técnicos.

De esta manera en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), o Ley 1454 de 2011, concibe el ordenamiento como “un instrumento de planeación y de gestión”, y un “proceso de construcción colectiva de país”. A partir de esa concepción se abre la posibilidad de integrar lo técnico sustentado en la dirección técnica que aporta la planeación, en la medida en que proyecta lo que debe hacerse, y la gestión, pues precisa lo que debe invertirse y dónde hacerlo. El contenido político del ordenamiento exige que este proceso se soporte en una formación del territorio a través de procesos democráticos y participativos. Así entendido, ordenar el territorio es sumar voluntades, basado en estudios, acuerdos e intereses que hagan posible organizarlo.

1.2. De la centralización a la regionalización

En el Estado colombiano desde el siglo XIX han acontecido varias transformaciones de orden constitucional y legal que han buscado administrar adecuadamente el territorio. Cada una de estas transformaciones ha buscado instaurar una organización adecuada, de acuerdo con las finalidades políticas supremas. Así, el Estado ha ensayado modelos unitarios centralistas, federalistas y unitarios descentralizados, cada uno con características particulares y que atendían a diferentes perspectivas desde las cuales se entendía al Estado (Hernández Becerra, 2015; Gudiño, 2015). De la misma manera, ha planteado administrar el territorio recurriendo a las entidades territoriales — departamentos, distritos y municipios—. Sin embargo, a pesar de los resultados de estos modelos de ordenamiento y de organización político-administrativa, subsisten en los territorios exigencias relacionadas con la necesidad de asumir la dirección de sus propios asuntos y resolver muchos problemas de orden regional no resueltos por el centralismo. Esta consideración ha sido reconocida por el Estado, motivo por el cual se ha iniciado un proceso de regionalización a partir de la creación

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio de las Regiones Administrativas de Planeación (RAP) —establecidas en la Constitución y en la Ley 1454 de 2011—, las cuales podrán constituirse en Región Entidad Territorial (RET), si se cumplen con las condiciones exigidas por la Ley 1962 de 2019.

1.3. Las entidades territoriales

Las entidades territoriales en Colombia son consideradas personas jurídicas de derecho público, forman parte de la división político-administrativa del Estado y gozan de autonomía en la gestión de sus intereses. Participan bajo su propia responsabilidad en el cumplimiento de los fines del Estado, tienen a su cargo competencias y funciones de tipo administrativo, sujetas a lo dispuesto en la Constitución y la Ley.

Las entidades territoriales cuentan con autoridades elegidas mediante elección por parte de los ciudadanos, y se clasifican en departamentos, distritos y municipios. Del mismo modo, sus recursos son asignados por la legislación, y se establece una distribución o reparto entre el gobierno nacional y los departamentos, distritos y municipios. Esto se consagra en el artículo 287 de la Constitución Política y en la LOOT.

Las entidades territoriales funcionan con base en los principios constitucionales de la función administrativa (artículo 209, Constitución Política de 1991). Esto implica que se creen unas condiciones de actuación de la entidad territorial que hacen que la organización administrativa del territorio adopte pautas y encauce sus procesos con atención al orden institucional, regulado en el conjunto de la administración pública. De este modo, cada acto de las autoridades del territorio tiene sentido y se integra al cumplimiento de los fines del Estado (Acosta, 2018). El principio rector de competencias (artículo 288, Constitución Política de 1991) es relevante pues de él dependen los ajustes institucionales realizables, y las atribuciones legales y técnicas de cada una de las competencias que le son asignadas a las entidades territoriales. El

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio principio de ordenamiento territorial (artículos 3 y 27, LOTT) también lo es, puesto que sirve de faro en la creación y consolidación de toda entidad territorial y de la RET en particular.

1.4. Las regiones

Uno de los elementos más conceptuales relevantes para este trabajo es la Región y sus relaciones con el territorio, la territorialización y la distribución del poder. Boisier (1994) asoció el término región al de poder político, refiriéndose específicamente a las subdivisiones que se hicieron al interior de los Estados. Y apuntó “el concepto de región es más propio de una escala geográfica subnacional que de otras mayores” (p. 180). Más adelante, este autor se refiere a las regiones como espacios socialmente construidos, donde los procesos de autonomía y reactivación social son complejos en la medida en que convergen, en un espacio determinado, muchos autores de diversa procedencia y con diferentes intereses —por ejemplo, empresarios, activistas, comunidades étnicas, élites políticas— (Boisier, 1998). Este concepto está intrínsecamente relacionado con el de territorio y territorialidad, entendida esta última como un proceso mediante el cual se generan conexiones (de tipo cultural, emocional y social) entre las personas y el espacio que habitan, generando así identidades particulares y regionalismos⁸ (Saquet, 2015). En palabras de Castaño-Aguirre *et al* (2021), “la territorialidad regionaliza el territorio (p. 125) y se constituye como un proceso abierto en el que las regiones están interactuando todo el tiempo entre sí y dentro de sí: “las regiones hoy son sistemas territoriales abiertos que en permanente interacción con otras constituyen su propia identidad económica, cultural, social y política (p. 131).

⁸ Por regionalismo se entiende en esta tesis lo que ha entendido Soja (1989, citado en Castaño-Aguirre *et al*, 2021) y Boisier (1998): “representa estrictamente la idea de lo regional en acción, como una *ideología*, como un movimiento social o como el basamento teórico para la planificación regional (...) porque, aparte de ser un hecho físico, la región llega con el tiempo a ser una conciencia colectiva.” (Boisier, 1998, p. 46).

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio

Por su parte, la regionalización puede ser definida como un proceso que se encarga de delimitar estas regiones encaminadas hacia un objetivo determinado. Boisier (1994) explica que los procesos de regionalización en América Latina iniciaron en los años 80 del siglo pasado y estuvieron claramente influenciados por las políticas de modernización local de la época, que no era más que pasar del subdesarrollo al desarrollo. La región se constituyó en América Latina como parte de un proyecto de desarrollo del Estado-nación (Boisier, 1994; Castaño-Aguirre, *et al*, 2021).

Siguiendo a Márquez (2001), concebir la región como espacio socialmente construido en Colombia implica revisar perfiles aún no definidos, puesto que el desarrollo regional no depende únicamente de las posibilidades ofrecidas por la globalización en términos de avances tecnológicos, sino que se encuentra influenciado por factores de difícil medición ligados al territorio. Es así como Coraggio (1987, citado en Rubiano y Eligio, 2019) explica que la región constituye una forma de porción del territorio en donde ocurren procesos y relaciones sociales en la que existen elementos y procesos naturales que conforman el complejo social y natural. Además, la región está caracterizada por su tamaño, forma y localización lo cual tendrá incidencia en la lógica de los procesos sociales que ocurren dentro de esta. Ello a su vez determinará el tipo de organización espacial y las formas de apropiación del territorio.

Desde el derecho público, la Corte Constitucional ha dicho lo siguiente:

En términos constitucionales la región es un criterio de organización funcional que a partir de un espacio territorial determinado, busca facilitar las tareas de administración a través de la prestación descentralizada de servicios, del fomento de proyectos de desarrollo, o de la ordenación de recursos —materiales o monetarios— para su eficaz país que afecta, las finalidades que cumple y los auxilios financieros con los que cuenta para su gestión, son asuntos que corresponde fijar a la ley. (Sentencia C-207, 2000).

Por su parte, el Consejo de Estado interpreta el concepto de región, partiendo de las normas supremas que la consagran desde una doble connotación: en un primer momento como entidad

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio territorial y en un segundo momento como asociación interdepartamental económica, que constituye una simple división administrativa (Sentencia 11001-03-06-000-2010-00004-00, 2010).

El concepto de región establecido en la Constitución Política de 1991 hace referencia a modalidades de organización interdepartamental que pueden presentarse en dos ámbitos: i) como ordenación del territorio (región como entidad territorial) y ii) como mecanismo de desarrollo económico y social (región administrativa y de planificación).

Por otro lado, el artículo 286 de la Constitución Política de 1991 dispone que la ley “podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución”. Se trata de una fórmula en la que, sin perder de vista que Colombia es un Estado unitario, permite la utilización de mecanismos de descentralización territorial para el cumplimiento de las funciones administrativas.

Se puede afirmar, con base en lo discutido por los autores expuestos anteriormente, que la región es el producto de la regionalización o división del territorio, con base en parámetros relacionados con afinidades económicas, sociales, ambientales, de recursos naturales, entre otros. En ese sentido, para esta tesina se adopta el concepto de región como “un territorio organizado que contiene, en términos reales o en términos potenciales, los factores de su propio desarrollo, con total independencia de la escala” (Boisier, 1998). Lo cual equivale a hablar de un territorio que se sustenta por sí mismo, que es autosuficiente, sin condicionarlo a un tamaño, o una dimensión espacial (Boisier, 1998).

En la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial se contemplan tres tipos de regiones: la Región Administrativa y de Planificación (RAP), la Región Entidad Territorial (RET) y la Región de Planeación y Gestión (RPG). Las RAP son “entidades conformadas por dos o más

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio departamentos, con personería jurídica, autonomía financiera y patrimonio propio, cuya finalidad está orientada al desarrollo regional, la inversión y la competitividad, en los términos previstos en el artículo 306 de la Constitución Política”. Las RET, por su parte, son regiones que cuentan con los derechos de toda entidad territorial, establecidos en el artículo 287 de la Constitución Política de 1991: gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales.

Gracias a la autonomía, la región adquiere atributos de liderazgo basados en la pertenencia, identidad y legitimidad, requisitos en el proceso de desarrollo territorial. El proceso de asociatividad, por su parte, requiere del concurso de varias voluntades del nivel local y departamental. De esa manera se logran afianzar capacidades mayores a partir de la unidad de la región, se consolida el poder regional y, a su vez, hace que la ciudadanía se apropie de su región y se incremente la capacidad de negociación con el poder central. A pesar de lo señalado, es preciso señalar que la RET, según la legislación, no cuenta con autoridades elegidas, como podría ser el ejecutivo regional y la asamblea regional.

La RPG corresponde a esquemas asociativos territoriales, los cuales tienen por objeto fomentar una asociación flexible para responder a problemas localizados que comprometen a varias entidades territoriales, con participación de recursos de los asociados de manera circunstancial. Las RPG, de conformidad con el artículo 19 de la Ley 1454 de 2011, son

(...) las instancias de asociación de entidades territoriales que permitan promover y aplicar de manera armónica y sostenible los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad en el desarrollo y ejecución de las competencias asignadas a las entidades territoriales por la Constitución y la ley. (...) mecanismos encargados de planear y ejecutar la designación de los recursos del Fondo de Desarrollo Regional.

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio

Para el desarrollo de la presente investigación es necesario profundizar teóricamente algunos de los elementos de las regiones: a) las entidades territoriales en Colombia, b) aspectos históricos de las regiones en Colombia desde la Constitución Política de 1991. Desde el punto de vista jurídico se estudiará la LOOT y la Ley Orgánica de Regiones (1962 de 2019).

Capítulo 2. Determinantes regionales del Caribe

Una vez comprendidos los procesos de descentralización y regionalización, se pasan a desarrollar los determinantes que conforman y estructuran a la región Caribe. En consideración a sus condiciones geográficas, históricas y culturales, la región ha generado manifestaciones propias que hacen que el territorio se asuma y se integre como región con identidad propia y propósitos compartidos, y que pueda proyectarse hacia el resto del país a partir de esas particularidades. La categoría “determinante” es una propuesta de este texto, puesto que se basa en las características políticas, económicas, étnicas, sociales y culturales de la región Caribe. Es importante aclarar que no se les llamará hechos regionales, puesto que es una categoría creada por la ley que se refiere a la región Caribe como entidad territorial ya constituida (RET). Los determinantes, en ese sentido, anteceden a la constitución de la región como entidad territorial; pueden ser entendidos como la antesala o la caracterización previa a los hechos. En ese sentido, los determinantes pasan a ser los hechos de la RET.

2.1. Identidad y determinantes regionales

La región Caribe se diferencia de las demás regiones, dado que es un territorio homogéneo desde el punto de vista geográfico, social, económico y ambiental. El determinante permite, en primer término, describir a la región; segundo, escindirla del resto del territorio nacional; y tercero, explorar las condiciones que la hacen única y propia. A su vez, los determinantes son la causas primarias y únicas que permiten distinguir a una región, permiten acotarla, operan como factores

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio condicionantes para definir lo que puede ser considerado como perteneciente a la región. La importancia del determinante para esta tesis es su capacidad explicativa para enmarcarla, contextualizarla y poder dar cuenta de su evolución. A su vez, los determinantes ofrecen la información básica para proyectar los hechos regionales.

A través de los determinantes se busca caracterizar a la región Caribe. La región es unidad, es identidad y se hace realidad en la medida que en ella se reconocen determinantes regionales. Desde el punto de vista geográfico, es posible afirmar que el concepto de región es un espacio físico que está definido por características homogéneas. A diferencia de otros espacios, la región es integradora, forma redes naturalmente, y genera pertenencias e identidades que van más allá de lo local. De esta manera, hacer región es organizar un territorio sobre las condiciones existentes, que lo distinguen y lo hacen diferente, singular y único. Se puede afirmar que cualquier entidad territorial es una creación administrativa, entretanto la región es un tejido de relaciones más complejo que supera a las organizaciones que gobiernan el territorio. En otras palabras, supera lo local, traspasa el nivel intermedio y se integra con referentes que hacen común un territorio con identidad.

La región como entidad territorial es un desafío para el diseño de la administración del territorio, pues busca equipararse a la configuración espacial, geográfica y cultural que predomina en un territorio nacional. Por eso es importante determinar las características que hacen de la región algo distinto de los demás territorios. Para ello es indispensable determinar qué la separa, qué la hace diferente y qué la liga al Estado Nación.

Esta caracterización, o mejor, identificación regional, desde luego se fundamenta en lo geográfico. Así, los montañeros o andinos son determinados por las variables de altitud y de pendiente de sus tierras, mientras que el hombre caribe lleva a cabo sus tradiciones en torno al

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio ambiente fluvial y marino. En conclusión, la relación entre población y territorio le da sentido a la región, por ende, la identidad del territorio la construye la historia de la población. Son las relaciones —y el tipo de relaciones— entre los pobladores las que le dan sentido a la región.

No obstante, cuando se tiene una organización centralizada del Estado, y el funcionamiento de la economía no coincide con los intereses de los actores económicos del territorio, las relaciones que se tejen no ligan voluntades y se dificulta crear región, desde lo económico y desde lo político.

Entonces, el territorio de una región teje identidad con base también en las dependencias entre territorios con condiciones similares, homogéneas e integradoras. En todo caso es importante destacar que muchas situaciones actuales superan el concepto de nación y de región, como son las pandemias, las migraciones, el crimen transnacional, el terrorismo internacional, el narcotráfico, entre otras. Hoy son predominantes procesos que desbordan a los territorios, pues la globalización, las tecnologías de la comunicación e información y los procesos de planeación de varias organizaciones privadas e internacionales superan los conceptos convencionales de territorio, al integrar, desde el satélite, realidades que superan lo local y lo regional.

Pero también es cierto que las fuerzas en las cuales se fundamenta la región permanecen como forma sistemas de protección de códigos socioculturales que se extienden hacia afuera, hacia lo que cambia. Le dan seguridad a la región y preservan su identidad, diferenciándose. Las regiones, a pesar de manifestar en su interior características heterogéneas, se homogenizan, expresan un sentido y sentimiento común. En eso radica su unidad y la consistencia de sus reivindicaciones. Y esto se manifiesta en sus problemáticas y necesidades singulares.

Como se ha mencionado, el primero de estos determinantes lo constituye la caracterización geográfica de los actuales departamentos que formarían la región Caribe. De ahí la importancia de recurrir al trabajo “Geografía física y poblamiento en la Costa Caribe colombiana” (Meisel y Pérez,

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio (2006). La motivación económica y metodológica para adelantar este estudio se resume en la siguiente justificación:

En los últimos años, prestigiosos investigadores económicos han señalado la importancia de la geografía para entender el desarrollo económico en el largo plazo, así como para entender las diferencias en los niveles de renta que se observan entre países y entre las regiones de un mismo país. (Meisel y Pérez, 2006)

Lo cual es contrario al paradigma que condicionó a la colonia y a la mayor parte de la época republicana, pues

La correlación de ideas entre científicos como Alexander Von Humboldt, José Celestino Mutis y Francisco José de Caldas, evidenciada en sus escritos, muestra un pensamiento homogéneo en relación con el espacio geográfico de las regiones en la Nueva Granada y sus habitantes⁹. (Pratt, 1992)

Sin embargo, en la actualidad el conocimiento científico permite el reconocimiento con el que es posible trazar los límites de la región. De esta manera se puede comprender que la región Caribe tiene condiciones geográficas que configuran o propician la obtención de diversos logros económicos, que la particularizan y la escinden del resto del país y distinguen de las otras regiones: La región Caribe es un territorio localizado en el norte de Colombia, bordeado por el mar Caribe, con una extensión de 132.218 km², equivalente al 11,6 % del territorio nacional.

En efecto, los autores Roca y Pérez (2006) se esmeran en puntualizar algunos aspectos:

El relieve del Caribe colombiano hace parte de lo que se conoce como la Cuenca Caribe, la cual abarca cerca de 2'640.000 km², desde Las Antillas Mayores por el norte, hasta la parte central de Colombia en el sur, y desde Las Antillas Menores por el oriente, hasta países centroamericanos como México, Costa Rica y Guatemala, en el oeste. (p. 7)

La región Caribe se encuentra localizada en la parte norte del país y actualmente está conformada por siete departamentos en su parte continental (La Guajira, Magdalena, Atlántico, Cesar, Córdoba,

⁹ Traducción propia.

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio (Sucre y Bolívar), y uno en su parte insular (San Andrés y Providencia), los cuales representan el 11.6 % de los 1'141.748 Km² que comprende el total del territorio nacional. (p. 9)

De esta manera se define la situación geográfica que encuadra el Caribe colombiano. La orografía de la región Caribe permite distinguir claros límites con la región Andina, que se prolonga en la Serranía del Perijá, en la cual nace la cordillera de los Andes, pero son los relieves periféricos los que le dan una importante connotación a la región, entre estos la Sierra Nevada de Santa Marta, los Montes de María y la Serranía de la Macuira.

La valoración del inventario geográfico de la región permite reconocer importantes “activos” que se localizan en este territorio, entre estos: 1) el litoral Caribe, 2) la participación de la región en la oferta nacional de agua, 3) el excepcional relieve de la Sierra Nevada de Santa Marta y 4) La localización geoestratégica de la región —septentrional, próxima al Caribe insular, a los Estados Unidos de América y al Canal de Panamá.

A su vez, la geografía del territorio condiciona una realidad física diferente, crea fronteras con el resto del país y promueve la ordenación del territorio. La segmentación de la geografía nacional no se presenta por una decisión fortuita o voluntariosa. Las fronteras de la región Caribe se han consolidado con base en características geológicas, oceanográficas, hidrográficas, edáficas y ambientales que la determinan.

Aunque en la literatura especializada no existen desarrollos teóricos que hagan referencia a la necesidad de adecuar la administración del territorio a las condiciones geográficas, es la geografía la que ofrece condiciones de localización, de usos, de habitabilidad, de recursos naturales, además de dotaciones y oportunidades para el desarrollo económico. De esta manera, se requiere alinear y generar coherencia de las condiciones geográficas, del proceso de ordenamiento territorial, de la organización administrativa y, desde luego, de las competencias de la entidad

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio territorial. Esto se explica porque los hechos regionales con regularidad están y estarán condicionados por las variables geográficas.

El segundo de los determinantes lo constituye la población. Los pobladores de la nación tienen un pasado común. En los territorios han existido procesos socioeconómicos que han formado a las regiones. En el caso de Antioquia y de El Eje Cafetero podemos hablar de tradiciones alrededor de la minería y el monocultivo del café, en el caso de la región Amazónica se ponen en evidencia los sucesos relacionados con el proceso de colonización. En la región Caribe podemos hablar de culturas soportadas en las vivencias de los ríos¹⁰ y del mar. De acuerdo con Meisel y Pérez (2006),

Quando se realiza el cálculo de la densidad de población en cada una de estas dos zonas de la región, se puede determinar claramente la alta concentración de la población cerca de la línea costera. Si se considera la población total, la densidad promedio de las poblaciones dentro de los 100 kms del mar es de 217 habitantes/km², mientras que para las poblaciones más allá de los 100 kms la densidad promedio es de sólo 39 habitantes/km². (p. 61)

Así analizado, se pueden definir dos agrupaciones homogéneas en la región: una agrupación poblada, preferencialmente urbana, paralela a la línea costera, y una agrupación rural, con baja densidad poblacional, localizada hacia el sur de la región. Esta caracterización es importante pues permite definir cuáles objetivos deben priorizarse en la región, basados en la localización de las potencialidades, las problemáticas y las demandas que deben ser atendidas en una posible institucionalidad de la región Caribe.

La comunidad caribe presenta diferencias culturales con el resto del país, las cuales no fueron consideradas en la formación del Estado nación. Según el investigador Leguis Gómez

¹⁰ Prevalcen en la región identidades alrededor de mitos y leyendas, como es el caso del denominado Hombre Caimán, alrededor del cual se agrupan varias poblaciones caribes. Una leyenda similar se halla en la parte alta del Río Magdalena. Esto expresa la diferencia marcada existente en las regiones colombianas a pesar de compartir el mismo río.

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio (2016), las miradas de “otros” sobre la composición humana del Caribe colombiano subvaloraron y despreciaron a los caribes y no los consideraron dignos de forma parte de la construcción de la nación proyectada. De acuerdo con el autor,

El Caribe Novogranadino se convirtió así, en un espacio de frontera”, no solo por las dificultades geográficas de la Nueva Granada, que la separaban del gobierno centralizado en Bogotá, sino también por sus habitantes, que lejos de ser considerados como futuros sujetos de la nación en ciernes, fueron excluidos, entre otras razones, por su color de piel y su mezcla étnica. (Gómez, 2016)

Las circunstancias, desde ese entonces hasta la actualidad, han variado con el reconocimiento de una nación pluriétnica y multicultural, pero se mantienen prejuicios y prácticas que ven a los pobladores como “otros” desde el interior del país y desde otras regiones.

Sin embargo, deben señalarse varios hechos que han modificado visiones y actitudes del resto del país hacia el Caribe, como son el desarrollo de la red férrea y de la red vial, la localización de puertos, los proyectos de megaminería y la reciente relocalización industrial de Barranquilla a partir de la apertura económica y la celebración de los tratados de libre comercio. A lo anterior se suma el desarrollo de importantes proyectos agroindustriales. Estos proyectos facilitan un intercambio de la región caribe con los demás territorios y sectores económicos.

No está de más decir que en la región Caribe habitan 11.433.126 habitantes la cual representa cerca de la quinta parte de la población colombiana. De esta manera el grupo humano caribe exige un tratamiento comprensivo del modo de ser caribe, de las relaciones y hechos antrópicos. Adicionalmente, es necesario reconocer la existencia de un intercambio permanente de la población con los recursos geográficos, económicos y ambientales disponibles. Por estas consideraciones los caribes reclaman para sí organizar su propio espacio, planificar y decidir en congruencia con su identidad regional.

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio

En ese contexto, la caracterización social de la región permite diferenciar las diferentes procedencias raciales y étnicas de la población. La región Caribe es producto de una mezcla heredada de indígenas, negros, mulatos, zambos, mestizos y blancos, con participación de migrantes y diásporas de diversas procedencias, entre las que sobresale la comunidad de procedencia siria libanesa¹¹.

Esto demuestra la necesidad de una institucionalidad que reconozca a la población caribe, que responda a las particularidades de las comunidades indígenas, de las comunidades afrocolombianas y palenqueras. Se puede inclusive pensar en la necesidad de dar respuesta a necesidades culturales, que para el resto del país carecen de importancia, pues el universalismo cultural constituye uno de los obstáculos para valorar el sentido de región. Por el contrario, será el relativismo cultural la materia inicial para constituir región¹².

El tercer determinante es la economía. La estructura económica del Caribe está desarrollada a partir de actividades sobresalientes en los sectores mineros, energéticos, ganaderos, agrícolas y de turismo. Adicionalmente, en la ciudad de Barranquilla y los puertos se vienen desarrollando procesos de desarrollo industrial, logístico y de servicios.

Aunque muchos economistas hacen énfasis en la precariedad de la región, de acuerdo con Galvis (2019),

Las características de la geografía física han ayudado a que el Caribe Continental se especialice en sectores de origen primario, con poca interrelación con los demás sectores económicos y con poca capacidad de generación de ingresos y de empleo para la región.

¹¹ Posada Carbó en su obra *el Caribe colombiano* menciona varios intentos de poblar el territorio Caribe colombiano a partir de migraciones.

¹² El relativismo cultural es una corriente de pensamiento que postula la idea de que cada cultura debe entenderse dentro de sus propios términos y subraya la imposibilidad de establecer un punto de vista único y universal en la interpretación de las culturas (Centro Virtual Cervantes).

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio

La región mantiene un aumento sostenido y aporta producción, rentas y exportaciones al país. Esto se corresponde con lo dicho por el Centro de Estudios Regionales del Banco de la República:

La participación de la región dentro del PIB del país se mantuvo en 15,2 % en promedio, durante el periodo analizado (1997-2017). No obstante, dentro de la región los departamentos de Bolívar y Cesar ganaron representatividad. El primero pasó del 3,3 % en 1996 a 4,2 % en 2016 y el segundo aumentó de 1,6 % a 1,8 % en el mismo lapso. (Portafolio, 2020)

De acuerdo con la información aportada por el DANE y la DIAN, las exportaciones de la región entre los años 2013 a 2021 representaron en promedio la cuarta parte de las exportaciones, con productos mineros —carbón, ferróniquel—, ganadería y manufacturas. Según estimaciones se pasó del 12,8 % en 1997 al 19,9 % en 2016. Entre el periodo 1997-2017, “la economía del Caribe registró un crecimiento por encima del resto del país: 3,7 % regional frente a 3,4 % nacional” (Portafolio, 2020).

Es importante resaltar que en el Caribe colombiano se está gestando el despegue de proyectos de generación de energía eólica y solar, aprovechando la localización geográfica, la velocidad de los vientos y el brillo solar. En igual forma, se adelantan proyectos estratégicos como el Canal del Dique y las Alianzas Regionales para La Innovación - Región Caribe y Caribe tic. Según la Cámara Colombiana de la Infraestructura, importantes proyectos unificarían la región, entre estos: “Ruta del Sol II, el nuevo Puente Pumarejo, el puerto de aguas profundas, Ruta Caribe II, el metro ligero, la APP del río Magdalena y la Vía Barranquilla-Ciénaga” (Mouthon, 2019). Además, se plantea la construcción del Tren del Caribe que comunicaría a Cartagena y Santa Marta, el macroproyecto La Mojana.

Los datos macroeconómicos de la región caribe nos indican una importante participación de la región en la economía colombiana. En la región Caribe se registró una valorización del PIB nacional por 146 billones representando el 14,5 % del total nacional en 2020.

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio

Tabla 1. *Comparativo de indicadores del país y la región Caribe, 2022*

	Colombia	Región Caribe
Población (2021)	51.109. 158	11.433.126 (22,2 %)
PIB per cápita 2020(p)*:	US\$5.458	US\$2.816
Participación en el PIB nacional (2020(p)):	100%	14,56 %
Exportaciones** per cápita (2021):	US\$810.7	US\$913.5
Importaciones*** per cápita (2021):	US\$1.196.9	US\$681.6

Nota. Elaboración propia con base en informaciones MINCIT y el perfil económico actualizado por el DANE a junio de 2022.

El cuarto determinante hace referencia a la oferta y las condiciones ambientales. Desde el punto de vista ambiental se puede mencionar la existencia de 23 tipos de ecosistemas estratégicos, 8 parques naturales nacionales. El gran número de sistemas protegidos determinó la necesidad de constituir el Sistema Regional de Áreas Protegidas (SIRAP) del Caribe, integrado por todas las corporaciones autónomas regionales.

No obstante, es necesario responder a las siguientes preguntas: ¿por qué si los hechos regionales no se distancian de los propósitos nacionales deben ser asumidos por la región, dentro de un régimen de autonomía y con prevalencia en las políticas públicas nacionales?, ¿por qué estos temas pueden ser atribuidos a la región como entidad territorial?

Desde ya se puede concluir que existe identidad; incluso al señalar objetivos particulares en la región, estos también se encuentran insertos en los objetivos generales de la mayor parte de los Planes Nacionales de Desarrollo. Sin embargo, estos objetivos tienen cumplimiento residual e insuficiente, lo cual puede comprobarse mediante el examen de las decisiones nacionales, de las políticas públicas, de los programas sectoriales, de la participación de la región en las rentas y en las transferencias nacionales, así como de la capacidad institucional y eficacia de las entidades e instituciones responsables de su realización. Estas falencias se ponen en evidencia en los

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio departamentos y municipios de la región, como los problemas de desnutrición y mortalidad infantil en La Guajira, las inundaciones de La Mojana y el funcionamiento del puerto de Barranquilla.

Además de examinar las brechas existentes entre la región y el resto del país, en particular se encuentran regiones con desarrollo industrial, agroindustrial y comercial que la distancian de las dinámicas que tienen lugar en la región caribe. Ello implica pensar que, si bien el Estado es una unidad, la región también lo es, la región también espera serlo, espera lograr que se refleje su integridad y pertenencia cultural y política. Al igual que el Estado, la región tiene territorio y población, pero carece de soberanía. Para los tratadistas “la soberanía interna se refiere a las estructuras de autoridad dentro de los estados y a la capacidad de estas estructuras para regular efectivamente el comportamiento” (Krasner, 2001, p. 27). En la región no puede mencionarse la soberanía, pero es posible hablar de “autonomía regional”, con base en los procesos de desarrollo que motivan las voluntades regionales para asumir decisiones propias y planificar el destino del territorio.

Capítulo 3. Gobierno e institucionalidad del territorio de la región Caribe

La creación de la región Caribe como entidad territorial es un ideario que espera lograr consolidar mejores acciones de gestión y que, a futuro, la administración pública mejore, y genere bienes y servicios públicos que posibiliten su crecimiento económico y su desarrollo social. Este capítulo se ocupa de revisar la organización y el funcionamiento de la institucionalidad a partir de las fuentes históricas, capacidades, gobernabilidad, finanzas públicas, y comparar la situación del Caribe con otras posibles regiones.

El centralismo de la Constitución de 1886 no integró al país y muchos territorios no estuvieron dispuestos a someterse a este modelo. La falta de aceptación prolongó la violencia política y algunos problemas heredados del siglo XIX. La separación de Panamá fue un hecho

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio premonitorio de que no se estaba gobernando bien el Caribe o se gobernaba insuficientemente (Cavelier, 2003). En palabras de Fernando Hinestroza

A lo largo del siglo XIX en cinco oportunidades Panamá intentó hacerse nación independiente al no poder soportar el trato que se le daba. La Federación conjuró temporalmente ese riesgo. Empero, la organización autoritaria instaurada a partir de 1886 y el desentendimiento de las necesidades y las aspiraciones del Istmo condujeron a la confrontación. (2004).

A pesar de los hechos, la clase política localizada en Bogotá no reconoció las fallas del Gobierno en la distribución del poder en los territorios y en particular en el Caribe colombiano. Mucho menos mejoró la participación en el presupuesto público, ni reconoció sus particularidades, ni que se integrara a los demás circuitos de desarrollo. Al respecto debe recordarse el avanzado proceso de industrialización de Barranquilla, que fue truncado por el Gobierno central en los años de la Segunda Guerra Mundial, descapitalizando a los inversionistas alemanes (Meisel y Vilorio, 1999). Con más de un siglo de distancia, otro episodio denota el insuficiente interés sobre el mar Caribe: el fallo de la Corte de La Haya en 2012, lo que obligó a redefinir los límites de las aguas marítimas entre Colombia y Nicaragua.

Desde entonces hasta la actualidad en la región Caribe se ha buscado encontrar una forma adecuada de gobernar la región. Pero desde luego la forma de gobernar y la institucionalidad fueron establecidas desde el Gobierno Nacional. Se han desarrollado varias transformaciones constitucionales, han tenido lugar varias reformas administrativas, en especial la reforma administrativa del gobierno de Carlos Lleras Restrepo en la década de los sesenta con la creación del situado fiscal. En la década de los ochenta se inicia el proceso de descentralización política, administrativa y fiscal. Con la Constitución de 1991 se profundizó la descentralización y se incorporaron disposiciones que reconocen la necesidad de ordenar el territorio e incentivan la regionalización. Pero la preocupación gubernamental en los primeros años del tercer milenio se

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio dirigió a atender problemas fiscales y de orden público, sin que se acordaran decisiones sobre la estructura del Estado y organización del territorio.

Estas modificaciones en la forma de gobernar impactaron en los sucesos y los procesos acontecidos en las regiones, pero no han solucionado las problemáticas regionales. Por eso es necesario evaluar y comprender cómo esta forma de gobernar, y la institucionalidad que de ella se desprende, ha incidido en el desarrollo y atención a las problemáticas más relevantes. También se debe conocer cómo han participado los actores regionales en la ejecución y gestión de las decisiones previstas según este esquema que desconoce la autonomía regional.

En este capítulo se examinan temáticas vinculadas con la estructura y desempeño gubernamental en la región Caribe, teniendo en consideración los logros producto de las demandas existentes, cómo se han abordado los problemas y la promoción del desarrollo regional. En esa lógica, los resultados de gobierno derivan de capacidades institucionales, las cuales están condicionadas por varios factores, y actúan dentro de diversos contextos que propician o dificultan la gestión de los gobernantes.

De acuerdo con el Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP] (2022), la capacidad de una entidad se comprende como la “Aptitud de un entidad, sistema o proceso para realizar un producto o prestar un servicio que cumple los requisitos para ese producto o servicio”. Una entidad territorial con capacidad institucional puede resolver los problemas que le compete resolver, y generar en forma adecuada los bienes o servicios requeridos para su solución. Siguiendo a DAFP (2022), la capacidad también se define como “los conocimientos, la organización y los recursos necesarios para desempeñar una función”, lo cual condiciona que la entidad cuente con

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio aprendizaje organizacional, desarrollo institucional, una organización consolidada¹³ y un conjunto integrado de medios para hacer posible los propósitos.

Ahora bien, el interés de este trabajo es saber si en la actualidad las entidades territoriales cuentan con las capacidades institucionales suficientes para garantizar gobiernos eficaces. Esto, si se entiende que el objetivo político de la entidad territorial se valida si tiene la posibilidad de cumplir su misión institucional y las competencias asignadas. Por consiguiente, la capacidad no solo es una cualidad operativa, sino una condición que garantiza a la entidad su existencia y desempeño.

La capacidad institucional responde a las condiciones del medio. Según la teoría de sistemas, la actuación de cada sistema responde a la función general de los sistemas, en los cuales se encuentra inserto e interactúa. Para ello, se tienen en cuenta que esta capacidad institucional se desarrolla dentro del proceso de descentralización y regionalización, por tal motivo se deben analizar las competencias, el gasto público, la presencia del nivel nacional en la región, la gobernabilidad y gobernanza que caracteriza al Caribe, las problemáticas existentes, las brechas con las demás regiones y las condiciones que caracterizan las relaciones intergubernamentales. Este trabajo recoge información de la situación inicial, la cual permitirá, con el avance de la regionalización, realizar comparaciones y verificar los logros.

3.1. Descentralización y regionalización

Una de las definiciones más aceptadas de la descentralización es: “Forma de organización del Estado, donde el nivel nacional entrega la titularidad de sus funciones y recursos a otro nivel de la administración pública” (DAFP, 2022). Se configura entonces una nueva estructura del Estado para responder a los asuntos del territorio. De acuerdo con Cao y Vaca (2007), la descentralización

¹³ Según Idalberto Chiavenato: La organización como función administrativa y parte integrante del proceso administrativo. En este sentido, organización se refiere al acto de organizar, integrar y estructurar los recursos y los órganos involucrados en su administración, establecer relaciones entre ellos y asignar las atribuciones de cada uno.

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio tiene dos dimensiones, una naturaleza doble si se quiere: la dimensión política “que tiene por objetivo incrementar la autonomía y el poder de los actores de base territorial subnacional”, y la dimensión administrativa, “relacionada con la gestión desde aparatos de Estado subnacionales”. (pp. 252-253). Este concepto está amarrado al de regionalización, entendida como una posibilidad de la descentralización. Llama la atención que, a pesar de que la regionalización se presenta como un instrumento de desarrollo, integración y solución a los desequilibrios territoriales, el proceso de regionalización se desarrolla en un momento de retroceso de la descentralización.

Una vez iniciada la tercera década del tercer milenio en Colombia, la descentralización se asimila a un proceso frustrado, agotado o mal direccionado, aunque se puede señalar que ha habido avances y retrocesos. Usualmente se reprocha que la teoría económica en que se basó el modelo no funcionó.

En la actualidad, las políticas públicas sectoriales y la mayor parte del manejo de los recursos se encuentran centralizados, como lo ordenaron los Actos Legislativos 01 de 2001, 04 de 2007 y 05 de 2011 y las Leyes 617 de 2000, 715 de 2001 y 1530 de 2012. En consecuencia, los sistemas de transferencias han sido determinados y condicionados por el centro, como es el caso del Sistema General de Participaciones y del Sistema General de Regalías. Así mismo, los fondos de financiación de preinversión —Enterritorio— y de la inversión —Findeter— se encuentran en el centro.

Es predominante el modelo de gestión inspirado en un fuerte centralismo, también lo es un sistema basado en una fuerte sujeción a las decisiones, una revisión y control permanentes, y el ejercicio de una tutela permanente que ha detenido las decisiones en los departamentos y, desde luego, ha limitado las decisiones que posiblemente pudieran asumir las regiones. El esquema centralizado del poder y la existencia de élites del centro, que defienden esta forma de organización

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio político-administrativa, han frenado las intenciones descentralistas y han dificultado llevar soluciones a las regiones. Sin duda, el esquema de gestión basado en un sistema unitario ha dado muestras de insuficiente capacidad institucional, lo cual ha incidido en la consecución de los objetivos regionales.

Sumado a los anteriores argumentos, además se mantienen insuficientes e inadecuadas relaciones intergubernamentales. En particular se debe abordar las relaciones Nación - Departamento como nivel intermedio, las cuales han sido débilmente desarrolladas. Durante muchos años estuvo vigente el Decreto 1333 de 1986, sin que se definiera con exactitud cuáles serían las responsabilidades del Departamento como nivel intermedio encargado de la función de coordinación. La Ley 617 de 2000 de racionalización de gastos y la Ley 715 de 2001 que creó el Sistema General de Participaciones modificaron las competencias departamentales. Solo hasta la Ley 2200 de 2022 se trató de solucionar esta situación.

De esta forma, la descentralización no ha cumplido con las expectativas esperadas, se conserva un Estado que se niega a ceder poder, institucionalidad y capacidades para el territorio. De otro lado, se señala que el municipio se saturó de competencias y al departamento no se le esclarecieron sus funciones, no se le concedió la capacidad articuladora y coordinadora que podía realizar, lo que puede concebirse como una anomalía funcional en el ordenamiento político del territorio. Además, muchos tratadistas coinciden en que al departamento no se le asignaron rentas que garantizaran su funcionamiento y el cumplimiento de sus compromisos de inversión. Por esta razón, el reordenamiento político y administrativo no fue posible, continuando el proceso de toma de decisiones en cabeza del gobierno central, ligando las políticas públicas a las oficinas localizadas en Bogotá. De ahí que la descentralización, concebida como una reubicación del poder

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio en la entidad territorial —acompañado de autonomía en la toma de decisiones y de recursos—, no se ha materializado plenamente.

Por su parte, la región, hasta lo hoy avanzado, ha buscado desarrollar una institucionalidad para su desarrollo. La Constitución Política de 1991 creó las Regiones Administrativas de Planificación (RAP) para incentivar la asociatividad regional¹⁴. Igualmente, el artículo 307 de la Constitución abre la posibilidad de que la ley le otorgue la condición de entidad territorial a la región. Como se ha dicho anteriormente, con la conformación de las RET el país se encuentra *ad portas* de nuevos cambios en la organización administrativa del territorio.

Desde el punto de vista del sociólogo Fals Borda, “El ordenamiento territorial, en efecto, trata del manejo político-administrativo de los conjuntos humanos que ocupan espacios geográficos concretos, donde las comunidades ejercen funciones sociales ligadas a la economía, la cultura y el medio ambiente” (2001). De esta manera, para Fals Borda, el ordenamiento territorial es una decisión política que debe ser comprensiva del ser humano, del hábitat y de su identidad.

A pesar de ello, en el Caribe se carece de una visión compartida de región, lo cual dificulta actuar y adelantar gestiones en torno a los objetivos regionales de crecimiento y desarrollo humanos y, desde luego, consensuar los hechos regionales. Es posible, no obstante, que esta visión se pueda generar a partir de procesos de planeación supra departamental soportado en los procesos de asociatividad.

Se deduce que el proceso de regionalización puede enmarcarse en el proceso de descentralización, en la medida que se están asignando competencias desarrolladas a partir de un

¹⁴ Artículo 306. Dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio. Este artículo fue modificado por el acto legislativo 01 de 2003.

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio proceso de empoderamiento en el territorio, a nivel político, administrativo y fiscal. Ello implica que, con la creación de la región, se transformarían estructuras de poder, se relocalizaría la toma de decisiones y se lograría movilizar a la ciudadanía caribe. Como lo plantea Fals Borda, descentralización y regionalización “son hermanas siamesas” (2001).

3.2. Experiencias de descentralización y gestión regional

3.2.1. Italia, España y Dinamarca

Hualde (1998) pone en evidencia que, para el caso de los países europeos Italia, España y Dinamarca, la gestión regional para el desarrollo se da por vía de la política industrial y regional, y la descentralización por vía de la transferencia de competencias (sobre todo en España con sus comunidades autónomas). El modelo de desarrollo empleado, enfocado en la reestructuración industrial de la región, apoyo comunitario interregional y el fomento de las PYMES, contribuyó de forma efectiva a la competitividad de la región, así como a su fortalecimiento identitario, administrativo y social. Finalmente se destaca que el modelo prioriza la autonomía de las regiones para la toma de decisiones frente a los acuerdos intra e interregionales. Por su parte, Capellin (1992) reitera como eje principal del desarrollo regional en Europa el fortalecimiento económico de todas las regiones, de tal manera que se disminuya la disparidad, producto de la organización económica de cada región.

3.2.2. Chile.

En América Latina tenemos casos como el proceso de regionalización en Chile que se comenzó a gestar en la década de los 50 y que se consolidó luego del golpe de Estado de 1973, pero que tuvo inconvenientes puesto que no se consiguió una verdadera descentralización del poder, debido al régimen militar autoritario que imperaba en la época. Como lo destaca Sergio Boisier (2000) los procesos de regionalización están acompañados de agendas de desarrollo y de crecimiento

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio económico. El caso de Chile, según el autor, no es un caso de éxito, pues si bien el país está organizado político-administrativamente en regiones como provincias, tiene una “impronta centralista”. Además, “la regionalización chilena no responde a ninguna demanda social ni a ninguna circunstancia histórica” (Boisier, 2000, p. 100), sino que fue una iniciativa puramente estatal, sin ninguna apertura democrática, profundamente influenciada por el contexto de dictadura militar que vivió Chile en los años 70. En un estudio más actual, Marshal (2018) concluye que, en el caso de Chile, luego de varias décadas de procesos de descentralización administrativa, existen contradicciones que afectan a los gobiernos regionales en sus procesos de planificación y creación de políticas públicas regionales. Así, señala que la planificación centralizada no responde a la realidad de las comunas y regiones del país, por lo que sugiere la necesidad de incrementar los niveles de autonomía, sobre todo la capacidad de coordinación intersectorial y diálogo externo y central.

3.2.3. Argentina.

Cao y Vaca (2007) realizan una explicación, teórica y práctica, del fracaso del proceso descentralización en Argentina, específicamente los errores que cometieron sobre el camino. Dan cuenta de que el impulso descentralizador inició en los años 60, aunque la oleada descentralizadora en América Latina comenzó hasta los años 80. En Argentina, el proceso de descentralización fue de la mano con un proceso de federalización de las instituciones del Estado, incluyendo como medidas el aumento significativo de los recursos en el orden subnacional y una transferencia significativa de funciones (Cao y Vaca, 2007). Dos de los principales errores cometidos, de acuerdo con los autores, es el incumplimiento en la promesa de mayor participación de los ciudadanos y la falta de robustecimiento de las organizaciones administrativas subnacionales a las

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio que se les asignó más tareas y responsabilidades, lo que traducía en falta de pronta respuesta de parte de funcionarios locales a las necesidades de los ciudadanos en las regiones¹⁵.

3.3. Medición del desempeño departamental de la región Caribe

Para examinar la capacidad de gestión de los departamentos de la región, se efectúa un análisis evaluativo y comparativo con los demás departamentos y regiones del país. La cuestión es responder a la pregunta por si la actual distribución del poder, obediente a un modelo de Estado unitario descentralizado, ha reconocido las problemáticas del territorio caribe, al examinar qué tan efectivas han sido las instituciones y los actuales niveles de gobierno municipal, distrital y departamental. El territorio que correspondería a la región Caribe hoy es gobernado a través de los departamentos, distritos y municipios. El departamento constituye una instancia intermedia y de coordinación de los municipios. En esa lógica, estas entidades tienen competencias que les permiten la prestación de servicios, y en particular la ejecución de algunas políticas públicas.

La RAP es creada por la voluntad de los departamentos, por eso es importante conocer cuál es el desempeño de los departamentos a partir de la evaluación del desempeño realizado por el Departamento Nacional de Planeación [DNP].

Tabla 2. Medición del desempeño por departamentos de la región Caribe, año 2020

Código DANE	Departamento	Región	Medición del desempeño departamental¹⁶
8	ATLÁNTICO	Caribe	69,84
13	BOLÍVAR	Caribe	63,18
20	CESAR	Caribe	65,22
23	CÓRDOBA	Caribe	58,65
44	LA GUAJIRA	Caribe	52,56
47	MAGDALENA	Caribe	58,11

¹⁵ “se terminó generando una clara discrepancia entre los desafíos administrativos que originaba la descentralización y los recursos comprometidos para enfrentarlos.” (p. 259).

¹⁶ El indicador final de la MDD se encuentra expresado entre 0 y 100, donde un departamento con una puntuación cercana a 100 obtuvo un excelente desempeño en el componente de gestión, y a su vez buenos resultados de desarrollo, bien sea porque mantuvo sus condiciones o las mejoró frente al año anterior. Las variables que se asocian para la medición de la gestión son Movilización de los recursos, Gobierno Abierto, Transparencia y Planeación Institucional.

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio

70	SUCRE	Caribe	61,40
	REGIÓN		61,28

Nota. Fuente: DNP.

Tabla 3. Promedio de medición del desempeño departamental por regiones

Región	Promedio de medición del desempeño departamental
Caribe	61,28
Central	73,19
Antioquia y Eje Cafetero	78,31
Santanderes	66,79
Llanos y Orinoquía	63,83
Pacífica	60,45
Amazonía	56,44
Promedio nacional	64,67

Nota. Elaboración propia.

El promedio de la medición nacional es 64,67, solo dos departamentos superan esta medida. Algunos departamentos registran brechas significativas con respecto a esta media aritmética, como es el caso de Córdoba, Magdalena y La Guajira. El promedio regional es 61,28, solo supera a los promedios de las regiones Pacífica y Amazónica. Se denotan brechas importantes con departamentos como Valle del Cauca, Santander, Meta, Cundinamarca y Antioquia. La brecha entre Cundinamarca 84,83 y La Guajira 52,56 es la más significativa con una distancia de 31,97 puntos porcentuales. La disparidad en los resultados del indicador es un indicio de las inequidades en el avance institucional de la descentralización. Esto exige replantear procesos internos, reestructuración administrativa, mejoramiento organizacional, fortalecimiento de finanzas, mejoramiento de las relaciones intergubernamentales, entre otros, para lograr el mejoramiento del desempeño de los departamentos del Caribe, ya que actual modelo de descentralización ha mantenido un desempeño desigual, como puede evidenciarse en la tabla 2. Por ejemplo, el Atlántico y La Guajira no han logrado elevar el desempeño dentro del actual esquema de descentralización.

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio

3.4. Análisis de las competencias de la región Caribe

Si bien la Ley 1454 de 2011 se ocupó de la asignación de competencias a la Nación, departamentos, distritos, municipios y áreas metropolitanas, el ordenamiento de sus territorios deja por fuera de esta competencia a la Región. Así mismo, la Ley 1962 de 2019 no contempla una definición explícita de las competencias regionales.

Para los administrativistas, una competencia territorial es la responsabilidad para atender asuntos de interés público que asume un nivel de gobierno según su jurisdicción territorial y sus capacidades. Como lo define la Ley 1962 de 2019, “se entiende por competencia la facultad o poder jurídico que tienen la Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial para atender de manera general responsabilidades estatales”. De esa forma, mediante un proceso de ajuste institucional, se asignan competencias previendo condiciones normativas de localización, idoneidad y capacidad de gestión. La acción de asignación de competencias incorpora la capacidad funcional del nivel territorial de gobierno.

En la actualidad no se han definido las competencias de la región, por lo que aún queda por establecer a qué se debe dedicar esta entidad. De acuerdo con la legislación, los departamentos, distritos y municipios no trasladarán competencias hacia la región, pero el nivel nacional puede hacerlo. En el proceso de regionalización, la cuestión no se encuentra definida, y en gran parte esta acción estará supeditada a la declaratoria de los hechos regionales. Por estos motivos es requerido determinar temas supra departamentales que puedan ser atendidos por la región y que no sean competencia exclusiva de la nación, como es el caso de la seguridad y la defensa nacional.

Del mismo modo, la LOOT introdujo los siguientes principios rectores, coherentes con la función administrativa para el ejercicio de las competencias: coordinación, concurrencia, subsidiariedad, complementariedad, eficiencia, equilibrio entre competencias y recursos y

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio gradualidad. En ese contexto, el diseño de una cláusula general de competencias para las entidades territoriales parte de la articulación y comprensión de dos artículos constitucionales: el 209, que determina las condiciones de la función administrativa, y el 288, que establece las condiciones para ordenar el territorio.

Para el federalismo fiscal, las competencias son asignadas de acuerdo con la posibilidad de recursos que puedan financiarlos. Según Oates (1999), “la teoría del Federalismo Fiscal tiene por objeto de estudio las funciones económicas que deben desarrollar los distintos niveles de gobierno y los instrumentos fiscales apropiados para desarrollar dichas tareas, con el objetivo de lograr una provisión y financiación eficiente de bienes públicos” (citado en Franco y Cristancho, 2012). De esta forma, la viabilidad de la región y en particular la asignación de competencias será resultado de examinar las posibilidades de transferir recursos y de garantizar la financiación de los proyectos que el Caribe requiere desarrollar.

3.5. El gasto público en la región Caribe

Las competencias de los departamentos y municipios de la región Caribe son financiadas por transferencias nacionales el Sistema General de Participaciones (SGP), por el Sistema General de Regalías (SGR) y en menor medida por recursos propios, generados por la estructura tributaria territorial. El SGP se soporta en ingresos corrientes de la Nación y financia principalmente los sectores sociales de educación, salud y saneamiento básico, sigue métodos de distribución dirigidos a comprender las diferentes condiciones socioeconómicas del territorio.

Tabla 4. *Transferencias del SGP a la región Caribe proyectadas para el año 2022*

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio

CONCEPTO	ATLANTICO	BOLIVAR	CESAR	CORDOBA	LA GUAJIRA	MAGDALENA	SUCRE	REGION
Educación	1.009.680.381.624	1.130.033.814.133	627.707.843.400	1.007.136.814.160	726.996.068.978	839.054.733.665	568.070.436.371	5.908.679.892.321
Prestación de Servicios	962.814.671.489	1.067.427.185.803	591.896.602.766	946.768.334.012	676.390.729.602	791.566.022.960	537.598.908.536	5.574.372.455.178
Calidad	46.965.710.125	62.606.629.330	35.911.240.694	60.399.290.149	50.605.338.379	47.488.710.695	30.561.527.835	334.307.437.143
Matrícula Gratuita	22.635.994.640	23.603.385.116	15.288.305.343	22.689.643.962	16.058.064.413	19.430.383.619	12.101.270.035	132.007.357.150
Matrícula Oficial	24.229.715.485	39.003.233.212	20.622.935.291	37.478.436.166	34.547.274.963	28.056.327.076	16.460.157.800	202.300.079.993
Salud	662.744.339.675	707.142.893.661	403.122.829.332	612.250.899.905	371.768.185.228	441.653.957.062	360.696.726.244	3.549.169.621.027
Régimen Subsidiado	600.460.391.263	637.416.854.871	388.155.600.760	563.150.945.314	342.201.538.465	400.736.566.117	306.587.413.852	3.228.709.900.642
Salud Pública	48.456.596.208	53.261.762.734	28.888.129.067	48.585.162.324	24.363.015.530	32.675.502.501	25.229.179.276	261.469.347.700
Prestación de Servicios	3.826.752.104	16.464.276.076	6.078.899.925	10.594.792.267	5.193.641.173	8.141.888.444	8.780.133.116	58.990.372.685
Agua Potable	123.657.341.075	161.634.598.011	78.886.965.943	143.631.719.349	79.197.188.434	96.466.191.149	69.607.124.869	742.680.118.819
Propósito General - Destinación	164.461.720.786	329.070.960.189	129.960.240.387	213.749.633.643	98.240.676.906	187.734.967.643	154.186.637.932	1.277.394.627.486
Libre Destinación	33.983.045.946	121.870.946.230	45.094.671.077	81.191.613.820	41.261.094.299	70.089.066.693	59.092.023.352	452.582.451.407
Deporte	9.194.733.735	11.220.396.011	5.299.590.871	9.697.093.461	3.390.141.906	6.702.668.600	5.105.973.963	50.190.584.437
Cultura	6.896.050.300	8.415.297.014	3.974.685.653	6.515.317.091	2.985.106.354	5.027.001.519	3.829.480.405	37.642.938.336
Libre Inversión	105.906.344.760	174.705.894.477	71.726.323.867	109.514.606.496	46.510.174.225	98.088.738.994	81.628.200.811	686.060.323.610
Forpaf(2)	3.471.546.045	12.899.386.467	3.964.978.919	3.840.906.785	4.504.170.222	7.847.491.757	4.530.869.501	50.918.329.696
Alimentación Escolar	8.872.602.831	19.265.911.649	10.248.312.427	21.089.196.564	22.293.709.799	14.344.891.660	9.632.224.812	105.636.848.741
Ribereños	1.436.422.110	9.915.496.326	1.338.801.190	0	0	4.797.370.941	0	17.488.090.567
Resguardos Indígenas	0	0	7.353.278.232	9.600.807.282	67.532.335.370	3.067.655.273	3.964.309.937	91.498.386.094
Forpaf	3.977.961.211	4.462.343.970	2.239.316.682	4.392.899.294	2.743.662.448	3.286.011.620	2.676.962.308	23.198.137.433
Primera Infancia	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL SGP	1.984.120.769.212	2.351.536.017.959	1.260.656.377.493	2.011.851.656.196	1.369.761.817.162	1.590.294.769.003	1.188.624.312.463	11.715.745.722.488

Nota. Elaboración propia a partir de cifras compendiadas en SICODIS - DNP.

La tabla anterior indica que \$11.715.745.722.488 llegan a la región para atender las competencias de departamentos y municipios, participando del 29.52 % del total de los recursos de SGP, estimados para 2022 en \$39.675.425.481.166. Por su parte, el SGR es un sistema de reparto de los recursos de capital originados por la explotación de petróleo, gas, carbón, ferroníquel y minerales, cuyos recursos están dirigidos a la inversión.

Tabla 5. Apropiación presupuestal del SGR, bienio 2021-2022, región Caribe

CONCEPTO	ATLANTICO	BOLIVAR	CESAR	CORDOBA	LA GUAJIRA	MAGDALENA	SUCRE	REGION
Presupuesto Bienio 2021-2022	242.356.157.400	669.018.399.487	972.868.981.480	814.951.646.717	693.398.468.201	532.559.431.388	493.539.441.183	4.418.692.525.856

Nota. Elaboración propia.

La tabla anterior señala que 19,1 % llega a la región para atender la inversión de un total nacional de los recursos SGR estimados, para bienio 2021-2022, en \$23.128.410.433.181.

La alta dependencia de las participaciones y regalías limita la autonomía y el uso de los recursos en los municipios, distritos y departamentos, porque todas las transferencias y participaciones son condicionadas. Los recursos propios son bajos, esto debido a la estructura tributaria territorial, a la estructura productiva de la región y al limitado esfuerzo fiscal de las entidades territoriales, sin que técnicamente se haya comprobado que exista pereza fiscal en los

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio departamentos. Al mismo tiempo, la alta dependencia limita la posibilidad de asignar competencias debido al principio rector de equilibrio entre competencias y recursos.

El Gobierno Nacional adicionalmente complementa la inversión en el territorio a través de los ministerios, departamentos administrativos, unidades administrativas especiales, y de diversos establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del estado. Así mismo, dentro en los diferentes planes de desarrollo nacional se incorporan programas y subprogramas dirigidos a atender demandas sociales o potenciar sectores que requieran atención especial.

No obstante, a pesar de la introducción de los mecanismos de compensación y los procesos implementados dirigidos a superar las inequidades en el territorio, el gasto público no ha logrado superar el desequilibrio y las brechas regionales.

3.6. El nivel nacional en la región Caribe

Además de departamentos, distritos y municipios, en la región hacen presencia el nivel nacional a través de las regionales del Ministerio del Transporte, del Departamento de Prosperidad Social [DPS], establecimientos públicos como el ICBF, SENA, IGAC, INVIAS, IDEAM, INCODER, Migración Colombia, DIMAR, FONTUR, superintendencias entre otros. El Gobierno Nacional, además, ha estructurado sistemas que requieren agentes en el territorio como son el Sistema Nacional Ambiental, Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria, Sistema Nacional del Deporte, Sistema Nacional del Turismo, Sistema Nacional de Ciencias y Tecnología, Sistema Nacional de Información de Carreteras, Sistema Nacional de identificación e información de ganado bovino.

Así las cosas, existe una división funcional según la cual, entre los ministerios y departamentos administrativos se acuerdan las políticas públicas y se diseñan los sistemas de

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio actuación en territorio, además de asignar los recursos necesarios. Por su parte, las entidades especializadas cumplen actividades misionales que requieren presencia en el territorio.

La gestión pública¹⁷ en el territorio sigue las políticas determinadas desde el nivel nacional, y las decisiones de las entidades territoriales son condicionadas por las transferencias nacionales. De este modo, la dependencia financiera reduce la autonomía del territorio, a lo cual se suma la pugna por la titularidad de los impuestos para financiar cada nivel de gobierno, nación, departamento y municipios. Por otro lado, debe resaltarse la insuficiente capacidad del territorio para desarrollar instituciones de carácter técnico capaces de atender demandas públicas. En este orden de ideas, en ninguno de los departamentos de la región Caribe se cuenta con un banco de segundo nivel para la financiación de la inversión.

Una de las estrategias para mantener el dominio del centro sobre el territorio fue introducida en la Ley 1454 de 2011 mediante los denominados contratos o convenios plan, los cuales plantean “materializar un acuerdo de voluntades en la Nación y las ET”, que más tarde se denominarían pactos regionales, los cuales, según el plan de desarrollo, se desarrollarían para reducir la inequidad regional. Sin que este instrumento de financiación, hasta el momento, haya logrado cumplir el propósito para el cual fue ideado.

En la actualidad en la región Caribe se encuentran los siguientes Pactos:

- Pacto Territorial / Contrato Paz- Funcional Cesar - La Guajira
- Pacto Territorial / Contrato Paz- Pacto funcional - Bolívar
- Pacto Territorial / Contrato Paz - Funcional Bolívar - Sucre (DNP, 2022).

¹⁷ La gestión pública es un proceso dinámico, integral, sistemático y participativo, que articula la planificación, ejecución, seguimiento, evaluación, control y rendición de cuentas de las estrategias de desarrollo económico, social, cultural, tecnológico, ambiental, político e institucional.

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio
Del mismo modo, en la región se están llevando a cabo dos Alianzas Públicas Privadas, la APP del río Magdalena y la APP proyecto de restauración del Canal del Dique.

3.7. Gobernabilidad de los departamentos de la región Caribe

En los próximos párrafos se realiza una revisión al interior de la región, con el propósito de contar con un diagnóstico comprensivo de la forma en la cual está organizada y funciona la institucionalidad departamental.

El concepto de gobernabilidad se relaciona con un atributo que facilita a los gobernantes concretar sus objetivos de gestión. Resulta útil recurrir a una definición práctica del concepto, según la cual se entiende por gobernabilidad “materializar la posibilidad de un gobierno de emprender las medidas que considere necesarias para lograr la realización del bienestar de la sociedad” (Cancelado, 2001). En otras palabras, la gobernabilidad es una condición política favorable que hace posible transformar las propuestas del gobierno en acciones que generen soluciones y beneficios. En otra acepción, “la gobernabilidad es entendida como la capacidad de las instituciones públicas para hacer frente a los desafíos que confronta, sean estos retos u oportunidades” (Vallenas y Alza, 2004). Esto implicaría acercar más la gobernabilidad a la evolución institucional de la organización pública.

La integración de los dos conceptos implica pensar que existe gobernabilidad si hay presencia de condiciones favorables, juntamente con los instrumentos requeridos para llevar a cabo un propósito gubernamental. Ello implica evaluar condiciones políticas y capacidades de gobierno para cada entidad territorial que conforme la región caribe.

Aunque no existen métodos de medición homogeneizados que sirvan para comparar los departamentos con el resto del país para determinar si una administración departamental tiene gobernabilidad, se puede inferir a través de diferentes indicadores y sondeos a la ciudadanía sobre

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio estas condiciones. Por ello se realiza una revisión de la gobernabilidad a través de tres fuentes complementarias.

Para la evaluación de gobernabilidad de las administraciones departamentales, se recurrió a la evaluación de algunos componentes a partir del Índice de Gobernabilidad Local IGL, centrado en la gobernabilidad de los municipios y construido por el Observatorio de Gobernabilidad de la Universidad del Norte. También se tomaron los insumos que proporcionan los estudios estadísticos de empresas encuestadoras, entre estas el Centro Nacional de Consultoría sobre la imagen positiva o negativa de los mandatarios, y la efectuada por la firma cifras y conceptos a través del documento Polimétrica (abril de 2021) - Módulo Evaluación de Gobernantes Regionales. Debe advertirse que los datos obtenidos no cubren la totalidad de los departamentos, no corresponden a tiempos iguales, pero sirven de inferencia para comprender qué sucede en la región. Además, denotan que no cuentan con procesos de investigaciones básicas que tomen como objeto de estudio la gobernabilidad departamental y de la región en su conjunto. El IGL tomó como variables de medición la capacidad de gestión, el funcionamiento de la justicia, la estabilidad gubernamental y la participación electoral¹⁸.

Tabla 6. Promedio del índice de gobernabilidad local (2019)¹⁹

	Atlántico	Bolívar	Cesar	Córdoba	La Guajira	Magdalena	Sucre
IGL	2,5	2,11	2,5	2,34	2,18	2,35	2,45
	Medio alto	Medio bajo	Medio alto	Medio bajo	Medio bajo	Medio bajo	Medio alto

Nota. Informe final: Gobernabilidad local en la región Caribe colombiana.

3.8. Problemáticas no resueltas

¹⁸ La ponderación final del índice permite clasificar a los departamentos en cuatro categorías, las cuales son: Bajo (IGL \leq 2, 01), medio bajo (IGL 2,02 - 2,41), medio alto (IGL 2,42 - 2,81) y alto (IGL \geq 2, 82).

¹⁹ Para conocer la metodología utilizada para el cálculo del indicador se puede consultar el documento del Observatorio de Gobernabilidad de la Universidad del Norte.

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio

El examen de la institucionalidad de la región comprende e interpreta las estructuras, procesos y acontecimientos que se presentan en el Caribe. Desde un enfoque funcional se busca explicar cómo el funcionamiento de organizaciones y programas estatales han podido resolver los problemas relevantes en la región.

Se pueden reconocer en la región hechos problemáticos que han sido incorporados en la agenda pública, pero que no han sido resueltos. Estos hechos determinan la misión, los propósitos y, desde luego, las funciones que deben realizar las entidades en el marco de las políticas públicas. La teoría de las políticas públicas señala que el objetivo de la gestión pública no es solucionar problemas, sino llevarlos a una situación manejable, en la cual se pueda construir e innovar a través de otras acciones estatales. Ello implica saber qué se ha hecho y en qué grado avanzan las soluciones.

La actual institucionalidad, y la forma en que está organizada, no ha logrado resolver varios problemas que existen en la región Caribe. Problemas sociales, políticos, económicos y ambientales que afectan a la región y que requieren de la atención gubernamental. Entre estos problemas sobresalen la violencia armada, el narcotráfico, el desplazamiento, la pobreza y miseria, la informalidad, la migración procedente de Venezuela, las altas tasas de desempleo, el insuficiente desarrollo económico y la baja competitiva, el deterioro ambiental de la Sierra Nevada de Santa Marta, las inundaciones de la Mojana y del Canal del Dique.

Un rediseño de la institucionalidad en la región deberá precisar qué responsabilidad le compete a cada nivel de gobierno, y cómo esta competencia puede ser eficaz para atender cada uno de los problemas de la región. La organización de lo público implica un conocimiento comprensivo de las problemáticas, sus causas, sus dimensiones y las poblaciones afectadas, para poder idear respuestas institucionales efectivas. A su vez, estas respuestas deben asignarse según

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio las capacidades institucionales, los recursos y los principios de ejercicio de competencias. No obstante, debe advertirse que además de la solución técnica se requiere de la decisión política.

3.9. Brechas con las demás regiones

Las decisiones del centro sobre la inversión en las regiones determinaron sus posibilidades de desarrollo. Estas decisiones han buscado principalmente potenciar los procesos de desarrollo económico. Sobresale que estas decisiones no se dirigieron al conjunto de la región sino a las ciudades principales, al conjunto urbano y en menor medida al resto del territorio. Así, la dotación de la infraestructura energética, la infraestructura vial y la infraestructura portuaria está al servicio de los intereses nacionales y regionales. De la lectura de los indicadores económicos y sociales se pueden distinguir las evidentes diferencias entre los departamentos de la región Caribe y los departamentos de las demás regiones, lo cual permite comparar a las regiones y reconocer las brechas existentes. El conocimiento del actual momento y su evolución permitirá reconocer los logros que se alcancen como resultado de la actuación de la RAP y la RET.

Para reconocer la brecha en lo económico se analiza el Producto Interno Bruto (PIB) y el Índice de Competitividad Departamental (ICD). El indicador de Producto Interno Bruto (PIB) nos permite comparar y situar la región en función de las demás regiones de Colombia.

Tabla 9. PIB por departamento, región Caribe 2020 (*cifras en billones de pesos*)

Departamento	Región	PIB
Atlántico	Caribe	36.173
Bolívar	Caribe	28.623
Cesar	Caribe	14.256
Córdoba	Caribe	13.915
La Guajira	Caribe	6.684
Magdalena	Caribe	10.832
Sucre	Caribe	6.928
Total región	Caribe	117.410
PIB Nación		819.339

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio

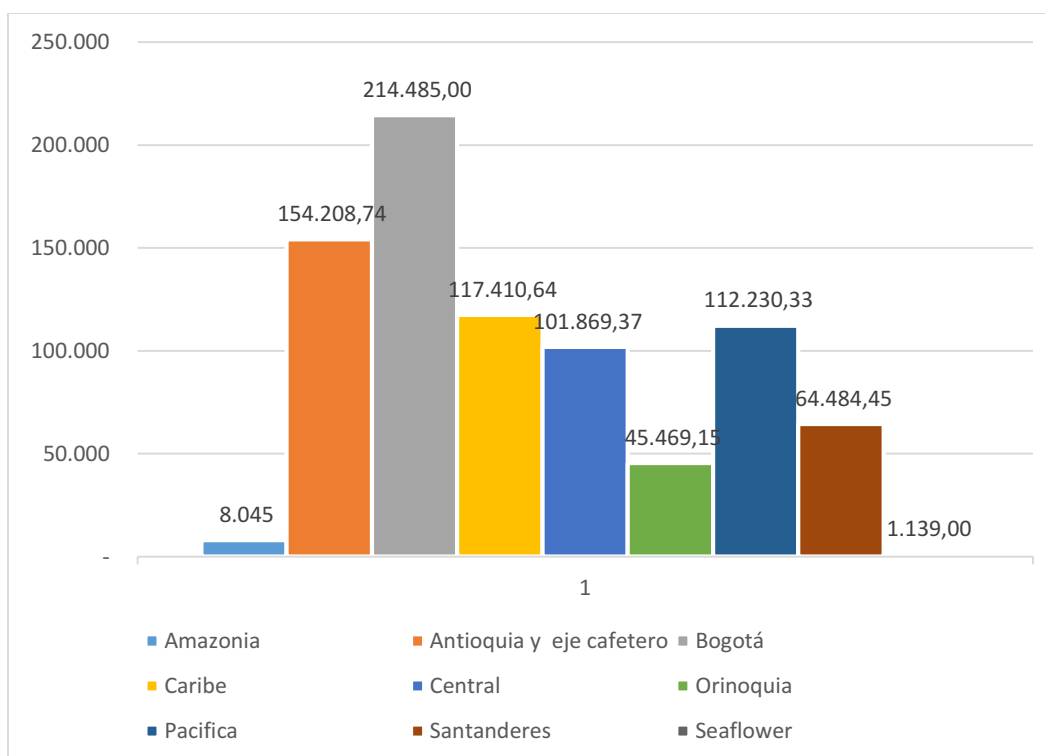
Nota. Elaboración propia con base en datos del DANE.

Tabla 10. PIB por regiones 2020 (cifras en billones de pesos)

Región	PIB	Porcentaje
Caribe	117.410	14,33
Central	101.869	12,43
Antioquia y Eje Cafetero	154.208	18,82
Bogotá	214.485	26,18
Santanderes	64.484	7,87
Llanos y Orinoquía	45.469	5,55
Pacífica	112.230	13,70
Amazonía	8.045	0,98
Seaflower	1.139	0,14
PIB Nación	819.339	100

Nota. Elaboración propia con base en datos del DANE.

Gráfico 1. PIB regiones 2020



Nota. Elaboración propia con base en datos del DANE.

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio

Como se puede observar, la región Caribe aporta al PIB 117,410 billones, el cual corresponde al 14,33 % del total nacional.

Tabla 11. Puntaje general y posición 2022 en el ICD

	Atlántico	Bolívar	Cesar	Córdoba	La Guajira	Magdalena	Sucre
ICD	6,29	5,27	4,40	4,49	3,82	4,68	4,11
Puesto	5	12	22	21	26	18	23

Nota. Consejo Privativo de Competitividad.

Las posiciones de los departamentos de acuerdo con el Índice de Competitividad Departamental indican que solo Atlántico y Bolívar presentan condiciones productivas para el desarrollo económico y la capacidad exportadora. En contraste, los departamentos que centran la producción en el sector primario son Cesar, Córdoba, Sucre y La Guajira y ocupan puntajes menores. Las distancias entre entidades territoriales en relación con el desarrollo social y las condiciones de pobreza se pueden observar mediante el cotejo del Índice de Desarrollo Humano (IDH)²⁰, el Índice de Gini²¹ y la brecha de pobreza monetaria²² por departamentos.

Tabla 12. Índice de Desarrollo Humano, Índice Gini y brecha de pobreza monetaria

Departamento	IDH (2019)	ÍNDICE GINI (2019)	Brecha de pobreza monetaria (2019)
Atlántico	0,779	0,443	8,3
Bolívar	0,756	0,479	16,9
Cesar	0,729	0,506	22,9
Córdoba	0,716	0,447	20
La Guajira	0,695	0,58	33,1
Magdalena	0,726	0,495	23
Sucre	0,744	0,461	17,8
Nación	0,767	0.513	13,9

Nota. Elaboración propia con base en datos del DANE.

²⁰ El índice está compuesto por la esperanza de vida, la educación e indicadores de ingreso per cápita.

²¹ El índice Gini mide las condiciones de desigualdad en los ingresos.

²² Mide la cantidad de dinero que le falta a una persona en situación de pobreza para dejar de estar en esa situación, es decir para alcanzar la línea de pobreza.

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio

El índice del IDH de los departamentos de la región no se distancia significativamente del IDH de la Nación. En cuanto al Índice Gini, los departamentos del Caribe con excepción de La Guajira superan el índice Gini de la Nación. En la brecha de pobreza monetaria se puede determinar que la mayor parte supera el índice nacional, el departamento del Atlántico presenta la mejor medición, debido al notable desarrollo de la ciudad de Barranquilla. A la vez, de acuerdo con el informe de 2020, la región tiene una pobreza multidimensional del 28,1, la cual afecta a 3.287.700 habitantes.

Los indicadores sociales de la región Caribe son demostrativos de una situación de pobreza multidimensional. El examen de cada departamento permite exponer con mayor certeza esta condición. Para el año 2019, el IPM para Córdoba fue de 31,8; La Guajira de 51,7; Magdalena de 33,4; Bolívar de 28,1; Cesar de 27,2; Atlántico de 14,1 y Sucre de 38, 1. El IPM promedio de la región Caribe se estima en 28, 7 —el índice más alto del país—, lo cual contrasta con el IPM nacional de ese año estimado en 18,1. Se calcula que alrededor de 3.200.000 habitantes del Caribe se encuentran en situación de pobreza. Al igual que el resto del país, la pobreza se acentúa en el área rural. A pesar de algunos avances en crecimiento y reducción de pobreza, salud y educación, la región Caribe mantiene un rezago frente al resto del país. Más del 26 % de la población presenta pobreza monetaria. A este diagnóstico deben sumarse las consecuencias de la pandemia del COVID-19, la cual afectó a todos los países en los años 2020 y 2021.

Hablando de trabajo, en la región Caribe los indicadores de desempleo e informalidad reflejan un insuficiente crecimiento y limitaciones para la generación de empleo formal. Para el año trimestre noviembre 2021 – enero 2022, la tasa de desempleo en Santa Marta es del 14,4 % (aumentó 3 puntos porcentuales respecto a la de 2019 que era, según informe del Banco de la República de 11,3 %). Lo mismo sucedió con la de Riohacha, que en 2019 era del 14,6 % y en el

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio último boletín del DANE, de septiembre a noviembre de 2021 se ubicó en 16,9 %. La de Montería era del 12,7 % en 2019, y a finales de 2021 cerró en 16,5 %. La de Sincelejo del 11,0 % en 2019, y a principios de 2022 estuvo en 12,1 %. La de Barranquilla en 2019 era del 8,1 y en febrero de 2022 de 8,7 %. La de Valledupar del 16,4 % en 2019 y en febrero de 2022 del 15,8 %.

Las cifras de la informalidad laboral son todavía más altas. De acuerdo con el informe técnico del DANE marzo - mayo de 2022, Sincelejo tenía una informalidad laboral del 66,1 %; Valledupar del 63 %; Santa Marta del 62 %; Riohacha del 59,8 %; Montería del 58 %; Barranquilla del 52 %. Esto implica que las condiciones de ocupación laboral son insatisfactorias con una gran proliferación de la informalidad, la cual en promedio supera el 60 %.

A nivel de regiones, el DANE (2022b) emitió el boletín técnico en el marco de la Encuesta Nacional de Hogares, en el cual mostró las tasas de desempleo por regiones:

Tabla 13. Tasa de desempleo 2021 – 2022

Región	Tasa de desempleo (%)		
	II semestre 2021 ^	II semestre 2020	Diferencia en p.p.
Bogotá D.C.	12,9	19,1	-6,2*
Pacífica	12,4	15,3	-2,9*
Central	12,2	15,7	-3,6*
Oriental	12,0	15,7	-3,7*
Caribe	10,8	12,3	-1,4*

Nota. Tabla elaborada por el DANE (2022b)

Este análisis permite determinar que la situación de pobreza no hace justicia con la contribución de la región al país, a la vez que genera interrogantes sobre la eficacia y efectividad de las políticas sociales y en particular la política de empleo y seguridad social.

Para situar a la región Caribe en función de los sectores sociales, se analizan indicadores de resultado de los departamentos, calculando el promedio departamental de cada una de las

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio regiones. Lo anterior permite estimar las brechas de la región en relación con las demás regiones, en función de los sectores sociales de educación, salud y servicios públicos.

Tabla 14. Promedio resultados competencias por departamentos, región Caribe

Departamento	Educación	Salud	Servicios públicos
Atlántico	54,53	94,36	77,82
Bolívar	49,64	89,28	50,96
Cesar	45,09	90,07	63,23
Córdoba	43,47	84,19	56,83
La Guajira	40,92	76,20	41,35
Magdalena	43,54	89,74	52,81
Sucre	47,09	94,30	59,62
Promedio	46,32	88,3	57,51

Nota. Elaboración propia a partir de MDD- DNP.

Tabla 15. Promedio de resultados de competencias por regiones

Región	Educación	Salud	Servicios públicos
Caribe	46,28	83,30	57,52
Central	56,0	89,78	68,78
Antioquia y Eje Cafetero	59,36	92,63	82,40
Santanderes	58,00	91,28	67,61
Llanos y Orinoquía	41,40	80,86	45,04
Pacífica	42,90	81,71	60,15
Amazonía	33,05	79,13	40,19
Promedio	46,52	85,83	57,11

Nota. Elaboración propia con base en los indicadores MDD-DNP.

De acuerdo con el promedio de resultados de competencias por regiones, el Caribe en educación (46,28) se distancia de la región de Antioquia y Eje Cafetero (59,36) por 13.08 puntos porcentuales. En el sector salud, la región Caribe (83.30) se distancia de la región de Antioquia y Eje Cafetero (92,63) por 9.33 puntos porcentuales. En el sector servicios públicos, la región Caribe (57,52) se distancia de la región de Antioquia y Eje Cafetero (82,40) por 24,88 puntos porcentuales. Por lo tanto, es notable las asimetrías entre regiones y se hace evidente el

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio
desequilibrio regional en cuanto a la obtención de resultados. La inequidad en el desarrollo
regional no se ha superado. Lo que hace la medición es confirmar que se demandan realizar
cambios en las políticas públicas, en los procesos de gobierno y en el ordenamiento del territorio.

3.10. Relaciones intergubernamentales

En el proceso de descentralización se integran objetivos de diferentes niveles de gobierno, en
conservación siempre del orden jurídico y de asignación de las competencias. Este proceso
mantiene la consistencia de los intereses gubernamentales, guiados por las intenciones de los
poderes políticos, dentro de las alternativas de los modelos de descentralización²³ (Wright, 1997).
La LOOT regula estas relaciones, establece los principios rectores del ordenamiento y sugiere
instituciones que definen la relación entre niveles.

Una nueva institucionalidad del Caribe generará cambios en las relaciones
intergubernamentales (Acosta, 2018). Por ello se requiere conocer las condiciones y los términos
de las relaciones entre los departamentos y desde los departamentos hacia el nivel nacional. De
estas relaciones dependen la asignación de recursos, las inversiones, la posibilidad de atención y
solución de los problemas existentes a nivel de las entidades subnacionales del Caribe, así como
el aprovechamiento de los recursos disponibles en los fondos y en las entidades de financiamiento
territorial.

La clave es entender las posibilidades reales de generar sinergias en la región, concebida
la sinergia como una posibilidad para generar mejor gestión a partir de la cooperación y asociación
entre dos o más entidades²⁴. Igualmente se trata de aprovechar mejor los recursos públicos. De ese

²³ Los modelos de descentralización de elección pública son guiados por los comportamientos del mercado y del principal agente.

²⁴ En biología se concibe la sinergia como “la acción conjunta de varios órganos en la realización de una función”.

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio modo, en el proceso de integración se debe mostrar la forma en que se unen las voluntades de los niveles de gobierno para consolidar los proyectos departamentales y regionales.

De acuerdo con estas consideraciones, comprender que las relaciones intergubernamentales en el marco del proceso de descentralización se dan en el plano vertical es, a su vez, tener en cuenta los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, contemplados en el artículo 288 de la Constitución Política de 1991. La coordinación es la posibilidad de actuación conjunta de las entidades territoriales para lograr los propósitos estatales. La concurrencia es la posibilidad de que los niveles territoriales participen y colaboren para alcanzar en forma eficaz las responsabilidades del Estado. La subsidiariedad consiste en acudir a la Nación para que asuma el ejercicio de las competencias, y para ayudar a la realización de los compromisos públicos de los departamentos.

Otra forma de entender las relaciones intergubernamentales es por medio de las relaciones entre los mandatarios departamentales y la representación en el congreso. Desde este enfoque, las relaciones intergubernamentales están mediadas por aspectos no institucionales de los gobernadores como sus capacidades de gestión, su pertenencia a un grupo o partido político y sus relaciones personales con el Presidente de la República y funcionarios del alto gobierno.

Este proceso lo acompañan los congresistas: 28 de 108 senadores, lo cual equivale al 25 %²⁵, y 32 de 172 representantes a la cámara, lo cual equivale al 18 %.

Debe destacarse que la actuación de la bancada parlamentaria Caribe fue fundamental para el concepto favorable requerido para la conformación de la RAP y la aprobación de la Ley que reconoce a la región como entidad territorial, la cual fue de iniciativa parlamentaria (Betín, 2020).

Más que una estrategia de región, las relaciones intergubernamentales están mediadas por el caudal electoral y el liderazgo. Así lo conceptualiza Meisel (2018): “La crisis del liderazgo

²⁵ Los senadores se eligen con base en el municipio de nacimiento.

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio político costeño se revela al ponderar la enorme distancia entre su peso electoral y su rol en la conducción del estado colombiano. En las elecciones presidenciales del 2014 la influencia de los ocho departamentos caribeños fue decisiva”. No obstante, a pesar de la contribución electoral, la región no tiene una participación representativa en la dirección del Estado y en las decisiones nacionales.

Capítulo 4. ¿Cómo desarrollar una institucionalidad que corresponda a las apuestas de la región Caribe?

En el transcurso del proceso constituyente no fue fácil conciliar varias propuestas sobre la administración de los territorios. Entre ellas se encontraba la del federalismo —que contemplaba una descentralización más radical—, regiones autonómicas y la posibilidad de regiones dentro de un Estado unitario descentralizado. Precisamente, el interés de los constituyentes era ordenar territorios que reconocieran la historia regional y las proximidades, así como las identidades y culturas. Esto representaba un reto pues desafiaba la tradicional organización territorial. Se tuvo conocimiento de que la discusión sobre otorgarle el estatus de entidad territorial a la región fue álgida, su desarrollo legal fue demorado. A la postre han transcurrido 31 años desde la expedición de la Constitución y hasta el momento solo se han desarrollado algunas RAP. Hay que anotar que el Ministerio de Hacienda presentó objeciones a los proyectos de Ley Orgánica sobre regiones. Si hasta el momento la regionalización ha tenido obstáculos, hacia adelante se requerirán mejores argumentos para su desarrollo, teniendo en consideración el desarrollo de diferentes opciones de ordenamiento y de asociatividad.

Se pueden distinguir algunos momentos en el proceso de consolidación de las regiones. Un primer momento corresponde al comprendido desde la aprobación de la Ley 76 de 1985, norma que creó los Consejos Regionales de Planificación (CORPES). Un segundo momento inicia con la expedición de la Constitución de 1991 y termina en 1996. Un tercer momento va desde la Ley 290

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio de 1996 hasta 2010. Y un cuarto momento comprende el interregno entre el 2011 —año en el cual se aprueba la LOOT— y 2019 —vigencia en la cual es aprobada la Ley Orgánica de Regiones.

Aunque algunos críticos como el sociólogo Fals Borda sostienen que la región no debe generarse a partir de la asociación de departamentos, pues heredaría muchas de las anomalías que estas entidades presentan en la actualidad (Fals,1996), debe comprenderse que una entidad supra departamental asume la legitimidad y el desarrollo que tienen los departamentos, pues el todo no es ajeno a sus partes. En este sentido, la región como instancia técnica —RAP— y como RET debe presentar un diseño en el cual se determinen las relaciones con los departamentos que la conforman. En la esencia de la regulación se recordaba cuál fue la intención de los constituyentes al introducir dentro del texto constitucional estos contenidos que reconocían la región como un territorio integrado con sentimientos de pertenencia e identidad que supera los límites departamentales.

En la actualidad, Colombia es una república unitaria descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. Los artículos 306 y 307 constitucionales, 10 y 30 de la LOOT y la Ley 1962 de 2019 promueven la asociación de departamentos y la constitución de regiones como entidades territoriales. La Constitución ya le abría la puerta a las figuras que luego han sido implementadas diferencialmente según las intenciones y la madurez de la institucionalidad regional, ya sea como RAP o como RET. Habría entonces régimen constitucional para todas las entidades territoriales.

Como se mencionó anteriormente, la RET Caribe se fundamenta en el artículo 287 de la Constitución Política de Colombia. Ante el reto de la entidad territorial es necesario proponer un diseño institucional que integre las condiciones de estructura y operación para la operación de la RET Caribe.

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio

4.1. De los CORPES a las RAP

Paralelo al proceso de descentralización en Colombia, se inició el proceso de regionalización con el desarrollo de los CORPES, aunque se habían intentado desde los años sesenta algunos modelos de regionalización preparados por el Departamento Nacional de Planeación.

En el vocabulario de esta tesis el verbo regionalizar es de vital importancia. Es definido así:

Regionalizar, en su sentido más amplio y relacionado a una de sus raíces etimológicas, como “recortar” el espacio o en él trazar líneas, es una acción relacionada también al sentido de orientar(se) –como en la antigua concepción de “región” de los augures (adivinos) romanos que, a través de líneas o “regiones” trazadas en el cielo pretendían prever el destino de nuestra vida aquí en la Tierra (Rogério, 2010).

La descentralización transfirió competencias y, con la creación de los CORPES, se regionalizó el país, se delimitaron las regiones, un hecho precursor que supuso la agrupación de departamentos, entidades que luego sirvieron para la constitución de las RAP y de las RET. El CORPES Costa Atlántica, desarrollado por la Ley 76 de 1985, fue modelo para el desarrollo de los demás CORPES. Los intentos anteriores habían sido propuestos por el centro político como “ejercicios técnicos de planeación”, lo cual demuestra que siempre estuvo latente la intención de conformar regiones. Los CORPES fueron promovidos para “construir región con capacidad de autogestión, interlocución y negociación con el nivel nacional” (DNP, 1995). Adicionalmente, a los CORPES se les atribuía: desarrollo institucional, planificación regional territorial, gestión de la inversión, pre-inversión y apoyo a proyectos especiales, programas especiales, entre otros aspectos. El objetivo de los CORPES fue esencialmente fortalecer la función de planeación. A pesar de esto, la principal función que cumplió el CORPES fue apoyar el proceso de descentralización en la región. Y en gran medida se trató de acompañar el proceso de municipalización.

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio

Con la constitución de los CORPES se reconoce la existencia de la región Caribe a partir de los departamentos Caribe, y se reconoce y convalida la aspiración de reconocimiento como unidad, con intereses comunes e identidad. Sin embargo, tuvieron condicionamientos, como su sometimiento a las autoridades centrales: su actuación debía realizarse bajo la coordinación del DNP, en condiciones de subordinación y obediencia. Para su funcionamiento, a los CORPES se les asignó recursos provenientes de las regalías departamentales (5 %), valorización de las obras de la nación (10 %) y el impuesto de timbre nacional de vehículos automotores. Para apoyar la labor de los CORPES se crearon los Fondos de Inversión Regional FIR y el DNP escribió un documento para evaluar la labor desarrollada por los CORPES (DNP, 1996)²⁶.

Se puede señalar que, a medida que avanzó el tiempo, los CORPES asumieron roles diferentes. Por ello es necesario determinar qué sucedió en los CORPES con el transcurrir del tiempo y cómo pudo esto afectar la institucionalidad para la región Caribe. En los primeros años (1985-1991), los CORPES no lograron incluir las aspiraciones regionales en la formulación y elaboración de los Planes Nacionales de Desarrollo. En el periodo comprendido entre la aprobación de la Constitución Política de 1991 y la aprobación de la Ley 290 de 1996 (por la cual se modifica el párrafo 1 del artículo 51 de la Ley 152 de 1994), los CORPES apoyaron principalmente a los gobernadores. En los últimos años de existencia de los CORPES, la institución cumplió la función de intermediación entre los departamentos y la Nación en la ejecución de la política social.

El papel desarrollado por los CORPES regionales fue cuestionado desde algunos actores institucionales, pues si bien no lograba colmar las aspiraciones regionalistas, era una instancia

²⁶ Hay que resaltar el papel cumplido por las élites regionales en los resultados obtenidos por el CORPES Costa Atlántica.

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio incómoda para el nivel central, que veía en esta figura una institución que afectaba el ordenamiento existente. Incluso podría generar una ruptura con el nivel nacional. Con el cierre de los CORPES hubo un lapso en el cual se detuvo el proceso de descentralización y se desatendió lo regional, debido en gran parte a los problemas fiscales y al bajo interés gubernamental.

4.2. RAP Caribe

En la Asamblea Nacional Constituyente participaron doce delegatarios caribes, que propugnaron por la descentralización, la autonomía regional y la regionalización. En el territorio, la ciudadanía, las organizaciones cívicas, los centros de pensamiento y algunos movimientos sociales reivindicaron la necesidad de un ordenamiento en el territorio que reconociera la especificidad de las problemáticas de la región. Paralelamente, desde diferentes escenarios como observatorios y tanques de pensamiento se propuso ahondar la descentralización y reivindicar la autonomía regional.

La región Caribe viene precedida por el deseo de la ciudadanía, la cual respaldó la iniciativa y exigía el reconocimiento de la región a través del desarrollo del texto constitucional y la búsqueda consciente de libertad para la región, reivindicando sus derechos ante los encargados de tomar decisiones a nivel regional y nacional. Fue relevante el voto Caribe en el proceso adelantado el 14 de marzo de 2010; fue un decisivo incentivo para la creación de la RAP. A pesar de que fue un voto simbólico, pues la decisión desconoció los efectos jurídicos vinculantes y se asumió como un mero ejercicio pedagógico, el voto caribe llamó la atención sobre el cumplimiento de una propuesta contenida en la Constitución Política de 1991.

Según el párrafo 4 del artículo 9 de la LOOT,

El Gobierno Nacional promoverá la conformación de esquemas asociativos a través de incentivos a las regiones administrativas y de planificación, regiones de planeación y gestión, provincias administrativas y de planificación, áreas metropolitanas y entidades territoriales económicamente

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio desarrolladas, para que se asocien con las más débiles, a fin de hacer efectivos los principios de solidaridad, equidad territorial, equidad social, sostenibilidad ambiental y equilibrio territorial previstos en los numerales 8 y 15 del artículo 3o de la presente ley.

Así mismo, el artículo 19 precisa:

Regiones de Planeación y Gestión. En virtud de lo estipulado en el artículo 285 de la Constitución Política, créanse las Regiones de Planeación y Gestión (RPG). Para los efectos previstos en esta ley, se consideran regiones de Planeación y Gestión las instancias de asociación de entidades territoriales que permitan promover y aplicar de manera armónica y sostenible los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad en el desarrollo y ejecución de las competencias asignadas a las entidades territoriales por la Constitución y la ley.

Por consiguiente, existen dos posibilidades de constitución de región: como RAP o como RPG. La primera de estas busca desarrollar una organización regional que se ocupe de intereses regionales; es una persona jurídica distinta de las entidades que conforman, puede contratar y cuenta con una secretaría técnica y un comité asesor. La segunda busca generar un mecanismo de aplicación de recursos dentro de las competencias de departamentos, distritos y municipios, y ha sido utilizada para el manejo de regalías dentro del SGR. La segunda opción no se dirige al reconocimiento del territorio, sino que constituye un mecanismo asociativo en busca de generar mayor eficiencia o economías de escala en la realización de algunos proyectos de inversión, al desarrollar divisiones en el territorio. Por ese motivo, no resulta congruente incluir a las RPG, consideradas en el artículo 285 constitucional, dentro de las acciones de ordenamiento territorial.

Para constituir la RAP se debe cumplir con lo prescrito en el artículo 9 de la Ley 1962 de 2019: 1) que exista continuidad geográfica o proximidad para territorios insulares; 2) que se dé autorización de las asambleas departamentales o concejos municipales al gobernador o alcalde para conformarse; 3) que la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado emita concepto favorable; y 4) la celebración de un convenio entre gobernadores o alcaldes distritales mediante el cual se cree la RAP.

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio

Para la constitución de la región Caribe las asambleas autorizaron a los gobernadores, la propuesta de RAP fue presentada a la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado el 13 de septiembre de 2015, la cual emitió concepto favorable el 27 de septiembre y el día 18 de marzo de 2016 en Cartagena se celebró convenio entre los gobernadores del Caribe, sin integrar al Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. El Archipiélago había participado en el CORPES y los ciudadanos habían participado en el voto caribe, como fue el propósito inicial heredado desde el CORPES Atlántico. Finalmente, el 19 de octubre de 2017 se firmó la constitución de la RAP.

Durante el proceso de conformación de la RAP Caribe hubo consenso sobre algunos temas regionales, existieron propuestas y se acordó reducir brechas económicas y sociales. Entre los temas acordados se encuentran: “Superación de la pobreza, Infraestructura de transporte y servicios públicos, Soberanía y seguridad alimentaria, Competitividad y desarrollo económico sostenible y Ordenamiento territorial”. Así mismo, se presentaron varios proyectos de carácter regional: “la Universidad Nacional del Cesar, el CDT Ganadero, los puertos multimodales de Gamarra, el aeropuerto de Aguachica, Puente de la hermandad entre Puerto Giraldo en el Atlántico y Salamina en el Magdalena. Los acueductos regionales en Sucre, La Guajira y el Magdalena y el programa el Caribe sin hambre”. Estas propuestas fueron presentadas al Gobierno Nacional en las mesas de consulta y participación del PND 2018 - 2022. Sin embargo, en la actualidad aún no se han definido los ejes temáticos o estratégicos para la RAP Caribe.

Una vez agotado el momento asociativo, y fortalecida la capacidad de planeación, se abre paso a la regionalización. De esta manera, las RAP solo constituyen un paso intermedio en la búsqueda de desarrollar poder, lograr autonomía, asumir competencias y definir un destino propio. Como lo plantea Orlando Fals Borda, “la meta es la RET” (Fals Borda, 1996).

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio

Se puede afirmar que la RAP Caribe superó la fase de asociatividad, logró unir a los departamentos de la región sobre la base de una identidad territorial. Igualmente, logró la fase de formalización mediante su constitución, pero no ha avanzado en las fases de institucionalización y operación. No ha desarrollado una estructura, ni se ha propuesto un modelo funcional para su operación, ni ha avanzado en definición de los ejes temáticos y en la declaratoria de hechos regionales, no ha vinculado a la ciudadanía y su financiación está pendiente.

Un grupo significativo de caribes, compuesto por periodistas líderes de la región, académicos e intelectuales realizaron cuestionamientos al proceso e identificaron los obstáculos de desarrollo de la región, cuestionaron la voluntad de los dirigentes de desarrollar la RAP:

El encuentro señaló de “paradójico” e ineficiente que el Caribe colombiano haya establecido una nueva institucionalidad de gestión del territorio y del desarrollo en Colombia, sin embargo, posteriormente los mandatarios han omitido este logro. La omisión o pereza integracionista de los gobernadores es de cuidado. Deben reunirse. Si no están unidos, por lo menos que estén reunidos. (The Archipiélago Press, 2022)

En la declaración del grupo Casa Loma se realizó un examen sobre la responsabilidad de los dirigentes comprometidos con el desarrollo de la región, e hicieron la invitación de reanudar el proceso y desarrollar el Plan Estratégico avanzado con anterioridad. Hacen una declaración de los hechos regionales:

Es imperiosa y urgente una mayor proactividad en la Región Administrativa y de Planeación (RAP Caribe), porque asistimos a un proceso acelerado de pérdida en su confianza en la institución mientras las RAP de otras regiones del país están a la vanguardia... Como no existe el Plan Estratégico Regional Caribe debidamente validado, las opciones para macroproyectos con cargo a las principales fuentes de financiaciones nacionales e internacionales están obstruidas”. (Reunión de Casa Loma, 2022)

Una primera evaluación indica que, hasta el momento, la RAP Caribe no ha despegado, como se afirmó en la reunión de Casa Loma:

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio ‘La RAP Caribe ha sido, hasta ahora, un ente ineficiente desde su creación en 2017’. Según los participantes del encuentro, ‘los gobernadores que asumieron en enero de 2020 no le han dado importancia en sus agendas, representando graves riesgos para el desarrollo sostenible de los departamentos’. (El Universal, 2022)

De esta manera el proceso de regionalización liderado por el Caribe se detuvo, o fue detenido con la promesa de la ejecución del Pacto Caribe contenido en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, sin que francamente se reconociera la estrategia de planeación nacional.

4.3. Condiciones para la constitución de la RET

La exigencia para que se consolidara la región Caribe como entidad territorial fue materializada en el plebiscito. La redacción del texto de la papeleta manifestaba la intención de los promotores:

Voto a favor de la Constitución de la Región Caribe como una entidad territorial de derecho público, con autonomía para la gestión de sus intereses, que promueva el desarrollo económico y social de nuestro territorio dentro del Estado y la Constitución colombiana.

Este voto constituía un reclamo de la ciudadanía de la región por que se cumpliera con lo dispuesto en la Constitución. Este proceso tuvo lugar con anterioridad a la aprobación de la LOOT. Sin embargo, esta aspiración regional fue desatendida por el Gobierno Nacional y el Congreso, y originó la presentación de una demanda de inconstitucionalidad contra la LOOT. El texto de la norma no fue considerado inconstitucional, pero sirvió para que la Corte se pronunciara sobre el tema, quien exhortó al Gobierno Nacional y al Congreso de la República para que se desarrollara el texto constitucional que promueve la creación de regiones²⁷.

Al hacer el estudio integral de la ley encuentra la Corte que, en efecto, como aducen los demandantes, se excluyó de la Ley lo referente a la regulación de las regiones como entidades territoriales y las entidades territoriales indígenas, ya que solo se establecen en este cuerpo normativo disposiciones que no regulan el tema, sino que sirven de remisión a posteriores

²⁷ Véanse las consideraciones de la sentencia C-489 de 2012.

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio desarrollos. Así, por ejemplo, con relación a la región como entidad territorial, el artículo 36 establece que, de conformidad con el artículo 307 constitucional, “la Región Administrativa y de Planificación podrá transformarse en Región Entidad Territorial, de acuerdo con las condiciones que fije la ley que para el efecto expida el Congreso de la República”. Respecto a las entidades territoriales indígenas, en el párrafo segundo del artículo 37 se indica que en virtud de lo que establece el artículo 329 constitucional,

(...) el Gobierno Nacional presentará al Congreso de la República, dentro de los diez (10) meses siguientes a la vigencia de la presente ley, el proyecto de ley especial que reglamente lo relativo a la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas, acogiendo los principios de participación democrática, autonomía y territorio, en estricto cumplimiento de los mecanismos especiales de consulta previa, con la participación de los representantes de las comunidades indígenas y de las comunidades afectadas o beneficiadas en dicho proceso. (Corte Constitucional, Sentencia C-489, 2012)

El Gobierno y el Congreso no podían evadir este llamado. Por iniciativa del exgobernador y constituyente Eduardo Verano de la Rosa, el Ministerio del Interior y la Federación Nacional de Departamentos elaboraron el Proyecto de Ley Orgánica de Regiones que, en primer lugar, quitara las referidas limitaciones fiscales establecidas para las RAP por la LOOT y, en segundo lugar, reglamentara la conversión de las RAP en regiones como entidades territoriales RET.

Ante las objeciones gubernamentales provenientes del Ministerio de Hacienda, el proyecto no pudo ser presentado por el Gobierno Nacional, por lo que debió ser presentado como una iniciativa legislativa y sortear con argumentos técnicos y jurídicos las nuevas objeciones presentadas por el Ministerio de Hacienda, entre las que se advertía que la Región ocasionaría nuevos gastos y afectaría la estabilidad fiscal y macroeconómica. Al respecto, Fals Borda en su trabajo “Guía práctica del ordenamiento territorial en Colombia: contribuciones para la solución de conflictos” expresa que

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio no es cierto que las regiones, al constituirse, se conviertan en carga adicional para el fisco. Diversos estudios han demostrado que tienen un costo fiscal cero o neutro, porque racionalizan gastos ya existentes y no demandarían nuevas erogaciones. Las posibilidades de aporte de recursos financieros a la Región resultan comparativamente inferiores a las que registra el nivel nacional; con una simple fracción de los recursos nacionales existentes se abriría el camino para las regiones. (Fals Borda, 2001)

En la norma solo la Nación, para los gastos de funcionamiento, se comprometió a aportar “los incentivos que defina el Gobierno Nacional, de conformidad con los indicadores de sostenibilidad fiscal de la Ley 617 de 2000 para los departamentos que las conformen”. En lo relacionado con los recursos de inversión, la nación se comprometió a cofinanciarlos e incluirlos en el Presupuesto General de la Nación.

La iniciativa legislativa fue aprobada y sancionada. En ella se acordaron los requisitos para la constitución de las RAP, se acordó su financiación y se abrió paso hacia un proceso de conversión de la región en entidad territorial, cumpliendo con los siguientes presupuestos:

1. Solicitud formulada por los Departamentos que conforman la región administrativa y de planificación (RAP), y por los departamentos y el Distrito de Bogotá en el caso de la Región Administrativa y de Planeación Especial (RAPE), a través de sus gobernadores y alcalde, respectivamente, avalada mediante ordenanza por las respectivas asambleas departamentales y del Concejo Distrital en el caso de Bogotá por pertenecer a la región administrativa y de planeación especial (RAP-E).
2. Contar con un documento técnico de soporte, el cual deberá contener como mínimo:
 - Diagnóstico y análisis de las dimensiones técnicas que justifiquen su conversión a Entidad Territorial, y las dimensiones orgánicas y arreglos institucionales con los que se daría su participación dentro del Sistema Territorio colombiano en materia de competencias, funciones y recursos.
 - Propuesta y hoja de ruta para adelantar su proceso de conversión, con las acciones que desarrollará en cada plazo, en función de los hechos regionales previamente definidos.
3. La Solicitud deberá ser presentada al Congreso de la República, acompañada del proyecto de Ley respectivo.

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio

4. La Región Administrativa y de Planificación (RAP) debe haber funcionado como tal al menos durante cinco (5) años.

5. Concepto previo de la Comisión de Ordenamiento Territorial.

6. La decisión tomada por el Congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos que conforman la región.

Parágrafo 1. Los departamentos que conformen cualquier Región Administrativa de Planificación sólo podrán pertenecer a una Región Entidad Territorial.

Parágrafo 2. Los departamentos que a la entrada en vigencia de esta ley no pertenezcan a ninguna Región Administrativa y de Planificación (RAP), podrán asociarse en una RAP o RET, en cualquier momento, cumpliendo con la normatividad vigente.

Parágrafo 3. La conversión de las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) en Regiones Entidades Territoriales sólo podrá darse a partir del año 2022, sin perjuicio del cumplimiento de las condiciones señaladas en el presente artículo por los ciudadanos de los departamentos o distritos que conforman la región vía referendo. (Congreso de la República, Ley 1962, 2019)

Con la aprobación de la Ley Orgánica de Regiones se logró un importante avance en la constitución de la región y en la posibilidad de disponer de recursos como las regalías. Es posible, gracias a esta ley, constituir una RET. Sin embargo, esta institución no cuenta con las condiciones de legitimidad, representación y autonomía esperadas. Desde la LOOT se evitó que la región tuviera circunscripción electoral, la designación de sus directivas se realiza a través de los gobernadores. Si bien en la actualidad puede declarar hechos regionales, no tiene definidas competencias. Aunque cuenta con un comité asesor, este órgano no tiene un carácter participativo. De igual forma, no se definió su participación en los procesos presupuestales y tributarios.

4.4. Congruencia entre los hechos regionales y los ejes estratégicos del Caribe

En el marco de los ejes estratégicos que acuerde la región se declararán los hechos regionales, para lo cual es útil comprender los determinantes que caracterizan a la región Caribe abordados en el capítulo 2. El análisis de los determinantes permite establecer qué le da significado a la región. Por esta razón, el conocimiento y exploración de los determinantes contribuyen a establecer las

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio conexiones existentes en el territorio. El determinante, de esta manera, ayuda a la comprensión del hecho, pues permite ubicarlo, asumir el tejido del hecho, dimensionar las problemáticas existentes y ubicar las causas de las demandas propias de las regiones.

Los hechos regionales son situaciones de la región, que por su naturaleza se extienden más allá de los límites departamentales, afectando lo largo y ancho del territorio y los vasos comunicantes de las poblaciones. La declaratoria es realizada por la Junta Regional una vez la región se encuentra conformada. Desde el punto de vista normativo, a los temas de la agenda regional la Ley 1962 de 2019 les denomina “hechos regionales”:

Es un fenómeno territorial que por su naturaleza poblacional y espacial trasciende las escalas de gobierno local y departamental en materias de competencias, inversión, planeación y ejecución de proyectos, requiriendo una atención conjunta para que las acciones que se desarrollen sean eficientes y efectivas, y conduzcan al desarrollo integral de la región. Los hechos regionales son declarados por la respectiva Junta Directiva de las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP), o la Junta Regional de las Regiones como Entidad Territorial (RET). (Artículo 3, Ley 1962, 2019)

En la declaratoria de los hechos regionales se reconocen las circunstancias relevantes de la región y asocian con los ejes estratégicos²⁸. Desde otro punto de vista, se concibe el hecho regional como “acto político de decisión que integra a los entes territoriales para su desarrollo regional” (Región Central, 2017).

De acuerdo con el CIDER de la Universidad de Los Andes, es necesario situar el hecho regional desde varias perspectivas:

Es importante analizar los hechos no solo a partir de las interdependencias, sino de los conflictos y las potencialidades y oportunidades que representan, para orientar la planeación, el desarrollo territorial y la acción colectiva regional para enfrentar los retos que plantean los hechos regionales. (Hernández, 2020)

²⁸ Hasta la escritura de este trabajo no se tiene conocimiento de la declaratoria, avance o prospección de hechos regionales en la región Caribe.

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio

Por consiguiente, la declaratoria de hecho regional implica realizar miradas holísticas, integradas y comprensivas del territorio, además del desarrollo de ejercicios participativos. Implica, adicionalmente, sujetarse a lo dispuesto en el Decreto 900 de 2020, en el cual se establece el procedimiento que debe surtir, las reglas que deben cumplirse y los principios orientadores que deben acatarse para acordar los hechos regionales.

Es importante examinar las declaratorias de hechos regionales de otras regiones, como es el caso de la Región Central y la Región Pacífica, que sirven de referencia para definir cuáles pueden ser los hechos de la región Caribe:

Región Central. Los hechos se redactan como propósitos de la región:

1. Que la Región Central cuente con seguridad hídrica para la sustentabilidad de sus territorios, con el propósito de disminuir los riesgos hidroclimáticos y aumentar la resiliencia en las comunidades.
2. Que la Región Central se convierta en la entidad promotora del sistema logístico regional que mejore la competitividad y el desarrollo sostenible.
3. Que la Región se consolide como la despensa agroalimentaria saludable del país, cumpliendo con el plan que se ha trazado desde el área de ‘seguridad alimentaria y desarrollo rural’.
4. Que la Región Central se constituya en una comunidad regional de conocimiento basada en la innovación para dinamizar la economía regional y con ello el bienestar social, minimizando las disparidades existentes entre los territorios.
5. Que la institucionalidad sólida, enfocada a mejorar los indicadores del desarrollo económico, social y ambiental, promover la identidad regional, con prácticas estables de buen gobierno y, ordenamiento e integración regional.

Región Pacífica. Los hechos se redactan como programas para la región:

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio

Hecho regional 1: reconstrucción del tejido social y fortalecimiento de las identidades territoriales.

Hecho regional 2: reorientación económica, integración productiva y competitividad regional.

Hecho regional 3: protección, restauración y uso sostenible de la Biodiversidad y los ecosistemas estratégicos.

Hecho regional 4: fortalecimiento de las capacidades técnicas y administrativas de las entidades territoriales, esquemas asociativos y organizaciones étnico-comunitaria.

Hecho regional 5: modernización del sistema logístico y multimodal intra e interregional para mejorar la competitividad del Pacífico a nivel nacional e internacional.

Hecho regional 6: consolidación de un sistema urbano-regional integrado, inclusivo seguro y resiliente.

El Caribe colombiano, por su parte, posee circunstancias particulares que la llevan a establecer propósitos específicos para la región Caribe, susceptibles de declararse como problemas regionales que ameritan especial atención:

1. Disminuir la pobreza multidimensional²⁹.
2. Implementar acciones para garantizar la seguridad alimentaria.
3. Atender a la problemática de servicios públicos.
4. Incrementar y mejorar la infraestructura vial.
5. Desarrollar, participar y aprovechar la generación de energías alternativas.
6. Aprovechar y regular la oferta hídrica.
7. Proteger y modernizar la actividad ganadera.
8. Desarrollar y fortalecer la actividad turística.
9. Desarrollar y fortalecer la actividad portuaria y logística.

²⁹ Al respecto se puede consultar a Adolfo Meisel: “Cartagena libre de pobreza extrema en el 2033”, quien propuso como tarea principal de la región reducir la pobreza extrema.

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio

10. Fortalecer la innovación y competitividad regional³⁰.

11. Conservar y proteger el patrimonio material e inmaterial del Caribe.

12. Generar procesos de integración con el Gran Caribe.

La declaratoria de los hechos regionales facilitaría la definición de las líneas de acción, programas y proyectos, los cuales constituyen la parte modular del Plan Estratégico Regional. En el caso particular de la RAP Caribe está ausente la discusión sobre las líneas estratégicas y los hechos regionales, y no se ha planteado el desarrollo de la institucionalidad de la RAP. Estas acciones son básicas para adelantar su proceso de consolidación y sumar a un acuerdo entre los departamentos a través del cual se estructure y asegure su financiamiento.

4.5. Competencias de la región entidad territorial

Lo contemplado en la norma hasta el momento no permite definir competencias para la región, por lo que estas resultarán de la ley que reglamente la ley de regiones. Por otro lado, deben solucionarse dificultades de orden técnico y jurídico.

En los procesos de asignación de competencias a los diferentes niveles de gobierno existen varios problemas como los siguientes:

a. Asignación de la competencia a un nivel sin capacidad institucional. Hasta el día de hoy las RAP no disponen de capacidad institucional demostrada.

b. Asignación de las competencias en niveles carentes de recursos. En la actualidad estas competencias estarían frágilmente soportadas debido al esquema de financiamiento para la región, determinado en el artículo 5 de la Ley 1962 de 2019, según la cual la región se financia por recursos aportados por los departamentos, los recursos de cofinanciación y de manera opcional por algunos recursos que eventualmente se puedan asignar del presupuesto nacional.

³⁰ Ver perfiles económicos Departamentales del MINCIT.

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio

c. Asignación de competencias en niveles sin poder político. La RAP es respaldada por la voluntad de los gobernadores.

d. Duplicidad o conflicto de competencias. Puede existir duplicidad y conflicto de competencias con departamentos y corporaciones ambientales.

e. Desconfianza por el manejo de los recursos que genera la competencia. Se puede presentar pugna entre los departamentos y la región.

f. Indefinición del nivel de la competencia por conflicto permanente. Existe conflictos permanentes por varias competencias como es el caso de la regulación de los servicios públicos.

g. Desconocimiento de la sociedad civil del nivel al cual se encuentre asignada la competencia. La mayor parte de la sociedad civil presenta un alto desconocimiento sobre las competencias de los distintos niveles de gobierno.

Para definir las funciones de las entidades territoriales fue constituida una Misión de Descentralización, consagrada en el Decreto 1665 de 2021, con la cual se espera lo siguiente:

La Misión de Descentralización desarrollará sus actividades a partir de los siguientes objetivos específicos:

1. Competencias entre niveles de gobierno: Con base en el análisis del modelo de descentralización, presentar propuestas para la definición y distribución de competencias entre niveles de gobierno, orientadas a garantizar una provisión eficiente de bienes y servicios públicos mediante una adecuada aplicación de los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad, subsidiariedad y solidaridad.

2. Fuentes y usos de los recursos para el desarrollo: Proponer fuentes de recursos para las entidades territoriales, que se encuentren articuladas con las propuestas de distribución de competencias entre niveles de gobierno, dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y uso eficiente de los recursos.

3. Arquitectura institucional y modernización de la administración pública: Presentar recomendaciones que contribuyan al fortalecimiento y articulación de la gestión técnico-administrativa de las entidades territoriales y la Nación, a partir de la revisión de la actual

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio arquitectura institucional, en aras del uso eficiente de los recursos públicos. (Presidencia de la República, Artículo 2.2.14.3.2, Decreto 1665, 2021)

El proyecto de regionalización cobra vigencia porque se perciben cambios en los modelos administrativos, especialmente en el diseño institucional. Así entendido, estamos en un tránsito inatajable hacia la regionalización, pero se requiere cumplir procesos y requisitos que se encuentran en construcción o aún no se han desarrollado (Presidencia de la República, Decreto 1665, 2021).

Las funciones de la RAP y de la RET se pueden agrupar en cinco: 1). Capacidades institucionales, 2) Planeación, 3) Ordenamiento territorial y ambiental de la región, 4) Constitución y fortalecimiento de redes de desarrollo de las ciudades y 5) Formulación y ejecución de proyectos regionales. La región cuenta con personería jurídica y con capacidad contractual. Las funciones de la RAP son definidas por el artículo 4º.de la Ley 1962 de 2019.

Tabla 16. *Análisis de las funciones de la RAP*

Función	Capacidades institucionales	Planeación	Ordenamiento territorial y ambiental de la región	Desarrollo de ciudades	Proyectos regionales
1					
2					
3					
4					
5					

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio

6	■				
7		■	■		
8			■		
9	■				
10			■		
11					■
12		■			■
13				■	
14	■				
15	■				
16				■	

Nota. Elaboración propia.

Como puede verificarse, el mayor énfasis de la RAP se centra en el desarrollo de las capacidades institucionales, ello sugiere mejores posibilidades para la administración de los recursos públicos.

Por su parte, las atribuciones de la RET son las señaladas en el artículo 10 de Ley 1962 de 2019, en el cual se incluyen las atribuciones determinadas para la RAP. Las funciones de la RAP condicionan su desempeño a las de un órgano técnico de coordinación y asistencia a la planeación y el ordenamiento regional, a la formulación y ejecución de proyectos regionales, así como también

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio a servir de mesa de diálogos entre los departamentos para enfrentar y solucionar problemas comunes; a la vez busca erigirse en un órgano de representación ante las instancias nacionales e internacionales.

Tabla 17. *Análisis de atribuciones de la RET*

Atribución	Capacidades institucionales	Planeación	Ordenamiento territorial y ambiental de la región	Desarrollo de ciudades	Proyectos regionales
1					
2					
3					
4					
5					

Nota. Elaboración propia.

Debe reiterarse que las atribuciones relacionadas con el desarrollo de capacidades institucionales continúan siendo una constante, estas operan una instancia de asistencia hacia las entidades subregionales, lo cual será válido una vez la región demuestre su capacidad planificadora y ejecutiva.

Tabla 18. *Comparación funciones RAP y atribuciones RET*

	Funciones RAP	Atribuciones RET
1	Promover acciones que contribuyan a concretar el enfoque de desarrollo regional, teniendo en cuenta las necesidades, características y	

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio

	particularidades económicas, culturales, sociales y ambientales, y a fomentar el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los entes territoriales que la conforman.	
2	Fomentar la identidad cultural regional, basada en los principios de respeto a la diversidad y la diferencia, no discriminación, convivencia pacífica y solución de conflictos a través del diálogo y la controversia democrática.	
3	Propender por la coherencia y articulación de la planeación entre las entidades territoriales que la conforman y con los diferentes niveles de gobierno.	
4	Diseñar e impulsar la ejecución de planes, programas y proyectos que sean de interés mutuo de las entidades que la conforman y que conduzcan al desarrollo integral sostenible.	
5	Prestar asesoría técnica en asuntos de carácter regional, y en temas relativos a la prestación de servicios subregionales, a las entidades territoriales que hagan parte del territorio que conforman a la RAP.	
6	Promover la generación de capacidades institucionales para la gestión del desarrollo de las entidades territoriales que conforman la RAP.	
7	Promover la incorporación del enfoque regional en los Planes de Ordenamiento Territorial, los Planes de Ordenamiento Departamental, los Planes de Desarrollo y en los diferentes instrumentos de planificación.	
8	Participar en los procesos de ordenamiento y planificación de los recursos naturales del componente ecológico y ambiental de la región.	Formular, adoptar e implementar políticas, planes, programas y proyectos regionales que propendan por el desarrollo integral sostenible, ordenamiento territorial y la protección y promoción de ecosistemas estratégicos, conforme a las funciones y competencias asignadas.

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio

9	Gestionar recursos de cofinanciación de los diferentes niveles de gobierno, de cooperación internacional y promover alianzas público-privadas para el desarrollo de proyectos estratégicos de la RAP.	Adelantar las gestiones necesarias para cumplir con las competencias que le señale la Constitución y la Ley. Para tal fin, deberá contar con la suficiencia financiera, técnica e institucional. Administrar los recursos que se le asignen y establecer los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones constitucionales, legales y ordenanzas. Sobre sus recursos propios tendrá autonomía para definir su destinación en inversión social y sobre los recursos de cofinanciación de la Nación. su destinación se definirá de manera concertada eón el Gobierno nacional.
10	Promover la adopción de mecanismos de integración y asociatividad, contemplados en la Ley 1454 de 2011 y apoyar la conformación de espacios de concertación regional.	
11	Ejecutar los proyectos de interés regional en ejercicio de las funciones propias de su naturaleza o utilizando los mecanismos de asociación que permita la normatividad vigente.	
12	Contratar o convenir con la Nación o con cualquier entidad territorial o entidad estatal a través de los contratos o convenios o cualquier otro instrumento de planificación y la ejecución de proyectos estratégicos de desarrollo regional y programas del Plan Nacional de Desarrollo.	
13	Promover la constitución y fortalecimiento de las redes de ciudades como dinamizadoras del desarrollo regional, con visión incluyente hacia los diferentes grupos sociales y etnias que la habitan.	
14	Impulsar la investigación y la producción de conocimiento a nivel regional.	
15	Las demás que señalen la Constitución y la Ley, así como las competencias que deleguen los entes territoriales señaladas en el convenio interadministrativo para	

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio

	la creación de la RAP, o en sus respectivos estatutos.	
16	Prestar el apoyo necesario para la presentación y desarrollo de proyectos a nivel subregional y a nivel de las áreas metropolitanas, con el fin de articular los procesos de planificación con los de la región.	

Nota. Elaboración Propia.

Abordar el tema de las capacidades institucionales indica la necesidad de fortalecer aquellos temas vinculados con el desempeño de las entidades territoriales que la integran. El objetivo de la función es que los departamentos, ciudades principales y municipios adopten el enfoque de desarrollo regional, de tal forma que las políticas regionales puedan realizarse a través de las demás entidades subnacionales. Este trabajo comparte este objetivo, aunado al interés de fortalecer las capacidades técnicas y financieras.

El mayor interés se centra en la función de planeación, la cual busca reforzar el sistema de planeación en la dimensión regional. De esta manera, se asegura que todo plan de desarrollo o ambiental sea congruente con los objetivos de la región Caribe. Así, los programas y los proyectos que adelante la región son transversales y comprometen a las entidades territoriales que la conforman. En ese orden de ideas, es posible que lo local y lo departamental se incorporen en las acciones de la región.

La fusión de los propósitos del ordenamiento territorial facilita que los planes de ordenamiento territorial se elaboren en forma compartida, con la protección y conservación ambiental dentro de sistemas regionales protegidos.

El interés por lo urbano como integrador de la región es una importante función asignada a la RAP, como también la constitución y fortalecimiento de las redes de ciudades, igualmente abre una metodología de acercamiento a las poblaciones diversas.

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio

El tema de mayor relevancia es la formulación, gestión y ejecución de proyectos de desarrollo regional. Ello implica que se puedan formular proyectos regionales para atender problemáticas comunes, que generen soluciones y beneficios superiores a los que pueden lograr departamentos, distritos y municipios. En esa lógica, la dimensión del proyecto, el tamaño y los recursos que pueda percibir serán superiores.

Sin perjuicio de que las competencias que le sean asignadas a la RET provengan principalmente de las transferencias o delegación que le hagan los departamentos, distritos y la Nación, la misma Ley 1962 de 2019 indica que “las competencias y atribuciones de los Gobernadores y Alcaldes estipulados en la Constitución y la Ley no surtirán menoscabo alguno”, por lo que realmente su ámbito de competencias se vería reducido a actividades que puedan ordenar y orientar, y determinar lo que suceda en la región sobre las competencias de las entidades intermedias y básicas.

En este análisis se puede observar que, más que una entidad territorial, la RET se configura como un órgano técnico de coordinación, articulador de la planeación y un ejecutor de los proyectos, promotor del desarrollo económico y de la competitividad regional. A esto se suma la carencia de legitimidad de la región, dado que es un órgano derivado del poder político de los departamentos. El temor de que se eligiera un ejecutivo y una corporación administrativa para la región estuvo presente desde la LOOT, por ello se introdujo en el párrafo tercero del artículo 30 la prohibición expresa: “En ningún caso las Regiones Administrativas y de Planificación podrán constituir circunscripción electoral especial dentro de la división político-administrativa territorial del país”. En consecuencia, se puede señalar que la RET se comportaría parcialmente como una entidad territorial, pues las ET se caracterizan por contar con autoridades propias.

4.6. Competencias transferidas desde la Nación

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio
De acuerdo con el párrafo 2 del artículo 10 de la Ley 1962 de 2019, es posible que se trasladen competencias de la nación a la región:

En el marco de las atribuciones reconocidas a las regiones, la Nación procederá a trasladarles competencias específicas con un enfoque diferencial que tenga en cuenta las capacidades institucionales de las mismas. Para su cumplimiento implementará un programa de regionalización de las políticas, recursos, acciones y estructura administrativa de las entidades nacionales con impacto en las regiones. (Ley 1962, 2019)

Sus competencias dependerán de las que les transfiera el Gobierno Nacional y las que se hayan trasladado por parte de los departamentos o distritos al momento de la creación de la RAP que le precede. Estas funciones deberán estar orientadas, según el artículo 10 de la Ley 1962 de 2019, hacia el desarrollo económico y social del respectivo territorio, bajo los principios de convivencia pacífica, sostenibilidad, inclusión, equidad y cierre de brechas intra e interregionales y urbano rurales.

La decisión de transferir competencias de la nación a la región no es fácil, implica un proceso en el que la Nación le cede a la región. Dichas cesiones provocarían discusiones desde lo administrativo, pero principalmente desde lo político. Es un proceso de rediseño de la estructura estatal, en el cual el centro buscará conservar la dirección de la política y el manejo de los recursos, y la región estará obligada a argumentar por qué motivos debe asumir la competencia y al mismo tiempo demostrar que tiene la capacidad institucional para asumirla. Sin que se cumplan alguna de estas condiciones no será posible que a la región se le trasladen responsabilidades en su condición de entidad territorial. De esta forma, no resulta cómodo abrir la discusión sobre las competencias que debe transferir la nación a la región, pero es un proceso que debe iniciarse.

En consideración con las posibles competencias que asuma la región con base en los hechos regionales, se pueden mencionar temas que podrían ser asumidos por la región, como son la

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio
reducción de la pobreza, el fortalecimiento de la innovación y competitividad regional, el fomento
y desarrollo agropecuario, la actividad portuaria y logística y la promoción el turismo.

La reducción de la pobreza es responsabilidad del DPS, “entidad responsable de diseñar,
coordinar e implementar las políticas sociales para la superación de la pobreza y la equidad social”.
Este propósito lo realiza especialmente a través de subsidios y programas sociales. Sin embargo,
los indicadores sociales no presentan resultados notables. Así mismo, con la creación del Fondo
de Compensación Regional —“como un mecanismo de generación de equidad y reducción de la
pobreza entre las entidades territoriales del país, el cual tendrá como finalidad la financiación de
proyectos en las zonas de inversión especial para superar la pobreza” (artículo 35, LOOT, 2011)—
se aseguraría la financiación de esta importante función.

La región, por la cercanía con la población y por el conocimiento de las condiciones
demográficas, sociales y culturales, puede desarrollar acciones estratégicas que sustituyan o
complementen la acción del nivel nacional, a lo que se suma la necesidad de desarrollar programas
de seguridad alimentaria, sin dejar de lado que el objeto de reducción de la pobreza generalmente
es asumido por el nivel nacional.

En otro aspecto, es competencia del Ministerio de Industria Comercio y Turismo apoyar la
actividad empresarial, productora de bienes y servicios y tecnología. Aunque se promoció “El
dinamismo de su economía y sus ventajas competitivas en términos de conectividad e
infraestructura, la han posicionado como un polo de atracción de inversión nacional y extranjera”
(Semana, 2021), los indicadores económicos y la actual estructura productiva no indican un
desarrollo suficiente de estos sectores. Con excepción del Distrito Especial Industrial y Portuario,
las demás ciudades y departamentos no registran avances significativos. Esta competencia tiene
una decisiva importancia para el desarrollo de la región. Incluso, en la revisión de la declaratoria

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio de los hechos regionales de la región central y pacífica se consigna la intención de mejorar la competitividad y el desarrollo sostenible.

Aunque la misión del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se limite a la formulación de las políticas agropecuarias, pesqueras forestales y de desarrollo rural, el fomento y desarrollo agropecuario propugna por una ejecución descentralizada de sus actividades. La labor en la región Caribe, caracterizada por una vocación ganadera, agrícola y pesquera, es precaria. En el futuro próximo, los temas de investigación, el desarrollo de ciencia y tecnología, la promoción de comercialización del sector y el mejoramiento del hábitat del campesino caribe pueden ser asumidos por la región.

En la región Caribe operan los puertos de Cartagena, Barranquilla, Santa Marta, Mingueo, Puerto Bolívar, los cuales son regulados por el Ministerio de Transporte. También participa el Instituto de Vías (INVIAS) y la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), todos vigilados por la Superintendencia de Puertos. La actividad fluvial es de gran importancia para el Caribe, a pesar de las dificultades relacionadas con el Río Magdalena. Vale señalar que en este tema los resultados de la política portuaria, según el Gobierno Nacional, son exitosos. Sin embargo, con frecuencia se presentan problemas en la operación portuaria de Barranquilla, mayoritariamente debidos a la sedimentación. La asignación de la competencia es una discusión que tendrá lugar en el sector privado, pero el desarrollo logístico, como ya se abordó, está ligado al fomento de la competitividad.

De la misma manera, es competencia del Ministerio de Industria Comercio y Turismo formular, adoptar y dirigir las políticas generales en materia de desarrollo económico y social del país, relacionadas con la competitividad, integración y desarrollo del turismo. Para esto se cuenta con ProColombia, entidad encargada de la promoción del turismo, y con el Fondo Nacional del

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio Turismo (FONTUR), responsable de consolidar la oferta turística a través de la inversión en infraestructura, capacitación y profesionalización de servicios y promoción de destinos.

La propuesta para la región es localizar las actividades que realiza FONTUR en el nivel regional más próximo, y conocedor del turismo caribe.

Tabla 19. *Propuesta de funciones por trasladar del nivel nacional a la Región Caribe*

Tema	Sector	Nación	Región Caribe/criterio de asignación de la función
Reducción de la pobreza	Social	Departamento de Prosperidad Social	Desarrollar acciones estratégicas que sustituyan o complementen la acción del nivel nacional, a lo que se suma la necesidad de desarrollar programas de seguridad alimentaria. Criterio. La solución de las situaciones socioeconómicas de la población requiere del conocimiento de los factores culturales.
Fortalecimiento de la innovación y competitividad regional	Económico Competitividad	Ministerio de Comercio Industria y Turismo	Desarrollar y promover la innovación y la competitividad regional. Criterio. El desarrollo económico de la región requiere de mayor gobernanza por parte de los actores regionales del Caribe.
Fomento y desarrollo agropecuario	Económico	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Investigación, el desarrollo de ciencia y tecnología, promoción y comercialización del sector y el mejoramiento del hábitat del campesino caribe. Criterio. La vocación agrícola y ganadera propia del Caribe puede fortalecerse, dados los conocimientos específicos de agricultores, agroindustriales y ganaderos.
Actividad portuaria y logística	Económico Competitividad	Ministerio de Transporte, INVIAS, la ANI y la Superintendente	La asignación de la competencia es una discusión que tendrá lugar en el sector privado. Empero el desarrollo logístico como ya se abordó está ligado al fomento de la competitividad.

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio

		ncia de Puertos	Criterio. Funcionamiento de las concesiones portuarias, vocación hacia el comercio exterior.
Promoción el turismo	Económico	Ministerio de Comercio Industria y Turismo y FONTUR	Oferta turística a través de la inversión en infraestructura, capacitación y profesionalización de servicios y promoción de destino. Criterio. Conocimiento del producto turístico, capacidad instalada y aprendizaje organizacional y sectorial existente.

Nota. Elaboración propia.

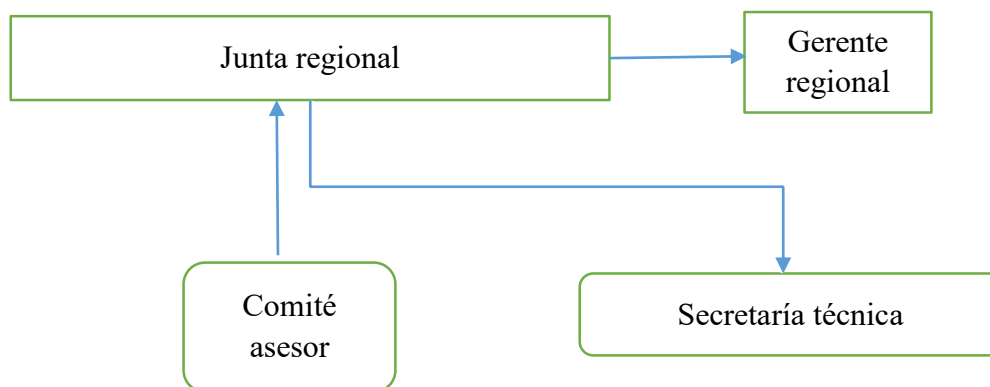
4.7. Viabilidad del modelo de desempeño de la entidad territorial

Es necesario idear un modelo de desempeño de la región como entidad territorial. En la actualidad no se encuentran definidas responsabilidades y procedimientos asignados a las regiones. Debe tenerse en cuenta que las regiones deberán contar con un estatuto, el cual se incorporará en la ley que autorice su creación, en atención a los principios consagrados y definidos en el artículo 14 de la Ley 1962 de 2019, en donde se establecerán su jurisdicción, competencias y recursos.

En este modelo se deben establecer, en primer término, las condiciones organizacionales derivadas del proceso de asociatividad. Ello exige aclarar la relación intergubernamental entre la RET y cada departamento. Otro asunto relevante es la definición de la actuación de los gobernadores, quienes conformarían la Junta Regional, debido a que esta instancia representa la región ante el nivel nacional, planifica el desarrollo regional, es responsable de la toma de decisiones, participa en todas las etapas del ciclo presupuestal, en la aprobación de las políticas, planes, programas y proyectos regionales. A su vez, se deben precisar las funciones del Gerente Regional, quien será designado por la Junta Regional. Las condiciones de permanencia en el cargo y su remoción deberán ser claramente establecidas, de tal manera que haya relevo en el cargo, se garantice la continuidad en la ejecución de las decisiones regionales y la rendición de cuentas de

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio la gestión. El régimen jurídico de funciones, requisitos, período, inhabilidades, prohibiciones e incompatibilidades será definido por la ley que crea la respectiva región.

Gráfico 2. *Autoridades de la RET*



Nota. Elaboración propia.

La Secretaría Técnica de la RET será principalmente responsable de la elaboración, formulación, evaluación, presentación, evaluación, control y seguimiento de las políticas, planes, programas y proyectos regionales:

La Secretaría Técnica de estos órganos colegiados de administración y decisión se ejercerá directamente por las Secretarías de Planeación o las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) de los departamentos que forman parte de dicho órgano, la cual será designada de manera conjunta. Esta se encargará de proporcionar la infraestructura logística, técnica y humana requerida para el funcionamiento del órgano colegiado, así como convocar a sus miembros. (Ley 1962, 2019)

Sin que mediara una intención técnica o de fortalecimiento de la región, se creó una instancia con participación diversa denominada Comité Asesor, en el cual participan el Ministerio de Hacienda, el Departamento Nacional de Planeación y del IGAC, representantes del nivel nacional, lo cual contradice la autonomía que debería primar en la Región. Este comité bien podría llamarse comité de vigilancia, control y seguimiento. La Ley no precisa si una vez constituida la RET el comité desaparecerá.

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio

Artículo 8. Comité asesor. Créase el Comité Asesor de la Región Administrativa y de Planificación (RAP), conformado por los Secretarios de Planeación de los Entes Territoriales asociados, por representantes de la academia regional, por los representantes del sector privado y de las organizaciones de la sociedad civil de la región, por los representantes de los grupos étnicos en la región y por los delegados del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, del Ministerio de Hacienda, del Departamento Nacional de Planeación y de los Consejos Territoriales de Planeación.

El Comité se encargará de apoyar al Consejo Regional Administrativo y de Planificación por medio de la prestación de la asesoría técnica requerida para el funcionamiento de la Región Administrativa de Planeación (RAP), particularmente en lo que tiene que ver con la elaboración y presentación de proyectos, recaudo fiscal, transparencia, eficiencia del gasto, y los demás aspectos necesarios para el cumplimiento de las funciones de las Regiones de Administración y de Planificación (RAP).

El Gobierno nacional, por medio del Ministerio del Interior, en un plazo máximo de 12 meses a partir de la promulgación de esta ley, determinará la forma de asignación y los miembros de este comité asesor (Ley 1962, 2019).

Como puede verificarse, en la actualidad no se encuentra definido un modelo organizativo funcional de la RET. Deberán esperarse los resultados de la Misión de Descentralización, los cuales deben determinar las competencias regionales y definir la estructura organizativa para las regiones. En la región Caribe, además, está pendiente la declaratoria de los hechos regionales.

Conclusiones

La región Caribe es un territorio singular, con características, historia e identidad comunes. Constituye una unidad geográfica, social y política que reclama la formación de instituciones públicas que puedan administrarla debidamente y atender las problemáticas homogéneas que afectan a la mayor parte de la población. Es una región que exige el diseño de una institución capaz de representar las intenciones particulares de cada departamento, con la construcción de una visión regional que valide la creación de la RET.

La formación de una nueva institucionalidad en el territorio implica que puedan asegurarse mejores posibilidades para administrar la región. Por ello es necesario indagar si la RET genera

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio condiciones para lograr el cumplimiento de los grandes objetivos regionales. Esta intención ha sido permanente en los líderes regionales de Caribe, pues más que una emancipación del nivel central se ha buscado lograr la disposición y asignación de recursos para la realización de proyectos que beneficien a la región. Por consiguiente, con la creación de la RET se espera modificar las instituciones a través de las cuales se atienden los asuntos públicos del territorio Caribe.

La forma de organizar y administrar el territorio hasta el momento ha permitido proporcionar algunos bienes y servicios importantes para generar soluciones sociales y de desarrollo en el nivel local e intermedio, de ahí la existencia de municipios, distritos y departamentos. No obstante, existen situaciones problemáticas que desbordan las jurisdicciones de las entidades territoriales existentes. En el caso específico del Caribe colombiano existen demandas comunes que exigen la atención de la instancia regional.

El proceso de regionalización se ha desarrollado progresivamente, así lo demuestra la legislación aprobada, superando diferentes momentos que se iniciaron con la Constitución Política de 1991, la Ley 388 de 1997, la Ley 1454 de 2011 y la más reciente la Ley 1962 de 2019. Pero es necesario advertir que el progreso de la regionalización contenido en la legislación se contrasta con un proceso de recentralización que aumenta el poder, el manejo de recursos, la sujeción y dependencia en un centro político que busca controlar todos los espacios territoriales, los sectores sociales y la inversión. Este es un proceso que no puede ignorarse, pues refleja que desde el centro no se concibe la descentralización como solución, se desconfía de ella como recurso para gobernar.

Del mismo modo, si no se concibe la descentralización como una oportunidad para atender conflictividad social y política, o para el desarrollo, tampoco puede considerarse la regionalización como un recurso al que pueda recurrirse para atender la región desde lo público. Esta conceptualización fue determinante en los contenidos del texto que explican el papel de la región

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio como entidad territorial. Como es de conocimiento, la Ley Orgánica de Regiones fue una iniciativa legislativa cuestionada por el Ministerio de Hacienda, lo cual es demostrativo de un conflicto no solucionado entre el centro y la periferia, y entre las mismas instituciones del Estado, pues lo que se aprueba en el Congreso no cuenta con el beneplácito del Ministerio de Hacienda.

Ello permite deducir que existe desconfianza sobre la descentralización y particularmente sobre la regionalización, lo cual limita las expectativas, las aspiraciones, las proyecciones e inclusive sueños que se tenían y se mantienen sobre la región como entidad territorial. Es evidente que la nueva entidad territorial hasta la actualidad no es comprendida ni si quiera por las entidades asociadas, lo cual dificulta que la asociación pueda lograr la legitimidad y representatividad esperada. Para el caso del Caribe esa ha sido una de las dificultades principales que ha detenido el avance de la RAP.

Desde el nivel nacional e intencional se ha buscado frenar los desarrollos de la regionalización. Como puede observarse, en la LOOT se encuentran instrumentos como las denominadas RPG —inspiradas en el artículo 285 constitucional—, asociación de entidades territoriales, asociación de departamentos, la asociación de las Corporaciones Autónomas Regionales o los Contratos o Convenios Plan, que buscan, a través de la dependencia de recursos, disipar las intenciones de la regionalización, conservar la potestad de las decisiones, mantener la sujeción de los territorios y demorar procesos de autonomía y desarrollo de autoridades propios de las regiones. Y aun así estos instrumentos no han generado mayores beneficios para los territorios, solo han servido para concretar acuerdos dentro de las relaciones intergubernamentales, particularmente nación-departamentos.

A pesar de los avances, estamos asistiendo a un proceso de regionalización homogénea y dirigida desde el nivel central, lo que contradice el propósito de reconocer en los procesos de

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio regionalización la diversidad y elaborar instrumentos que den valor a la pluralidad y singularidad de las regiones y, de esa forma, atender las problemáticas regionales. Sobresale la desconfianza del centro como puede observarse en el denominado Comité Asesor, con participación de funcionarios de dependencias estratégicas del nivel nacional.

En la Ley 1962 de 2019 se puede observar una contundente intención de fortalecimiento del proceso de regionalización, resultado de las demandas de los territorios y de la exhortación de la Corte Constitucional. Sobresale la exigencia de reconocer y declarar los hechos regionales — en la LOOT solo se hablaba de hechos metropolitanos—. Con este reconocimiento y declaración de los hechos regionales se puede definir claramente la misión regional de las RAP y, desde luego, de las RET. Adicionalmente, la norma define las condiciones para la conversión de RAP en RET, se aclara la financiación de las regiones y se establece la procedencia del uso de regalías para proyectos regionales, además de instituir los órganos administrativos como son la Junta Regional —compuesta por los gobernadores de los departamentos—, el Gerente Regional, el OCAD de la Región y el Comité Asesor.

En el caso particular de la región Caribe resulta paradójico que, siendo la región pionera del proceso de regionalización, líder del proceso histórico del voto caribe y constituida como región, presente un bajo desarrollo de la institucionalidad para consolidar la RAP, con varias causas: el desconocimiento del proceso, la falta de divulgación de los pasos adelantados, la falta de vinculación de diferentes actores en los territorios, poca claridad sobre las competencias de la RAP, la falta de incorporación del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el débil compromiso de la clase política o la asociación de la iniciativa a un partido o grupo político y la pertenencia local de los líderes del proceso que centraron el desarrollo de la región en el Distrito de Barranquilla, generando desconfianza en algunos departamentos y subregiones.

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio Sumado a ello, la consulta a sectores sociales, movimientos sociales y comunidades étnicas no fue definida en una hoja de ruta. El Pacto Caribe incorporado en el Plan de Desarrollo 2018-2022 generó expectativas que no se materializaron en la dirección de la consolidación de la región, además de generar una ruta hacia el 2030 en la que no se comprendió que la RAP supera lo circunstancial.

Aunque no puede evidenciarse fácticamente, puede existir temor al cambio en la forma que se realizan las relaciones intergubernamentales, ligadas principalmente a la labor legislativa de senadores y representantes, que parecen conformes con la actual situación dentro del modelo de centralismo consentido. Lo que en esencia demuestra la ausencia de procesos constructivos, participativos y la celebración de consensos.

La viabilidad de Región Caribe como entidad territorial exige un replanteamiento de las condiciones de la coyuntura actual, así como dimensionar hacia dónde se quiere ir, además de revisar los propósitos regionales, los cuales se transformarán en los hechos regionales que orienten la misión de la RET. En esta tesina se define un propósito social —la reducción de la pobreza— y cuatro propósitos económicos: el fortalecimiento de la competitividad e innovación, el fortalecimiento del sector agropecuario, el fortalecimiento del sector portuario y logístico y el fortalecimiento del sector turístico. Estos propósitos implican que se transfieran competencias desde nivel nacional hacia la RET. Ello hacia futuro requerirá un proceso de negociación, en el cual los actores deberán justificar con suficiencia por qué la región Caribe debe asumir estas funciones, necesarias para su desarrollo.

En lo que respecta a la conversión en región como entidad territorial, se puede formar que sí se cumplen las condiciones para ello, pero se deberá revisar cómo se cumplen los principios rectores del ordenamiento territorial.

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio
Para consolidar a la región Caribe como entidad territorial se requiere la decisión ciudadana, gobernantes y asambleas departamentales, con el concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial. Y voluntad política.

Bibliografía

“‘El Caribe colombiano es la tierra prometida’: gobernador de Sucre”. (10 de mayo de 2021).

Revista Semana. Semana. <https://acortar.link/NHs88E>

“‘La RAP se necesita con urgencia’: periodistas en encuentro de Casa Loma”. (8 de abril de 2022).

El Universal. <https://acortar.link/uCJj5C>

“En 20 años, el Caribe creció por encima del promedio nacional”. (2020, 19 de junio). *Portafolio*.

<https://acortar.link/nwtzJD>

“En la RAP-E construimos ‘Hechos Regionales’”. (15 de junio de 2017). *Región Central*.

<https://acortar.link/ibnnp7>

“Encuentro de Casa Loma apremia a gobernadores del Caribe poner a funcionar la RAP urgente”.

(9 de abril de 2022). *The Archipiélago Press*. <https://acortar.link/rMHUIR>

“Reunión de Casa Loma” (5 de mayo de 2022). *El Muelle Caribe*. de <https://acortar.link/Do90fU>

Acosta, M. (2018). *Las relaciones intergubernamentales en Colombia: dos estudios de caso entre entidades territoriales para la gestión de recursos y el desarrollo de proyectos*. Editorial

Universidad Externado de Colombia.

Banco de la República. (2019). Boletín Económico Regional. <https://acortar.link/mltTxS>

Betín, T. (23 de julio de 2020). Comisiones de Ordenamiento y de la Mujer, en manos de costeros.

El Herald. <https://acortar.link/cZymiM>

Boisier, S. (1998). Las regiones como espacios socialmente construidos. *Revista de la CEPAL*, (35), 39-54.

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio

Boisier, S. (1994). *Crisis y alternativas en los procesos de regionalización*. CEPAL.

Cancelado, H. (2001). Gobernabilidad y ciudadanía. *Revista de Antropología y Sociología: Virajes*, 3, 7-11.

Cavelier, G. (2003). *Centenario de Panamá, una historia de la separación de Colombia 1903*. Editorial Universidad Externado de Colombia.

Colombia. Constitución Política de 1991.

Congreso de la República. (2019). Ley 1662. *Ley Orgánica de Regiones*.

Consejo de Estado. (2010). Radicación número: 11001-03-06-000-2010-00004-00(1983).

Corte Constitucional. (2000). Sentencia C-207.

Corte Constitucional. (2012). Sentencia C-489.

DAFP. (2022). Capacidad. <https://acortar.link/MXRqmn>

DANE. (2022a). Medición de empleo informal y seguridad social. Trimestre móvil marzo – mayo 2021 – 2022. <https://acortar.link/y6arzq>

DANE (2022b). Gran Encuesta Nacional de Hogares. Boletín técnico.

DNP. (1995). *Modelo de jerarquización y categorización de entidades territoriales*. Bogotá.

DNP. (1996). *Experiencia institucional y operativa de los Corpes*. Bogotá.

Estupiñán, L. (2012). El ordenamiento territorial en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Lectura socio-jurídica desde el nivel intermedio de gobierno. *Opinión Jurídica*, 11(21), 19-37.

Fals Borda, O. (1996). *Región e historia*. Tercer Mundo Editores S.A.

Fals Borda, O. (2001). Guía práctica del ordenamiento territorial en Colombia: contribución para la solución de conflictos. *Análisis político*, 36, 82-102.

- La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio
- Franco, M., y Cristancho, F. (2012). El federalismo fiscal y el proceso de descentralización en Colombia. *Estudios de Derecho*, (154), 235-262.
- Galvis, L. (2019). Geografía económica del Caribe Continental colombiano. *Economía y Región* (4), 7-45.
- Gómez L. (2016). Clase, etnia y región: el Caribe Novogranadiano y la mirada del “Otro”, 1750-1830. *Artelogie*, 9, 1-29. <https://doi.org/10.4000/artelogie.298>
- Hernández, A. (10 de diciembre de 2020). Los hechos regionales y metropolitanos de Bogotá-Región: de trayectorias y territorios no sostenibles a nuevos escenarios de sostenibilidad. *CIDER Uniandes*. <https://acortar.link/V0z0ro>
- Hinestrosa, F. (2004). A Panamá no nos la quitaron, la perdió el abandono de Colombia. *Revista de economía institucional*, 6, 223-227.
- Krasner, S. (2001). La soberanía perdurable. *Colombia Internacional* (53), 25-42. <https://doi.org/10.7440/colombiaint53.2001.01>
- Lastra, A. (2010). Las tendencias autonómicas del Caribe colombiano. En L. Estupiñán y J. Gaitán. (Eds.). *El principio constitucional de autonomía territorial. Realidad y experiencias comparadas* (pp. 323-346). Editorial Universidad del Rosario.
- Lastra, A. (2021). ¿La regionalización en Colombia también se decanta por el modelo francés? *Legem*, 7(1), 97-119.
- Lastra, A., e Ibarra, J. (s.f.). La óptica centralista de la Corte Constitucional. <https://acortar.link/wQPREo>
- Meisel, A. (2018). *El liderazgo y el futuro del Caribe colombiano*. Editorial Uninorte.
- Meisel, A. (2020). *Casandra del desarrollo regional: la Liga Costeña de 1919*. Editorial Uninorte.

- La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio
- Meisel, A., y Pérez V, (2006). Geografía física y poblamiento en la Costa Caribe colombiana. *Documentos de economía regional, Banco de la República*. <https://acortar.link/WLvcG9>
- Meisel, A., y Vilorio, J. (1999). Los alemanes en el Caribe Colombiano: el caso de Adolfo Held, 1880-1927. *Cuadernos de Historia Económica, Banco de la República*. <https://acortar.link/PU0ULP>
- Mendoza, G., Cepeda y J., Estupiñán, L. (2013). *Una mirada a las regiones desde la justicia constitucional*. Universidad del Rosario, Corte Constitucional y Fundación Hanns Seidel. <https://acortar.link/PHgf1u>
- Mouthon, L. (2019). Los siete proyectos estratégicos para que la costa crezca. *Defencarga*. <https://www.defencarga.org.co/contenido-sis/los-siete-proyectos-estrategicos-para-que-la-costa-crezca>
- Múnera, A. (1999). *El fracaso de la Nación. Región, clase y raza en el caribe colombiano (1717-1821)*. Editorial Crítica.
- Nader, R. (2016). Globalización, territorio y descentralización: nuevas realidades en un mundo cambiante. *Advocatus*, 14(27), 105-116.
- Nader, R. (2018). Las luchas por la autonomía política de las entidades territoriales: el derecho de los pueblos o el Estado garante de derechos. *Advocatus*, 15, 39-46.
- Nader, R. (2020). Ley orgánica de regiones: antecedentes y principales aspectos de la Ley 1962 de 2019. *Advocatus*, (35), 13-37.
- Organización de los Estados Americanos [OEA]. (2020). <https://acortar.link/Fqy0bG>
- Pabón, N. (1994). *El problema del ordenamiento territorial en Risaralda*. Memorias del taller sobre el Sistema de Ordenamiento Territorial.
- Palacios, M. (1999). *Parábola del liberalismo*. Editorial Norma.

- La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio
- Patiño, C. (2019). *Ciudades, territorio y posconflicto*. Editorial Universidad Nacional.
- Posada, E. (1985). La Liga Costeña de 1919, una expresión de poder regional. *Boletín cultural y bibliográfica Banco de la República*. <https://acortar.link/MtuMp7>
- Pratt, M. (1992). *Imperial Eyes. Travel Writing and Transculturation*. Routledge.
- Presidencia de la República. (2021). Decreto 1665.
- Real Academia Española. (2014). Región. En diccionario de la lengua española. <https://dle.rae.es/región>
- Rogério, H. (2010). *Región, regionalización y regionalidad: cuestiones contemporáneas*. Antares.
- Vallenas, K., y Alza, C. (2004). Gobernabilidad, Desarrollo y Democracia. Un Enfoque de Derechos Humanos en las Políticas Públicas. *Derecho y Sociedad*, (22), 60-69.
- Vargas, A. (2001). Ordenamiento territorial o reforma del estado. *Revista Pensamiento Jurídico*, 14, 19-32.
- Wright, D. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. Fondo de Cultura Económica.
- Zoido, F. (1998). Geografía y ordenación del territorio. *Didáctica de las ciencias sociales, geografía e historia* (16).
- Hernández Becerra, A. (2015). El ordenamiento territorial colombiano más allá de la constitución de 1991. Serie Documentos de Trabajo N.º 55. Universidad Externado de Colombia.
- Oates, Wallace. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of economic literature*, Vol. 37, No. 3, 1120 – 1149.
- Fuentes, G., Güemes, M., y Isaza, C. (2009). Modernizar y democratizar la Administración Pública. Una mirada desde la realidad latinoamericana. *Revista Enfoques*, VII(11), 55-84.

- La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio
- Rodríguez, I. (1996). Funcionalismo, neofuncionalismo y relaciones internacionales. Dos contribuciones doctrinales al estudio de la organización internacional. *Dereito*, 5(1), 289-303.
- Malamud, A. (2011). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. *Norteamérica, Revista Académica del CISAN-UNAM*, 6(2), 219-249.
- Gudiño, M. (2015). “El ordenamiento territorial como política de Estado. *Perspectiva geográfica*, 20(1), 11-36.
- Márquez, J. (2001). En busca del esquivo desarrollo regional. El plan estratégico del andevalo occidental. *Boletín de la A.G. E*, (32), 227-243.
- Rubiano-Bríñez, M., & Eligio-Triana, C. (2019). Regiones administrativas y de planificación: análisis comparativo de las primacías urbanas en la RAPE Región Central y RAP Pacífico. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 11.
- Castaño-Aguirre, C., Baracaldo-Silva, P., Bravo-Arcos, A., Arbeláez-Caro, J., Ocampo-Fernández, J., y Pineda-López, O. (2021). Territorio y territorialización: una mirada al vínculo emocional con el lugar habitado a través de las cartografías sociales. *Revista Guillermo de Ockham*, 19(2), 201-217.
- Cao, H., y Vaca, J. (2007). El fracaso de la descentralización argentina. *Andamios. Revista de Investigación Social*, 4(7), 249-267.
- Saquet, M. (2015). *Por una geografía de las territorialidades y de las temporalidades*. Universidad Nacional de La Plata.
- Hualde, A. (1998). Pymes y desarrollo regional: la utilidad de los enfoques europeos y sus limitaciones. *Perfiles Latinoamericanos*, 13, 199-227.
- Capellin, R. (1992). Los nuevos centros de gravedad del desarrollo regional en la Europa de los 90. *Revista de Estudios Regionales*, 2, 15-62.

La región Caribe como entidad territorial: un desafío para la administración del territorio
Boisier, S. (2000). Chile: la vocación regionalista del gobierno militar. *Revista eure*, 26(77), 81-107.

Marshal, C. (2018). La dicotomía de los procesos de descentralización administrativa y de planificación urbano-regional en Chile: efectos sobre la planificación y gestión subnacional [tesis de doctorado]. Pontificia Universidad Católica de Chile.