

Agenda Estratégica para  
los Gobiernos Locales

# LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS

RETO PARA EL DESARROLLO  
TERRITORIAL

Compilado y Editado por:  
Carlos Rondón





# Compilado y Editado por:

Carlos Rondón

## Autores:

Liliana Estupiñán - Carolina Chica  
Viviana Barberena - Diana Chavarro  
Fabio Velásquez - Mario F. Martínez  
Ricardo Agudelo - Darío I. Restrepo  
Camilo Peña - Carlos E. Rondón

## Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial - RINDE



### Junta Directiva RINDE 2021

Alejandro Becker R

#### Presidente

Carolina Chica Builes

#### Vicepresidente

Diana Chavarro Rodríguez

#### Secretario General

#### Vocales Principales

Fabio Enrique Velásquez

Marcela Restrepo Hung

Darío Indalecio Restrepo

#### Vocales Suplentes

Viviana Barberena Nisimblat

Liliana Estupiñán Achury

Carlos Enrique Rondón

#### Autores

Camilo A. Peña Galeano

Carlos E. Rondón Almeida

Carolina Chica Builes

Darío I. Restrepo Botero

Diana Chavarro Rodríguez

Fabio E. Velásquez Carrillo

Liliana Estupiñán Achury

Mario F. Martínez Pulido

Ricardo Agudelo Sedano

Viviana Barberena Nisimblat

#### Dirección del proyecto

Carlos Enrique Rondón Almeida

Darío Indalecio Restrepo Botero

Publicación resultada del Convenio entre la Federación Colombiana de Municipios y la Red Rinde en el marco del programa Municipios Visibles para la Paz y el Proyecto Agenda Estratégica para los Gobiernos Locales, Gobiernos Locales, financiado por la Unión Europea. financiado por la Unión Europea.



### Federación Colombiana de Municipios

Gian Carlo Gerometta Burbano

#### Alcalde Mosquera – Cundinamarca

#### Presidente

Yulia Moraima Rodríguez Esteban

#### Alcaldesa Girón – Santander

#### Vicepresidente

Gilberto Toro Giraldo

#### Director Ejecutivo

Sandra Milena Castro Torres

#### Directora de Gestión Técnica y Fortalecimiento Institucional

Paola Carolina García Sánchez

#### Coordinadora grupo Gestión de Conocimiento

Fernando Gómez Casas

#### Director del Proyecto Municipios Visibles para la Paz

#### Diseño y diagramación

Planear Comunicaciones SAS

#### Impresión

GrafiVisión Editores S.A.S.

Bogotá D.C - Colombia - 2021

## Las Asociaciones de Municipios:

**Reto para el Desarrollo Territorial /  
Compilado y editado por Carlos E. Rondón A.;  
autores Liliana Estupiñán A.; Carolina Chica B;  
[et al.]. – Bogotá: Red Rinde,  
Federación Colombiana de Municipios, 2020.  
207 p.; 25 cm.**

## Incluye referencias bibliográficas

### 1. Asociación Municipal

### 2. Esquemas Asociativos Territoriales

### 3. Descentralización

### 4. Gobernabilidad y Gobernanza

### 5. Planeación y Desarrollo

### 6. Paz y Territorio

## Contenido

Índice de ilustraciones	6
Abreviaturas	8
■ PREÁMBULO	10
Capítulo introductorio	14
Sentido de la asociatividad territorial	15
Información sobre los Esquemas Asociativos Territoriales en Colombia	17
El concepto de territorio como visión del desarrollo de la asociatividad	18
Bibliografía	23
■ Descentralización y desarrollo mediante esquemas de asociatividad territorial	26
Esquemas asociativos territoriales: una nueva racionalidad para la organización del territorio	27
La asociatividad territorial. Una cultura territorial por construir en Colombia. Marco histórico y comparado	34
Marco histórico	34
Marco comparado de la asociatividad territorial	37
Descentralización por asociatividad territorial, nueva tendencia territorial en Colombia. Esquemas asociativos	39
Región administrativa y de planificación	40
Núcleos urbanos y áreas metropolitanas	43
Provincias administrativas y de planificación PAP	46
Algunos aportes sobre la naturaleza jurídica de las asociaciones municipales	46
Otros mecanismos de asociatividad territorial de la Ley 1454 de 2011:	
Asociaciones de departamentos y asociaciones de distritos especiales	48
¿Y la Región Metropolitana de Bogotá - Cundinamarca?	49
Bibliografía	50
■ Desarrollo de la asociatividad y experiencias nacionales e internacionales	52
La asociatividad y el desarrollo territorial	53
¿Qué es y para qué sirve la asociatividad territorial?	57
Modalidades de los esquemas asociativos en Colombia	59
Elementos básicos de las asociaciones de municipios en Colombia	62

Análisis del desempeño de las asociaciones de municipios en Colombia	70
Factores de entorno para el adecuado funcionamiento de un EAT:	71
Principales ámbitos de acción:	72
Mayores debilidades:	72
Percepción sobre los niveles de actividad e impacto de los EAT:	73
Reflexiones finales que arroja el estudio:	74
La asociatividad municipal en contextos internacionales	77
Las asociaciones de municipios vecinos o intermunicipalidades en México	77
La cooperación intermunicipal en Brasil	79
Los arreglos asociativos municipales en Chile	82
Las asociaciones de municipios en Alemania	84
La cooperación intermunicipal en Francia	86
Las mancomunidades y consorcios como esquemas de cooperación intermunicipal en España	90
Lecciones aprendidas	92
Bibliografía	96
<b>■ Asociatividad como instrumento para la planeación y el desarrollo</b>	<b>98</b>
Introducción	99
Un breve repaso	100
Asociatividad para la gobernanza local	101
Asociatividad como oportunidad para la planeación en clave de paz	103
Cooperar para el desarrollo territorial	105
¿Qué tener en cuenta hoy?	109
Bibliografía	112
<b>■ Gestión social y ambiental en los esquemas asociativos territoriales</b>	<b>114</b>
Presentación	115
Las bases conceptuales	116
Gobernanza	116
Participación ciudadana	117
La gestión	119
El territorio	120

Como se ha abordado la gestión social y ambiental en los esquemas asociativos. Contexto nacional	122
Algunas propuestas para repensar los esquemas asociativos territoriales	129
Bibliografía	136
<b>■ La asociatividad territorial y la construcción de paz en Colombia</b>	<b>138</b>
¿Cuáles son los antecedentes históricos de asociatividad regional para la paz?	139
¿Cómo se expresa la asociatividad municipal en el Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP?	142
¿Qué son los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)?	142
¿Cómo se identificaron esos 170 municipios y 16 Subregiones?	142
¿Cuál es el reto de asociatividad de los gobiernos locales en estas subregiones PDET?	142
¿Con qué instrumentos de gestión cuentan los gobiernos locales para construir asociatividad regional para la paz?	143
¿Qué se debe tener en cuenta para hacer asociatividad subregional para la paz?	143
¿Para qué hacer asociatividad regional para la paz?	143
¿Qué sustento legal tiene la asociatividad regional para la paz, a través de los PDET?	144
¿Qué se ha logrado?; ¿Cuál es el Balance de la asociatividad alrededor de los PDET?	144
¿Cuáles podrían ser las recomendaciones en materia de asociatividad alrededor de los PDET?	145
<b>■ Conclusiones</b>	<b>146</b>

<b>Ilustración 1:</b> Temas Agenda Estratégica para los Gobiernos Locales	<b>13</b>	<b>Ilustración 24:</b> Aspectos básicos de las asociaciones de municipios en Chile	<b>83</b>
<b>Ilustración 2:</b> Algunas normas de referencia para los municipios a la hora de repensar la asociatividad territorial en términos de la gestión administrativa, económica y ambiental	<b>16</b>	<b>Ilustración 25:</b> Aspectos básicos de las asociaciones de municipios en Alemania	<b>85</b>
<b>Ilustración 3:</b> Mapa Asociaciones de Municipios en Colombia	<b>18</b>	<b>Ilustración 26:</b> Aspectos básicos de cooperación intermunicipal en Francia	<b>89</b>
<b>Ilustración 4:</b> Las asociaciones como medio para el fortalecimiento de	<b>19</b>	<b>Ilustración 27:</b> Aspectos básicos de las asociaciones voluntarias de municipios en España	<b>92</b>
<b>Ilustración 5:</b> Temas privilegiados en la motivación de los Esquemas Asociativos en Colombia	<b>22</b>	<b>Ilustración 28:</b> Lecciones aprendidas de los esquemas asociativos	<b>95</b>
<b>Ilustración 6:</b> Otras definiciones de asociatividad territorial	<b>31</b>	<b>Ilustración 29:</b> Motivaciones para la conformación de una asociación territorial	<b>100</b>
<b>Ilustración 7:</b> Asociatividad Territorial en Perspectiva Comparada	<b>38</b>	<b>Ilustración 30:</b> Beneficios que ofrecen los esquemas de asociación territoriales	<b>102</b>
<b>Ilustración 8:</b> Esquemas Asociativos definidos en la LOOT	<b>39</b>	<b>Ilustración 31:</b> Innovación en la gestión pública y ODS	<b>104</b>
<b>Ilustración 9:</b> Materias de los esquemas asociativos contemplados en el marco normativo	<b>57</b>	<b>Ilustración 32:</b> La gobernanza como medio dinamizador del territorio	<b>150</b>
<b>Ilustración 10:</b> Los esquemas asociativos como herramientas de innovación en la gestión pública	<b>58</b>		
<b>Ilustración 11:</b> Mapa del ordenamiento territorial y sus arreglos administrativos para la gestión pública territorial	<b>59</b>		
<b>Ilustración 12:</b> Datos para recordar sobre asociatividad territorial	<b>61</b>		
<b>Ilustración 13:</b> Razones para avanzar hacia la asociatividad territorial	<b>62</b>		
<b>Ilustración 14:</b> Elementos básicos de las asociaciones de municipios en Colombia	<b>64</b>		
<b>Ilustración 15:</b> Principales campos de acción de la asociatividad municipal	<b>65</b>		
<b>Ilustración 16:</b> Otros instrumentos de gestión colaborativa	<b>68</b>		
<b>Ilustración 17:</b> Recomendaciones al momento de conformar un esquema asociativo	<b>69</b>		
<b>Ilustración 18:</b> Inventario de esquemas asociativos territoriales (EAT)	<b>70</b>		
<b>Ilustración 19:</b> Asociaciones de municipios en Colombia según la motivación de su creación	<b>75</b>		
<b>Ilustración 20:</b> Asociaciones de municipios en Colombia según la motivación de su creación (continuación)	<b>76</b>		
<b>Ilustración 21:</b> Elementos que se deben considerar al momento de crear un EAT	<b>76</b>		
<b>Ilustración 22:</b> Aspectos básicos de la asociatividad municipal en México	<b>79</b>		
<b>Ilustración 23:</b> Aspectos básicos de la cooperación intermunicipal en Brasil	<b>81</b>		

## Abreviaturas

<b>ACHM</b>	Asociación Chilena de Municipalidades	<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
<b>AEGL</b>	Agenda Estratégica para los Gobiernos Locales	<b>ODS</b>	Objetivos de Desarrollo Sostenible – PNUD
<b>AM</b>	Área Metropolitana	<b>PAP</b>	Provincia Administrativa y de Planificación
<b>AME</b>	Áreas de Manejo Especial	<b>PET</b>	Provincia como Entidad Territorial
<b>ANCI</b>	Asociación Nacional de Municipios Italianos	<b>PNUD</b>	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>CEI-CO</b>	Comité Especial Interinstitucional de la Comisión de Ordenamiento Territorial	<b>POMCA</b>	Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas
<b>CP</b>	Constitución Política de Colombia	<b>POT</b>	Plan de Ordenamiento Territorial
<b>DDDR</b>	Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional del DNP	<b>RAP</b>	Región Administrativa y de Planificación
<b>DDT</b>	Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del DNP	<b>RAP-E</b>	Región Administrativa y de Planificación Especial
<b>DNP</b>	Departamento Nacional de Planeación	<b>RET</b>	Región como entidad territorial
<b>EAT</b>	Esquemas Asociativos Territoriales	<b>RINDE</b>	Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial
<b>EOT</b>	Esquema de Ordenamiento Territorial	<b>RPG</b>	Región de Planificación y Gestión
<b>ET</b>	Entidades Territoriales	<b>SGR</b>	Sistema General de Regalías
<b>ETI</b>	Entidad Territorial Indígena	<b>SNA</b>	Social Network Analysis
<b>FCM</b>	Federación Colombiana de Municipios	<b>SUBDERE</b>	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo de Chile
<b>FENOGE</b>	Fondo de Energías No Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía	<b>TIC</b>	Tecnologías de la información y la comunicación
<b>GCLU</b>	Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (UCLG por sus siglas en inglés)	<b>TUEL</b>	Texto Único de los Entes Locales (Italia)
<b>LBRL</b>	Ley de Bases de Régimen Local (España)	<b>UE</b>	Unión Europea
<b>LOOT</b>	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Colombia)		



## Las Asociaciones de Municipios:

Reto para el Desarrollo Territorial  
Agenda estratégica para los gobiernos locales

# Preámbulo

**Carlos E. Rondón**  
Presidente Red Rinde

### Apreciado lector

El libro que usted tiene hoy en sus manos busca ser un apoyo a los procesos de gestión municipal de alcaldes, sus equipos técnicos, líderes de asociaciones de municipios y sociales y comunitarias, y en general actores que deseen participar de los procesos de participación, asociatividad y gobernanza del nivel local.

Está especialmente dirigido a la lectura de las posibilidades y retos de la asociatividad de las entidades territoriales municipales, así como elementos de recomendación frente a las finanzas públicas municipales, y hace parte del proceso llevado a cabo a través de la Federación Colombiana de Municipios – FCM, para la construcción de la Agenda Estratégica para los Gobiernos Locales (AEGL) 2020 – 2024, en el marco del Programa Municipios Visibles para la Paz financiado por la Unión Europea.

Para estos temas específicos se contó con la experiencia y la trayectoria de la Red de Iniciativas para la gobernabilidad, la democracia y el desarrollo territorial, la Red RINDE, que, como parte de un proceso de construcción participativa con la FCM, líderes de asociaciones y otros actores, trabajó los contenidos y recomendaciones para la AEGL 2020 - 2024, y además quiso aportar con un documento que apoyara las reflexiones allí contenidas.

Este documento ha pasado por un recorrido de conversaciones con los directos involucrados de la gestión local, en especial alcaldes y líderes de las asociaciones de municipios, funcionarios de la FCM, como de otras entidades territoriales; luego por la producción juiciosa de documentos por parte de especialistas en cada uno de los temas que componen el libro, quienes presentaron sus análisis en una secuencia de 6 foros de expertos para su análisis, debate y retroalimentación, con lo que fueron ajustados para la versión que hoy se pone en sus manos.

Detrás de este proceso se contó además con insumos de información y colaboración de los equipos técnicos de la Federación Colombiana de Municipios, la gestión de encuestas a funcionarios de las administraciones municipales y las asociaciones, así como con la retroalimentación de las propuestas y análisis que sirvieron para la construcción de los capítulos de Asociatividad Territorial y Finanzas Públicas de la AEGL 2020 – 2024, presentada en el Congreso Nacional de Municipios en Cartagena de Indias – Bolívar, entre el 25 y 28 de febrero de 2020.

El primer capítulo, elaborado por Liliana Estupiñán, aborda los desarrollos jurídicos que se han dado para la consolidación del actual marco de la asociatividad en general, y la asociatividad municipal en particular. Introduce sus fundamentos constitucionales, tanto en el sentido de la organización del territorio, como de los principios que deben dirigir su actuar.

Nos muestra cómo la visión amplia del legislador ha permitido retomar las buenas experiencias previas a la Constitución Política de 1991, como seguir desarrollando nuevas formas de entidad territorial y asociatividad (pese a que no haya un título dedicado a las mismas, de allí la instrucción de desarrollar una Ley orgánica de ordenamiento territorial – LOOT), e incluso, nuevas entidades territoriales basadas en la asociatividad, para cumplir con objetivos políticos, económicos, sociales y culturales significativos.

Por esta vía se ayuda a delimitar el carácter de asociatividad que se trata en este libro, que, frente a infinitas formas administrativas y políticas, el interés por aquellas que superan el principio de la colaboración para adquirir existencia legal, en especial, las que tienen autonomía suficiente para diferenciarse de las entidades territoriales que la componen, como las asociaciones de municipios. Así las cosas, indaga el alcance que tienen en el desarrollo de la descentralización y el desarrollo territorial; presenta las concepciones que dieron lugar al desarrollo de la asociatividad en lógica de derecho comparado distinguiendo las relaciones jerárquicas de las igualitarias; describe los fundamentos de los diferentes tipos de asociatividad y resalta aspectos legales que tocan la autonomía de los municipios frente a esas figuras. Se constituye así en un marco general que tendrá desarrollo en los capítulos subsiguientes.

El segundo capítulo, elaborado por Carolina Chica, trabaja el desarrollo de la asociatividad y presenta experiencias nacionales e internacionales que pueden servir de referencia para los diseños institucionales de la asociatividad en general, como para los arreglos locales que quieran potenciar sus estrategias territoriales con conceptos claves que distinguen estrategias para el desarrollo intermunicipal de aquellas que buscan ordenamientos de carácter jerárquico. Es una juiciosa descripción de nuestro ordenamiento y de la experiencia que desde los años 70 hemos tenido, ofreciendo a los municipios un panorama claro de sus alternativas y posibilidades de desarrollo, además de llamados de atención sobre lo que ha funcionado y lo que no.

El tercer capítulo, elaborado por Viviana Barberena Nisimblat y Diana Chavarro Rodríguez, se enfoca en la asociatividad como instrumento de planeación y desarrollo, de tal forma que nos ofrece un análisis de estos mecanismos como instrumento para el desarrollo institucional, y más allá de ello, cómo ese fortalecimiento de las instituciones puede promover el desarrollo local, aprovechando el conocimiento del territorio para desarrollar una planeación estratégica y una gobernabilidad innovadora, que responda a intereses y necesidades locales, en un entramado complejo de la estructuración por niveles de los territorios, con responsabilidades y compromisos en el marco de la coordinación (o mejor cooperación), complementariedad y subsidiaridad. La revisión de la experiencia de los procesos de cooperación en el territorio colombiano es uno de los aportes de este capítulo.

Una recomendación que ya emerge de estos tres capítulos es la necesidad de observar la asociatividad no sólo como una posibilidad de aunar voluntades políticas locales en una acción conjunta, sino también una necesidad de analizar estructuralmente cómo ciertas alianzas son más productivas que otras en el sentido de cerrar brechas en los diferentes indicadores que son la base de la calidad de vida de los habitantes, incluidas las que se constituyen en factores generadores de la violencia que ha afectado a nuestras regiones.

En esa medida, en este libro se ha querido profundizar en una reflexión no habitual, pero necesaria, para la comprensión del papel político y cultural que está a la base de la sostenibilidad, legitimidad y estructuración de proyectos sociales de largo plazo, que redunden en el desarrollo económico y la protección ambiental, pero con patrones de inclusión social como se enuncia en las normativas generadoras de estos mecanismos. Los dos siguientes capítulos abordan esta perspectiva.

El primero, que es el cuarto capítulo de este libro, elaborado en alianza con la Fundación Foro por Colombia, miembro de la Red Rinde, por Mario Martínez y Fabio Velásquez, aborda la gestión social y

ambiental como componente del desarrollo de los esquemas asociativos, promoviendo el análisis de la gobernanza, la participación ciudadana, la gestión y el territorio como componentes estratégicos para la legitimidad de las acciones, su efectividad y sostenibilidad en el tiempo, y para dar comprensión sobre el proceso en el que se construyen decisiones sobre lo local y se promueve su apropiación social.

El segundo, es decir, el quinto capítulo del libro, elaborado por Ricardo Agudelo Sedano, afronta el análisis de la asociatividad desde la perspectiva de la constitución de escenarios sociales, culturales y económicos para la construcción de paz en los territorios. Hace una revisión de los mecanismos que se han venido instaurando en los últimos gobiernos para promover la construcción de paz asociada a procesos de planeación del territorio, donde hoy los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial son un buen ejemplo, pero no la única estrategia, que los gobiernos locales y las asociaciones en el territorio vienen promoviendo.

Por lo tanto, tiene en sus manos cinco capítulos, con diferentes miradas, que esperamos les permitan, ya sea individualmente, o con sus equipos, analizar, profundizar y encontrar herramientas para avanzar en los procesos de gestión basados en la asociatividad como alternativa diversa de afrontar los retos territoriales. Este ejercicio se une a otros aspectos tratados por la Federación Colombiana de Municipios en la Agenda Estratégica para los Gobiernos Locales, que esperamos complete la foto en otros temas de relevancia para los municipios, que en esta cuarta versión abordó los siguientes tópicos:



**Ilustración 1:** Temas Agenda Estratégica para los Gobiernos Locales **Fuente:** Federación Colombiana de Municipios, 2019

Como se verá, el análisis del libro aborda la asociatividad tanto en su visión como proceso administrativo para el logro de objetivos comunes de la gestión municipal (foco del análisis asociativo en particular), así como en su concepción como proceso sociopolítico.

**Carlos Enrique Rondón Almeida**  
Presidente Red Rinde

## Las Asociaciones de Municipios:

Reto para el Desarrollo Territorial Agenda estratégica para los gobiernos locales

# Capítulo introductorio

### Elaborado por:

Carlos E. Rondón Almeida

## Capítulo introductorio

### Sentido de la asociatividad territorial

Si bien la asociatividad territorial es un fenómeno que ha hecho parte del ordenamiento del territorio colombiano desde la Colonia, es a partir de 1991 que hay una indicación lo suficientemente clara para concebirla como un mecanismo para el desarrollo territorial.

Colombia concibe la existencia de departamentos y provincias como instancias supramunicipales con una larga historia en ciertas regiones. Sin embargo, la claridad de las competencias que deben asumir las diferentes entidades territoriales, y las que se les puede dar a los esquemas asociativos, no ha sido la suficiente para que no haya una competencia por la gobernanza de los territorios, así en la Ley se estipulen sus límites e indicaciones de su funcionalidad.

En la Constitución de 1991 se le indicó al legislador que debía hacer una lectura moderna del país acerca de sus necesidades de organización, y con base en eso hacer una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Era una forma de establecer mecanismos efectivos para la gestión social, económica y cultural del territorio, promoviendo procesos autónomos de desarrollo en el grado que el mismo territorio lo permitiera.

En algunos casos esto implicaría una mayor subdivisión, para promover procesos identitarios y atender necesidades puntuales de los habitantes de una región determinada, pero en otros, implicaba facilitar la asociatividad con el fin de aprovechar las sinergias entre territorios con diferentes potencialidades, que al unirse, crearan mecanismos de competitividad que promovieran su inserción en procesos más amplios de la economía, y así, mejorar la calidad de vida, incluidos los procesos sociales y culturales que le dieran sentido como territorio.

El Congreso de la República de Colombia, discutió por dos décadas diferentes Proyectos de Ley, hasta poder cumplir el 29 de junio de 2011 con la exigencia de la Constitución de 1991, emitiendo la llamada LOOT (Ley 1454 de 2011), que cumplía con indicaciones particulares en la materia, la Ley 388 de 1997, en especial sobre desarrollo territorial, no era específica en tratar los temas de ordenamiento territorial, aunque sí sirvió de parámetro con los temas de planeación y desarrollo. Con todo, muchos autores han planteado que la LOOT sólo cumplió formalmente porque recogió figuras ya existentes en el país, y limitó la creación de nuevas formas de asociatividad como entidades territoriales.

Aunque en 2019 se promulgó la Ley de Regiones, la 1962, que reglamenta la creación de las regiones como entidad territorial, no remedia problemas generados por las anteriores leyes, así como sigue sin abrir la ventana para entidades territoriales más cercanas a los municipios y en ese sentido el desarrollo de sus autonomías, en las que sus decisiones les permitan la promoción del desarrollo territorial con apuestas propias.

Frente al tema de asociatividad, por lo tanto, lo cierto es que la LOOT y las normas asociadas, no resuelven los temas de gobernanza, que están a la base de la distribución de competencias, y en términos del realismo político, no atienden las reconfiguraciones de poder en el territorio que transforman la forma de gestionarlo.

Incluso el mayor conocimiento que hoy existe de las dinámicas económicas y sociales de los territorios debería permitir plantear estrategias y alternativas técnicas y desarrolladas a partir de la participación, de cómo generar verdaderas sinergias para el desarrollo territorial.

Algunas de estas normas en el ámbito de la gestión administrativa, económica y ambiental son presentadas de forma resumida por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y se organizaron en el siguiente cuadro.



**Ilustración 2:** Algunas normas de referencia para los municipios a la hora de repensar la asociatividad territorial en términos de la gestión administrativa, económica y ambiental **Fuente:** Elaboración propia con base en datos de la DDT del Departamento Nacional de Planeación.

## Información sobre los Esquemas Asociativos Territoriales en Colombia

Según la evaluación realizada por el Departamento Nacional de Planeación en el 2018<sup>1</sup> el país tenía alrededor de 75 esquemas asociativos (el estudio descarta algunos por inconsistencias en la información), que identifican como asociaciones municipales vigentes a 51, y a 6 en proceso de conformación. Estas asociaciones de municipios refirieron 500 entidades territoriales que las conforman, así como las otras 45 entidades territoriales (ET) que están en conformación también muestran cómo para la fecha 8 asociaciones de municipios habían dejado de existir que asociaban 56 municipios.

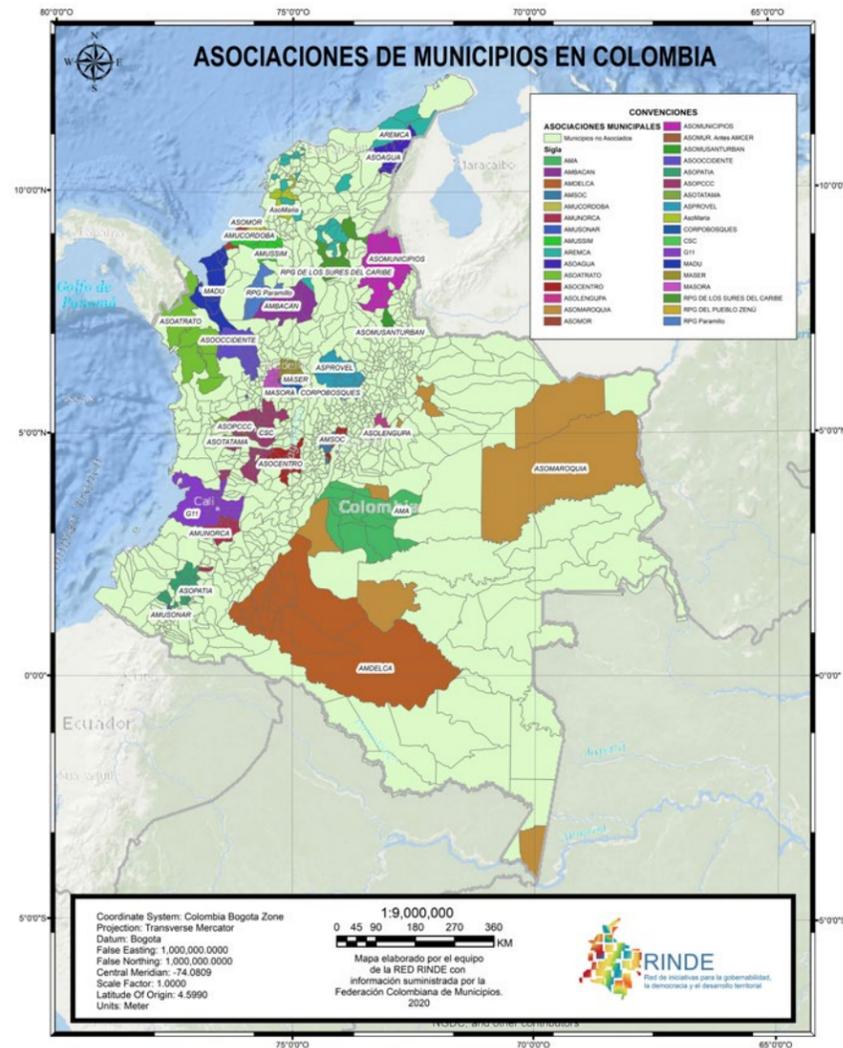
De acuerdo con el levantamiento realizado por la Federación Colombiana de Municipios (FCM) se llegó en 2019 a la caracterización de 35 asociaciones de municipios, cuatro de ellas organizadas como Regiones de Planificación y Gestión. Estas asociaciones se desarrollan en municipios pertenecientes a 26 de los 32 departamentos de Colombia, 300 municipios pertenecen a una sola asociación, 41 pertenecen a dos asociaciones y 6 pertenecen a tres asociaciones. De estos últimos, en 4 de ellos la tercera asociación a la que pertenecen es la Región de Planificación y Gestión Asociación de Municipios del Paisaje Cultural Cafetero.

El estudio de caracterización de las asociaciones de municipios de la Contraloría General de la República de 2009, con base en las que estaban registradas en la Federación Colombiana de Municipios, muestra una reducción sustantiva de las mismas, toda vez que habían registradas, para ese tiempo, 58 asociaciones de municipios y 46 se encontraban activas.

Esto ha llevado a que el gobierno nacional esté en la tarea de reglamentar mecanismos de registro y legalización de estas, que se espera no se convierta en un desestímulo a su conformación y desarrollo por el exceso de requisitos burocráticos.

Para mostrar su distribución geográfica hemos desarrollado el siguiente mapa con base en la información suministrada por la FCM.

<sup>1</sup>DNP y Unión Temporal Economía Urbana y Servicios Especializados de Información – SEI (2018). Evaluación institucional y de resultados de las Áreas Metropolitanas y otros esquemas asociativos territoriales, con el fin de determinar los efectos de la asociatividad en términos de desarrollo económico y social. Pág. 38 y ss.



### El concepto de territorio como visión del desarrollo de la asociatividad

El presente libro dejará ver la tensión que se expresa en los procesos asociativos, no sólo del país, sino en diferentes contextos nacionales, de la concepción administrativa de las figuras de ordenamiento del territorio, respecto de la concepción sociológica que las relaciona con los fenómenos de distribución del poder, construcción de identidad, gestión del territorio y de los procesos sociales en él determinados. Ambas son necesarias y se dialogan, al tiempo que evolucionan desarrollando los marcos normativos, así como les dan base a los grupos sociales para la generación de nuevos hechos asociativos, de procesos de resistencia y transformación de la realidad. Prueba de esto último, como en la historia de la asociatividad el tema de la paz ha sido objeto y motivación de la conformación de asociaciones de municipios.

Ilustración 3: Mapa Asociaciones de Municipios en Colombia

Por ejemplo, Carolina Chica nos muestra cómo la asociatividad se constituye en una herramienta de gestión al servicio de los gobiernos locales para dar solución a las disparidades del desarrollo y del acceso a recursos, bienes y servicios al tiempo que resalta que la misma debe concebirse como un medio y no un fin del ordenamiento territorial.

Si bien la importancia de los municipios en la prestación de servicios comunitarios también lo es en el desarrollo y progreso local, por lo que de las asociaciones de municipios se espera que caminen en el mismo sentido.

Sin embargo, este proceso de trabajo para el desarrollo y el progreso local no se resuelve mediante la eficiencia y eficacia administrativa de las instituciones de gobierno o administración, sino que tienen detrás toda la problemática de la pugna entre la legalidad y la legitimidad de las instituciones que representan el Estado y los liderazgos en el territorio. Como se puede ver en el siguiente esquema, desde una mirada de gobierno, las asociaciones se conciben para el desarrollo de funciones administrativas del territorio de tal forma que se espera se articulen en el marco del desarrollo de las políticas públicas.

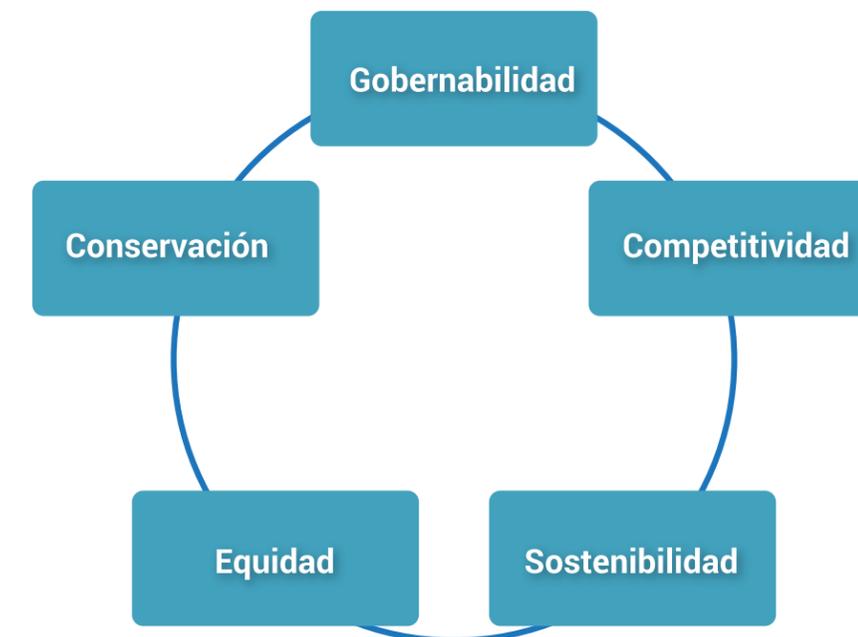


Ilustración 4: Las asociaciones como medio para el fortalecimiento de  
Fuente: elaboración equipo RINDE con base en CEI-COT, 2013, pág. 11.

Esta visión se queda corta cuando se mira desde la perspectiva del desarrollo de las políticas públicas con enfoque de derechos y desde la misma concepción de los liderazgos locales y los tejidos sociales que se enfrentan por su legitimidad en los que se concibe como dinámica del desarrollo territorial.

Así las cosas, el texto va a distinguir frente a la noción de gobernabilidad la de gobernanza y desde allí se podrían también tener lecturas de la tensión que se dan en los territorios sobre conceptos como competitividad con los de desarrollo local, incluyente y equitativo; la tensión en la comprensión de la sostenibilidad en sus componentes social, económico, cultural y ambiental; los debates por distinguir la igualdad de la equidad como un hecho para la reducción de las brechas urbano – rural, con los diferentes tipos de población y en general con otras tensiones como la autonomía local, las concepciones de mundo, la resistencia a normas jerárquicas que desconocen la realidad territorial; finalmente, aunque pareciera que sobre el concepto de conservación hay acuerdo, comunidades en territorios señalados por diferentes razones para la conservación, sienten amenazada su posibilidad de desarrollo como comunidades y amenazada su sobrevivencia económica y cultural.

Por esta razón, el concepto de territorio se concibe como una construcción sociopolítica y cultural en la que la sociedad civil tiene lugar expresada en diferentes tipos de organización social, con posiciones y lecturas conflictivas frente a la realidad en la que conviven, y en ese escenario “no unánime”, se va construyendo democracia, y construyendo la institucionalidad que le permite avanzar en el reconocimiento de los acuerdos para su consolidación en el tiempo.

20 Por lo tanto, el éxito de las asociaciones de todo tipo, y en especial las de municipios, depende de la posibilidad de generar, como se puede plantear desde el equilibrio de John Nash (Nobel de economía), de promover la colaboración entre los diferentes, más que la competencia sin reglas que termina empobreciendo a todo el cuerpo social en términos generales. La posibilidad de desarrollar sinergias en la asociación tiene su demostración matemática y económica, ahora falta entrar a diseñarla, apropiársela y generar los mecanismos para beneficiarse de ella. Y este es el reto de líderes sociales, políticos, organizaciones de la economía, instituciones educativas y demás actores sociales llamados a participar del desarrollo asociativo.

Se ha evidenciado una gran dificultad en rehacer la estructura orgánica del territorio, en especial por los intereses construidos por décadas y asociados a poderes locales, regionales y nacionales, que, pese a distintas iniciativas para consolidar otro tipo de niveles intermedios para la gestión del territorio, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial no logró pasar de señalar las posibilidades de organización sin los requerimientos para una entidad territorial como tal. La última reglamentación (Ley 1962 de 2019) ya estipula el cómo lograr que se puedan generar nuevas entidades territoriales del nivel intermedio diferentes a los departamentos.

Frente a la visión que se tenía de las asociaciones de municipios en los años 70 del siglo XX, donde se les atribuían derechos equivalentes a los de los municipios, al parecer se ha ido entendiendo que se requiere más de una lógica de complementariedad con los municipios que la de autonomía. No es una herramienta para generar otros niveles territoriales, sino también para promover la articulación y armonización de intereses en los territorios que faciliten afrontar retos que superan en orden administrativo municipal, ya sea por las lógicas geográficas del territorio, ya sea por las complementariedades entre los servicios que las diferentes entidades territoriales pueden ofrecer o ser fortalecidas por la unión.

Esto no obsta a que la LOOT haya creado figuras asociativas desde las que se pueden crear nuevos niveles de gobierno, por lo que se deben también diferenciar en sus funciones y dinámicas.

El municipio como escenario privilegiado de los procesos de toma de decisiones democráticas para la realidad cercana de sus habitantes, se constituye en el principal aliciente de la descentralización, por lo que la discusión sobre la autonomía que les da la Constitución Política de 1991 se constituye en el centro del debate sobre la distribución del poder en el territorio y los mecanismos para mantener los controles sobre los mismos.

La teoría de los poderes de contrapeso en la dinámica territorial que se presenta en el capítulo 4, ayuda a comprender los retos que alcaldes y asociaciones tienen a la hora de poner en marcha los planes, programas y proyectos en su territorio. El papel de la participación social y comunitaria como fuente de legitimidad, así como elemento de la sostenibilidad de los procesos, es aquí una lección aprendida para complementar los procesos administrativos de la organización con los sociales y empresariales de la construcción del territorio.

Una de las formas es la armonización de diferentes tipos de planes. En la medida que comprendemos la importancia de más fenómenos que afectan el territorio, más planificación desarrollamos, lo que hace cada vez más difícil su armonización. Se pensó en cuáles serían los planes de mediano y largo plazo podían dar lineamientos para el cambio permanente en la planificación, pero las fuerzas políticas y las dinámicas de cómo hacer política en el país, han impedido que elementos como los determinantes ambientales, los planes de ordenamiento territorial y otros cumplan su papel. Y más aún, terminan siendo más determinantes los planes de gobierno que en el mejor de los casos provienen de partidos constituidos y deliberantes, cuando no de individuos que de forma independiente definen metas, planes y programas y el gasto de los recursos desconociendo acuerdos colectivos relevantes.

Hoy en día el alto énfasis en la respuesta a los procesos administrativos y al seguimiento y recomendaciones de los órganos de control, ha hecho que los municipios no logren repensarse y estructurar lógicas locales y territoriales de las que dependen la sostenibilidad social, económica y ambiental. Por ejemplo, la posibilidad de integrar los Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS, no pasa simplemente por ligar los objetivos del Plan de Desarrollo Municipal con indicadores relativos a estos. Se trata de estructurar políticas públicas, programas y proyectos que partan de la delimitación, caracterización y construcción de alternativas viables para abordar esas grandes temáticas.

Un ejemplo de ello es la necesidad de implementación de energías renovables en el territorio que requieren una visión local, pero más territorial (de allí la importancia de promover la asociatividad). Requiere de una comprensión ecosistémica e identificación de potencialidades de cambio. Muchos municipios dependen de la generación y distribución de esquemas que los superan y por ejemplo integrarse a la matriz energética a partir de modelos de sistemas fotovoltaicos, y otras energías alternativas, pasa por temas de dimensionamiento de los sistemas, actores que quieran hacer la inversión, normativas que faciliten el proceso, apropiación tecnológica y asesoría para la integración de redes, capacitación de personal para el mercado de los sistemas, y todo esto integrado a la visión del territorio y el desarrollo de una política sostenible en el tiempo, medible, evaluable y ajustable a los cambios del entorno. Es esto lo que le permitirá pasar proyectos al Fondo de Energías No Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía (FENOGE) y trabajar en la gobernanza del proceso con otros actores que intervienen en la implementación.

Esto se replica en calidad del aire, en manejo de basuras, el desarrollo de ciudades inteligentes, mejoramiento de la movilidad, desarrollo del ciclo de vida o medidas sostenibles en la industria de la construcción de infraestructura y vivienda (tipos de sistemas para el reciclaje de residuos de materiales de la construcción y la demolición), entre otros.

En el 2018, el DNP ofreció otros escenarios que motivan la conformación de esquemas asociativos. Los podemos ver en el siguiente esquema:



**Ilustración 5:** Temas privilegiados en la motivación de los Esquemas Asociativos en Colombia

**Fuente:** Elaboración Propia con base en DNP, 2018, págs. 65-67

Esperamos que el presente libro permita que podamos analizar las facetas que cada uno de estos conceptos implica y de esa forma abordemos los retos de la asociatividad.

Se verán lecciones aprendidas en las que la conectividad de los municipios asociados depende del tipo de municipios asociados, en donde revisar los diseños del sistema de ciudades del país y la distribución de roles que estas pueden asumir para la generación del desarrollo local, pueden ser inspiradoras para diferentes tipos de asociaciones a promover.

Algunas tendrán vocación planificadora, y en especial del ordenamiento del territorio, sin embargo, otras deberán ser más funcionales para que el tejido de asociaciones promueva cambios.

Por otro lado, estamos llamados a un debate sobre los modelos de competitividad, que cumplan con demandas sociales y multilaterales, nacionales e internacionales, que tienen en común promover la inclusión social y la equidad. En ese sentido las asociaciones adquieren relevancia en el desarrollo de cadenas de valor, inclusivas en cada uno de sus eslabones, si se quiere generar desarrollo económico y social en sus territorios. Los mecanismos son múltiples y muchos requieren del desarrollo creativo, competencia señalada como clave para la formación de los nuevos profesionales y técnicos.

Finalmente, esto tiene un correlato que es la incidencia en la política pública, y hoy en día la asociatividad ha venido adquiriendo este rol. La mayoría de las evaluaciones sobre las dificultades de desarrollo de la asociatividad revelan como la legislación y la política pública es una barrera compleja de abordar. En ese sentido, así como se habla en los planes de desarrollo de la simplificación normativa para el desarrollo de los ecosistemas empresariales, también se requiere hacer realidad esto en lo público.

Y como se mencionó antes, los capítulos que siguen permitirán un viaje por estas problemáticas, apenas señaladas como importantes entre muchos otros temas que allí encontrarán. Es un trabajo que no comienza aquí, pero que continúa en el trabajo de actores sociales, actores públicos, y por supuesto en las asociaciones de municipios y otros esquemas asociativos que, en el desarrollo de su función, su éxito se reflejará en el cambio social en sus territorios.

## Bibliografía

Boisier, S. (2002). Actores, asociatividad y desarrollo territorial en la sociedad del conocimiento. (Acerca de la propuesta de "clusterización" del Estado de Minas Gerais, Brasil). REDES. Vol. 7, n. 2. (mayo-agosto), pp. 95-105.

Bozzano, H. (17 de Octubre de 2012). El territorio usado en Milton Santos y la inteligencia territorial en el GDR Inti: Iniciativas y perspectivas. Obtenido de Memoria Académica. Disponible en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.2636/ev.2636.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.2636/ev.2636.pdf)

Bustamante, S. (2006). Asociaciones de municipios en Colombia. Su importancia, aproximaciones a un diagnóstico, propuestas para su fortalecimiento, casos seleccionados. Federación Colombiana de Municipios - GIZ.

Contraloría General de la República (2009). Situación Actual de las Asociaciones de Municipios en Colombia En línea: [Microsoft Word - Estudio Asociación Municipios \(contraloria.gov.co\)](#)

Departamento Nacional de Planeación. (2018). Evaluación de la inversión pública en Colombia. Hacia una mayor eficiencia en el gasto.

Departamento Nacional de Planeación y Unión Temporal Economía Urbana y Servicios Especializados de Información – SEI (2018). Evaluación institucional y de resultados de las Áreas Metropolitanas y otros esquemas asociativos territoriales, con el fin de determinar los efectos de la asociatividad en términos de desarrollo económico y social. En línea: [Evaluacion\\_esquemas\\_asociativos\\_documento.pdf \(dnp.gov.co\)](#)

Departamento Nacional de Planeación. (2018). Evaluación institucional y de resultados de las Áreas Metropolitanas y otros esquemas asociativos territoriales, con el fin de determinar los efectos de la asociatividad en términos de desarrollo económico y social.

Departamento Nacional de Planeación. (2017). Bases para la gestión del sistema presupuestal territorial.

Departamento Nacional de Planeación. (2016) Contratos Plan. Un instrumento para la descentralización y el desarrollo en las regiones.

Departamento Nacional de Planeación. (2013). Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Esquemas%20Asociativos.%2012%20feb%20013.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (1996). Alcaldes y capacidad de gestión. Reporte sobre encuesta. Revista Planeación y desarrollo. Vol. XXVII, n. 3, (julio-septiembre), pp. 129-168.

Departamento Nacional de Planeación. (1995) Alcaldes y descentralización. Reporte sobre encuesta. Revista Planeación y desarrollo. Vol. XXVI, n. 2, (mayo), pp. 55-88.

Estupiñán Achury, L. (2012). Desequilibrios territoriales. Estudio sobre la descentralización y el ordenamiento territorial colombiano. Una mirada desde el nivel intermedio de gobierno. Universidad del Rosario. Ediciones Doctrina y Ley de Tesis Doctorales.

Holguín Holguín, M y Rodríguez Huertas, J. (2015). Alcances de la asociatividad territorial como eje de desarrollo local y regional, para los municipios del Valle de Tenza, en el departamento de Boyacá. Especialización en Gestión Pública. Universidad Nacional Abierta y a Distancia.

Le Galès, P. (1998). "Régulation, gouvernance et territoire", en Commaille, J. y Jobert, B. (dirs.): La régulation politique à paraître, Paris, Presses de Sciences Po.

Pavani, G., Estupiñán Achury, L. (2016). Déficit municipal y compleja circulación de la figura de la asociatividad territorial. Lectura comparada para comprender el caso colombiano. Civilizar, 16 (30) (enero-junio), pp. 21-50.

Pérez Burgos, J., Restrepo Rodríguez, S. (2018) Catastro como instrumento para el desarrollo territorial. Propuestas para la implementación de la política catastral del país. Revista de Ingeniería, 46, (enero), pp. 32-40.

Portilla Insuasty, H. (2018). La Asociatividad Territorial y su relación con la planificación del desarrollo Región Alto Patía, departamento de Nariño. Maestría Estudios Urbano-regionales. Universidad Nacional de Colombia.

Posada Arrubla, A., Campuzano, A. and Berrocal, A. (2017). Gestión territorial mediante estrategia de asociatividad para Casanare – Colombia. Actualidad y Divulgación Científica, 20 (2) (julio-diciembre), pp.445-456.

República de Colombia. Ministerio del Interior. (2012). El ABC de los esquemas asociativos. Ley 1454 de 2011.

República de Colombia. Ministerio del Interior y de Justicia (2011). Ley orgánica de ordenamiento territorial.

República de Colombia. Ministerio del Interior. (s/f) Compendio normativo en materia de ordenamiento territorial.

Restrepo Botero, D. (2015). Procesos de descentralización en Bolivia y Colombia. 1980-2005. Una propuesta de economía política espacial comparada. 1st ed. Bogotá: Colección Biblioteca del pensamiento en ciencias económicas.

Rodríguez María, Alberto José (2013). La asociatividad territorial en Colombia. Una caracterización de las asociaciones de municipios y las áreas metropolitanas, en cuanto a su función e impacto sobre el territorio. Universidad Politécnica de Cataluña. En línea: [La Asociatividad Territorial en Colombia. Una caracterización de las Asociaciones de Municipios y Áreas Metropolitanas en cuanto a sus funciones e impacto sobre el territorio. \(upc.edu\)](http://www.upc.edu)

Ruano de la Fuente, J. (2002). "La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico", Ponencia presentada al VI Congreso Internacional del CLAD, Lisboa, en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043411.pdf>

Serrano, C. (Noviembre de 2010). Política de desarrollo territorial en Chile. RIMSIP. Disponible en: [http://www.sociedadpoliticaspublicas.cl/archivos/BLOQUE1/Descentralizacion/Políticas\\_de\\_desarrollo\\_territorial\\_en\\_Chile.pdf](http://www.sociedadpoliticaspublicas.cl/archivos/BLOQUE1/Descentralizacion/Políticas_de_desarrollo_territorial_en_Chile.pdf)

## Las Asociaciones de Municipios:

Reto para el Desarrollo Territorial  
Agenda estratégica para los gobiernos locales

# Descentralización y desarrollo mediante esquemas de asociatividad territorial

Tendencia de la organización territorial en Colombia

Elaborado por:

Liliana Estupiñán Achury

## Descentralización y desarrollo mediante esquemas de asociatividad territorial

Tendencia de la organización territorial en Colombia

### Esquemas asociativos territoriales: una nueva racionalidad para la organización del territorio

La Constitución Política (C.P.) de Colombia de 1991 invoca en su artículo 1° los principios pilares que deben orientar e irradiar toda la organización territorial: Estado social de derecho, República unitaria, descentralizada y autonomía de sus entidades territoriales. Principios a los que deben agregarse el de democracia, pluralismo, dignidad humana, trabajo, solidaridad y prevalencia del interés general. La aplicación plena de estos principios, más la concreción y desarrollo de los instrumentos o las estrategias para la mejor administración de los territorios en clave social y democrática, es posible en el marco de la Constitución Política de 1991, y una forma para lograrlo es la asociatividad territorial.

Esta figura es una modalidad más o estrategia de colaboración o mancomunidad entre entidades territoriales para llevar a cabo el cúmulo de tareas a desarrollar en el marco del Estado unitario, social y de derecho establecido en la Constitución Política de 1991.

Es necesario recordar que las entidades territoriales en Colombia están plenamente identificadas en el artículo 286 de la Constitución Política: los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. Y, conforme el texto constitucional, podrán tener este carácter, las regiones y las provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y la Ley. Estas entidades territoriales serán objeto de los derechos establecidos en el artículo 287 de la Constitución Política, referidos al principio de la autonomía territorial: (i) gobernarse por autoridades propias, (ii) ejercer las competencias que les correspondan, (iii) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y (iv) participar en las rentas nacionales.

Por su parte, la asociatividad territorial no tiene un título o capítulo especial en el marco de la Constitución Política de 1991, pero algunos de sus artículos permiten el ejercicio de asociación o de creación de diversas opciones, distintas a la categoría de entidad territorial, para la mejor administración del territorio en mayor escala o hacen referencia a algunas de sus modalidades, por ejemplo, las áreas metropolitanas que ya estaban presentes en la institucionalidad territorial colombiana desde el año de 1968 o la región administrativa o de planificación (artículo 306 de la C.P.) o la nueva figura de la región metropolitana (Acto Legislativo 02 de 2020).

El que la asociatividad territorial no aparezca de forma expresa como un propósito de la Constitución de 1991, no significa que por vía legislativa orgánica u ordinaria o mediante otros actos también se permitan diversas opciones de colaboración y de mancomunidad de los territorios e incluso de diversas formas de asociatividad que no son objeto de este capítulo.

Dos artículos se invocan para efectos de impulsar esta importante estrategia de reagrupamiento de las entidades territoriales en clave de una mejor administración territorial para ciertos temas que permiten el hecho asociativo. El artículo 38 de la Constitución Política que garantiza el derecho a la libre asociación y, por supuesto, el artículo 285 que señala que fuera de la división general del territorio, habrá las que determine la Ley para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado.

Tal como se ha dicho, de manera expresa, en la Constitución se consagran las áreas metropolitanas, las regiones administrativas y de planificación, figuras previas y necesarias para la creación de la región como entidad territorial, e incluso la figura de la región metropolitana, creada por medio del Acto Legislativo No 02 de 2020 que modificó el Artículo 325 de la Constitución Política.

La institución asociativa ya se vislumbraba en la institucionalidad colombiana a lo largo de todo el siglo XX, pero con mayor contundencia desde el año 1968. Aun así, todavía le falta arraigo cultural para ser mayormente desarrollada. Incluso, antes de la Ley 1454 de 2011, varias normativas hacen referencia, fuera del texto político a esta estrategia territorial (haremos menciones en las partes correspondientes). Este capítulo concentrará su mirada tanto en la Constitución como en la Ley 1454 de 2011 o Ley orgánica de ordenamiento territorial - LOOT, Ley 1625 de 2013 o Ley que expide el régimen para las áreas metropolitanas y la Ley 1962 de 2019 o Ley de regiones.

28 Sin duda, la denominada LOOT, se dedica en buena parte de su articulado a tratar el tema del principio de la asociatividad territorial, su naturaleza, funcionamiento, modalidades y alcances. Algunos de sus artículos, en su versión inicial, fueron modificados por la Ley 1962 de 2019 o Ley de regiones. Dicha normatividad señaló que los esquemas asociativos son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio, y relacionó las siguientes opciones de esquemas: regiones administrativas y de planificación, las regiones de administración y gestión, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación y las asociaciones de municipios. Por su parte, el parágrafo del artículo 17, que en concordancia con lo previsto en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, previo la existencia de otras opciones de asociatividad territorial mediante la celebración de convenios interadministrativos o mediante la conformación de personas jurídicas de derecho público o de derecho privado.

Las opciones de asociatividad territorial a las que se hace referencia en este capítulo son exclusivas de entidades territoriales, plenamente relacionadas por la Ley 1454 de 2011. Son personas jurídicas independientes a las entidades territoriales que las constituyen, y, por lo tanto, tienen un margen de autonomía derivada (Covilla Martínez, 2019, pág. 245 y 246) autonomía que, por lo demás, no implica los mismos atributos del artículo 287 de la Constitución Política, correspondientes de manera exclusiva a las entidades territoriales. Al respecto Covilla (2019) afirma:

Al tratarse de entidades administrativas, lo primero que debe señalarse respecto de los EAT es que nos encontramos en presencia de personas jurídicas que son plenamente diferenciables de quienes los componen. Esta es una característica que individualiza a los EAT, pues existen otro tipo de asociaciones entre entidades territoriales diferentes de las de la LOOT que pueden constituirse sin necesidad de que nazca una nueva persona jurídica.

Fruto del principio de colaboración, bien podrían las entidades territoriales suscribir convenios con otras entidades territoriales para prestar servicios públicos o ejecutar obras de manera conjunta, tal como lo admite hoy el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, o el artículo 88 de la Ley 715 de 2001; sin embargo, la opción de escoger una nueva personería jurídica es también viable para solucionar determinadas necesidades de las entidades territoriales. (p. 243 y 244)

También es necesario resaltar, que algunas de ellas son de una jerarquía normativa superior, solamente pueden ser reglamentadas por Ley orgánica o tener algunos componentes políticos y de participación más amplios para efectos de formalización y creación, por ejemplo, las áreas metropolitanas (Ley 1625 de 2013) o la región administrativa y de planificación (Ley 1962 de 2019). Otras solamente requieren de normas ordinarias para efectos de su reglamentación (asociaciones de municipios (Ley 136 de 1994)), actos de voluntad debidamente protocolizados y autorizaciones de sus corporaciones político-administrativas.

En general, la asociatividad territorial puede verse desde diferentes perspectivas: como principio, como una aliada de la descentralización territorial, como un mecanismo para el desarrollo, la cohesión territorial, la gobernanza y la construcción colectiva de propósitos territoriales de arraigo constitucional y legal en el marco del Estado social y de derecho.

29 Este mecanismo de mancomunidad o de colaboración entre las entidades territoriales, está relacionado de forma directa con el principio de la descentralización. La Constitución Política de 1991 pretendió fortalecer la descentralización territorial o la distribución del poder en el territorio, propósito que llevaría al fortalecimiento de las entidades territoriales desde diversas perspectivas y a la configuración de varias alianzas para lograrlo. Dicha descentralización en el ámbito territorial, entendida, conforme lo anota la Corte Constitucional en la sentencia C-1051 de 2001 "como el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las entidades territoriales regionales o locales, las cuales se ejecutan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad." Corte Constitucional. (2001) C-1051 [MP. Jaime Araujo Rentería]

La asociatividad es fundamental para el logro del principio constitucional de la descentralización. "Descentralización por asociatividad", "mediante distintos mecanismos asociativos, las entidades territoriales colombianas pueden alcanzar su grado de descentralización, que, hasta ahora, les ha sido esquivo" (Betancur Escobar, 2013. p. 186)

En cualquier caso, existen unos parámetros básicos para identificar los "hechos asociativos" o las necesidades básicas para la creación de un esquema asociativo territorial, además del componente formal. Así se lee en el Decreto 740 de 2016 del DNP:

ARTÍCULO 2.2.13.2.4. Lineamientos básicos para la creación de un esquema asociativo. Previo a la constitución de un esquema asociativo, las entidades territoriales deberán tener en cuenta y documentar:

1. La identificación de las necesidades en común a satisfacer de sus territorios, los propósitos, las metas e intereses comunes de las entidades territoriales que se pretendan asociar.

2. Determinación del esquema asociativo que más se acomode a las necesidades de las entidades territoriales. Para el efecto, podrán contar con la asesoría del Ministerio del Interior.
3. Solicitud de facultades al Concejo Municipal o a la Asamblea Departamental para la conformación del esquema asociativo.
4. Formulación del plan de acción de planificación integral del territorio en donde se evidencie la integración y articulación de los planes de desarrollo de las entidades territoriales asociadas.

PARÁGRAFO. El Ministerio del Interior en virtud de sus competencias brindará la asesoría técnica y jurídica necesaria a las entidades territoriales en la promoción y divulgación para constituir un esquema asociativo y suscribir un Contrato Plan de asociatividad territorial. (Decreto 740, 2016)

De forma adicional, todos los demás requerimientos que establezca la Constitución o normas especiales. En todo caso, al ser instituciones de carácter público (asociaciones a las que hace referencia este capítulo), su régimen de contratación será el del Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública.

La Ley 1454 de 2011 o LOOT relacionó, de manera especial, los esquemas asociativos territoriales en la figura de los contratos o convenios plan. Según la normativa orgánica, la Nación podrá contratar o convenir con las entidades territoriales, con las asociaciones de entidades territoriales y con las áreas metropolitanas, la ejecución asociada de proyectos estratégicos de desarrollo territorial. De hecho, hace alusión expresa a que la Nación podrá contratar con las asociaciones de entidades territoriales y las áreas metropolitanas la ejecución de programas del Plan Nacional de Desarrollo cuando lo considere pertinente. Además de la priorización de recursos del Fondo de Desarrollo Regional en cabeza de los esquemas asociativos.

Como se puede observar, para el caso colombiano, existe una tendencia marcada a relacionar la estrategia de la asociatividad territorial con la implementación del Plan Nacional de Desarrollo y el principio de delegación, tal como lo establece el artículo 20 de la LOOT que señala que la Nación y los diferentes órganos del nivel central podrán delegar en las entidades territoriales o en los diferentes esquemas asociativos territoriales y en las áreas metropolitanas, por medio de convenios o contratos plan, atribuciones propias de los organismos y entidades públicas de la Nación, así como de las entidades e institutos descentralizados del orden nacional.

Por lo tanto, grandes propósitos están ligados a los esquemas asociativos territoriales: descentralización, delegación, cohesión territorial, gobernanza, Estado social de derecho en los territorios, desarrollo estratégico, paz, etc.

Así toma sentido la definición dada a los esquemas asociativos por el Departamento Nacional de Planeación (2013), cuando señala que se trata de:

(...) una relación legal entre dos o más entidades, mancomunadas sobre una base formal y contractual. En términos más amplios, una asociación involucra una estrecha colaboración entre dos o más instituciones o entidades, manteniendo cada una de ellas su autonomía y atendiendo, además, sus responsabilidades y derechos específicos dentro de dicha asociación. Al trabajar asociadamente con otras entidades, las instituciones suman sus recursos (técnicos, organizacionales, humanos, financieros entre otros), para atender propósitos comunes de desarrollo estratégicos y específicos". (p. 9)

O como lo define el profesor Covilla (2019):

"Los EAT de la LOOT son un grupo de entidades administrativas, (...) que se constituyen por una iniciativa voluntaria, que cumplen principalmente las funciones de prestación de servicios públicos, ejecución de obras y ejercicio de la función administrativa, y que tienen una incidencia en la organización territorial, pero sin alcanzar el rango de entidades territoriales. (...) Lo primero que se debe indicar es que los EAT del artículo 10 LOOT no son los únicos esquemas asociativos que se pueden crear en el ordenamiento jurídico colombiano. Además de los reseñados en la norma, bien pueden utilizarse asociaciones de entidades territoriales que se encuentren en otras normas, o bien podría el legislador, establecer nuevas." (p. 236 y 237)



Ilustración 6: Otras definiciones de asociatividad territorial

Fuente: elaboración propia con definición de

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/DEFINICION%20LEGAL%20Y%20FUNCIONAL%20DE%20LOS%20ESQUEMAS%20ASOCIATIVOS%20DE%20ENTIDADES%20TERRITORIALES%20EN%20COLOMBIA.pdf>

Figura 1



**Figura 2**

Fuente: elaboración propia con definición de

[http://www.redpilares.net/sobre-la-red/Documents/MEJ%C3%8DA\\_ARISTIZABAL\\_LA%20ASOCIATIVIDAD%20TERRITORIAL%20ESTRATEGIA%20PARA%20EL%20DESARROLLO%20EMPRESARIAL%20Y%20REGIONAL%20DE%20COLOMBIA.pdf](http://www.redpilares.net/sobre-la-red/Documents/MEJ%C3%8DA_ARISTIZABAL_LA%20ASOCIATIVIDAD%20TERRITORIAL%20ESTRATEGIA%20PARA%20EL%20DESARROLLO%20EMPRESARIAL%20Y%20REGIONAL%20DE%20COLOMBIA.pdf) [http://www.redpilares.net/sobre-la-red/Documents/MEJ%C3%8DA\\_ARISTIZABAL\\_LA%20ASOCIATIVIDAD%20TERRITORIAL%20ESTRATEGIA%20PARA%20EL%20DESARROLLO%20EMPRESARIAL%20Y%20REGIONAL%20DE%20COLOMBIA.pdf](http://www.redpilares.net/sobre-la-red/Documents/MEJ%C3%8DA_ARISTIZABAL_LA%20ASOCIATIVIDAD%20TERRITORIAL%20ESTRATEGIA%20PARA%20EL%20DESARROLLO%20EMPRESARIAL%20Y%20REGIONAL%20DE%20COLOMBIA.pdf)



**Figura 3**

Fuente: elaboración propia con definición de la Ley 1454 de 2011

De tal manera, que uno de los grandes propósitos de esta estrategia es la cohesión territorial, esto es, la articulación física, la equidad territorial, y el sentimiento de identidad y pertenencia a un territorio, muy vinculada con la definición dada por Pillet Capdepón, y otros autores en el 2013. Según el Observatorio de la Diversidad, Cohesión y el Desarrollo Territorial de Andalucía ODTA (2009) la cohesión territorial se puede definir como:

“un principio para las actuaciones públicas encaminadas al logro de objetivos como crear lazos de unión entre los miembros de una comunidad territorial (cohesión social) y favorecer su acceso equitativo a servicios y equipamientos (equidad/justicia espacial), configurar un auténtico proyecto territorial común (identidad) partiendo del respeto a la diversidad y a las particularidades, articular y comunicar las distintas partes del territorio y romper las actuales tendencias hacia la polarización y desigualdad entre territorios (de la Unión Europea o de España) aprovechando las fortalezas y rasgos inherentes de cada uno de ellos. Se trata, además, de buscar la cohesión o coherencia interna del territorio, así como la mejor conectividad de dicho territorio con otros territorios vecinos”. (p. 2)

Un concepto ligado inicialmente a la Comunidad Europea<sup>2</sup> que hoy trasciende con diferentes marcos epistemológicos y teóricos en América Latina. Aquí, el principio de cohesión territorial, en clave de asociatividad, impulsa la integración de los territorios teniendo en cuenta las políticas, las cosmovisiones, la interacción con la naturaleza, la perspectiva con respecto al desarrollo y el enfoque pluralista y diverso, tal como afirma Cabeza-Morales (2015). Así, la cohesión territorial en América Latina se entiende desde un enfoque social y cultural, más allá del enfoque meramente económico, productivo de simple descentralización o delegación. “Tales iniciativas de actuación territorial se circunscriben en la perspectiva de generar realidades desde el sur, las cuales, han surgido de manera reciente con la noción de buen vivir o vivir bien, asociada a la pretensión de la cohesión territorial, y que explica el empleo del concepto de vida plena como producto de la cohesión” (Cabeza-Morales, 2015).

De hecho, en América Latina existen redes de cooperación que trabajan en proyectos para combatir la desigualdad territorial por medio del principio de cohesión territorial, concretamente bajo la táctica del policentrismo, donde se fortalecen los centros urbanos aledaños a los territorios que se busca intervenir con el objetivo de establecer lazos que aumenten las posibilidades de empleo, de acceso a los servicios básicos, conectividad vial, mejor gestión de los recursos naturales y que a su vez permita una mejor interlocución de las autoridades locales para priorizar sus ejecuciones y atender las necesidades más sentidas de la población.

<sup>2</sup>“Por último, en lo que respecta al sentimiento de identidad y pertenencia a un territorio, el papel de la UE se dirigirá, desde el respeto al principio de subsidiariedad, a intensificar el sentimiento de ciudadanía común y de identificación con la propia UE y los valores culturales que la sustentan, como proyecto común de todos los habitantes de los Estados miembros; proyecto que excede lo político para extenderse a lo social y cultural. Todo ello desde el reconocimiento de la diversidad territorial como un valor positivo” (Rodríguez Mateos, Fernández Tabales, Pedregal Mateos, Pita López, & Zoido Naranjo, 2009) En el Tratado de la Comunidad Europea.

Artículo 16: Sin perjuicio de los artículos 73, 86 y 87, y a la vista del lugar que los servicios de interés económico general ocupan entre los valores comunes de la Unión, así como de su papel en la promoción de la cohesión social y territorial, la Comunidad y los Estados miembros, con arreglo a sus competencias respectivas y en el ámbito de aplicación del presente Tratado, velarán por que dichos servicios actúen con arreglo a principios y condiciones que les permitan cumplir su cometido. (Comunidad Europea, 1957)

En el tratado de Ámsterdam se nombra en repetidas oportunidades el principio de cohesión económica, social y territorial. El Tratado de Maastricht posibilitó la creación de un Fondo de Cohesión en 1993.

## La asociatividad territorial. Una cultura territorial por construir en Colombia. Marco histórico y comparado

### Marco histórico<sup>3</sup>

La asociatividad territorial se hace presente en el país en el siglo XX, por vía de la imitación de los modelos de ordenamiento territorial europeos. En especial, el modelo francés. Bajo el manto de la Constitución centralista de 1886, se contemplaron diversas formas de asociatividad territorial. Sin duda, la figura provincial es un antecedente del modelo de asociatividad (Estupiñán Achury, 2013). Dicha figura a manera de entidad territorial sucumbe con la reforma constitucional liberal de los años treinta y vuelve a reaparecer con toda la fuerza en las discusiones llevadas a cabo en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, a tal punto, que se considera que su agregación al posible listado de entidades territoriales dentro del artículo 286 de la carta, propició, en parte, el silencio que este texto político tuvo frente a la figura de las asociaciones municipales.

Sin duda, el Acto Legislativo No 3 de fecha 31 de octubre de 1910, es un antecedente importante de la figura de la asociatividad territorial. Dicho acto en su artículo 49 señaló que, para la mejor prestación de los servicios administrativos, los departamentos podrían establecer divisiones provinciales y otras. Por su parte, la Ley 88 de 1910, facultó a las Asambleas departamentales para la creación o supresión de provincias, teniendo en consideración el mayor incremento de los intereses locales, así como, la provisión de todo lo necesario para la ejecución de trabajos que interesen de forma conjunta a varios municipios y el señalamiento de los gastos que cada uno de ellos asumiría, previo el concepto de los respectivos Concejos Municipales (Osso Andrade, 2007. p, 21).

Por su parte, el Código Político y Municipal del año 1913, reiteró el papel de las Asambleas en materia de cooperación municipal al señalar que estas deberían proveer todo lo necesario para la ejecución de trabajos que interesen conjuntamente a varios municipios, además de señalar la parte de gastos que a cada uno de ellos ha de tocar, previo el parecer de los respectivos Concejos Municipales. (Estupiñán Achury, 2013, p. 136)

Asimismo, la Ley 19 de 1958, consagró la figura de la asociatividad territorial al señalar que el gobierno debería fomentar diversos sistemas para llevar a cabo la cooperación entre los vecinos de cada municipio.<sup>4</sup> Pero, sin duda es el Acto Legislativo No 1 del 11 de diciembre de 1968, el de mayor calado a la hora de hablar del inicial diseño de la asociatividad territorial en Colombia. Dicho acto, además de diversas normas de contenido territorial, contempló la creación de las áreas metropolitanas y de las asociaciones municipales. Asimismo, vislumbró a las asociaciones territoriales como entes de planificación subregional.

<sup>3</sup> En este numeral se utilizan insumos del texto: Estupiñán Achury, L. (2013). La asociatividad territorial. Estrategia central de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial en Colombia. Un pasado con pocos réditos y un futuro lleno de expectativas. En M. Restrepo Medina, & L. Estupiñán Achury (Edits.), Asociatividad territorial Enfoque comparado y análisis en el nuevo contexto de la organización territorial colombiana. Bogotá: Universidad del Rosario.

<sup>4</sup> "todo ello con el fin de: a) aumentar y mejorar los establecimientos de enseñanza y los restaurantes escolares; b) aumentar y mejorar los establecimientos de asistencia pública y los restaurantes populares;

Todos estos antecedentes llevaron a la creación del siguiente artículo constitucional que reconoce una nueva realidad urbana en Colombia:

ARTÍCULO 63. El Artículo 198 de la Constitución Nacional quedará así:

(...) Para la mejor administración o prestación de servicios públicos de dos o más municipios de un mismo departamento, cuyas relaciones den al conjunto las características de un área metropolitana, la Ley podrá organizarlos como tales, bajo autoridades y régimen especiales, con su propia personería, garantizando una adecuada participación de las autoridades municipales en dicha organización. Corresponde a las Asambleas, a iniciativa del Gobernador y oída previamente la opinión de los Concejos de los Municipios interesados, disponer el funcionamiento de las entidades así autorizadas (...) (Acto Legislativo 1, 1968)

Por otra parte, la asociación municipal, fue otra figura significativa, en la mencionada reforma constitucional. Esta preocupación llevó a agregar el segundo párrafo del artículo 63 que a su vez reformó el artículo 198, así:

(...) La Ley establecerá las condiciones y las normas bajo las cuales los Municipios puedan asociarse entre sí para la prestación de los servicios públicos. Las Asambleas, a iniciativa del Gobernador, podrán hacer obligatoria tal asociación, conforme a la Ley citada, cuando la más eficiente y económica prestación de los servicios así lo requiera. (Acto Legislativo 1, 1968)<sup>5</sup>

Siete años más tarde de la expedición de este Acto Legislativo, el Congreso Nacional reglamentó las asociaciones municipales mediante la promulgación de la Ley 1 de 1975, en la cual se estableció que dos o más municipios, aunque pertenezcan a distintas entidades territoriales, pueden asociarse para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, procurando el desarrollo integral de la región comprendida en sus términos territoriales. El objeto de la respectiva asociación podría estar determinado a un servicio específico u obra de interés común, o extenderlo a varios servicios municipales. También, a la planeación, financiación y ejecución de obras para la prestación y administración de tales servicios.

Dicha Ley contemplaba dos procesos de asociatividad, unos voluntarios y otros obligatorios, tal como se escribe a continuación:

c) Difundir prácticas de higiene y prevención contra las enfermedades; d) mejorar los sistemas de explotación agrícola; e) Construir viviendas populares y mejorarlas; f) Construir y mantener carreteras, puentes y caminos vecinales; g) Organizar cooperativas de producción, de distribución y de consumo; h) organizar bolsas de trabajo; i) Fomentar la difusión del deporte y de espectáculos de recreación y cultura. La misma normativa le encargó al gobierno el suministro de asistencia técnica para la promoción de los procesos de asociatividad, el establecimiento de subvenciones, incentivos económicos y tributarios". (Ley 19 de 1958). <sup>5</sup> Conforme la autorización dada por la Ley 61 de 1978, el presidente de la República expidió el Decreto 3104 de 1979, el cual transcribió la definición dada a estas por el Acto Legislativo y agregó los requisitos para su creación. En todo caso, era necesario el concepto del Departamento Nacional de Planeación sobre la constitución de una unidad territorial de tales características y la reiteración sobre las estrechas relaciones de orden físico, demográfico, económico, social y cultural que ameritan el necesario desarrollo integrado y la mejor prestación de los servicios públicos. Se autorizó la creación de las áreas metropolitanas cuyo núcleo principal sean los municipios de Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga y Pereira, así mismo como aquellas que reúna los mismos requisitos.

ARTICULO 6o. La Asociación voluntaria de municipios se concertará mediante acuerdos expedidos por los respectivos concejos municipales, en los cuales se aprobarán los estatutos de la entidad al convenir una asociación, los municipios interesados determinarán su organización, la forma de administración de sus bienes y servicios y la representación de los municipios asociados en los órganos de administración, con sujeción a las normas de la presente Ley.

ARTICULO 7o. La constitución de una asociación de municipios, o su vinculación a una ya existente, podría hacerse obligatoria por disposición de las asambleas departamentales a iniciativa del gobernador respectivo, cuando la más eficiente y económica prestación de los servicios públicos así lo requiera. Las asambleas, en el mismo acto que ordene la asociación, determinarán la forma de administrar los bienes y servicios que se le adscriban, la representación de los municipios asociados en sus órganos de administración y las medidas tendientes a hacer efectiva la orden de asociación, pudiendo para tal efecto, aplicar a favor de la entidad los auxilios o aportes con que el departamento contribuya a financiar las obras y servicios públicos que constituyan su objeto. (Ley 1, 1975)

Interesante figura la de la asociatividad obligatoria, tanto por el papel dado al nivel intermedio de gobierno para la organización de los servicios a prestar en el territorio de su jurisdicción como para fortalecer aquellos municipios cuyas capacidades económicas e institucionales fuesen insuficientes para el desarrollo de sus cometidos constitucionales y normativos.

36

Aparece, así, el Decreto reglamentario 1390 de 1976, que relacionó la figura asociativa con la creación de subregiones susceptibles de un desarrollo integral, en todo caso, un espacio regional con características físicas, sociales y económicas que lo hicieran apto para la formación y ejecución de los planes globales e integrales de desarrollo. También se habló de las asociaciones obligatorias por disposición de las asambleas departamentales y a iniciativa del gobernador respectivo, cuando la más eficiente y económica prestación de los servicios públicos así lo hubiesen requerido.

Infinidad de tareas, les adscribe el decreto estudiado a las asociaciones municipales. Este punto deja entrever, el importante papel que tenía dicha entidad en aquella época de ardua reflexión en torno de la planeación y la descentralización territorial. En general, se reiteran las tradicionales tareas constitucionales y se agregan diversas misiones necesarias para el desarrollo social y económico de los territorios asociados, así: planeación integral de la región; programas y estudios técnicos de las obras y servicios públicos de interés regional, tales como drenajes, aprovechamiento de tierras y de aguas, conservación, explotación e incremento de las reservas forestales y fluviales, generación y transmisión de energía eléctrica, prevención y control de incendios e inundaciones, seguridad colectiva, ensanches de represas, regulación del transporte, de redes telefónicas, acueductos, alcantarillado, centros asistenciales, educativos, sanitarios, hospitalarios, recreación cooperación al desarrollo y de programa y obras de interés regional y obras de fomento municipal.

Posteriormente es proclamado el Decreto 1333 de 1986 o Código de régimen municipal, que en sus artículos 324 a 346 desarrolló el tema, incluyendo algunas novedades en comparación con la Ley 1 de 1975. El texto inicial conservaba la existencia de asociaciones voluntarias y obligatorias, sin

embargo, la mayoría de estos artículos fueron reformados por la Ley 136 de 1994, la cual y de la mano del alcance del principio constitucional de autonomía territorial, apenas dejó vigentes a las asociaciones municipales voluntarias.

### Marco comparado de la asociatividad territorial

La mayoría de los Estados tienen un nivel local, intermedio y central de gobierno. Entre estos tres niveles de gobierno existen diversas opciones más, denominaciones y niveles competenciales con más o menor autonomía según la forma de Estado o el modelo territorial del que se trate (unitario, federal, regional, etc.). En principio, los Estados unitarios, como el colombiano, a pesar de las limitaciones propias del modelo para el nivel local (municipio) e intermedio de gobierno (departamento), con relación a las privilegiadas del nivel central o de las que podrían tener un nivel intermedio de gobierno en un modelo federal o regional (compuesto), tienen diversas tareas y funciones estatales a desarrollar en sus territorios, conforme el marco constitucional, legal y reglamentario. Muchas de las tareas a desarrollar en el nivel local o intermedio pueden llevarse a cabo de forma individual o bajo la inspiración de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, pero otras tantas, podrían desarrollarse en clave de asociatividad, cohesión o colaboración entre varias entidades territoriales. De igual a igual.

Antes que pensar en la supresión o fusión de entidades territoriales ante la imposibilidad de lograr las metas esperadas para sus habitantes o de fracasar con el sinnúmero de competencias a desarrollar o la falta de recursos, debería experimentarse, con éxito, las diversas figuras de asociatividad que trae la Constitución, la Ley orgánica o las diversas opciones permitidas por otras normas bajo el principio de voluntariedad y de autonomía territorial.

37

En general, es menos compleja la utilización de figuras de asociatividad que la posibilidad de supresión de municipios, de figuras territoriales locales o de nivel intermedio de gobierno. La figura municipal cuenta con todo el respaldo institucional e histórico en clave de democracia local, pensar en su supresión no es una opción, luego su pervivencia con lógicas más flexibles, autónomas y en clave de asociatividad territorial, cada día se hace más necesaria. Sin duda, la tendencia en materia de organización territorial es la figura de la asociatividad o mancomunidad.<sup>6</sup>

En este contexto, son más exitosas las figuras de asociación o mancomunidad que las mismas de fusión, "más que por argumentos jurídicos, por resistencias debidas a razones etnológicas, sociológicas y políticas. Justamente la tradición histórica de los entes locales –y en especial del municipio – lleva a la sociedad a identificarse con su administración municipal" (Pavani & Estupiñán, 2016). Vista la asociatividad territorial desde la perspectiva analizada en este capítulo, esto es, como una alianza entre entidades territoriales para el desarrollo de tareas constitucionales, legales y reglamentarias, en el marco de la descentralización y la autonomía territorial, se constituye en una gran estrategia de construcción del Estado en los territorios.

<sup>6</sup> Un mayor desarrollo en el artículo: Pavani, G. (2013). Dinámicas de unificación y cooperación entre entes territoriales en Europa. Aspectos de derecho comparado. En L. Estupiñán Achury, & M. Restrepo Medina (Edits.), Asociatividad territorial Enfoque comparado y análisis en el nuevo contexto de la organización territorial colombiana. Bogotá: Universidad del Rosario.

Un tenue acercamiento comparado da razón de la utilización de la figura de la asociatividad territorial en diversos modelos territoriales: unitario, federal o regional. Desde una perspectiva comparada existen diversos conceptos para referirse al mismo fenómeno y que tienen el mismo objetivo. Existen categorías como asociatividad, asociativismo, cooperación, entre otras, pero todas ellas hacen referencia a la búsqueda de mecanismos mancomunados para generar cohesión interinstitucional y territorial con miras al cumplimiento de objetivos comunes.

### Asociatividad Territorial en perspectiva comparada

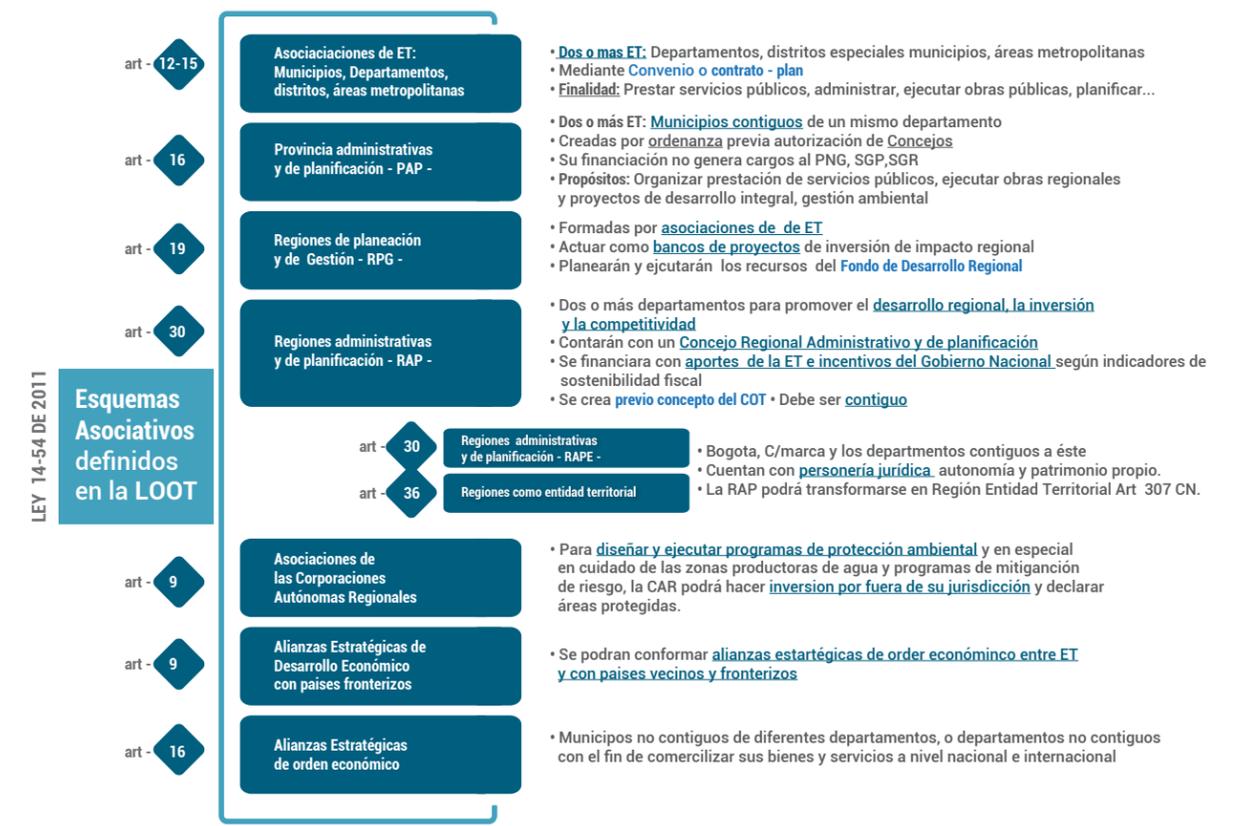
<b>España</b>	España: 44.1 de la LB44.1 de la LBRL: Mancomunidades: "Se reconoce a los municipios el derecho a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia"
<b>Portugal</b>	Según el Artículo 247: las parroquias podrán constituir asociaciones para la administración de los intereses comunes. Según el Artículo 253: los municipios podrán constituir asociaciones y federaciones para la administración de intereses comunes.
<b>Italia</b>	El artículo 30, apartado 1 del TUEL establece que "para desarrollar de forma coordinada funciones y servicios determinados, los entes locales pueden firmar convenios entre ellos". Asociaciones de municipios como la Asociación Nacional de Municipios Italianos(Anci)
<b>Alemania</b>	Alemania: Artículo 28: Unión de municipios: Gemein-deverbände con derecho de autonomía Artículo 28.1: Kreise.
<b>Francia</b>	Francia: CGCT - L.5212-1: Syndicatsintercommunaux: gestión conjunta de funciones administrativas CGCT - L.5210-1: Établissementpublic de coopérationintercommunale: agrupaciones de municipios.
<b>Reino Unido</b>	Reino Unido: Public Sector Consortium, Joint Committees, Public Private Partnership, Community Interest Company, Joint Venture, Partnering Contract.

**Ilustración 7:** Asociatividad Territorial en Perspectiva Comparada  
**Fuente:** elaboración propia

<sup>7</sup> España: 44.1 de la LB44.1 de la LBRL: Mancomunidades: Mancomunidades 141.3 Asociaciones de municipios 43. LBRL: Áreas Metropolitanas  
Portugal: Según el Artículo 247: las parroquias podrán constituir asociaciones para la administración de los intereses comunes. Según el Artículo 253: los municipios podrán constituir asociaciones y federaciones para la administración de intereses comunes.  
Italia: El artículo 30, apartado 1 del TUEL establece que "para desarrollar de forma coordinada funciones y servicios determinados, los entes locales pueden firmar convenios entre ellos".  
Alemania: Artículo 28: Unión de municipios: Gemeindevverbände con derecho de autonomía Artículo 28.1: Kreise.  
Francia:CGCT - L.5212-1: Syndicatsintercommunaux: gestión conjunta de funciones administrativas CGCT - L.5210-1: Établissementpublic de coopérationintercommunale: agrupaciones de municipios.

### Descentralización por asociatividad territorial, nueva tendencia territorial en Colombia. Esquemas asociativos

La Ley 1454 de 2011 o LOOT estuvo centrada en impulsar la asociatividad territorial, esto es, diversas alianzas estratégicas de entidades territoriales con miras a lograr el desarrollo autónomo y autosostenible de las comunidades, cuyo gran objetivo es producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas, que no impliquen una reestructuración del Estado ni su institucionalización, sino procesos complementarios para apoyar y fomentar las instituciones existentes.



**Ilustración 8:** Esquemas Asociativos definidos en la LOOT  
**Fuente:**

DNP:<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/DEFINICI%C3%93N%20LEGAL%20Y%20FUNCIONAL%20DE%20LOS%20ESQUEMAS%20ASOCIATIVOS%20DE%20ENTIDADES%20TERRITORIALES%20EN%20COLOMBIA.pdf>

Reino Unido: Public Sector Consortium, Joint Committees, Public Private Partnership, Community Interest Company, Joint Venture, Partnering Contract.

Interesante clasificación realizada por Covilla, sobre los esquemas asociativos referenciados en la Ley 1454 de 2011, los cuales se pueden clasificar en tres categorías: "asociaciones de entidades territoriales, entidades administrativas supraterritoriales y una estructura administrativa entre diferentes niveles territoriales, atendiendo su composición" (p. 261).

En la primera categoría ubica a las asociaciones de municipios, asociaciones de distritos especiales y asociaciones departamentales, según Covilla, estas "operan en un mismo nivel territorial. Por ello la figura que se crea no tiene vocación de supraterritorialidad, sino de acuerdo entre las entidades del mismo nivel" (p. 261).

La segunda o entidades administrativas supraterritoriales, caracterizadas por:

"constituir un nivel de organización administrativa superior de las entidades territoriales que las conforman. En esa medida, las provincias administrativas y de planificación y las áreas metropolitanas se encuentran en un nivel administrativo superior al de los municipios, y las regiones administrativas y de planificación se hallan en uno superior al de los departamentos. (...) La clasificación que en este trabajo se hace va en esa misma dirección, puesto que estas entidades administrativas supraterritoriales son más "sólidas" y con vocación de permanencia que las asociaciones de entidades territoriales que se pueden constituir para propósitos particulares. Sin embargo, la única referencia jurídica expresa a esta supra territorialidad, por lo menos en cuanto a jerarquía normativa, la contiene el artículo 32 de la Ley 1625 de 2013 que señala que los acuerdos y decretos metropolitanos se encuentran en un nivel superior al de los dictados por los municipios, por lo que, en principio, respecto de las otras dos entidades administrativas no existe expresamente tal superioridad normativa" (p. 264).

Y en la tercera categoría, estarían otros tipos de asociaciones territoriales consagradas en la LOOT: Asociaciones de áreas metropolitanas, alianzas estratégicas de orden económico, esquemas asociativos fronterizos y asociación de entidades territoriales.

### Región administrativa y de planificación

La Ley 1454 de 2011 reglamentó, de forma inicial, el artículo 306 de la Constitución Política; esto es, la región administrativa y de planificación y, de paso, la figura de la RAPE. La reglamentación de esta modalidad de asociatividad territorial fue de bajo vuelo, en consideración a los mejoramientos institucionales y fiscales que tuvo la figura de las áreas metropolitanas en la última Ley orgánica (Ley 1625 de 2013) y de lo esperado en manera de impulso regional para Colombia. Estas limitaciones se pretendieron superar posteriormente con la expedición de la Ley de regiones o Ley 1962 de 2019 que además de definir esta figura de asociatividad territorial, identificó la figura de los hechos regionales, esto es:

**Art. 3o. Hecho Regional.** 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). (Ley 1962 de 2019)

Esta misma Ley, habló del mecanismo de creación de esta modalidad de asociación territorial a partir de la autorización de sus Asambleas Departamentales, el previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado y la celebración del correspondiente convenio entre gobernadores de dos o más departamentos. Al definir los hechos regionales, señaló sus funciones y amplió el abanico de financiación, derogando la limitación de recursos establecida de forma inicial por la Ley 1454 de 2011. Según la nueva normativa, las RAP - RAPE o regiones administrativas y de planificación, se financiarán con los propios recursos de que dispongan las entidades territoriales que la conforman, los recursos provenientes del crédito público, cofinanciación del Presupuesto General de la Nación y de otras fuentes de financiación territorial, las donaciones en su favor y los demás que considere la Ley. Además, la misma normativa señala la posibilidad de que el gobierno pueda asignar una partida en las leyes del Presupuesto General de la Nación anual, que tenga como objetivo la correspondiente financiación de proyectos de inversión.

Las posibles regiones como entidades territoriales o como otro nivel intermedio de gobierno, tuvieron que esperar casi treinta años para ver su precaria reglamentación en una Ley orgánica. Hoy caminan y con dificultades algunas regiones administrativas y de planificación, paso previo para la configuración de la región como entidad territorial (de la RAP a la RET).

Es importante recordar, que el modelo territorial de 1991 previó un proceso de regionalización lento, esto es, de regiones administrativas y de planificación (RAP - art. 306) a regiones como entidades territoriales (RET - art- 307). De hecho, solamente hasta la Ley 1454 de 2011 o Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, se habló, en el marco de la asociatividad territorial, de la figura de la región administrativa y de planificación (RAP), por cierto, bastante mermada, tanto en los aspectos institucionales como en los económicos. Situación aparentemente superada con la expedición de la Ley 1962 de 2019.

Con este panorama y el precario impulso dado por la Ley 1454 de 2011 o LOOT, hoy Colombia presenta un listado de regiones administrativas y de planificación (RAP) con futura vocación de entidad territorial, como lo dispone la Ley 1962 de 2019: Región Administrativa de Planificación Especial: Región Central; Región Administrativa de Planificación: Caribe; Región Administrativa de Planificación: Eje cafetero, y, Región Administrativa de Planificación: Pacífico. En proceso de creación la Región Administrativa de Planificación: Córdoba - Noroccidente, la Región Administrativa de Planificación: Gran Santander y Región Administrativa de Planificación: Amazonas.

La nueva Ley de regiones dotó a esta instancia de asociatividad de algunos recursos significativos (este era uno de sus grandes problemas y limitaciones), identificó el concepto de hecho regional y el papel que deben realizar, sin duda avances, frente al cantinflesco panorama que tenía la figura en la Ley 1454 de 2011. En cualquier caso, en lógica de planificación o en el futuro escenario de entidad territorial, una figura que aún debe hacer un recorrido complejo en la frustrada pretensión regionalista del Estado unitario colombiano.

En la misma línea, la nueva Ley de regiones establece los requisitos para la conversión de la RAP en RET o de la región administrativa y de planificación en región como entidad territorial, muy a tono con el artículo 307 de la Constitución Política, pero muy lejano del papel y de la autonomía territorial que establece para las entidades territoriales el artículo 287 del texto político. En otras palabras, existe la posibilidad de creación de una nueva entidad territorial, pero de menor vuelo en comparación con las atribuciones o nivel de autonomía del que disfrutaban las demás divisiones político-administrativas en Colombia.

De hecho, esta nueva Ley de regiones por lo menos avanzó frente al vergonzoso artículo 36 de la Ley 1454 de 2011, que apenas mencionaba una futura Ley que estableciera las condiciones para la transformación de RAP en RET.

Según el artículo 9º de Ley 1962 de 2019, la RAP-RAPE se puede convertir en RET, conforme los siguientes requisitos:

42

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 alcaldes, 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 Territorial 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.
  - La solicitud deberá ser presentada al Congreso de la República, acompañada del proyecto de Ley respectivo.
3. La Región Administrativa y de Planificación (RAP) debe haber funcionado como tal al menos durante cinco (5) años.
4. Concepto previo de la Comisión de Ordenamiento Territorial.

5. La decisión tomada por el Congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos que conforman la región. (Ley 1962, 2019)

La misma normativa orgánica establece los mismos recursos y las mismas limitaciones de financiación dadas para la Región Administrativa y de Planificación.

Así como están las cosas, estas regiones tendrán que caminar mucho en Colombia para lograr una verdadera consolidación institucional. En todo caso, estas instancias de asociatividad territorial han tenido más dificultades que oportunidades en el marco de un modelo territorial que aún no vislumbra el papel trascendental de estos niveles intermedios de gobierno y del proceso de regionalización para Colombia. (Tuirán, 2019).

### Núcleos urbanos y áreas metropolitanas

La Constitución Política de 1991 reitera la figura de las áreas metropolitanas y confía en una Ley orgánica su correspondiente reglamentación. Anota la Constitución en su artículo 319:

**Cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran, y, si es del caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano.**

La Ley de ordenamiento territorial adoptará para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial; garantizará que en sus órganos de administración tengan adecuada participación las respectivas autoridades municipales; y señalará la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios.

Cumplida la consulta popular, los respectivos alcaldes y los concejos municipales, protocolizarán la conformación del área y definirán sus atribuciones, financiación y autoridades, de acuerdo con la Ley.

Las áreas metropolitanas podrán convertirse en distritos conforme a la Ley.

La Ley 1625 de 2013 las identifica como entidades administrativas de derecho público, integradas conforme lo señala la Constitución, por un conjunto de dos o más municipios (de un mismo departamento o por municipios pertenecientes a varios departamentos) vinculados a un municipio núcleo (en principio, capital de departamento o el municipio que tenga en primer término mayor categoría) por hechos metropolitanos e interrelaciones territoriales en lo ambiental, económico, social, demográfico, cultural, tecnológico, entre otros. La finalidad de este esquema asociativo está dada en la búsqueda del desarrollo sustentable, desarrollo humano, ejecución de obras de infraestructura vial y proyectos de interés social, ordenamiento territorial y prestación de servicios públicos.

43

Como entidades administrativas de derecho público, cuentan con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonio propio y régimen administrativo y fiscal especial.

La Ley establece un listado de competencias y de funciones de esta figura de asociatividad territorial. Sobre estas últimas, por ejemplo, la identificación de los hechos metropolitanos; la formulación y adopción del plan integral de desarrollo metropolitano; la formulación del plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial; la coordinación en su respectivo territorio del Sistema Nacional de Vivienda Interés Social y la adopción de políticas para el desarrollo del programa metropolitano de vivienda; la coordinación, racionalización y gestión de los servicios públicos de carácter metropolitano a manera de subsidiariedad; el ejercicio de funciones y competencias en materia ambiental; la suscripción de contratos o convenios plan; la ejecución de obras; movilidad regional; autoridad de transporte público y muchas más, incluidas las que sean atribuidas por disposición legal o delegación.

Como se puede observar el listado de competencias y funciones es generoso e incluso pueden coordinar en lógica de supra territorialidad a las entidades que la constituyen en algunos aspectos concretos y de necesaria armonización. Los planes de desarrollo deben estar en sintonía con el nacional. En todo caso, un modelo especial de asociatividad que tiene mayor importancia que el regional o el local en tema competencial y de recursos. Incluso, al igual que el regional, tienen vocación de mutación en entidad territorial o de distrito metropolitano, tal como lo anota el artículo 36 de la normativa orgánica.

44 Su creación, conforme lo previsto por la Constitución y su correspondiente reglamentación, tal como lo establece el artículo 8º de la Ley. Se resalta el tema democrático o político, en tanto, se hace necesaria la mayoría de los votos de cada uno de los municipios interesados en la creación del área metropolitana y que la participación ciudadana corresponda al menos a la cuarta parte de la población registrada en el respectivo censo electoral. Protocolización en la notaría primera e incluso conceptos de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado y de la Cámara sobre la conveniencia, oportunidad y demás aspectos relevantes sobre la construcción del área.

Sin duda, uno de los grandes avances de esta normativa, además de competencias, funciones, organización, definición del concepto de hecho metropolitano, esto es, aquellos fenómenos económicos, sociales, tecnológicos, ambientales, físicos, culturales, territoriales, políticos o administrativos que afecten o impacten de manera simultánea a los municipios que integran el área metropolitana, es el componente fiscal o el músculo financiero para hacerla viable o posible. Aspecto del que adolecen la mayoría de los esquemas asociativos territoriales.

En materia fiscal esta norma orgánica señala que el área metropolitana tendrá un patrimonio y rentas, constituido por:

- a. El producto de la sobretasa del dos por mil (2 X 1.000) sobre el avalúo catastral de los inmuebles ubicados en la jurisdicción de la respectiva área metropolitana, de conformidad con el artículo 317 de la Constitución Política;

- b. El porcentaje de los aportes de participación con destino a la financiación de las funciones de las áreas metropolitanas que establezcan los acuerdos municipales, de conformidad con el artículo 25 de la Ley 1454 de 2011;
- c. Las contribuciones, tasas, derechos, tarifas y multas por concepto del uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables;
- d. Las sumas recaudadas por concepto de la contribución de valorización por la ejecución de obras de carácter metropolitano;
- e. Los recursos provenientes de tasas, tarifas, derechos, multas o permisos que perciba en ejercicio de la autoridad de transporte, u otras autoridades que le hayan sido otorgadas o reconocidas;
- f. Las partidas presupuestarias que se destinen para el área metropolitana en los presupuestos nacionales, departamentales, distritales, municipales o de las entidades descentralizadas del orden nacional, departamental, distrital o municipal;
- g. El producto del rendimiento del patrimonio o de la enajenación de sus bienes;
- h. Los recursos que establezcan las leyes, ordenanzas y acuerdos;
- i. Las donaciones que reciban de entidades públicas o privadas;
- j. Las sumas que reciban por la prestación de servicios;
- k. Transferencias del sector eléctrico cuando a ello hubiere lugar;
- l. Los ingresos que reciba en desarrollo de proyectos y contratos de concesión;
- m. Los recursos provenientes de la participación en plusvalía que se genere por la ejecución de obras que adelanten las áreas metropolitanas, según los planes integrales de desarrollo metropolitano y de conformidad con las leyes vigentes;

En todo lo demás, se observa una apuesta institucional por este mecanismo de asociatividad en el ámbito urbano y regional.

Finalmente, hay que señalar que el Artículo 15 de la Ley 1454 de 2011, también hace referencia a la figura de las Asociaciones de las Áreas Metropolitanas. Dos o más Áreas Metropolitanas de un mismo departamento o de varios departamentos, podrán asociarse para organizar conjuntamente las mismas funciones señaladas para la mayoría de los esquemas, esto es, prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias. Dicha asociación deberá llevarse a cabo mediante un convenio o contrato-plan suscrito por los directores de las áreas metropolitanas respectivas, previamente autorización de sus correspondientes juntas metropolitanas.

45

También se anota que el convenio o contrato-plan se asimilará para los efectos legales a un convenio interadministrativo, en el cual se establecerán las competencias específicas para delegar o transferir entre las distintas entidades territoriales, según el ámbito de su objeto.

### Provincias administrativas y de planificación PAP

Se hace referencia a las provincias administrativas y de planificación, un esquema creado en la Ley 1454 de 2011. Por lo tanto, entidades administrativas diferentes a las señaladas en el listado de entidades territoriales del artículo 286 de la Constitución Política.

La provincia administrativa o de planificación PAP es definida por la normativa orgánica como la unión de dos o más municipios geográficamente contiguos de un mismo departamento, constituidas mediante ordenanza por solicitud de los alcaldes municipales, los gobernadores o del diez por ciento (10%) de los ciudadanos que componen el censo electoral de los respectivos municipios, con el propósito de organizar conjuntamente, tal como lo señala el artículo 16 de la Ley 1454 de 2011, la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y la ejecución de proyectos de desarrollo integral, así como la gestión ambiental. La Asamblea será la responsable de creación, previa autorización de los Concejos Municipales.

Para su financiación deberán tener en cuenta los parámetros de la Ley 617 de 2000 y 819 de 2003 y, tal como se reitera en la norma orgánica, para la mayoría de los esquemas municipales, aquellas no generarán cargos ni al presupuesto General de la Nación, ni al Sistema General de Participaciones, ni al Sistema General de Regalías.

### Algunos aportes sobre la naturaleza jurídica de las asociaciones municipales

La Ley 136 de 1994 señala que dos o más municipios de uno o más departamentos, se podrán asociar tanto para la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas, como para el impulso del desarrollo integral de sus territorios y la colaboración en la ejecución de obras públicas. Dicho texto reitera que son entidades administrativas de derecho público con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que las conforman, regidas por sus propios estatutos y acreedoras para el desarrollo de sus objetivos de los mismos derechos, privilegios, exenciones, y prerrogativas otorgadas por la Ley a los municipios.

En esta norma solamente se habla de asociaciones voluntarias y se suprime el concepto de obligatorias. Dicha voluntariedad surge a partir de la firma de un convenio, previa autorización de sus respectivos Concejos. En todo caso, un instrumento en donde queden claros los estatutos, el objeto, el tiempo por el cual se pactan, los órganos de administración y de representación legal. La asociatividad no mengua el principio de la autonomía territorial de los municipios asociados, eso sí se reitera que están obligados a cumplir los estatutos, reglamentos y decisiones adoptadas por las directivas.

La organización responde a una estructura societaria, es decir que los órganos que las componen son la asamblea general de socios, la junta directiva y el director ejecutivo encargado de la representación legal de la persona jurídica.

Esta figura administrativa, también encuentra sustento en la Ley 489 de 1998 mediante la cual se dictaron normas sobre la organización y el funcionamiento de las entidades del orden nacional; sin embargo, y tal como lo reitera el Consejo de Estado, "el legislador al establecer el ámbito de su aplicación y el régimen de las entidades descentralizadas, hace extensiva a las territoriales la aplicación de las reglas relativas a los principios de la función administrativa, sobre las características y régimen de ellas."

Así se pronunció el Consejo de Estado sobre su categoría de entidad descentralizada indirecta:

**"En virtud de lo anterior, la Sala considera que las entidades territoriales, mediante la figura de la asociación prevista en el artículo 95 de la Ley 489, pueden conformar con la categoría de entidades descentralizadas indirectas, entidades cuya naturaleza jurídica sea la de personas jurídicas sin ánimo de lucro" (Consejo de Estado, Sala de consulta y servicio civil, C.E. 1291 de 2000).**

Con respecto al régimen jurídico aplicable la misma sentencia afirmó lo siguiente:

**"El régimen legal aplicable a las personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación exclusiva de entidades públicas, es el previsto en el Código Civil para ese tipo de entidades, y en general en el Derecho Privado, salvo en lo concerniente a las materias expresamente señaladas por la Corte Constitucional, esto es, el ejercicio de potestades públicas, régimen de los actos unilaterales, contratación, controles y responsabilidad, que están sometidas al derecho público." (Consejo de Estado, Sala de consulta y servicio civil, C.E. 1291 de 2000).**

A su vez, La Corte Constitucional se pronunció al respecto en Sentencia C-671 de 1999:

**"[...] Las características de persona jurídica sin ánimo de lucro y la sujeción al derecho civil se entienden sin perjuicio de los principios y reglas especiales propios de la función administrativa establecidos en el artículo 209 de la Constitución, que para el derecho civil y normas complementarias no resultan de aplicación estricta e imperativa." (Corte Constitucional. Sentencia C-671/99)**

Aunque la voluntariedad es la regla de constitución de asociaciones territoriales, es importante anotar que el artículo 19 de la Ley 617 de 2000 establece que cuando los municipios incumplan los límites de gastos de funcionamiento señalados en la respectiva Ley, deberán adelantar durante una vigencia un programa de saneamiento fiscal. Si a la finalización de dicho programa, el municipio no ha cumplido los límites establecidos, la Oficina de Planeación Departamental o el organismo que haga sus veces, someterá a consideración del Gobernador y de la Asamblea un informe sobre la situación financiera del municipio, con miras a que dicha corporación pública ordene la adopción de un nuevo plan de ajuste, modalidades especiales de contratación y la asociación con otros municipios para la prestación de los servicios a su cargo, la ejecución de obras o el cumplimiento de sus funciones

administrativas. Nuevamente transcurrido el término señalado por la corporación sin la superación de las metas, la Asamblea podrá determinar la fusión del municipio, a iniciativa del Gobernador.

Por otra parte, el Artículo 88 de la Ley 715 de 2001 señala que “las entidades territoriales podrán suscribir convenios de asociación con objeto de adelantar acciones de propósito común, para la prestación de servicios, para la realización de proyectos de inversión, en cumplimiento de las funciones asignadas o para la realización de actividades administrativas. La ejecución de dichos convenios para la prestación conjunta de los servicios correspondientes deberá garantizar la disminución de los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales asociadas y la racionalización de los procesos administrativos”. La obligatoriedad se señala para el tiempo en que debe durar la prestación de servicios asociada, esto es, no menor de cinco años “durante los cuales la gestión, administración y prestación de los servicios, estará a cargo de una unidad administrativa sin personería jurídica con jurisdicción interterritorial”.

No se puede finalizar este recorrido jurídico sin la nueva redacción que trae el artículo 14 de la nueva LOOT, sobre la definición del esquema asociativo municipal, así:

**Dos o más municipios de un mismo departamento o de varios departamentos, podrán asociarse administrativa y políticamente para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias, mediante convenio o contrato-plan suscrito por los alcaldes respectivos, previamente autorizados por los Concejos Municipales o Distritales y para el ejercicio de competencias concertadas entre sí en un marco de acción que integre sus respectivos planes de desarrollo en un modelo de planificación integral conjunto.**

Hay que reiterar que la norma orgánica las identifica como entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman. Igualmente, que ninguna de ellas podrá generar gastos de funcionamiento adicionales con cargo a su presupuesto o al presupuesto general de la Nación, ni incrementar la planta burocrática de las respectivas entidades que la conforman.

### **Otros mecanismos de asociatividad territorial de la Ley 1454 de 2011: Asociaciones de departamentos y asociaciones de distritos especiales**

Asociaciones de dos niveles distintos. La asociación de departamentos, tal como está estipulada (Artículo 12 de la Ley 1454 de 2011) se diferencia plenamente de la región administrativa y de planificación, por cuanto no tiene vocación de entidad territorial y no requiere de todos los requisitos previstos para la creación de la RAP. Se trata de esquema asociativo entre dos o más departamentos para la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias, mediante convenio o contrato-plan suscrito por los gobernadores respectivos, previamente autorizados por las asambleas departamentales y para el ejercicio de competencias concertadas entre sí en un marco de acción que integre sus respectivos planes de desarrollo en un modelo de planificación integral conjunto (se sigue la letra del artículo).

Por su parte, la asociación de Distritos Especiales se lleva a cabo para los mismos fines señalados para la asociación de departamentos y mediante el mismo instrumento de creación (Artículo 13 de

la Ley 1454 de 2011). El respectivo convenio o contrato-plan deberá configurar un modelo de desarrollo y planificación integral conjunto que será suscrito por los Alcaldes Mayores de cada Distrito, previamente autorizados por sus respectivos Concejos y estará enmarcado en un plan de acción de mediano plazo.

Estos dos esquemas de asociatividad son entidades de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de las entidades que los conforman. Igualmente, tienen serias limitaciones fiscales, esto es, no pueden generar gastos de funcionamiento adicionales con cargo al presupuesto general de la Nación, ni incrementar la planta burocrática de las respectivas entidades que las conforman.

### **¿Y la Región Metropolitana de Bogotá - Cundinamarca?**

Tema de actual discusión es el Acto Legislativo 02 de 2020, por medio del cual se modifica el artículo 325 de la Constitución Política de 1991 y se dictaron otras disposiciones. El anterior artículo 325 hablaba de la posibilidad de creación del área metropolitana de Bogotá con los municipios circunvecinos y una región con otras entidades territoriales de carácter departamental.

Conforme la letra del nuevo artículo 325 de la Constitución Política se creó la región metropolitana de Bogotá - Cundinamarca como una entidad administrativa de asociatividad regional de régimen especial, cuyo objeto está dado en garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo sostenible y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo. Dicha asociación se puede constituir entre el Distrito Capital, la Gobernación del departamento y los municipios de Cundinamarca cuando existan los hechos de región metropolitana que permitan o inviten a la alianza o mancomunidad estratégica.

Este esquema asociativo también tendrá vocación supraterritorial, en tanto el mismo artículo señala que las decisiones de la Región Metropolitana tendrán jerarquía sobre las del Distrito, las de los municipios y las del departamento en los temas objeto de su creación. Sin embargo, reitera el principio de autonomía territorial para las entidades territoriales que la conforman y la no incorporación de los municipios con el Distrito Capital. En todo caso, el Concejo Distrital y la Asamblea Departamental deberán autorizar el ingreso de Bogotá y el Departamento a la Región Metropolitana de Bogotá - Cundinamarca. ¿Y los Concejos Municipales?

Finalmente, será una Ley orgánica la que deberá reglamentar esta nueva figura asociativa, participación y consulta popular, que se supone reiterará los mínimos exigidos para la creación de un área metropolitana en la Ley 1625 de 2013 y los avances y las bondades que trae esta normativa en varios aspectos, incluso los de carácter fiscal.

En cualquier caso, no podrá afectarse el principio de autonomía territorial (Artículo 287 de la Constitución Política), para los municipios asociados. Así la nueva Ley orgánica deberá establecer un sistema de toma de decisiones democrático y de igualdad, entre otros, por la eliminación de la figura del municipio núcleo y del no derecho al veto. Organización, administración, hechos metropolitanos, competencias, funciones, mecanismos de financiación, participación, delegación, relación con la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR, control político de las corporaciones político-administrativas de los municipios que la integran, entre otros aspectos, serán objeto de la

nueva normativa orgánica. Por supuesto, también deberá contemplar la relación de esta Región Metropolitana con la Región Administrativa y de Planificación - RAPE (esquema asociativo conformado por Bogotá, Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima) que lleva un importante recorrido y que hace parte de una escala mayor en materia de asociatividad, en el marco de la Región Administrativa y de Planificación (Artículo 306 de la Constitución Política).

## Bibliografía

Betancur Escobar, L. I. (2013). Descentralización por asociatividad. En L. Estupiñán Achury, & M. Restrepo Medina (Edits.), *Asociatividad territorial: Enfoque comparado y análisis en el nuevo contexto de la organización territorial colombiana*. Bogotá, Colombia: Universidad del Rosario.

C-1051 [MP. Jaime Araujo Rentería] (Corte Constitucional 4 de Octubre de 2001).

Cabeza-Morales, I. (2015). *Cohesión Territorial: Organización para reducir los desequilibrios territoriales*. Bitácora Urbano Territorial. doi:<http://dx.doi.org/10.15446/bitacora.v1n25.40147>

Comunidad Europea. (1957). *Tratado constitutivo de la Comunidad Europea*. Roma.

Congreso de la República de Colombia. (1975). Ley 1, 1975. *Diario Oficial*. Obtenido de <https://www.lexbase.co/lexdocs/indice/1975/l0001de1975>

Congreso de la República de Colombia. (1994, junio 2). Ley 136 de 1994. *Diario Oficial*. Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/Ley\\_0136\\_1994.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/Ley_0136_1994.html)

Congreso de la República de Colombia. (1998, diciembre 29). Ley 489 de 1998. *Diario Oficial*. Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/Ley\\_0489\\_1998.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/Ley_0489_1998.html)

Congreso de la República de Colombia. (2001, diciembre 21). Ley 715 de 2001. *Diario Oficial*. Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/Ley\\_0715\\_2001.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/Ley_0715_2001.html)

Congreso de la República de Colombia. (2011, junio 28). Ley 1454 de 2011. *Diario Oficial*. Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/Ley\\_1454\\_2011.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/Ley_1454_2011.html)

Congreso de la República de Colombia. (2013, abril 29). Ley 1625 de 2013. *Diario Oficial*. Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/Ley\\_1625\\_2013.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/Ley_1625_2013.html)

Congreso de la República de Colombia. (2019, junio 28). Ley 1962 de 2019. *Diario Oficial*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=96110>

Congreso de la República de Colombia. (2020, julio 22). Acto Legislativo 02 de 2020. *Diario Oficial*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=136410>

Constitución Política de la República de Colombia [Const]. (1991). Bogotá: Asamblea Nacional Constituyente.

Covilla Martínez, J. (2019). *La regulación jurídica de las áreas metropolitanas y su fortalecimiento institucional*.

En J. C. Covilla Martínez, P. Robledo Silva, & H. Santaella Quintero (Edits.), *Derecho de las entidades territoriales*. Serie Derecho Administrativo n.º 32 (pág. 87). Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Departamento Nacional de Planeación. (2013). *Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia*. Bogotá. Recuperado el 10 de 8 de 2020

Estupiñán Achury, L. (2013). *La asociatividad territorial. Estrategia central de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial en Colombia. Un pasado con pocos réditos y un futuro lleno de expectativas*.

En M. Restrepo Medina, & L. Estupiñán Achury (Edits.), *Asociatividad territorial Enfoque comparado y análisis en el nuevo contexto de la organización territorial colombiana*. Bogotá: Universidad del Rosario.

Fernández Tabales, A., Pedregal Mateos, B., Rodríguez Mateos, J. C., Pita Lopez, M., & Zoido Naranjo, F. (2009). EL CONCEPTO DE COHESIÓN TERRITORIAL. ESCALAS DE APLICACIÓN, SISTEMAS DE MEDICIÓN Y POLÍTICAS DERIVADAS. *Boletín de la A.G.E.* N.º 50, 157-172.

Observatorio de la Diversidad, Cohesión y el Desarrollo Territorial de Andalucía ODTA. (2009). *Aportaciones del Foro de expertos sobre la cohesión, la diversidad y el desarrollo territorial. Reflexiones en torno al libro verde de la Comisión de las Comunidades Europeas*. Sevilla. Obtenido de [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/consultation/terco/pdf/4\\_organisation/90\\_odta\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/pdf/4_organisation/90_odta_es.pdf)

Osso Andrade, P. (2007). *Éxitos y Desafíos de las Asociaciones de Municipios en Colombia*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.

Pavani, G. (2013). *Dinámicas de unificación y cooperación entre entes territoriales en Europa. Aspectos de derecho comparado*. En L. Estupiñán Achury, & M. Restrepo Medina (Edits.), *Asociatividad territorial Enfoque comparado y análisis en el nuevo contexto de la organización territorial colombiana*. Bogotá: Universidad del Rosario.

Pavani, G., & Estupiñán, L. (2016). *Déficit municipal y compleja circulación de la figura de la asociatividad territorial. Lectura comparada para comprender el caso colombiano*. *Civilizar* 16, 21-50.

Pillet Capdepón, F., Cañizares Ruiz, M., Ruiz Pulpón, Á. R., Martínez Sánchez-Mateos, H. S., Plaza Tabasco, J., & Santos Santos, J. F. (2013). *Los indicadores de la cohesión territorial en el análisis de la escala supramunicipal o subregional*. Toledo: Universidad Castilla la Mancha.

Presidencia de la República de Colombia. (2016, mayo 4). Decreto 740 de 2016. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=69614>  
Sentencia C-671/99 (Corte Constitucional. 9 de Septiembre de 1999).

Torres Vidal, S. (2016). *OBJETIVOS DEL MILENIO (ODM), LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (LOOT) Y REGIÓN PACÍFICO: UNA PROPUESTA DE ASOCIATIVIDAD PARA MEJORAR LOS INDICADORES MUNICIPALES*. Cali: Universidad Autónoma de Occidente.

Tuirán, Á. (6 de Julio de 2019). *Un paso más cerca de un país de regiones*. *La Silla Vacía*. Recuperado el 12 de agosto de 2020, de <https://lasillavacia.com/silla-llena/red-caribe/paso-mas-cerca-del-pais-de-regiones-71211>

## Las Asociaciones de Municipios:

Reto para el Desarrollo Territorial Agenda estratégica para los gobiernos locales

# Desarrollo de la asociatividad y experiencias nacionales e internacionales

Elaborado por:

Carolina Chica Builes

## Desarrollo de la asociatividad y experiencias nacionales e internacionales<sup>8</sup>

### La asociatividad y el desarrollo territorial

Los arreglos territoriales de los Estados modernos comparten un elemento en común: **la identificación de los niveles locales como la unidad básica de la división político-administrativa del territorio**, independientemente de que se trate de estructuras de Estado unitarias o federales. Basta con mencionar que los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)<sup>9</sup> registran un total 132.287 entidades del orden municipal frente a 4.000 entidades del nivel intermedio o 519 del orden regional o federal (OECD, 2018, pág. 3). Más aún, en un estudio sobre los niveles subnacionales de gobierno en el mundo, realizado por la red de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos- CGLU<sup>10</sup> (UCLG por sus siglas en inglés), de 101 países estudiados, 31 reportaron que el único nivel subnacional de gobierno era el municipal (OECD/UCLG, 2016, pág. 13).

Así pues, se trata del nivel de gobierno considerado como el pilar de la organización territorial por cuanto es la unidad responsable de garantizar la provisión de los genéricamente llamados **servicios comunitarios**, es decir, del gran abanico de las competencias relacionadas con el bienestar de la población: educación básica, vivienda, salud preventiva, redes de prestación de servicios públicos domiciliarios, manejo de residuos sólidos, orden público, servicios sociales (atención a poblaciones vulnerables, atención a la familia, focalización de subsidios), recreación, transporte público, servicios administrativos, protección del medio ambiente, participación ciudadana, planeación urbana y desarrollo económico local, por listar sólo las más destacadas.

### Los gobiernos locales como unidad básica de la organización de los Estados

Los municipios son el pilar de la organización territorial del Estado por cuanto son titulares de aquellas competencias relacionadas con el bienestar de la población: **servicios sociales, desarrollo económico local y apertura de canales de participación directa de los actores comunitarios y privados de un territorio.**

<sup>8</sup> Elaborado por Carolina Chica Builes con la participación de: Carlos E. Rondón, Viviana Barberena, Fabio Velázquez, Mario Fredy Martínez, Ricardo Agudelo, Liliana Estupiñán y Diana Chavarro, miembros de la Asociación Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial – Red Rinde.

<sup>9</sup> Para la fecha de la elaboración del estudio referenciado se tenía un registro de 35 países miembros.

<sup>10</sup> Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. Se trata de la mayor organización de gobiernos locales y regionales del mundo.

**Para recordar:**

La gestión pública local debe avanzar hacia la comprensión de los **territorios funcionales** y debe reconocer a los **arreglos asociativos** como herramientas administrativas al servicio del adecuado cumplimiento de las responsabilidades públicas.

La **asociatividad** es una herramienta de gestión al servicio de los gobiernos locales, **siendo un medio y no un fin** del ordenamiento territorial.

Colombia no escapa a esta lógica, de hecho el artículo 311 de su Constitución Política define al municipio como la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado y le asigna como competencias “prestar los **servicios públicos** que determine la Ley, **construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes**”. Es decir, los municipios son la piedra angular del desarrollo social y en ellos recaen las obligaciones del Estado más próximas al ciudadano, las cuales abarcan no sólo la habilitación de infraestructuras físicas y de servicios sociales, sino también las condiciones de entorno relacionadas con la sostenibilidad socioambiental y la promoción del desarrollo económico en sus territorios.

Ahora bien, los territorios se comportan como un sistema complejo por cuanto funcionan a partir de intrincadas relaciones e interdependencias que ocurren entre ellos mismos. De hecho, sería imposible para las unidades de gobierno local dar respuesta a sus competencias y obligaciones de manera autárquica, no sólo por las exigencias técnicas, fiscales y administrativas que estas demandan en territorios bastante heterogéneos<sup>11</sup>, sino también porque una buena parte de los asuntos locales carece de fronteras administrativas. Piense por ejemplo en las acciones de conservación de la cuenca de un río; o si nos quisiéramos referir a hechos más recientes, imagine cómo sería atender el control de una epidemia o como administrar el transporte público masivo en aglomeraciones metropolitanas. Esto hace que la gestión pública local avance hacia la comprensión de los **territorios funcionales** y reconozca a los **arreglos asociativos** como herramientas administrativas al servicio del adecuado cumplimiento de las responsabilidades públicas.

En este contexto, los territorios funcionales hacen referencia a aquellos espacios geográficos con una expresión administrativa (asociación o convenio) para el ejercicio de sus funciones públicas. Dichos espacios geográficos podrían desarrollar vínculos de carácter operativo bien sea por su

proximidad geográfica o porque presentan grados de interdependencia, de mayor o menor intensidad, en materia social, ambiental y económica. En este caso, no estamos haciendo alusión a las regiones funcionales en el sentido propuesto por Rodríguez y Manet(2016) por cuanto su connotación se encuentra más vinculada a las relaciones que surgen de núcleos urbanos con sus entornos periféricos. No obstante, queremos emplear la noción que estos autores desarrollan en materia de la interdependencia funcional de los territorios y la densidad de flujos entre sus elementos constitutivos. En el presente documento, nuestro interés es el de llamar la atención sobre la organización operativa y administrativa que se deriva de reconocer vínculos funcionales entre diferentes entidades territoriales del orden local.

Para ilustrar lo anterior, regresemos al caso de los países de la OCDE. El abultado número de pequeñas unidades de gobierno local es posible gracias a la existencia de arreglos asociativos que abren las posibilidades de generar economías de escala, lograr economías de alcance, o simplemente, superar debilidades administrativas que impiden el adecuado manejo de una responsabilidad local. Por citar solo un ejemplo, en el ordenamiento territorial alemán “algunas leyes estatales contemplan la posibilidad de crear no sólo asociaciones voluntarias de municipios, sino también otras de carácter obligatorio como instrumentos de las administraciones locales para su adecuado funcionamiento” (Amador, 2004, pág. 19).

La **asociatividad** se convierte entonces en una **herramienta de gestión** al servicio de los gobiernos locales, siendo un medio y no un fin del ordenamiento territorial. De acuerdo con el marco normativo colombiano, en particular la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), los esquemas asociativos entre entidades territoriales se conciben como:

“un proceso voluntario de conformación de alianzas estratégicas. Es decir, la asociatividad es un fenómeno de naturaleza eminentemente voluntaria de las autoridades territoriales. Para ello, los objetivos para la conformación de un esquema asociativo comprenden, entre otros, la formulación, estructuración y/o ejecución de proyectos de impacto regional; la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras públicas; así como el desarrollo de tareas administrativas o de planificación” (CEI-COT, 2013, pág. 19).

En Colombia existen instrumentos normativos desde 1976<sup>12</sup> que reglamentan el desarrollo de esquemas asociativos de orden local. Inicialmente se dio vida a las asociaciones de municipios y posteriormente, para atender aspectos relacionados con la planificación del crecimiento urbano, se reglamentó la creación de los arreglos metropolitanos (Ley 61 de 1978).

<sup>11</sup>Por heterogeneidad no solo se entienden las condiciones geográficas y de contexto social y económico de un territorio, sino también las capacidades diferenciales de sus estructuras administrativas en términos de disponibilidad de recursos financieros, personal idóneo y suficiente, y recursos operativos (técnicos y tecnológicos) para el desempeño de sus actividades.

La Constitución Política de 1991 fue más allá y habilitó figuras administrativas que surgen de la asociatividad, pero con implicaciones en el diseño del ordenamiento territorial debido a que crean nuevos niveles de gobierno: las regiones administrativas y de planeación (que parten de la asociación entre departamentos) y las provincias administrativas y de planeación (que parten de la asociación entre municipios), las cuales podrían convertirse posteriormente en regiones como entidad territorial y en provincias como entidad territorial respectivamente.

Aunque la Constitución Política reconoció a las figuras asociativas y a los niveles intermedios de gobierno como elementos de la arquitectura del ordenamiento territorial en el país, su apuesta política giró en torno a la consolidación de los gobiernos locales como el lugar natural de las expresiones ciudadanas y como escuela de formación democrática. El énfasis municipalista condujo a relacionar por mucho tiempo al desarrollo territorial con la gestión local y se invisibilizaron a los arreglos intermedios de gobierno como mecanismos al servicio de dicho desarrollo.

El ímpetu municipalista de la primera fase de la descentralización en Colombia trajo consigo importantes cambios para las autoridades locales y fue sin duda una herramienta efectiva para la transformación de la cultura política y la profundización de la democracia. Al mismo tiempo, puso en evidencia que las enormes brechas en materia de desarrollo y capacidad administrativa de las entidades municipales demandarían un gran esfuerzo por parte de la nación, exigiendo hacer efectivos los principios básicos de la descentralización: coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Tras 20 años de continuo aprendizaje en el marco de la reforma descentralizadora, se reconoció que el desarrollo local demandaba la adopción de modelos colaborativos del orden territorial capaces de resolver los cuellos de botella financieros, administrativos, operativos o incluso de la misma escala de la planeación dada la naturaleza de algunas competencias sectoriales. En este contexto se promulgó la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), siendo una apuesta por el fortalecimiento de la asociatividad territorial como mecanismo para superar problemas estructurales del desarrollo subnacional: las profundas brechas regionales.

## ¿Qué es y para qué sirve la asociatividad territorial?

Los esquemas asociativos son un instrumento para la construcción de alianzas voluntarias entre entidades territoriales cuyo propósito es aunar esfuerzos para ayudarse a funcionar mejor y más eficientemente, logrando economías de escala, articulación del territorio y un aprovechamiento colectivo de las fortalezas individuales. Administrativamente los esquemas cuentan con personería jurídica y disponen de un patrimonio autónomo constituido con recursos aportados por las entidades que lo integran. Los propósitos del arreglo asociativo varían de acuerdo con las necesidades de los territorios, no obstante, entre las motivaciones identificadas en las disposiciones legales para su conformación se encuentran:

### Ambiental /

- Aprovechar ventajas naturales en común para la conservación, la protección o el desarrollo sostenible.
- Manejo de cuencas hidrográficas.

### Económica /

- Generación de apuestas productivas y mejoramiento de la competitividad regional.
- Promoción del desarrollo rural.

### Urbano regional /

- Desarrollar iniciativas supramunicipales, conectividad y relaciones funcionales.
- Planeación del desarrollo socioeconómico y armonización de los instrumentos de ordenamiento territorial.

### Sociocultural /

- Proteger y fomentar la cultura, la identidad regional y el rescate de la historia común.

### Político institucional /

- Promover la reconciliación, pacificación y convivencia como actores propositivos del desarrollo regional.

### Administrativo /

- Aprovechamiento de recursos (humanos, técnicos, financieros) para alcanzar eficiencias en el ejercicio de sus funciones.
- Mejoramiento en la prestación de los servicios a su cargo (e.g. servicios públicos, ejecución de obras, etc.).
- Estructuración y ejecución de proyectos de inversión de impacto regional.

**Ilustración 9:** Materias de los esquemas asociativos contemplados en el marco normativo

**Fuente:** Elaboración propia Equipo RINDE con base en DNP, 2018

<sup>12</sup> Decreto 1390 de 1976, allí "el gobierno nacional definió las asociaciones de municipios como "...entidades administrativas descentralizadas de derecho público del orden intermunicipal, con personería jurídica y patrimonio propios e independientes de los municipios que las integran, se rigen por sus propios estatutos y gozan ...de los mismos derechos ...acordados por la Ley a los municipios" (Ayala, 2005). Como lo señala Ayala, este concepto se modificó sutilmente con la expedición de la Ley 136 de 1994 que las define como "... entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que las conforman; se rigen por sus propios estatutos y gozarán para el desarrollo de su objetivo, de los mismos derechos, privilegios, excepciones y prerrogativas otorgadas por la Ley a los municipios. Los actos de las asociaciones son revisables y anulables por la jurisdicción contencioso-administrativa".

Al igual que en otros modelos de ordenamiento territorial, como lo sería el caso peruano, alemán, español o estadounidense, en el marco institucional colombiano los esquemas asociativos son arreglos de naturaleza administrativa cuyo propósito es facilitar el adecuado cumplimiento de las competencias y funciones de las entidades territoriales que los conforman. Se trata de **mecanismos de gestión** cuyo pragmatismo y claridad al momento de delimitar su alcance geográfico, sus tareas delegadas, sus recursos financieros y humanos disponibles, así como sus metas de corto y mediano plazo, se convierten en factores determinantes de las probabilidades de éxito de este modelo colaborativo.

En su calidad de instrumento al servicio de la buena gestión territorial, los esquemas asociativos podrían convertirse en importantes herramientas administrativas al servicio del cumplimiento de las agendas nacionales y globales del desarrollo. En efecto, de acuerdo con la Comisión Intersectorial de Ordenamiento Territorial de Colombia, "la cohesión territorial y la asociación de entidades son medios indispensables para fortalecer la gobernabilidad, la competitividad, la sostenibilidad, la equidad y la conservación y uso sostenible del territorio y los servicios de los ecosistemas asociados al mismo" (CEI-COT, 2013, pág. 11). En este sentido, la asociatividad territorial podría entenderse como una herramienta para el desarrollo de experiencias de **innovación en la gestión pública** local y regional que contribuyan al logro de las metas de largo plazo fijadas por el gobierno nacional, las cuales, en su gran mayoría, giran en torno al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

## Modalidades de los esquemas asociativos en Colombia

La Constitución Política en su artículo 287 abre la posibilidad a la innovación administrativa en la gestión de las competencias del orden territorial por cuanto establece que "las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la Ley". En ese sentido, el legislativo ha desarrollado una gran variedad de instrumentos normativos contemporáneos que abordan aspectos muy amplios de la gestión pública, los cuales se encuentran relacionados con las disposiciones sobre el régimen municipal (Ley 136 de 1994 y 1551 de 2012), la definición de reglas de la función administrativa (Ley 489 de 1998); la creación de los Comités de Integración Territorial (Ley 614 de 2000), las medidas para la racionalización del gasto público (Ley 617 de 2000) y la definición de competencias y recursos territoriales (Ley 715 de 2001), todos ellos incorporaron la posibilidad de emplear arreglos asociativos con el fin de alcanzar economías de escala, la generación de sinergias y el desarrollo de alianzas competitivas, que hagan más eficiente y económica la actividad administrativa. Las posibilidades territoriales en materia de la conformación de esquemas asociativos se pueden ilustrar de la siguiente manera:

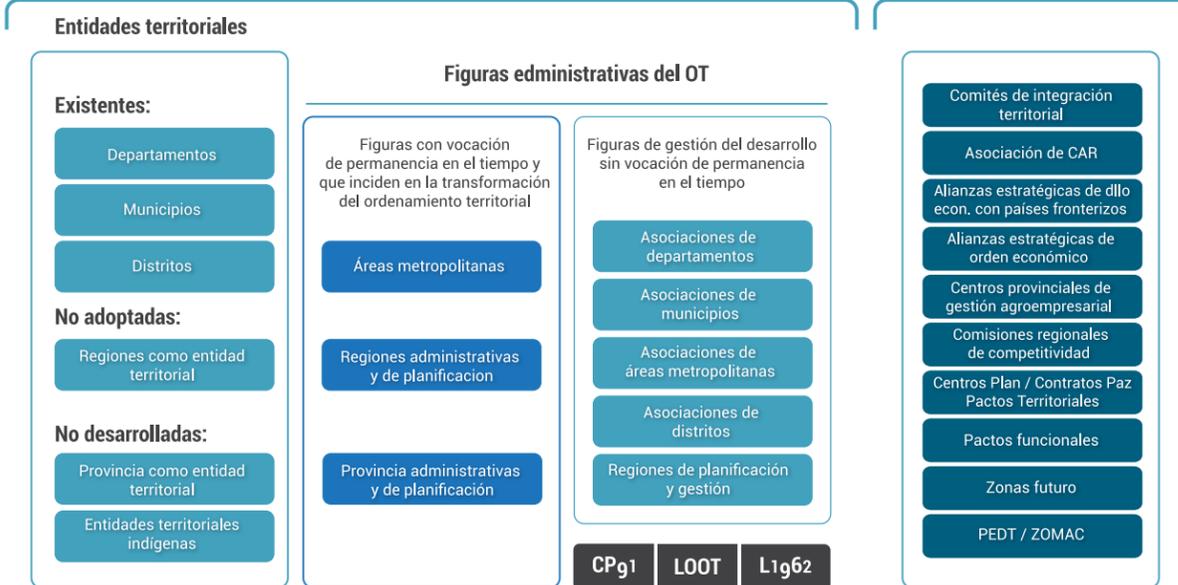


**Ilustración 10:** Los esquemas asociativos como herramientas de innovación en la gestión pública

**Fuente:** Elaboración propia Equipo RINDE

### Disposiciones de ordenamiento territorial

### Escenarios de gestión territorial



**Ilustración 11:** Mapa del ordenamiento territorial y sus arreglos administrativos para la gestión pública territorial

**Fuente:** Carolina Chica (2019) – Apuntes sobre ordenamiento territorial en Colombia / con base trabajos de la DIRNI - SDP (MIMEO)

Para comenzar, la imagen nos muestra que las **figuras administrativas del ordenamiento territorial** surgen de arreglos asociativos **entre entidades territoriales** cuyos niveles de gobierno son afines entre sí, es decir, entre departamentos, entre municipios y entre distritos. En el futuro podrían entrar en juego otros tipos de entidad territorial que en la actualidad son inexistentes. Es por esta razón que en el mismo rango de "entidades territoriales" (columna verde) se lista la figura de **región** (RET) que si bien ha sido legalmente habilitada (Ley 1962 de 2019), todavía no se registra la primera de este tipo en el país. De igual forma, se identifican a la **provincia** (PET) y a las **entidades territoriales indígenas** (ETI), las cuales carecen de desarrollo normativo y, por lo tanto, no tienen dispuesto su mecanismo de conformación.

Sobre las figuras administrativas del ordenamiento territorial (ambas columnas en azul) se identifica un **primer grupo** relativo a *arreglos territoriales con vocación de permanencia en el tiempo y con potencial de transformación del ordenamiento político-administrativo* (columna en azul oscuro). En dicho grupo se encuentran las áreas metropolitanas<sup>13</sup> (AM) y las regiones (RAP) y provincias (PAP) administrativas y de planificación. Las dos primeras figuras nacen con competencias y funciones propias y sus asociados pueden delegarles el cumplimiento de materias específicas; cuentan con fuentes permanentes de financiamiento asignadas por parte de los territorios que las conforman; y, requieren de la creación de una estructura administrativa propia para el ejercicio de sus funciones. Por su naturaleza, presentan la característica de requerir trámites especiales para su conformación, los cuales son adicionales a la autorización de las corporaciones públicas para que sus mandatarios puedan suscribir los respectivos actos administrativos de creación<sup>14</sup>. Por las razones expuestas, se les atribuye el calificativo de que tienen vocación de permanencia en el tiempo. Ahora bien, cuentan con potencial de transformación del ordenamiento territorial desde dos puntos de vista: por un lado, las AM generan determinantes de ordenamiento territorial que deben ser acatados en la elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) municipales<sup>15</sup>; y por otro, por disposiciones legales, las RAP son el requisito previo para aspirar a la creación de una RET, convirtiéndose en la práctica, en la incubadora de un nuevo nivel de gobierno. Aunque no existen desarrollos normativos en cuanto a las PAP, es de esperarse que sean idénticos a las RAP, pero en este caso, con aplicación en la escala municipal (es por esta razón que se incluyen en el análisis).

El **segundo grupo** de los arreglos administrativos del ordenamiento territorial hace referencia a las *figuras de gestión del desarrollo sin vocación de permanencia en el tiempo* (columna en azul claro). En este caso se identifican las diferentes modalidades asociativas entre entidades territoriales y entre los mismos esquemas asociativos, los cuales se encuentran permitidos por la LOOT y por el conjunto de leyes que contemplan el uso de modelos colaborativos del orden municipal y departamental. Como su nombre lo indica, se trata de **estrategias administrativas** para mejorar la **capacidad de gestión** de una entidad territorial en el cumplimiento de tareas específicas. Por lo tanto, a diferencia del primer grupo descrito en el párrafo anterior, en este caso se hace referencia a **arreglos flexibles** y con **objetivos de desarrollo específicos** que sólo requieren de la voluntad de los asociados (autorizados por sus respectivas corporaciones), no obligan a la conformación de aparatos administrativos adicionales y los recursos asignados no adquieren la connotación de un

gasto permanente y ordinario. Se trata de **arreglos pragmáticos** que van desde la conformación de bancos de proyectos hasta la ejecución de iniciativas puntuales de inversión. El presente documento girará en torno a la documentación de este tipo de experiencias, específicamente las referidas a las asociaciones de municipios.

Para finalizar la explicación de la ilustración, en un recuadro independiente se hizo un listado de los diferentes escenarios de gestión territorial que se han venido conformando como mecanismo para coordinar intervenciones públicas o privadas en jurisdicciones que podrían superar límites territoriales. Se encuentran listadas en una columna independiente porque no hacen parte de los arreglos político-administrativos contemplados dentro del ordenamiento territorial colombiano. En su lugar, se trata de modelos de gestión o formatos de implementación de políticas públicas que buscan mejorar la coordinación intersectorial en escenarios donde existen dinámicas de intervención multiactor y multinivel.

La asociatividad territorial toma en consideración criterios como: conservación de biodiversidad para el bienestar humano, equidad territorial, responsabilidad territorial, política de interés común inter-jurisdiccional y perspectiva global para el desarrollo y planeación estratégica para la sostenibilidad y logro de sus objetivos.

La Asociación de Municipios es una asociación voluntaria de dos o más municipios conformada con un propósito común de desarrollo previamente identificado por los integrantes. Una Asociación de Municipios se constituye en virtud de un acuerdo de voluntades con objetivos como: prestación de servicios públicos, ejecución de obras, ejercicio de competencias y promoción del desarrollo local, entre otras.

### Sabías que...

El Decreto 2980 de 2004 reglamenta parcialmente la Ley 607 de 2000, en lo relativo a la asociación de Municipios para la prestación del servicio público obligatorio de asistencia técnica directa rural, mediante la creación de Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial (CPGA)

Por medio de la Ley 614 de 2000 se regulan los Comités de Integración Territorial, definidos como cuerpos colegiados en los cuales las autoridades competentes concertarán lo referente a la implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial y a la presentación de la visión estratégica de desarrollo futuro del área de influencia territorial; 32 así mismo serán escenarios de participación comunitaria en los términos previstos en el artículo 4to de la Ley 388 de 1997.

**Ilustración 12:** Datos para recordar sobre asociatividad territorial

**Fuente:** Elaboración propia equipo RINDE

<sup>13</sup> Las AM son un arreglo asociativo entre municipios que comparten estrechas relaciones funcionales y de interdependencia derivadas de las dinámicas urbanas. Para la constitución de esta figura se exige la realización de una consulta popular cuyo resultado es de obligatorio cumplimiento.

<sup>14</sup> En el caso de las AM se requiere de una consulta popular previa y en el caso de las RAP concepto previo (no vinculante) de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República.

<sup>15</sup> Ley 1625 de 2013, art. 7, literal c.

### ¿Por qué recurrir a la asociatividad territorial?

- Porque es un mecanismo idóneo para aprovechar potencialidades y superar "cuellos de botella" en la gestión de un territorio.
- Porque sin poner en riesgo la autonomía territorial, es un mecanismo para lograr la articulación e integralidad de objetivos, políticas, programas, proyectos y acciones, en torno a una visión compartida.
- Porque la unificación de recursos de todo tipo (humanos, técnicos, financieros) propicia economía de escala que mejoran la eficiencia del gasto público y facilitan la consecución oportuna de resultados en la provisión de bienes y servicios.
- Porque fortalece la institucionalidad, la gobernabilidad y la capacidad de negociación con otros actores claves del desarrollo.
- Porque es una estrategia que si tiene sostenibilidad en el tiempo puede llevar a procesos regionales más estratégicos y a la formulación e implementación de políticas regionales diferenciadas.

Textos tomados del documento "Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia" (CEI-COT, 2013, pág. 14).

**Ilustración 13:** Razones para avanzar hacia la asociatividad territorial

### Elementos básicos de las asociaciones de municipios en Colombia

Los elementos básicos de las asociaciones de municipios en Colombia están definidos en el capítulo IX de la Ley 136 de 1994 por la cual se *dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*, así como en la LOOT (Ley 1454 de 2011, art. 14). Dichas disposiciones giran en torno a los siguientes aspectos:

**Ilustración 14**

#### Alcance (art. 148)



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

#### Definición (art. 149)



Son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman; se rigen por sus propios estatutos y gozarán para el desarrollo de su objetivo, de los mismos derechos, privilegios, excepciones y prerrogativas otorgadas por la Ley a los municipios. Los actos de las asociaciones son revisables y anulables por la Jurisdicción Contencioso - administrativa.

#### Conformación y funcionamiento (art. 150)



1. Toda asociación de municipios será siempre voluntaria. Se conformará mediante **convenio** suscrito por sus alcaldes, previa autorización de los respectivos concejos.
2. En el convenio de conformación se aprobarán sus estatutos (éstos deberán determinar como mínimo: el nombre, domicilio, dirección de la asociación, entidades que la conforman; objeto, especificando los servicios, obras, funciones que asume, tiempo por el cual se pacta la asociación, órganos de administración, representante legal, procedimiento para reformar los estatutos; modos de resolver las diferencias que ocurran entre los asociados, disolución y liquidación, régimen interno de administración, patrimonio, especificando los aportes de los municipios integrantes y demás bienes que la forman, al igual que las rentas, que les ceden o aportan, total o parcialmente la Nación, los departamentos y otras entidades públicas o privadas; los recursos que cobre por las tarifas de los servicios que preste y las contribuciones que cobre por valorización; los demás bienes que adquiera como persona jurídica; y el producto de los ingresos o aprovechamiento que obtengan por cualquier otro concepto).
3. El convenio de sus estatutos se publicará en un medio de amplia circulación.

**Libertad de asociación (art. 151)**



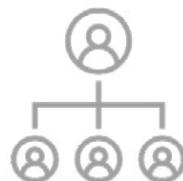
Los municipios asociados podrán formar, a la vez, parte de otras asociaciones que atiendan distintos objetivos. En cambio, los municipios, asociados no podrán prestar separadamente los servicios o funciones encomendados a la asociación.

**Autonomía de los municipios (art. 152)**



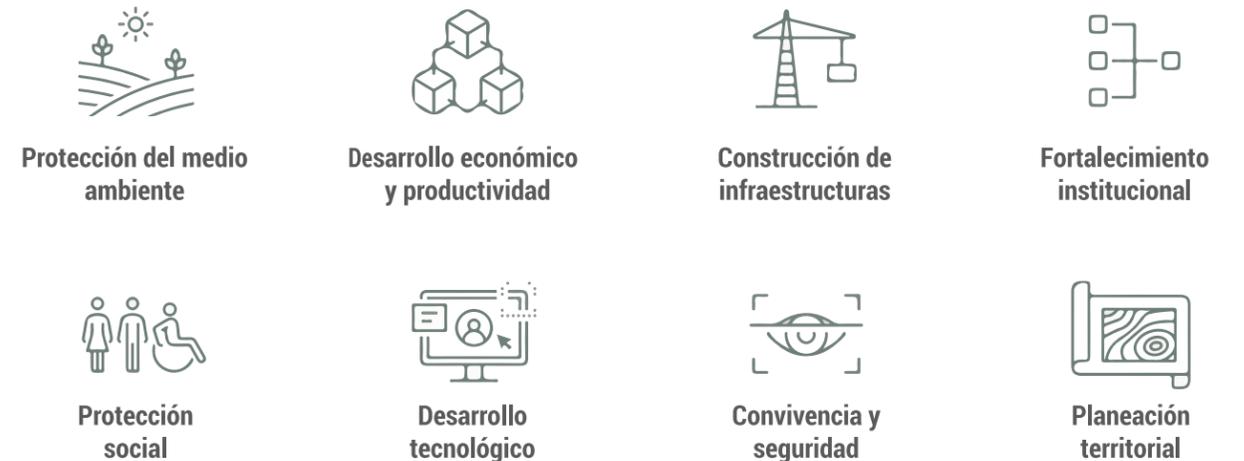
Los municipios no pierden ni comprometen su autonomía física, política o administrativa por afiliarse o pertenecer a una asociación; sin embargo, todo municipio asociado está obligado a cumplir sus estatutos y demás reglamentos que la asociación le otorgue y a acatar las decisiones que adopten sus directivas para el cabal cumplimiento de sus fines.

**Órganos de administración (art. 153)**



- a. Asamblea General de Socios;
- b. Junta Administradora, elegida por aquella, y
- c. Director Ejecutivo, nombrado por la junta, que será el Representante

Como se puede observar, el marco normativo colombiano es bastante amplio en materia de asociatividad municipal. Otorga plena discrecionalidad a las entidades territoriales interesadas para definir el objeto de la asociación en función de sus necesidades de desarrollo. De hecho, otros instrumentos legales en materia de racionalización del gasto, distribución de competencias sectoriales, planeación del ordenamiento urbano o modernización de prácticas administrativas del sector público territorial tienen en consideración la adopción de modelos asociativos como mecanismo para facilitar la generación de economías de escala, procurar la reducción de costos operativos y favorecer dinámicas de transferencia de capacidades en temas relacionados con la protección de medio ambiente, la promoción del desarrollo económico, la construcción de infraestructuras físicas, la armonización de instrumentos de planeación territorial y la implementación de programas relacionados con la protección, por citar sólo los temas más destacados.



**Ilustración 15:** Principales campos de acción de la asociatividad municipal

**Fuente:** Elaboración propia equipo RINDE

En su documento de definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia, la Comisión Intersectorial de Ordenamiento Territorial señala que los objetivos de las asociaciones municipales son los siguientes:

**Prestación de servicios públicos:** tales como acueducto, alcantarillado, electrificación, recolección y disposición de basuras, gestión de centros o puestos de salud en red, gestión y dotación de escuelas (TIC), gestión para el mantenimiento, rehabilitación y construcción de vías secundarias y terciarias, asistencia técnica agropecuaria, entre otros.

**Ilustración 14:** Elementos básicos de las asociaciones de municipios en Colombia

**Fuente:** Elaboración propia equipo RINDE con base en la Ley 136

**Ejecución de obras:** construcción de obras públicas que, por su complejidad, impliquen altos costos, pero que generen utilidad común, sean de carácter supramunicipal y puedan ejecutarse con mayor economía y eficiencia por vía asociativa. La asociación de municipios puede gestionar la realización de estudios y procesos de contratación para la ejecución e interventoría de obras con entidades públicas, privadas o comunitarias. Generar espacios para la concertación, discusión, coordinación, ejecución y evaluación de proyectos de alcance regional.

**Ejercicio de competencias:** la asociación de municipios constituye una figura a través de la cual pueden ejercerse competencias municipales de manera conjunta, integrando o articulando los respectivos planes de desarrollo municipal en un modelo de planificación integral conjunto.

**Promoción del desarrollo local:** la asociación de municipios puede participar en los procesos y ejercicios de planificación e integración regional para la identificación de los potenciales y limitaciones territoriales, así como en la organización de actores, el establecimiento de objetivos comunes de desarrollo, y la gestión ante otros niveles de gobierno de programas sectoriales de impacto territorial (por ejemplo, fomento productivo y empresarial, comercialización rural etc.)" (CEI-COT, 2013, pág. 30).

#### Otros instrumentos al servicio de la gestión colaborativa

Las asociaciones de municipios no son el único instrumento al servicio de la gestión colaborativa del nivel territorial. Existen mecanismos alternativos que permiten a una entidad territorial establecer relaciones de cooperación para mejorar la prestación de las funciones a su cargo. Como se indicó al inicio de esta sección, la gestión de tipo asociativo de una entidad territorial se fundamenta en el desarrollo de instrumentos legales, los cuales son el soporte para la delegación de funciones públicas. En Colombia algunos de los esquemas gestión asociativa local se pueden sustentar en los siguientes instrumentos:

Ilustración 16

Instrumento	Descripción	Marco normativo
<b>Convenios administrativos</b>	De acuerdo con la Agencia Nacional de Contratación Pública "es aquel acuerdo en el que concurre la voluntad de dos o más personas jurídicas de derecho público con la finalidad de cumplir, en el marco de sus objetivos misionales y sus competencias, con los fines del Estado" <sup>16</sup> .  En el artículo 95 de la Ley 489 de 1998 se establece que este tipo de asociaciones tienen como objeto "cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo". Para ello no sólo se contempla la celebración de convenios interadministrativos sino también la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro.	<b>Ley 489 de 1998, Ley 1150 de 2007 y Decreto 1082 de 2015</b>

<sup>16</sup> Recuperado de: [https://sintesis.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/concepto/2019/4201913000004536\\_-\\_convenio\\_y\\_contrato\\_interadministrativo/4201913000004536\\_-\\_convenio\\_y\\_contrato\\_interadministrativo-original.pdf](https://sintesis.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/concepto/2019/4201913000004536_-_convenio_y_contrato_interadministrativo/4201913000004536_-_convenio_y_contrato_interadministrativo-original.pdf)

#### Convenios de asociación

Seguendo a la Agencia Nacional de Contratación Pública, se trata de "un acuerdo entre una entidad sin ánimo de lucro y una Entidad Estatal para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna la Ley a las Entidades Estatales (...) En los convenios de asociación derivados del artículo 96 de la Ley 489 de 1998, las Entidades Estatales deben también honrar el principio de competencia. En consecuencia, deben diseñar un proceso para seleccionar a la entidad sin ánimo de lucro que mejor pueda cumplir con las actividades relacionadas con los cometidos y funciones que le asigna la Ley a la Entidad Estatal. Ahora, cuando la entidad sin ánimo de lucro aporta en dinero en efectivo el 30% del valor del proyecto, no hay lugar a competencia"<sup>17</sup>.

**Ley 489 de 1998; Constitución política de 1991 (art. 355)**

#### Convenios solidarios

Se trata de convenios efectuados entre entidades territoriales con los cabildos, las autoridades y organizaciones indígenas, los organismos de acción comunal y demás organizaciones civiles y asociaciones residentes en el territorio, para el desarrollo conjunto de programas y actividades establecidas en la Ley.

En el párrafo 3 del artículo 3 de la Ley 1551 se define a los convenios solidarios como "la complementación de esfuerzos institucionales, comunitarios, económicos y sociales para la construcción de obras y la satisfacción de necesidades y aspiraciones de las comunidades". De igual manera, en el párrafo 4 "autoriza a los entes territoriales del orden departamental y municipal para celebrar directamente convenios solidarios con las juntas de acción comunal con el fin de ejecutar obras hasta por la mínima cuantía. Para la ejecución de estas deberán contratar con los habitantes de la comunidad".

**Ley 1551 de 2012; Constitución política de 1991 (art. 355)**

<sup>17</sup> Recuperado de: <https://www.colombiacompra.gov.co/content/mitos-y-verdades-de-la-aplicacion-del-decreto-092-de-2017>

**Agencias de Desarrollo Económico Local**

La Red ADELCO las define como “entidades mixtas de economía social que representan acuerdos entre actores territoriales públicos, sociales y privados que a través de servicios facilitan y coadyuvan en su dinamización socioeconómica, apoyan el fortalecimiento de sus sistemas productivos locales, generan diálogos y contribuyen al desarrollo humano integral”<sup>18</sup>.

De acuerdo con dicha Red, las ADEL cumplen con las funciones de: “i) promover una visión compartida del desarrollo, así como una estrategia territorial participativa; ii) identificar y maximizar el potencial de los territorios; iii) orientar, planificar y ejecutar iniciativas de desarrollo económico local; iv) movilizar recursos locales y exógenos (incluido el crédito); v) articular a los sectores público, privado y social-comunitario; vi) gestionar el desarrollo de proyectos y procesos; y, vii) prestar servicios que promueven saberes productivos para potenciar la competitividad de los actores territoriales”.

**Son el resultado de una alianza, hacia el año 2004, entre el PNUD y el Gobierno Nacional**



**Asociaciones público-privadas (APP)**

Son un mecanismo de cooperación entre el sector público y el sector privado para la ejecución de grandes proyectos de infraestructura. Se trata de un “instrumento de vinculación de capital privado, para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados, que involucra la retención y transferencia de riesgos entre las partes, y mecanismos de pago relacionados con la disponibilidad y el nivel de servicio de la infraestructura y/o servicio, el cual se materializa con un contrato entre una entidad pública y una persona natural o jurídica” (CEI-COT, 2013, pág. 52).

**Ley 1508 2012; Decreto 1467 de 2012**



**Contratos plan**

Son un mecanismo de coordinación entre el nivel nacional y los niveles subnacionales de gobierno con el fin de articular intervenciones estratégicas y de largo plazo en el territorio en donde concurren de manera simultánea diferentes entidades el orden nacional y actores territoriales del orden departamental y municipal. Se trata de una estrategia de articulación de los instrumentos de planificación del desarrollo socioeconómico.

**Ley 1454 de 2011; Decreto 819 de 2012**

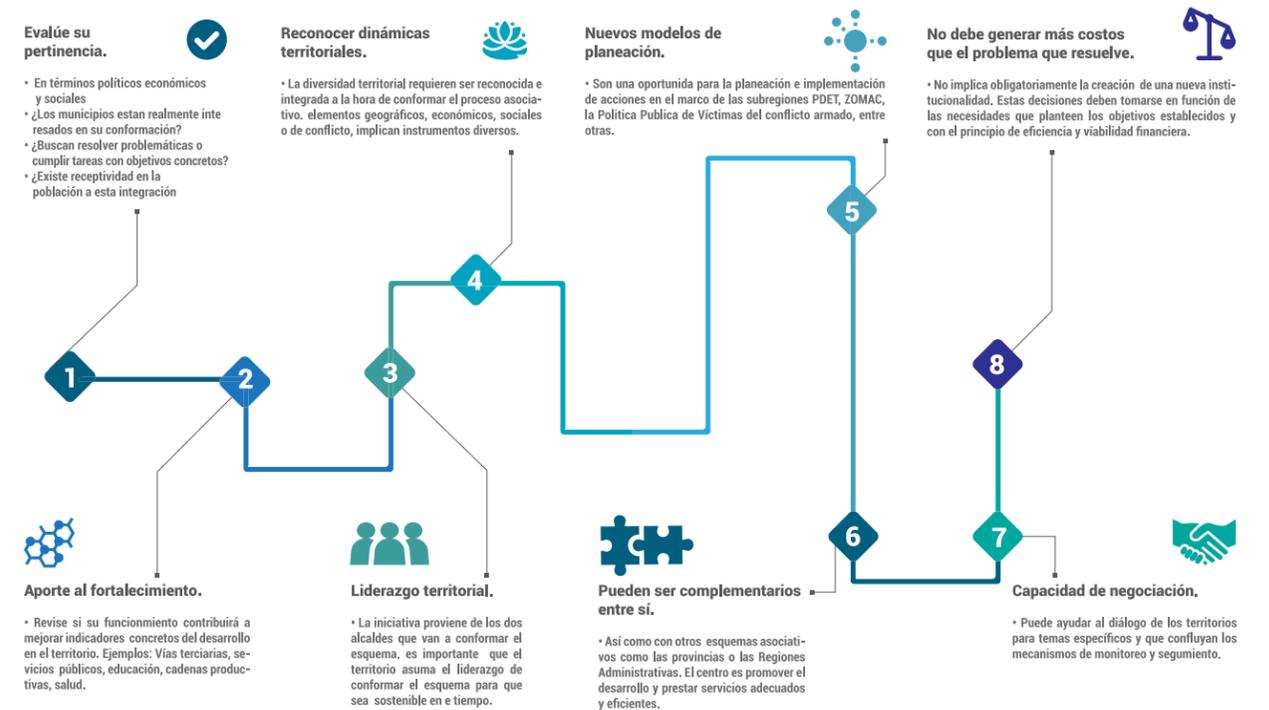
<sup>18</sup> Recuperado de: <https://www.redadelco.org/httpwww-redadelco-orgnuestras-adel>

**Ilustración 16:** Otros instrumentos de gestión colaborativa

**Fuente:** Elaboración propia equipo RINDE con base en información COT (2013)

Es importante revisar algunos elementos para la conformación de un esquema asociativo, por esta razón, los invitamos a revisar la siguiente ruta:

**¿Qué revisar antes de conformar un esquema?**



**Ilustración 17:** Recomendaciones al momento de conformar un esquema asociativo

**Fuente:** Elaboración propia equipo RINDE

## Análisis del desempeño de las asociaciones de municipios en Colombia

Recientemente el Departamento Nacional de Planeación (DNP) llevó a cabo una evaluación institucional y de resultados de los esquemas asociativos territoriales en Colombia. Su propósito era determinar los efectos de la asociatividad territorial en las dinámicas de desarrollo económico y social en el país. En el marco de la investigación se encontró que 560 municipios (cerca del 50% del total) hacen parte de algún tipo de esquema asociativo territorial (EAT), y como se observa en la ilustración, en su mayoría pertenecen a un único esquema asociativo (85%). En cuanto al nivel departamental, es de resaltar que 18 de los 32 departamentos hacen parte de algún tipo de EAT.

En dicho trabajo se "identificaron 57 EAT vigentes (51 asociaciones de municipios, 3 RAP y 3 RPG) y 10 en proceso de conformación (6 asociaciones de municipios, 1 RAP, 2 RPG, 1 indefinido), al tiempo que se registró la desaparición de 8 asociaciones de municipios" (DNP, 2018, pág. 17).

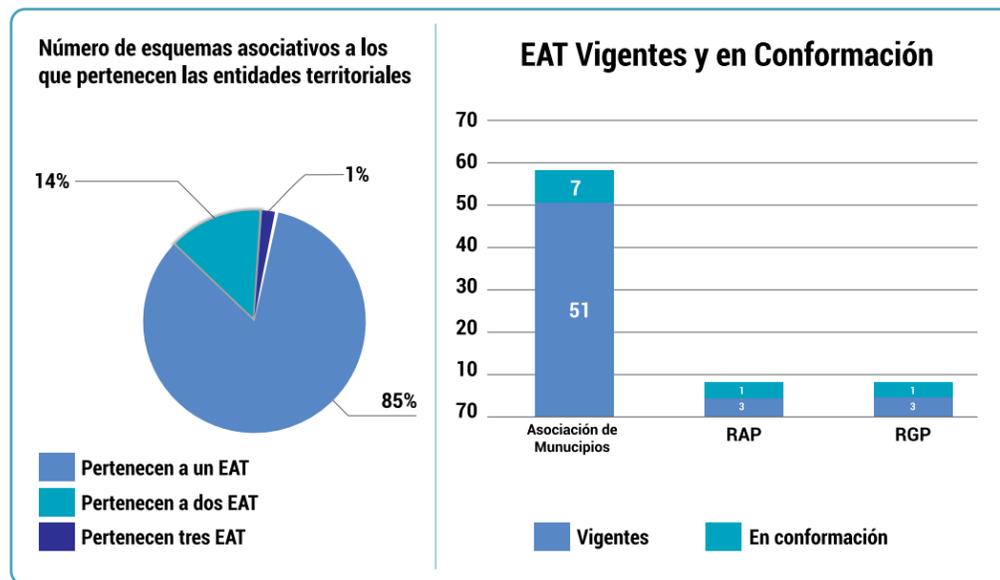


Ilustración 18: Inventario de esquemas asociativos territoriales (EAT)

Fuente: Elaboración propia con base en información de DNP

De manera general, los datos arrojan que, en materia de asociatividad territorial, Colombia se encuentra en una fase de consolidación, aprendizaje y maduración. Por una parte, se evidenció que a partir de 2005 ha tenido lugar un importante aumento en el número de EAT conformados y los funcionarios públicos encuestados señalaron que dichos espacios podrían llegar a ser herramientas capaces de contribuir con el mejoramiento de la gestión pública territorial. Sin embargo, la evidencia reveló su falta de operatividad y una prevalencia de pocos resultados en materia de transformación de las condiciones de entorno. De hecho, sólo el 40% de los EAT encuestados reconocieron beneficios reales en términos de desarrollo económico, social o ambiental.

Lo anterior, no significa que los modelos asociativos sean inútiles o irrelevantes, por el contrario, el hecho de que su número se haya incrementado, aunado a una percepción favorable sobre su potencial, son un indicio de la necesidad de fortalecerlos a partir de modificaciones en su modelo de operación y, sobre todo, de mejorar la comprensión sobre su alcance y sus condiciones de éxito. Por esta razón, a partir del conjunto de hallazgos de la evaluación del DNP se quiere llamar la atención sobre los aspectos centrales de su operación, los cuales han sido agrupado en: i) factores de entorno para el adecuado funcionamiento de un EAT; ii) principales ámbitos de acción; iii) mayores debilidades; iv) percepción en el nivel de actividad del EAT; y, v) percepción en el nivel de impacto del EAT<sup>19</sup>.

### Factores de entorno para el adecuado funcionamiento de un EAT:

Los datos sugieren que el buen desempeño de un EAT se encuentra estrechamente relacionado con elementos favorables del entorno institucional de la iniciativa. En particular, se observó que la existencia de uno o varios municipios núcleo al interior de un EAT puede ser relevante para que los municipios que no son núcleo perciban mayores beneficios en su desarrollo (económico, social, ambiental y de gestión pública).

La evidencia se encuentra en que "cerca del 34% de municipios en un EAT que carece de núcleo percibe que el EAT ha permitido un acceso más equitativo al desarrollo, frente a proporciones cercanas al 50 % entre aquellos que tampoco son núcleo pero que pertenecen a EAT que sí tienen núcleos" (DNP, 2018, pág. 18).

Se debe destacar que los municipios con niveles de desarrollo intermedio y robusto son los que reconocieron mayores ganancias en términos de solidaridad y equidad territorial tras la conformación de un EAT. Llama la atención que los municipios de desarrollo temprano no percibieron grandes beneficios derivados de su pertenencia a un modelo asociativo. Esto podría estar relacionado con el hallazgo del punto anterior, en donde se constata que la expectativa de alcanzar fortalecimiento institucional se logra solo en presencia de municipios núcleos capaces de generar dinámicas de colaboración y transferencia horizontal de capacidades.

<sup>19</sup> Los hallazgos aquí listados son una síntesis del documento de referencia: DNP (2018). Evaluación institucional y de resultados de las Áreas Metropolitanas y otros esquemas asociativos territoriales con el fin de determinar los efectos de la asociatividad en términos de desarrollo económico y social, Bogotá D.C.

### Percepción de logro de beneficios por tipología de EAT

Los EAT caracterizados por su concentración de municipios núcleo y ciudades intermedias y con dispersión de ingresos tributarios, perciben mayores efectos sobre el principio de equidad territorial y generación de dinámicas de desarrollo.

Los EAT caracterizados por un alto número de municipios y con brechas en sus ingresos tributarios también reconocieron beneficios en la generación de dinámicas de desarrollo.

Los EAT de pocos municipios, con una baja proporción de municipios núcleo y homogeneidad en sus menores ingresos tributarios presentaron altos niveles de reconocimiento de beneficios en la dimensión ambiental del desarrollo.

Los EAT que carecen de municipios desarrollados y cuentan con un gran número de asociados son los que presentaron una menor percepción de logro de beneficios.

DNP (2018).

### Aspectos críticos de los EAT en cifras:

El 57% de los municipios que fueron reportados como parte de algún EAT no tenía conocimiento de dicha membresía.

El 48% de los funcionarios que respondieron la encuesta desconocía que tenían la posibilidad de conformar un esquema asociativo.

El 46% de los EAT (26 en total) no cuentan con un núcleo; es decir, están conformados por municipios homogéneos, de menor tamaño o bajo nivel de desarrollo, limitando su capacidad de transformación de entornos institucionales.

El 80% de los EAT reporta tener restricciones de tipo financiero.

Fuente: DNP (2018). Evaluación institucional y de resultados de las Áreas Metropolitanas y otros esquemas asociativos territoriales con el fin de determinar los efectos de la asociatividad en términos de desarrollo económico y social, Bogotá D.C.

### Principales ámbitos de acción:

En cuanto a los ámbitos de acción de los EAT que obtuvieron un **mayor reconocimiento en términos de sus beneficios**, se registraron en su orden: i) identificación de proyectos de impacto regional; ii) planeación integral y ordenamiento del territorio; iii) desarrollo de programas sociales; iv) apoyo al desarrollo económico y productivo de la región; v) planeación y ejecución de obras públicas; y, vi) protección y gestión ambiental. En contraste, se encontró que el **menor reconocimiento** gira en torno a: i) acceso a recursos financieros; y curiosamente, ii) organizar la prestación conjunta de servicios públicos

### Mayores debilidades:

El desconocimiento sobre la pertenencia a un EAT es uno de los aspectos críticos de la evaluación de resultados. Llama la atención que el 57% de los municipios que fueron reportados como parte de algún EAT no tenía conocimiento de dicha membresía. Lo anterior, pese a que las administraciones consultadas habían cumplido dos años en el gobierno. De acuerdo con los investigadores, "esta desinformación puede deberse a la irrelevancia del EAT en determinados municipios, ya sea porque el EAT se encuentra inactivo o poco activo, o porque algunos de esos municipios se han excluido de la dinámica de gestión del EAT" (DNP, 2018, pág. 18).

Por otro lado, el 80% de los EAT encuestados señalaron que las restricciones financieras son uno de los aspectos más problemáticos para su adecuado funcionamiento. En particular, registraron el incumplimiento de aportes en cabeza de los municipios de menor categoría. El estudio encontró que "el 51 % de las ET no se comprometió a realizar algún tipo de aporte económico y de los que sí se comprometieron, el 27 % reportó cumplir con el 100 % de lo pactado y el 22 % restante aportó menos o nada de lo estipulado" (DNP, 2018, pág. 107).

A esta problemática se debe sumar que los análisis cruzados del informe en relación con las motivaciones detrás de un EAT y su nivel de actividad e impacto encontraron que, en casi la mitad de los casos, no existe correspondencia entre dichas variables. Esta situación llevaría a pensar que "los recursos de los esquemas no están encaminados a cumplir las funciones por las que se constituyeron

inicialmente y, por tanto, no se ven los resultados de la gestión", y en aquellos casos en donde reportaron estar activos, pero no registraron impacto, reflejan la incapacidad de cumplir con sus funciones de manera eficiente (DNP, 2018, pág. 65).

Finalmente, se reportó un profundo desconocimiento de las estructuras administrativas de los EAT por parte de las ET socias. Lo anterior podría ser un indicador de la desconexión entre la gestión del esquema asociativo y las entidades territoriales o incluso la misma inexistencia de personal designado para el ejercicio de las funciones por parte del EAT (DNP, 2018, pág. 106). En la mayoría de los casos se registraron estructuras organizacionales muy pequeñas en donde solo se reconoce a la cabeza de la entidad como figura visible. Esto podría estar obstaculizando el adecuado ejercicio de sus funciones dado que, en un mismo funcionario, termina recayendo todo el ejercicio administrativo y estratégico del EAT.

### Percepción sobre los niveles de actividad e impacto de los EAT

Como sería de esperar, los EAT que reconocieron un mayor nivel de actividad también reportaron una mayor percepción de beneficios en materia de gestión pública, lo cual no ocurrió con aquellos cuyo nivel actividad era ambiguo o bajo. Es importante destacar que la motivación para el trabajo de los EAT giraba en torno a temas de competitividad; planeación del ordenamiento territorial; conectividad entre los municipios asociados; fortalecimiento de capacidades institucionales; interlocución con el gobierno nacional en la formulación y ejecución de políticas, planes y proyectos; agilización de procesos de contratación y gestión de recursos de fuentes nacionales y regionales. Por el contrario, las motivaciones que registraron una menor actividad estaban relacionadas con: cambio climático; acceso a mercados internacionales; biotecnología y agroindustria; tratamiento de fenómenos de conurbación; interlocución con comunidades campesinas, grupos étnicos u organizaciones de base; y, gestión de recursos internacionales (DNP, 2018, págs. 65-67). Ahora bien, el estudio del DNP precisó que además del nivel de actividad, se podía evaluar la percepción del nivel de impacto

### Tenga en cuenta que:

Los EAT que reconocieron un mayor nivel de actividad también reportaron una mayor percepción de beneficios en materia de gestión pública.

Los temas escogidos para el trabajo asociativo son: competitividad; ordenamiento territorial; conectividad; fortalecimiento de capacidades; interlocución con el gobierno nacional; agilización de procesos de contratación y gestión de recursos de fuentes nacionales y regionales

Fuente: DNP (2018). Evaluación institucional y de resultados de las Áreas Metropolitanas y otros esquemas asociativos territoriales con el fin de determinar los efectos de la asociatividad en términos de desarrollo económico y social, Bogotá D.C.

### Lecciones aprendidas:

Los municipios núcleo son identificados como elementos dinamizadores y de éxito en el desempeño de un esquema asociativo.

Una motivación clara para la conformación del esquema asociativo es indispensable de cara a su buen funcionamiento.

Se identificaron como sectores con desempeño destacado: gestión de iniciativas de inversión frente al gobierno nacional; promoción de la conectividad entre los asociados; y, coordinación para la planeación del ordenamiento territorial.

generado por la gestión de un EAT. Al respecto, se encontró que los ámbitos relacionados con un mayor impacto son: conectividad entre los municipios asociados; interlocución con el gobierno nacional en la formulación y ejecución de políticas, planes y proyectos; y, gestión de recursos de fuentes nacionales y regionales. Por su parte, las áreas de menor impacto giraron en torno a los temas de: potenciar acceso a mercados nacionales; aprovechamiento del potencial turístico; actuación sobre otros factores y servicios para superar la pobreza; tratamiento de fenómenos de conurbación; fomento a la cultura, la identidad regional, proteger el patrimonio cultural material e inmaterial; interlocución de comunidades campesinas, grupos étnicos u organizaciones de base; fortalecimiento capacidades institucionales; fortalecimiento de la cooperación fomentando la planeación integral; promoción de la reconciliación y convivencia; y, gestión de recursos internacionales (DNP, 2018, págs. 65-67).

### Reflexiones finales que arroja el estudio:

Se puede concluir que esta evaluación hace un llamado sobre el tipo de abordaje que se debe hacer de los EAT como **instrumentos pragmáticos al servicio de la gestión territorial:**

Sugiere que la capacidad de éxito de un EAT depende de la existencia de municipios núcleo que dinamicen las actividades de transferencia horizontal de capacidades entre sus asociados.

Reconoce que la identificación de una motivación clara y precisa es fundamental para canalizar los esfuerzos de la figura asociativa.

Las motivaciones que reportaron un mejor desempeño estaban relacionadas con ámbitos de gestión que exigen procesos de concertación entre diferentes niveles de gobierno o múltiples actores territoriales con el fin de actuar sobre un determinado territorio. En particular, se identificaron como sectores con desempeño destacado: gestión de iniciativas de inversión frente al gobierno nacional; promoción de la conectividad entre los asociados; y, coordinación para la planeación del ordenamiento territorial.

Los hallazgos parecen indicar que la asociatividad no sería la fórmula recomendada para iniciativas que se lleven a cabo

en territorios muy extensos, con problemas de conectividad y que carezcan de polos dinamizadores. La respuesta para esta tipología de municipios estaría en otros mecanismos de gestión territorial los cuales podrían estar orientados, por ejemplo, desde el gobierno nacional por tratarse de acciones dirigidas a la superación de brechas estructurales de desarrollo que requieren intervenciones particulares. Es necesario considerar que esta tipología de territorios no sólo tiene la característica de presentar niveles de desarrollo incipiente, sino también, en ella se tienden a conjugar factores relacionados con altos costos de conectividad o problemas de orden público que dificultan el ejercicio de la asociatividad.

Finalmente, vale la pena destacar que el estudio arrojó un detallado inventario de los esquemas asociativos municipales que reportaron encontrarse activos y que se resumen en las siguientes ilustraciones:

<p><b>Asociaciones con relevancia de las motivaciones ambientales</b></p> 	<p>Responden a las necesidades de desarrollo sostenible, principalmente en municipios con actividad económica predominantemente agrícola con conflictos de uso del suelo por presencia de actividad minera</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asociación de los municipios de la Provincia de Pamplona</li> <li>• Asociación supradepartamental de municipios del Alto Patía</li> <li>• Asociación de municipios del suroeste antioqueño</li> <li>• Asociación de municipios del Tatamá</li> <li>• Asociación de municipios del norte de Cauca</li> <li>• Asociación de municipios del norte antioqueño</li> <li>• Asociación Bachué</li> <li>• Municipios unidos del sur de Antioquia</li> <li>• Federación de municipios del litoral pacífico Colombiano (gestión de riesgo)</li> </ul>
<p><b>Asociaciones con relevancia de las motivaciones económicas</b></p> 	<p>Procuran el desarrollo de actividades agropecuarias y turísticas. Aunque se menciona a la competitividad y la productividad como parte de sus objetivos, no se contemplan acciones para lograr un mayor acceso a los mercados o añadir valor agregado a sus actividades económicas*</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asociación supradepartamental de municipios del Alto Patía</li> <li>• Asociación agroempresarial del suroccidente del departamento del Huila</li> <li>• Centro provincial de gestión agroempresarial de la Provincia de García Rovira</li> <li>• Asociación de municipios de la Provincia de Vélez, Santander y Occidente de Boyacá</li> <li>• Asociación de municipios del Urabá Antioqueño</li> <li>• Asociación de municipios de Risaralda</li> <li>• Asociación de municipios del Paisaje Cultural Cafetero</li> <li>• Asociación de municipios del centro del Tolima</li> <li>• Asociación de municipios del Bajo Cauca y Bajo Nechí</li> </ul>

**Ilustración 19:** Asociaciones de municipios en Colombia según la motivación de su creación

**Fuente:** Elaboración propia a partir de información DNP, 2018.

\* De acuerdo con el DNP, el Decreto 1071 de 2015 y el 2980 de 2004 incentivan la asociatividad municipal en materia de promoción del desarrollo agrícola por cuanto faculta al EAT para la conformación de un Centro Provincial de Gestión Agroempresarial cuyo objetivo es "la prestación del servicio obligatorio de asistencia técnica directa rural, fortaleciendo los encadenamientos productivos con enfoque agroempresarial".

<p><b>Asociaciones con relevancia de las motivaciones sociales</b></p> 	<p>Ningún EAT se conforma por razones exclusivamente sociales, pero aquellos en donde las razones sociales fueron predominantes cuentan con una población mayoritariamente rural en donde se presentan problemas de acceso a servicios públicos de agua y saneamiento</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asociación de municipios agropecuarios de la subregión de Yariguies</li> <li>• Asociación de municipios del occidente antioqueño</li> <li>• Asociación de municipios del sur de la Guajira</li> <li>• Municipios Unidos del sur de Antioquia</li> </ul>
<p><b>Asociaciones con relevancia de las motivaciones urbano-regionales</b></p> 	<p>Buscan promoverla conectividad entre los municipios asociados y gestionar inversiones en infraestructura. También se presentan casos en donde el EAT procura la protección de derechos económicos de población vulnerable ( e.g. campesinos)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asociación de municipios de Norte y Gutierrez</li> <li>• Municipios asociados del altiplano del oriente antioqueño (MASORA)</li> <li>• Asociación de municipios del Alto Ariari</li> <li>• Asociación de municipios, del Catatumbo, Provincia de Ocaña y sur del Cesar</li> <li>• Centro provincial de gestión agroempresarial de la provincia de García Róvira</li> <li>• Corporación agencia para el desarrollo de los municipios de la subregión de bosques Corpobosques</li> <li>• Asociación de municipios del Pacifico sur nariñense</li> <li>• Asociación de municipios Sabana Centro</li> </ul>
<p><b>Asociaciones con relevancia de las motivaciones político institucionales</b></p> 	<p>Responden al interes de gestionar recursos y procurar la interlocción frente al gobierno nacional. También de facilitar los procesos de gestión y contratación cuando las entidades asociadas son prestadoras de servicios y ejecutoras de proyectos</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asociación de municipios de Sabana Centro</li> <li>• Asociación de municipios de Norte y Gutierrez</li> <li>• Asociación de municipios del Urabá Antioqueño</li> <li>• Asociación de municipios del Magdalena Medio Antioqueño</li> <li>• Asociación de municipios del centro del Tolima</li> <li>• Asociación de municipios del Caquetá</li> <li>• Corporación agencia para el desarrollo de los municipios de la subregión de bosques Corpobosques</li> <li>• Municipios asociados de la subregión de embalses de los ríos Negro y Nar</li> <li>• Asociación de municipios del norte antioqueño</li> </ul>

### La asociatividad municipal en contextos internacionales

A lo largo y ancho de la geografía global se emplean diferentes modelos asociativos de gobiernos locales con el objetivo de mejorar la provisión de bienes y servicios públicos que les han sido asignados. La revisión de una selección de casos internacionales puede resultar ilustrativa para identificar modelos jurídicos funcionales, arreglos de gobernanza que contribuyan a su mejor funcionamiento, disposiciones fiscales que incentiven su creación y asignación de competencias que resulten funcionales. Este segmento tiene como propósito presentar algunos de los casos más emblemáticos de asociatividad territorial en América Latina y Europa sistematizando las experiencias de México, Brasil, Chile, Alemania, Francia y España. Estos ejemplos tienen lugar en diferentes modelos de Estado (Federados, Unitarios y Autonómicos) con diferentes grados de profundización de la descentralización administrativa, política y fiscal.

### Las asociaciones de municipios vecinos o intermunicipalidades en México

que se presentan en un área geográfica en donde convergen dos o más municipios. La reforma Constitucional de 1999, en su artículo 115, señaló que "los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan"<sup>20</sup>. Estas figuras tuvieron su origen en 1983 y actualmente cobran especial importancia en un país federado que cuenta con 2.440 municipios.

76 **Ilustración 20:** Asociaciones de municipios en Colombia según la motivación de su creación (continuación)  
**Fuente:** Elaboración propia a partir de información DNP, 2018.



**Ilustración 21:** Elementos que se deben considerar al momento de crear un EAT  
**Fuente:** Elaboración propia equipo RINDE

### Ilustración 22

#### Objetivos

Los arreglos asociativos en México tienen como objetivo la mejor prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. El marco normativo también dispone que las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la Ley. La asociación de municipios vecinos es una herramienta útil para resolver eficazmente problemáticas comunes y desarrollar estrategias conjuntas en un territorio con múltiples jurisdicciones que buscan procurar economías de escala y efectuar un mejor aprovechamiento de los recursos financieros, administrativos y técnicos disponibles.

<sup>20</sup> Consultado en: <http://www.rami.gob.mx/amv.htm>

### Arreglo jurídico

En la legislación mexicana se da vida a una figura jurídica denominada "asociación por objeto común", el cual crea un organismo descentralizado intermunicipal con personalidad jurídica y patrimonio propio. En este arreglo, las partes asociadas ceden al organismo creado las atribuciones que así consideren de una determinada materia.

### Motivaciones para la asociatividad

Prestación de servicios básicos tales como: agua potable, drenaje, residuos sólidos, plantas de sacrificio animal, entre otros. De igual forma, se reconocen funciones en materia de servicios esenciales para el desarrollo económico y humano, como la atención de la salud, la educación, el saneamiento y la vivienda, y a recursos como la tierra, la tecnología, los conocimientos y el crédito. Ahora bien, la prohibición legal de conformar instancias de gobierno entre los municipios y los gobiernos estatales ha imposibilitado la creación de figuras intermedias de gobierno, razón por la cual las asociaciones de municipios cobran importancia.

### Tipos de asociaciones municipales

**Asociaciones entre municipios de un mismo Estado**, las cuales requieren un acuerdo entre los concejos municipales involucrados.

**Asociaciones entre municipios de varios Estados**, las cuales requieren un acuerdo entre los concejos municipales involucrados y la aprobación de los cuerpos colegiados de cada Estado.

### Financiamiento

El financiamiento de las intermunicipalidades proviene principalmente de los aportes realizados por los municipios involucrados. De igual forma, el gobierno del Estado y la Federación también pueden destinar recursos para su operación a través de sus presupuestos o de los presupuestos de organismos descentralizados que les son propios. La cooperación internacional y los aportes de otras entidades por fuera de la administración pública también pueden constituir fuentes de financiamiento a través de la constitución de fondos o de asistencia técnica.

### Retos para su adecuado funcionamiento

Autores como Cravacuore y Chacón afirman que algunos Estados de la Unión no han acogido los principios constitucionales en materia de asociatividad municipal y han desarrollado marcos normativos que dificultan la creación de estas figuras colaborativas. De igual forma, se identifican a las restricciones financieras como uno de los principales obstáculos para el correcto funcionamiento de los arreglos intermunicipales. Al respecto, se reclama que los gobiernos estatales y federales no han sido promotores activos de los esquemas asociativos, razón por la cual, la financiación de estas estructuras de gestión territorial termina recayendo en los gobiernos municipales con fuentes ya exiguas de recursos. Los mismos autores ya citados hacen un análisis sobre la capacidad de interlocución política que generan los arreglos asociativos, así como su incidencia en la mejor gestión de los gobiernos locales, lo cual podría incidir en una competencia política frente a los gobiernos estatales y el gobierno federado. Esta situación, aunada a la recentralización del Estado que ha experimentado México durante los últimos años, podría explicar las dificultades en la generación de una voluntad política para la consolidación de los arreglos asociativos municipales.

**Ilustración 22:** Aspectos básicos de la asociatividad municipal en México

**Fuente:** Información extraída de (Fragoso, 2007); (Cravacuore & Chacón, 2016, págs. 209-229)

### La cooperación intermunicipal en Brasil

De conformidad con las disposiciones constitucionales del Estado Federado y en particular en su artículo 18, los municipios en Brasil son considerados como entidades federativas autónomas, es decir, que no se encuentran subordinadas a otras autoridades estatales o federales, y pueden crear sus propias leyes en el marco del ordenamiento jurídico del país. Desde 1960 el asociativismo en Brasil se convirtió en una estrategia de gestión pública al servicio de sus 5.570 municipios y se conocen diversas figuras como: "consorcios públicos y privados, asociaciones de municipios, consejos de secretarios estatales y municipales, consejos de alcaldes, arreglos productivos locales, comités de cuencas hidrográficas, coordinaciones o agencias metropolitanas, regiones integradas de desarrollo, arreglos de desarrollo de la educación o territorios de cooperación, territorios de la ciudadanía, fóruns federativos, entre otros". (Grin, Segatto, & Abrucio, 2016, págs. 4-5).

**Ilustración 23**

Los arreglos asociativos tienen como objetivos:

Cooperación horizontal: articulación entre sus asociados, resolución de conflictos e intercambio de experiencias

**Objetivos**

Cooperación vertical: representación de los intereses de los municipios con respecto a los otros entes territoriales.

Estos mecanismos buscan generar economías de escala; difundir mejores prácticas; generar aprendizajes comunes; formular planes regionales de desarrollo; atender problemas compartidos y mejorar la capacidad de negociación frente a los gobiernos estadual y federal.

Los consorcios municipales son esquemas de cooperación formados por un conjunto de municipios que a su vez pueden contar con la participación de otros organismos (de hecho, pueden tomar forma entre los municipios y los estados federados; los municipios y la Unión; y, los municipios y las empresas privadas). Los consorcios buscan resolver problemas que trascienden los límites de un municipio o que resultan de la falta de recursos financieros y de capacidad institucional individual. Para ello pueden prestar servicios públicos de manera conjunta, y se les pueden asignar recursos financieros, administrativos y técnicos para el cumplimiento de sus responsabilidades.

**Motivaciones para la asociatividad**

Como dato de interés, en el sector salud se concentra el mayor número de esquemas asociativos locales en Brasil. Esto obedece a que existen políticas nacionales en sectores como salud, manejo del recurso hídrico y disposición de residuos que se ejecutan a través de los consorcios.



**Tipos de consorcios o asociaciones intermunicipales**

**Consorcios de Derecho Privado:** se trata de arreglos asociativos territoriales de derecho privado los cuales se encuentran obligados al cumplimiento de los requisitos de la Ley civil. Se trató del primer mecanismo de asociatividad municipal, sin embargo, se introdujeron con posterioridad los consorcios de derecho público para mejorar la transparencia en el funcionamiento de estos arreglos.

**Consorcios de derecho público:** son personas jurídicas de naturaleza pública. Se rigen por el régimen jurídico público para asuntos licitatorios, contractuales, rendición de cuentas y vinculación de personal. Para su creación se requiere aprobación de los concejos municipales quienes son responsables de su fiscalización. Estas figuras pueden: suscribir contratos; recibir contribuciones de otras entidades; prestar servicios a otros organismos públicos; prestar servicios públicos; adquirir o administrar bienes; facturar y recaudar tarifas; autorizar obras.

**Acuerdos consorciales o pactos intermunicipales de naturaleza voluntaria:** en virtud de su autonomía política y administrativa, los municipios se pueden asociar entre sí de manera voluntaria. Por tratarse de arreglos informales, a diferencia de los anteriores, no requieren aprobación del cuerpo colegiado local y no dan origen a una persona jurídica diferente.

**Asociaciones municipales transfronterizas**

Brasil promueve la articulación de los agentes institucionales que operan en la Franja Fronteriza para promover el desarrollo regional a través de la cooperación entre municipios, regiones y estados limítrofes.

**Ilustración 23:** Aspectos básicos de la cooperación intermunicipal en Brasil  
**Fuente:** información extraída de (Grin, Segatto, & Abrucio, 2016, págs. 5-11).

## Los arreglos asociativos municipales en Chile

La asociatividad municipal en Chile es un fenómeno relativamente reciente en un país unitario con amplia tradición centralista. Las primeras figuras de este tipo se crearon en 1993 (tras las elecciones municipales de 1992). De acuerdo con la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo de Chile (SUBDERE), la creación de asociaciones municipales fue el resultado de la conformación de la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM) y sus respectivos capítulos regionales. Sin embargo, estas figuras no han estado exentas de problemas. Hasta el 2011 carecían de personalidad jurídica, factor que limitaba significativamente su autonomía financiera dado que no podían administrar sus finanzas, no tenían patrimonio propio y no podían participar de fondos nacionales de financiación. Para esa misma época, la SUBDERE también diagnosticó falta de claridad sobre el rol del asociativismo, debilidades respecto a la capacidad y legitimidad de liderazgo de las asociaciones y una frágil estabilidad de su gestión dado que no se vinculaba a propósitos estratégicos, respondiendo en mayor medida a los ímpetus políticos del momento (Cea, 2015, págs. 28-31).

La modificación de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades en 2011 representó un giro en el fortalecimiento de las asociaciones municipales chilenas al dotarlas de personería jurídica, facultándolas para postular a fondos administrados por los gobiernos regionales y el gobierno central siempre y cuando se encuentren inscritas en el Registro Único de Asociaciones Municipales. En la actualidad, Chile cuenta con 53 asociaciones municipales formalmente constituidas y debidamente registradas.

## Tipos de asociaciones de municipios

**Territoriales:** que se agrupan por características, proyectos o intereses comunes de comunas colindantes (en ocasiones, provincias completas) y giran en torno a temas relacionados con el manejo de cuencas, valles, bordes costeros, entre otros.

**Temáticas:** agrupadas en torno a intereses concretos en común, las que habitualmente también tienden a ser creadas mediante comunas colindantes. No obstante, no se obliga la contigüidad geográfica, tal como sucede con las asociaciones de municipalidades con casinos de juegos, alcaldes mapuches, farmacias populares, pro-seguridad ciudadana, y ciudades puertos, por citar algunos ejemplos.

## Fuentes de financiamiento

La principal fuente de financiación son los recursos propios, los cuales derivan de cuotas de incorporación, cuotas ordinarias, extraordinarias y otros aportes, todos ellos fijados en sus estatutos. No obstante, en la actualidad se acusan dificultades financieras para el adecuado desarrollo de sus actividades.

## Retos para su adecuado funcionamiento

Gracias a la nueva reglamentación se reconoce que los esquemas asociativos pueden tener un "potencial" para la gestión de recursos territoriales principalmente aquellos provenientes del Fondo Nacional de Desarrollo Regional. También se les atribuye la posibilidad de mejorar las capacidades técnicas, la transferencia de conocimientos y el fortalecimiento de la capacidad de negociación con los niveles regional y central de gobierno. No obstante, se identifican como obstáculos: las limitaciones financieras originadas en trabas legales o en el diseño de esquemas de financiamiento que conducen a una excesiva competencia por recursos; centralización en la toma de decisiones que giran en torno a los intereses de la agenda de Santiago; falta de reconocimiento como entidades territoriales ejecutoras de programas con financiamiento público; falta de capacidades técnicas y humanas; precarios niveles de desarrollo; y, poca o nula interlocución con los poderes legislativo y ejecutivo en la toma de decisiones públicas.

**Ilustración 24:** Aspectos básicos de las asociaciones de municipios en Chile

**Fuente:** Información extraída de (Cea, 2015); (Vial & Haydn, 2017)

## Objetivos

De conformidad con la Ley Orgánica de Municipalidades, "Dos o más municipalidades, pertenezcan o no a una misma provincia o región, podrán constituir asociaciones municipales, para los efectos de facilitar la solución de problemas que les sean comunes, o lograr el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles, pudiendo dichas asociaciones gozar de personalidad jurídica de derecho privado" (Art. 137).

## Motivaciones para la asociatividad

Atención de servicios municipales comunes.  
Ejecución de obras de desarrollo local.  
Fortalecimiento de los instrumentos de gestión.  
Desarrollo de programas vinculados a la protección del medio ambiente, el turismo, la salud u otras materias de competencia local.  
Capacitación y perfeccionamiento del personal municipal, los alcaldes y concejales.  
Coordinación con instituciones nacionales e internacionales, a fin de perfeccionar el régimen municipal.

Estudios realizados sobre el desempeño de los esquemas asociativos reconocen su valor en temas como: la conservación de medio ambiente, la promoción del turismo, el desarrollo de alianzas con el Gobierno Regional y organizaciones de la sociedad civil, y el fortalecimiento de la cooperación entre municipios.

## Las asociaciones de municipios en Alemania

El Estado Federado de Alemania cuenta con unos 11.500 municipios, los cuales representan la unidad administrativa básica del ordenamiento territorial. Dada su cercanía con los ciudadanos, el nivel municipal no solo es responsable de la implementación de políticas y directrices nacionales en el ámbito local, sino también, es responsable de promover la vinculación ciudadana en la gestión pública en aspectos relacionados con el desarrollo sostenible, equitativo y ambientalmente responsable (Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, Consultado en 2020). De acuerdo con José M. Rodríguez "el modelo de organización local alemán es, además de flexible, claramente un modelo multinivel y muy variado, en el que el diseño de la organización local a escala supramunicipal depende de la densidad normativa de la legislación de cada Estado. De esta manera, nos encontramos con que la creación de las agrupaciones municipales se realiza en ocasiones por Ley, pero en otras se trata de una decisión que las leyes de los Estados atribuyen a los municipios" (Velasco, 2010, pág. 115).

La asociatividad es un elemento fundamental de la gestión pública municipal, por esta razón, se contemplan esquemas asociativos voluntarios y obligatorios con el fin de procurar eficiencia y efectividad en el actuar de los gobiernos locales. De acuerdo con el Ministerio para la Cooperación Económica y el Desarrollo de Alemania, las asociaciones de municipios son corporaciones estatutarias u organismos públicos creados por Ley en los Estados Federales de Baviera, Sajonia, Turingia, Schleswig-Holstein y Baden-Wurtemberg. En términos generales estos organismos están compuestos por municipios contiguos de una misma provincia. Su máxima autoridad se encuentra en cabeza de un director designado o de una junta ejecutiva, y según la reglamentación de cada Estado dicho director puede ostentar el cargo de funcionario público o puede ser nombrado alcalde.

### Ilustración 25

#### Consideraciones de ordenamiento territorial

El ordenamiento alemán es bastante complejo pues en virtud de su flexibilidad existen diferentes niveles de agrupación de sus entidades territoriales. De esta forma, se pueden diferenciar dos tipos de modelos asociativos: por un lado, aquellos que configuran **corporaciones territoriales** algunas de ellas creadas por disposiciones legales. En esta categoría se encuentran los Kreise y los Gemeinden (con sus diferentes tipologías). Por otro lado, existen las asociaciones municipales propiamente dichas (mancomunidades) entendidas como **corporaciones públicas no territoriales** dirigidas a apoyar la prestación de ciertos servicios públicos a cargo de los gobiernos locales mediante esquemas de colaboración intermunicipal.



#### Motivaciones para la colaboración intermunicipal

**Las mancomunidades:** "son una asociación funcional de municipios y en casos especiales, de otras personas jurídicas, públicas o privadas. Poseen carácter de corporación pública no territorial dirigida al cumplimiento de determinadas competencias en materia de prestación de servicios. Por regla general las mancomunidades son de constitución voluntaria en el marco de la Ley" (Velasco, 2010, pág. 117).

**Comunidad de trabajo municipal:** "es la forma más flexible de cooperación y no da lugar a la constitución de una nueva entidad. Como en el caso anterior, además de los municipios, pueden formar parte de esta comunidad de trabajo otras personas jurídicas públicas y privadas. Se crean mediante convenio con la finalidad de establecer procedimientos y métodos de estudio y de fomentar la solución conjunta de problemas que son comunes a sus miembros, sobre todo en materia de planes territoriales o de prestación de determinados servicios. Sus acuerdos no son jurídicamente vinculantes para los miembros de la Comunidad de trabajo. Este tipo de cooperación no se encuentra regulada en todos los Estados" (Velasco, 2010, págs. 117-118).

**Convenio funcional:** "se trata de un supuesto en el que, a través de un contrato o convenio de Derecho público, uno de los municipios intervinientes asume, como propias, tareas concretas o servicios determinados de los restantes. Esta asunción comporta el ejercicio de la correspondiente potestad normativa. En casos excepcionales y para el supuesto de tareas obligatorias de los municipios, las autoridades del Estado pueden disponer la conclusión de este tipo de contrato. Se produce una transferencia competencial por vía contractual y, por consiguiente, con efectos frente a los ciudadanos" (Velasco, 2010, pág. 118).

#### Conformación

La cooperación intermunicipal se encuentra reglamentada en las leyes de cada Estado, y en algunos casos su conformación es de carácter obligatorio. Tanto las figuras asociativas como los municipios se encuentran bajo la tutela de sus respectivos Estados y se rigen por las reglas que éstos fijen. Las reglas de funcionamiento del esquema asociativo también son aprobadas por las autoridades Estadales y su órgano principal es la Asamblea, en la cual se encuentran representados todos los miembros. (Velasco, 2010).

**Ilustración 25:** Aspectos básicos de las asociaciones de municipios en Alemania  
**Fuente:** Fuente: información extraída de (Velasco, 2010, págs. 115-118)

## La cooperación intermunicipal en Francia

En un país con 34.970 municipios, de los cuales el 74% tiene menos de 1.000 habitantes, la asociatividad territorial se convierte en el único mecanismo para procurar una adecuada prestación de servicios locales y reducir los costos promoviendo la conformación de economías de escala. Por esta razón, los esquemas asociativos son ampliamente incentivados por el gobierno haciendo de éstos el segundo nivel supramunicipal de gobierno. De hecho, en el ordenamiento territorial francés los esquemas asociativos locales tienen una larga tradición que data de 1966 contribuyendo al desarrollo del país y a la organización de los servicios públicos locales modernos (AdCF, 2019, pág. 3).

Ya para 1992 se dio vida a la figura de la **comunidad de comunas**, dirigida inicialmente a la atención de zonas rurales y pueblos pequeños, siendo tan exitosa que permitió la creación de más 1.000 organizaciones de este tipo en su primer lustro. Para 1999 se creó una nueva categoría asociativa denominada **comunidad de aglomeración** y las fortaleció con recursos propios, y en 2010 se crea la figura de **metrópoli**. En síntesis, el modelo francés es una apuesta por la colaboración intermunicipal como fundamento del desarrollo local y del ejercicio democrático, y así quedó consignado en la Ley sobre la nueva organización territorial de la República (NOTRE) de 2015. En la actualidad existen 1259 mancomunidades en sus diferentes modalidades (AdCF, 2019, págs. 3-5), las cuales se presentan a continuación:

### Ilustración 26

## Objetivos

Procurar una adecuada prestación de servicios locales y reducir los costos promoviendo la conformación de economías de escala. De igual manera, fomentar espacios para el ejercicio de la ciudadanía y la construcción de instituciones democráticas. El nuevo marco normativo pone en el centro de la cooperación intermunicipal el ejercicio de funciones locales en términos de movilidad, transición ecológica, comercio, desarrollo económico e industrial, y vivienda.

## Motivaciones para la asociatividad

La cooperación intermunicipal se enfoca en tres áreas principales de responsabilidad: desarrollo económico, planificación espacial (incluyendo vivienda y transporte) y el medio ambiente. En dicho marco, el manejo de residuos sólidos y la vivienda hacen parte de las competencias más ejercidas, seguidas de acción social, turismo, saneamiento y vías. En materia cultural y deportiva, las comunidades tienen responsabilidades en la construcción y gestión de grandes infraestructuras (grandes salas, óperas, pistas de patinaje, estadios, piscinas, entre otros). En materia económica son exclusivamente responsables de los bienes inmuebles corporativos y los parques (o zonas) comerciales, poseen facultades para regular los establecimientos comerciales, revitalizar las centralidades y profesionalizar la oferta económica. También impulsan el entorno emprendedor local y el turismo.

## Tipologías de mancomunidad



Las diferentes categorías de comunidades definen las áreas de actuación permitidas por sus estatutos (principio de especialización). De esta forma, la categoría define las competencias obligatorias, aquellas denominadas opcionales que eligen de una lista fijada por el legislador y los asociados pueden delegar a su voluntad aquellas llamadas facultativas.

Comunidades de comunas: conformadas por aglomeraciones de menos de 50 mil habitantes.

**Competencias obligatorias:** • Planificación espacial: esquema de coherencia territorial, plan urbano local, operaciones de desarrollo • Desarrollo económico y turístico • Gestión de áreas de recepción para viajeros • Gestión de residuos sólidos • Gestión de recursos hídricos y prevención de inundaciones (gestión de riesgo).

**Competencias opcionales** (Se pueden elegir 3 entre las siguientes 9): • Protección y mejora del medio ambiente • Política de vivienda y entorno de vida • Política urbana: desarrollo urbano, desarrollo local y sistemas de integración económica y social, sistemas locales de prevención del delito • Vías • Instalaciones culturales y deportivas - Instalaciones de enseñanza • Acción social de interés comunitario • Saneamiento • Agua • Gestión de casas de servicio público.

**Competencias facultativas:** Aquellas definidas por los municipios miembros.

Comunidades de aglomeraciones: conformadas por aglomeraciones con más de 50 mil habitantes con un centro de la ciudad de 15 mil habitantes.

**Competencias obligatorias:** • Desarrollo económico y turístico • Planificación espacial: esquema de coherencia territorial, plan urbano local, operaciones de desarrollo, organización de la movilidad • Equilibrio social de la vivienda: programa de vivienda local, política de vivienda • Política urbana: desarrollo urbano, desarrollo local y esquemas de integración económica y social, esquemas locales de prevención del delito • Gestión de áreas de recepción de viajeros • Gestión de residuos sólidos • Gestión de ambientes acuáticos y prevención de inundaciones (gestión del riesgo).

**Competencias opcionales** (Se pueden elegir 3 entre las siguientes 7): • Vías y estacionamientos • Saneamiento • Agua • Medio ambiente: lucha contra la contaminación del aire y la contaminación acústica, control de la demanda de energía • Instalaciones culturales y deportivas • Acción social de interés comunitario • Creación y gestión de casas de servicio público.

**Competencias facultativas:** Aquellas definidas por los municipios miembros.

**Poderes que puede delegar el departamento:** Por solicitud de la comunidad de aglomeración, puede ejercer, en nombre del departamento, diferentes competencias en materia de acción social.

**Comunidades urbanas:** conformadas por aglomeraciones con de más de 250 mil habitantes.

**Competencias obligatorias:** • Desarrollo y planificación económica, social y cultural • Planificación del espacio comunitario: esquema de coherencia territorial del plan urbano local, operaciones de desarrollo, organización de la movilidad • Equilibrio social de la vivienda: programa local de vivienda, política de vivienda, mejora de la vivienda • Política de la ciudad: desarrollo urbano, desarrollo local y esquemas de inclusión social, esquemas locales de prevención del delito, redacción del contrato de la ciudad • Vías • Gestión de servicios de interés colectivo: saneamiento y agua, cementerios, mataderos, servicios de bomberos y rescate, transición energética, gestión de redes de calefacción o refrigeración urbana, distribución de electricidad y gas, infraestructura de carga de vehículos eléctricos • Medio ambiente: gestión de residuos sólidos, lucha contra la contaminación del aire y la contaminación acústica, control de la demanda de energía, gestión de entornos acuáticos y prevención de inundaciones (gestión de riesgo) • Gestión Áreas de recepción de viajeros.

**Competencias facultativas:** Aquellas definidas por los municipios miembros.

**Poderes que puede delegar el departamento:** Por solicitud de la comunidad de aglomeración, puede ejercer, en nombre del departamento, diferentes competencias en materia de acción social y vías.

**Metrópolis:** conformadas por aglomeraciones de más de 400,000 habitantes y áreas metropolitanas con estatus especial creadas en París, Lyon y Marsella.

**Competencias obligatorias:** • Planificación y desarrollo económico, social y cultural • Planificación espacial metropolitana: esquema de coherencia territorial, plan urbano local, operaciones de desarrollo, mejora del patrimonio natural y paisajístico, movilidad, infraestructuras y redes de telecomunicaciones, gestión de espacios públicos dedicados a todos los modos de viaje urbano • Vías • Política de vivienda local: programa de vivienda local, política de vivienda, mejora de la vivienda, gestión de áreas de recepción de viajeros • Política urbana: elaboración del contrato de la ciudad, urbanismo, desarrollo local y esquemas de integración económica y social, esquemas locales de prevención del delito • Gestión de servicios de interés colectivo: saneamiento y agua, cementerios, mataderos, servicios de bomberos y rescate, servicio público de defensa externa contra incendios • Política ambiental: gestión de residuos, lucha contra contaminación del aire y contaminación acústica, transición energética, control de la demanda de energía, plan regional de clima-aire-energía, distribución pública de electricidad y gas, gestión de redes de calefacción o refrigeración de distrito, carga de vehículos eléctricos, gestión de ambientes acuáticos y prevención de inundaciones (gestión de riesgo).

La metrópoli ejerce poderes transferidos o delegados por el Estado, el departamento y posiblemente la región en: vivienda, instalaciones principales, educación, acción social, vías, entre otros.

## Fuentes de financiamiento

El financiamiento de los esquemas asociativos parte del concepto de **solidaridad fiscal**. La intermunicipalidad tiene el propósito reducir gradualmente las desigualdades de recursos entre los territorios. En particular, corrige las disparidades entre municipios al agrupar los ingresos y los gastos, y al apoyar a los municipios menos dotados a través de subsidios de solidaridad (DSC), siendo un mecanismo para armonizar los niveles de servicio prestados a los ciudadanos y luchar contra las desigualdades territoriales. Para ello se creó el fondo de igualación de recursos intermunicipales y comunales (CLPI) en 2011. Además del fondo de compensación existe el impuesto profesional único (TPU), siendo obligatorio para las comunidades de aglomeración, las comunidades urbanas y las áreas metropolitanas, y opcional para las comunidades de comunas (aunque el 80% de ellas lo ha adoptado). La unificación del régimen tributario en los gobiernos locales ha permitido poner fin a la competencia entre municipios y ha reducido las desigualdades que de allí se derivaban.

## Retos para su adecuado funcionamiento

En la década de 2000, las críticas a la intermunicipalidad giraron en torno a las presiones inflacionarias por la duplicidad de impuestos con los municipios y la fijación de tarifas adicionales para el funcionamiento de dichos esquemas asociativos. De igual forma, se argumentó que el modelo añadía complejidad a la estructura de "mil hojas" del ordenamiento territorial característica del modelo francés. No obstante, las reformas normativas recientes han sido exitosas en introducir la fiscalidad profesional única que redujo las presiones tributarias. También han servido para eliminar algunos municipios y niveles intermedios que terminaban por fragmentar el territorio con sus respectivos costos en materia de eficiencia en la gestión pública. En la actualidad, la crítica más importante a la intermunicipalidad está relacionada con su estructura de gobernanza. El "consejo comunitario" (instancia de gobierno de la asociación) es elegido por los alcaldes y los concejos municipales desvinculándolo de la ciudadanía. No obstante, las reformas normativas recientes vienen contemplando un paso paulatino hacia la elección directa de los "representantes comunitarios" al momento de elegir a los concejos municipales, y de cara al futuro llegar a la elección directa de este organismo. Los retos en materia de gobernanza también consideran la difícil conciliación de intereses entre ciudadanos urbanos y rurales de niveles intermedios presentan esta doble condición, la cual se ha hecho más recurrente en la medida en que los esquemas asociativos han aumentado su jurisdicción.

**Ilustración 26:** Aspectos básicos de cooperación intermunicipal en Francia

**Fuente:** información extraída de: (AdCF, 2019); (AdCF, 2020); entrevista Isadora Guerra (2020)

## Las mancomunidades y consorcios como esquemas de cooperación intermunicipal en España

Al igual que ocurre en otros países de Europa continental, España cuenta con un importante número de municipios (8.131), la mayoría de los cuales reportan menos de 5.000 habitantes, razón por la cual es necesaria la adopción de modelos asociativos para el adecuado desempeño de las funciones locales. La asociatividad municipal en este país data de 1870, año en el cual se promulgó la Ley Municipal que establecía que “los ayuntamientos podrían constituir, entre sí y con los inmediatos, asociaciones y comunidades para la construcción y explotación de caminos, guardería rural, aprovechamientos vecinales y otros objetos de su exclusivo interés” (Cea, 2015, pág. 27). En la actualidad existen cerca de 26 formas diferentes de cooperación municipal que parten del principio de la voluntariedad, entre ellas se listan: mancomunidades, consorcios, planes de desarrollo sostenible, unidades territoriales de empleo, planes de dinamización turística como PRODER, LEADER, y las agendas 21 supralocales, planes estratégicos, entre otras (Feria, 2013, pág. 13). En el caso particular de las mancomunidades de municipios, se registran 1.018 de estas organizaciones, sin embargo, no se tiene un balance de cuántas de estas operan efectivamente y cuál es su evaluación de resultados.

En este documento se quiere hacer alusión al concepto recientemente introducido de intermunicipalidad, en contraste con la aproximación tradicional de la supramunicipalidad. “Mientras que la supramunicipalidad tradicional se basa en fórmulas construidas desde la verticalidad (provincia, comarca y área metropolitana), la intermunicipalidad implica horizontalidad frente a verticalidad, igualdad frente a jerarquía, voluntariedad frente a obligación, cooperación frente a coordinación, flexibilidad frente a rigidez y poca regulación frente a regulación densa” (Feria, 2013, pág. 32). Así pues, la intermunicipalidad es un motor del funcionamiento del Estado que surge de la voluntad de trabajo conjunto entre los asociados y que adopta diferentes formas institucionales y jurídicas, las cuales serán presentadas a continuación:

### Ilustración 27

#### Definición

De conformidad con la Ley 27 de 2013, las entidades locales pueden constituir asociaciones, de ámbito estatal o autonómico, para la protección y promoción de sus intereses comunes, a las que se les aplicará su normativa específica y, en lo no previsto en él, la legislación del Estado en materia de asociaciones.

#### Motivaciones para la asociatividad intermunicipal

En sus inicios, los arreglos asociativos se orientaron a la provisión conjunta de servicios de competencia municipal (gestión del agua, residuos, caminos rurales, parques de maquinaria agrícola, etc.) con el fin de superar la excesiva fragmentación municipal de muchos ámbitos territoriales. Posteriormente se han incorporado nuevas funciones relacionadas con el medio ambiente o con la prestación de servicios sociales. Recientemente se han conformado mancomunidades para la promoción del desarrollo territorial que vinculan objetivos económicos con aspectos sociales, ambientales o territoriales.

#### Tipos de figuras asociativas intermunicipales

**Mancomunidades:** son de carácter voluntario y se conforman por municipios que aúnan recursos y medios para alcanzar economías de escala en la prestación de determinados servicios. La literatura le reconoce tres tipos de flexibilidad a este tipo de arreglos: i) **constitutiva**, por tratarse de un sencillo proceso de creación; ii) **territorial**, por cuanto los asociados no están obligados a tener contigüidad territorial ni a pertenecer a una misma provincia, y además pueden agregarse o salir de una mancomunidad con facilidad; y iii) **funcional**, ya que pueden ampliar o modificar fácilmente sus objetivos y fines iniciales. Actualmente, cerca del 76% de los municipios españoles pertenecen a alguna mancomunidad.

**Consortios o convenios administrativos locales:** son figuras asociativas de tipo voluntario con régimen especial de derecho privado y se encuentran desarrolladas por la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local de 1985 (LRBRL). Su propósito es generar cooperación económica, técnica y administrativa entre la administración local y la administración del Estado y de las comunidades autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común. A diferencia de las mancomunidades, este tipo de colaboración deja de ser entre “inter pares” para incluir a otros niveles de gobierno y a entidades privadas, con lo cual son muy efectivas en generar plataformas de coordinación multinivel, logrando dinámicas de colaboración con niveles superiores de gobierno. En cualquier caso, para que sea un consorcio local, la presencia de entidades locales debe ser mayoritaria e indicativa de intereses locales. Recientemente, los consorcios han trascendido los intereses netamente locales y se ha abierto espacios de gestión en ámbitos como el fomento del desarrollo socioeconómico o la promoción del empleo. “A nivel funcional, existe un importante contraste con respecto a las mancomunidades. Frente a la acusada multifuncionalidad de éstas, los consorcios presentan una tendencia mayoritaria hacia la mono funcionalidad: del total de 151 consorcios andaluces, 130 han sido considerados mono funcionales (86 %) y sólo 21 multifuncionales (14 %). Esto podría deberse a la menor flexibilidad de los consorcios en el plano funcional” (Feria, 2013, pág. 22).

**Redes de municipios:** son otro mecanismo de cooperación intermunicipal, pero sin personalidad jurídica, razón por la cual no se les considera como entidad local. Se trata de una forma de cooperación abierta, ligera, flexible, horizontal y sujeta a poca regulación. Este tipo de arreglo no se limita a la participación de municipios y permite el ingreso de sujetos privados.

## Retos para su adecuado funcionamiento

Dado el importante rol que durante los últimos 20 años han adquirido los arreglos de cooperación intermunicipal, se plantean la existencia de conflictos funcionales entre diferentes esquemas asociativos que pueden coincidir, y entre éstos y las entidades territoriales asociadas. Lo anterior debido a que inicialmente se planearon funciones básicas para los arreglos intermunicipales y en la actualidad han ganado terreno y han evolucionado hacia funciones más complejas.

**Ilustración 27:** Aspectos básicos de las asociaciones voluntarias de municipios en España

**Fuente:** información extraída de (Feria, 2013).

## Lecciones aprendidas

La asociatividad entre gobiernos locales es una estrategia de gestión pública que ha estado al servicio del desarrollo territorial y de la expansión de la red de servicios básicos y sociales, la cual ha sido parte fundamental de la consolidación de los Estados sociales de derecho en diversas latitudes. De acuerdo con el abordaje conceptual propuesto por José M. Feria, en este documento se hizo énfasis en la **intermunicipalidad**, entendida como los arreglos colaborativos de carácter voluntario y horizontal entre las unidades de gobierno local, en este caso los municipios, los cuales dan origen a figuras de carácter informal o jurídico que no denotan nuevos niveles de gobierno dentro del ordenamiento territorial. Lo opuesto ocurre cuando se habla del fenómeno de la supramunicipalidad, el cual se origina a partir de la creación de distintos niveles intermedios de gobierno como lo son las áreas metropolitanas, las provincias como entidad territorial o las regiones como entidad territorial (Feria, 2013).

De acuerdo con la CEPAL, la experiencia latinoamericana demuestra que los arreglos asociativos intermunicipales han permitido impulsar mejoras en la inversión en infraestructura local (acceso a fondos, mejor gestión); promover el desarrollo económico de los territorios; afianzar los sentimientos de pertenencia territorial; y, mejorar los niveles de intermediación e interlocución entre diferentes niveles de gobierno (Sandoval, n.d.). A la asociatividad se le reconoce la capacidad de mejorar el acceso a servicios sociales en contextos de alta fragmentación administrativa y baja capacidad de gestión por restricciones financieras o técnicas. Las experiencias internacionales no distan de dichos hallazgos. De hecho, de la sumatoria de los casos nacionales e internacionales presentados en este documento, se arrojan lecciones aprendidas que merecen ser tenidas en cuenta, las cuales se presentan de la siguiente manera:

**Modelo institucional de los esquemas asociativos:** Los casos de Francia, Alemania y España dan cuenta de la necesidad de contar con un marco normativo del ordenamiento territorial que parta del principio de la **flexibilidad** al momento de permitir la conformación de arreglos asociativos que respondan a las necesidades particulares de cada enclave territorial. No obstante, dicha flexibilidad asociativa debe estar acompañada de ciertos grados de formalidad

en la implementación del arreglo colaborativo. Esta **formalidad** es la que permite definir el régimen jurídico de operación, la temporalidad del arreglo, las funciones exclusivas o concurrentes, los mecanismos de coordinación con los asociados para evitar conflictos y las reglas de financiación.

**Asociatividad como herramienta al servicio de la descentralización:** Los esquemas asociativos han resultado efectivos como instrumentos de transferencia horizontal de capacidades y de difusión de buenas prácticas incidiendo de manera directa en la profundización de los procesos de descentralización. De hecho, en el caso mexicano, el éxito de la gestión local asociativa se ha visto como una amenaza a los poderes tradicionales de los Estados federados o de la Unión por cuanto tienden a incrementar su participación en la gestión de recursos de inversión y logran desarrollar canales de comunicación más efectivos con la comunidad. Por esta razón, es necesario entender la asociatividad como un instrumento al servicio de la descentralización administrativa y del empoderamiento territorial.

**La asociatividad como un arreglo pragmático con fundamentos políticos:** Los casos aquí presentados demuestran que el éxito de la asociatividad se sustenta en el **pragmatismo**. Vincular el esquema asociativo hacia un objetivo preciso y medible en el tiempo le evita conflictos con sus asociados y con niveles intermedios de gobierno que tengan incidencia en su jurisdicción en caso de presentarse un traslape de competencias. El pragmatismo evita que al esquema asociativo se le atribuyan funciones o competencias desbordadas o que no van acorde con su capacidad de gestión. No obstante, dicho pragmatismo debe estar complementado por una férrea voluntad política de los asociados con el fin de resolver conflictos; definir apuestas estratégicas de verdadero impacto regional; garantizar el flujo de aportes financieros y técnicos, y ofrecer una garantía de continuidad aun cuando se presenten cambios de administraciones.

**La capacidad institucional sí importa:** En los diferentes casos presentados se señala que en contextos con un elevado déficit de capacidad administrativa y técnica los esquemas asociativos terminan fracasando. Se quiere decir que la existencia de un municipio núcleo que jalone dinámicas de desarrollo es un elemento fundamental para el buen funcionamiento del arreglo colaborativo. Por lo anterior, se trata de un esquema de gestión que no funciona para todos los casos y que requiere una evaluación previa de contexto.

## Recuerde que los esquemas asociativos territoriales:

- Son instrumentos al servicio de la gestión de una entidad territorial.
- Son arreglos pragmáticos y de orden administrativo.
- Sus ámbitos de acción deben girar en torno a lo tangible y lo posible.
- No compiten por las competencias de las entidades territoriales.
- No son el único mecanismo de coordinación.
- No son una reivindicación autonómica sino un modelo colaborativo territorial.

Estas reflexiones aportan elementos que deben ser considerados en la estrategia de fortalecimiento de la asociatividad municipal en Colombia:

**Es necesario crear incentivos reales para la cooperación intermunicipal.** Es conveniente explorar la posibilidad de vincular un fondo de financiamiento de proyectos de inversión territorial del Presupuesto General de la Nación con la existencia de un registro único de EAT, tal y como ocurre en Chile, de manera que se convierta en un fondo concursable para aquellos EAT que presenten propuestas estructuradas bajo unos parámetros de calidad (podría ser siguiendo las reglas de la presentación de proyectos del SGR). De igual manera, el registro único podría aportar información de seguimiento y apoyo a los EAT y podría fijar referentes de los niveles de desarrollo relativo de los municipios que los conforman, tal y como lo propone el DNP en la evaluación institucional que se analizó en el presente documento (DNP, 2018).

**La asociatividad como instrumento al servicio de la convergencia territorial.** Al igual que ocurre en otros ordenamientos territoriales (caso Alemania o Francia), los esquemas colaborativos intermunicipales deberían estar orientados a la disminución de disparidades en materia de desarrollo económico, social, ambiental y urbanístico. Por esta razón, las apuestas hacia la convergencia en el desarrollo territorial deberían estar consignadas en una batería de indicadores administrados por el DNP que representen los criterios de solidaridad y equidad territorial, con el fin de facilitar la medición en el desempeño de los EAT.

**La asociatividad al servicio de la innovación en la gestión pública territorial.** Actualmente los EAT centran su actividad en ámbitos de acción muy tradicionales: obras públicas, servicios públicos y turismo. No obstante, si la puesta es la reducción de brechas en el desarrollo socioeconómico territorial, es necesario considerar una nueva generación de ámbitos de competencia local como tal y como ocurre en Francia. En dicho país, los EAT comienzan a incursionar en la gestión del riesgo, la promoción de industrias creativas, el diseño de estrategias de transición tecnológica para la reducción de emisiones, la atención especializada a poblaciones vulnerables, y la producción de energías limpias a partir de la gestión de residuos sólidos, entre otros.

**La asociatividad con capacidad administrativa.** Dada la experiencia acumulada en el caso colombiano, es necesario considerar que los esquemas asociativos puedan constituirse cuando cuenten con un mecanismo de gerencia permanente. De esta manera, lograrían superar la falta de reconocimiento con la que cuentan entre sus asociados; podrían tener una agenda de trabajo vinculada a metas de desempeño y contarían con un esquema de interlocución permanente y más efectivo. Los recursos de apoyo a la gestión administrativa también podrían estar vinculados al registro único y al fondo de financiación conformado para los desembolsos concursables.

**La asociatividad como estrategia para hacer frente a la recentralización y superar la difícil coyuntura post pandemia.** El Covid-19 marcará un antes y un después en la gestión pública territorial. La profunda crisis financiera que se avizora en el corto plazo traerá recortes significativos en los recursos subnacionales, y con ello, un nuevo paquete de medidas recentralizadoras que buscarán mitigar el impacto económico y social producido por el prolongado confinamiento. La posibilidad de plantear estrategias de trabajo conjunta intermunicipal podría ser el mecanismo para dar trámite a iniciativas territoriales ejecutadas desde los gobiernos locales, en procura de balancear la creciente fuerza política ejercida desde el nivel central de gobierno para conjurar la crisis. Reiteradamente se

ha dicho en los medios que la reactivación económica recaerá en los gobiernos territoriales, será momento entonces de dar una mirada a esa nueva generación de competencias interterritoriales que se mencionó anteriormente, y construir sobre ellas, la nueva agenda del desarrollo asociativo municipal.

## Sobre lo aprendido hasta hoy

  
**Incluir en la planeación municipal**

Un esquema asociativo debe estar integrado a la planeación del municipio, ya que es con sus recursos con lo que debe sostenerse en el tiempo.

  
**Bueno pero no para todos**

Es un instrumento para la buena gestión, pero no resuelve todo. Es clave evaluar pertinencia, potenciales aliados, direccionamiento de acciones y recursos, antes de llegar a su conformación formal.

  
**Liderazgo de alcaldes**

El buen funcionamiento y sostenibilidad tiene que ver con el liderazgo de los alcaldes involucrados. Evitar la competencia entre esquemas y municipios es crucial.

  
**Mantener la flexibilidad**

Un esquema puede desaparecer si cumplió con su propósito o transformarse. Los objetivos y metas pueden variar con el tiempo, así como los municipios que la conforman. Se vale innovar!

  
**Cercanía política ideológica no es obligatorio**

El propósito de la asociatividad es facilitar la gobernanza en los territorios, por ello la sostenibilidad en función de la solución de problemas concretos debe ser el foco de las acciones.

  
**Los esquemas pueden ser complementarios**

No necesariamente reemplaza a las alcaldías que lo conforman y no implican obligatoriamente la creación de nueva institucionalidad.

**Ilustración 28:** Lecciones aprendidas de los esquemas asociativos

**Fuente:** Elaboración propia equipo RINDE

## Bibliografía

AdCF. (2019). 199-2019: L'intercommunalité au coeur de notre nouvelle organisation territoriale décentralisée. Paris: AdCF - [www.adcf.org](http://www.adcf.org).

AdCF. (2020). L'intercommunalité 2020-2026. Qu'est-ce que l'intercommunalité? Paris: AdCF - [www.adcf.org](http://www.adcf.org).

Amador, e. a. (2004). Descentralización y gobiernos intermedios locales. Tres experiencias internacionales. Bogotá: GTZ.

Ayala, M. (2005). Las asociaciones de municipios en Colombia: El marco normativo frente a la realidad institucional. Revista OPERA, 45-54.

Cea, M. (2015). Asociatividad municipal: herramienta para la inversión local. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.

CEI-COT. (2013). Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Cravacuore, D., & Chacón, A. (2016). El asociativismo intermunicipal en América Latina. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Tecnológica Metropolitana.

Departamento Nacional de Planeación. (2012). Definición legal y funcional de los Esquemas Asociativos. Bogotá D.C.: DNP.

DNP. (2018). Evaluación institucional y de resultados de las Áreas Metropolitanas y otros esquemas asociativos territoriales con el fin de determinar los efectos de la asociatividad en términos de desarrollo económico y social. Bogotá D.C.: DNP.

Federal Ministry for Economic Cooperation and Development. (Consultado en 2020). Development cooperation and the municipalities. n.d.: [https://www.bmz.de/en/ministry/approaches/bilateral\\_development\\_cooperation/players/laendergemeinden/gemeinden/index.html](https://www.bmz.de/en/ministry/approaches/bilateral_development_cooperation/players/laendergemeinden/gemeinden/index.html).

Feria, J. M. (2013). Mancomunidades, consorcios, áreas metropolitanas y redes de municipios. Sevilla: Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía.

Fragoso, J. M. (2007). Los procedimientos básicos para constituir legal, eficaz y eficientemente una asociación de municipios. Ciudad de México: Secretaría de Desarrollo Social de México.

Grin, E., Segatto, C., & Abrucio, F. (2016). El asociativismo territorial en Brasil: un panorama sobre la cooperación intermunicipal. n.d.: n.d.

Mateo Rodríguez, J. B. (2016). La región como categoría geográfica. México D.F: Universidad Nacional Autónoma de México.

Ministerio del Interior. (2011). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT). Bogotá D.C.: Ministerio del Interior.

Ministerio del Interior. (n.d.). El abc de los esquemas asociativos. Ley 1454 de 2011. Bogotá D.C.: Ministerio del Interior.

OECD. (2018). Subnational Governments in OECD countries: Key data (Brochure). París: OECD.

OECD/UCLG. (2016). Subnational Governments around the world: Structure and finance. París: OECD.

Sandoval, C. (n.d.). Asociaciones territoriales para el desarrollo regional y local. Seminario de políticas públicas, inclusión social, competitividad y articulación con el presupuesto con enfoque de resultados. Santiago de Chile: ILPES - CEPAL.

Velasco, F. (. (2010). Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autònoms.

Vial, C., & Haydn, S. (2017). El asociativismo municipal en Chile: ¿un mecanismo para fortalecer la estancada descentralización a nivel local? Revista Políticas Públicas, Vol 10 (2), n.d.

## Las Asociaciones de Municipios:

Reto para el Desarrollo Territorial  
Agenda estratégica para los gobiernos locales

# La asociatividad como instrumento para la planeación y el desarrollo

### Elaborado por:

Viviana Barberena Nisimblat  
y Diana Chavarro Rodríguez

## Asociatividad como instrumento para la planeación y el desarrollo

### Introducción

En el marco del proyecto de Municipios Visibles para la Paz, la Red de Iniciativas para la gobernabilidad, la descentralización y el desarrollo territorial – RINDE, se propuso aportar a la comprensión de la asociatividad como instrumento para el fortalecimiento de la institucionalidad y el desarrollo local. Este artículo aborda esta temática desde la perspectiva de la planeación territorial.

Se presentan tres ideas principales sobre las cuales se quiere basar esta discusión. La primera de ellas es que la asociatividad es una oportunidad para las alcaldías y gobernaciones, porque facilita la construcción de redes que tejen gobernabilidad de forma innovadora. En términos de planeación esto es de gran importancia ya que permite proyectar miradas amplias sobre el territorio, aportando a la gobernanza local.

En segundo lugar, de la mano de lo anterior, la asociatividad puede ser un acierto para implementar estrategias en favor de la construcción de la paz, ya sea de manera formal o informal, que logren articular los nuevos instrumentos que se han derivado de los Acuerdos de paz realizados entre el gobierno y la extinta guerrilla FARC.

Finalmente, la asociatividad permite rescatar el valor de la cooperación en los territorios y la comprensión de que existen tareas que sobrepasan la actual división político-administrativa. Pese a que existen pocos casos de éxito absoluto, dado que la asociatividad es un proceso dinámico con subidas y bajadas, se ha visto que en términos de planeación gubernamental es posible avanzar, lo que ayuda al fortalecimiento institucional de territorios débiles.

El artículo finalizará con una exposición de elementos que pueden tener en cuenta aquellos actores interesados en conformar esquemas asociativos, como aciertos y aprendizajes identificados con base en esquemas existentes.

## Un breve repaso

Siguiendo los desarrollos del Departamento Nacional de Planeación (DNP), la asociatividad es un proceso entendido como 'un acuerdo de voluntades entre entidades territoriales que se unen para realizar acciones conjuntas con el fin de alcanzar objetivos comunes, que no podrían lograr individualmente y así lograr el mejoramiento del nivel de vida de sus comunidades'. Esta es la definición que primará en este documento. Es importante decir, en este sentido, que este acuerdo de voluntades puede ocurrir de maneras formales e informales (Departamento Nacional de Planeación, 2013; Ministerio del Interior, 2013).

Por su parte, los esquemas asociativos territoriales se entienden como 'acuerdos de voluntades entre entidades territoriales o asociaciones de entidades territoriales o entre éstas y aquellas, que dando aplicación a los mecanismos de colaboración, cooperación y los principios que señala la Ley 1454 de 2011, en donde cada Entidad Territorial, manteniendo su independencia jurídica y autonomía administrativa, decide participar en un esfuerzo conjunto con las otras, para la búsqueda de objetivos comunes que determinan los miembros que la conforman' (Departamento Nacional de Planeación, 2013).

Encontramos de utilidad realizar esta diferenciación, ya que, adicional al elemento de la formalidad, que puede existir o no al llevar a cabo un ejercicio asociativo, en el presente análisis se dará prioridad a aquellos procesos de asociatividad en que las entidades territoriales lideran y están comprometidas.

De igual manera, se considera importante mencionar que, en la actualidad y con base en los diferentes escenarios en los que se ha tenido oportunidad de dialogar con municipios pertenecientes a esquemas asociativos, se ha encontrado que hay algunas motivaciones que priman a la hora de decidir conformar iniciativas como éstas.

### Ambiental /

Aprovechar ventajas naturales en común para conservarlos, protegerlos o para desarrollo sostenible.

### Económica /

Liderar procesos de desarrollo.

### Urbano regional /

Desarrollar iniciativas supramunicipales, conectividad y relaciones funcionales.

### Sociocultural /

Proteger y fomentar la cultura, la identidad regional y el rescate de la historia común.

### Político institucional /

Promover reconciliación, pacificación y convivencia, como actores propositivos del desarrollo regional.

**Ilustración 29:** Motivaciones para la conformación de una asociación territorial

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Departamento Nacional de Planeación – DNP

Hoy, son habituales las asociaciones principalmente para obras públicas, para la prestación de servicios, para la gestión turística, pero se requiere ampliar su desarrollo creativo, en especial para el cierre de brechas territoriales, el fortalecimiento de la gobernanza territorial y la gestión económica y social integrada, para solidariamente promover la competitividad del territorio asociado. Permanece el reto de lograr un régimen territorial que incorpore las diferencias territoriales y a la vez pueda 'impulsar procesos de colaboración para el desarrollo de competencias, imposibles de ejecutar por la mayoría de las entidades territoriales' (Trujillo, 2014). Los aportes de otros Estados con estructuras descentralizadas pueden ser una fuente de ideas en este sentido (Pavani & Estupiñán Achury, 2016).

En el caso de Colombia se ha podido observar, por un lado, que es predominante la importancia de la capacidad de negociación, al tratarse de un país con tendencia a fortalecer el centralismo; y por otro, que la apuesta desde el nivel central de gobierno ha sido el promover los esquemas asociativos como un mecanismo de articulación, lo cual va en detrimento de los municipios y departamentos y del esquema actual de ordenamiento del territorio (Holguín Holguín & Rodríguez Huertas, 2015; Bustamante, S/N).

Es claro que el tema de asociatividad territorial no es nuevo y cuenta con amplias discusiones y reflexiones teóricas. ¿Cuál es entonces la importancia de pensar esto hoy en relación con la planeación? Que la autonomía territorial sigue vigente. Pero no puede ser cualquier autonomía, bajo cualquier regla. Se necesitan territorios fortalecidos, articulados y con capacidad de diálogo.

## Asociatividad para la gobernanza local

En primer lugar, es importante reiterar que la asociatividad es un instrumento que puede contribuir en la planeación territorial. Esto implica que se trata de una posibilidad flexible, que debe plantearse para resolver problemas concretos, y que puede operar en un momento estratégico y al siguiente desaparecer. Lo anterior quiere decir que no debe entenderse como una receta para todos los casos, sino como una herramienta que puede complementar el quehacer de alcaldías y gobernaciones o actuar en oportunidades específicas. Por ello no se trata de una recomendación que deba aplicarse a todos los municipios, sino acorde con su realidad político-administrativa.

Esto se menciona ya que, más allá del debate, ampliamente registrado y que debe continuar, sobre la pertinencia, alcance y desarrollo de lo planteado por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial 1454 de 2011, para efectos del presente análisis se destaca que, ésta no ha reflejado una intención de lograr territorios articulados y con planeación estratégica de largo plazo (Castro Gómez, 2014). No obstante, es claro que los últimos gobiernos han procurado generar mayores incentivos a los escasos que la LOOT había dejado establecidos, para promover la creación de nuevos esquemas y premiar a los existentes. La dificultad de esta aproximación es que se ha impulsado una asociatividad de arriba hacia abajo, atendiendo las metas nacionales del Plan de Desarrollo y no la pertinencia del uso de estos instrumentos para los territorios. Esta es una alerta que debe permanecer en la mira tanto de aquellos esquemas asociativos existentes como de los mandatarios territoriales en general, ya que es una causal de fracaso frecuente el responder a expectativas del centro o de la cooperación internacional y no a las dinámicas orgánicas de los territorios (Asomunicipios, 2019).

Adicionalmente, juega el factor de cómo el fortalecimiento institucional, que un esquema asociativo conformado formalmente puede generar, es visto como un acierto, ya que, si bien la asociatividad no puede esperar a contar con municipios y departamentos fuertes para realizarse, sí debe tener una apuesta clara por contribuir a fortalecer la institucionalidad y sus capacidades.

Así pues, se ha encontrado que algunos de los beneficios con que pueden encontrarse hoy los esquemas al llevarse a cabo son:

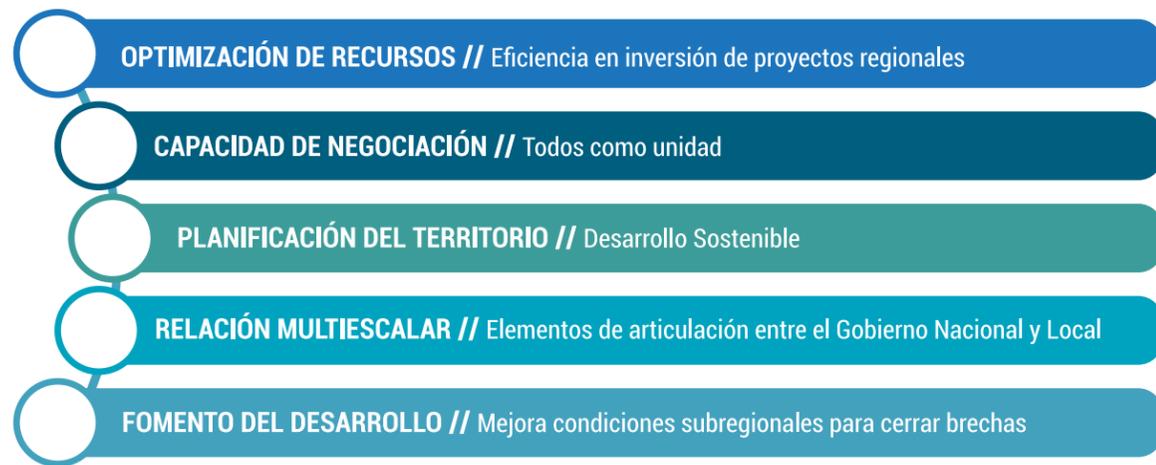


Ilustración 30: Beneficios que ofrecen los esquemas de asociación territorial

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Departamento Nacional de Planeación - DNP

La optimización de recursos es sin duda uno de los aciertos que impulsa el asociarse de manera formal entre municipios y es un beneficio que incluso puede obtenerse sin un establecimiento de un esquema asociativo como tal, al realizarse una planeación con miras a objetivos comunes, así como la posibilidad de encontrar recursos nuevos. Por ende, la planificación de mediano y largo plazo puede mejorarse y fomenta el desarrollo, lo que gradualmente puede fortalecerse a partir de una gobernanza territorial (Pattaro, Ranuzzini, & Bonacini, 2019).

Sin embargo, es notable, para el caso colombiano, el impacto que tiene la asociatividad en la capacidad de negociación de municipios y departamentos, así como el dinamismo que puede lograrse en la relación multiescalar entre niveles de gobierno. Algunas asociaciones de municipios del país han conseguido un importante nivel de interlocución con departamentos y ministerios del nivel nacional, facilitando por un lado la gestión de recursos para el desarrollo y la aplicación de los principios de concurrencia y coordinación en la implementación de políticas públicas multisectoriales; pero por

otro, actuando como un interlocutor legítimo en el territorio a la hora de responder a situaciones de crisis o de conflictos sociales, económicos, políticos e incluso armados. Las asociaciones de municipios han sido un actor clave para contribuir a la reconciliación en el país y pueden seguir aportando activamente en este sentido, como se verá más adelante (Ayala, S/N).

Es notable en estos casos el liderazgo del territorio. Es claro que no existen muchas experiencias consideradas exitosas en materia de asociatividad en Colombia, lo cual puede obedecer a que la proliferación de asociaciones de municipios se ha dado en función de responder al gobierno central. Pero en aquellos casos, como los mencionados arriba, cuando es el territorio el que promueve la articulación y establece la agenda prioritaria a la que puede servir la articulación, el resultado es que se fortalece la gobernabilidad en un sentido muy positivo. El enfoque territorial se aplica de maneras más efectivas, la autonomía de los territorios se ve reconocida y la institucionalidad ve beneficiado su funcionamiento. Por lo anterior, la imagen del Estado en el territorio mejora y aumenta la legitimidad (Pattaro, Ranuzzini, & Bonacini, 2019).

### Asociatividad como oportunidad para la planeación en clave de paz

Siguiendo lo anterior, un segundo elemento en el que la asociatividad como instrumento para la planeación constituye una oportunidad es en la posibilidad de implementar estrategias en favor de la construcción de la paz. El Acuerdo Final de Paz, firmado entre el Estado colombiano y la extinta guerrilla de las FARC, creó una serie de instrumentos enfocados a favorecer el desarrollo de las zonas que sufrieron en mayor medida los impactos del conflicto, tanto en términos de violencia directa como de afectaciones socioeconómicas. Fueron creadas para esto las Zonas Más Afectadas por el Conflicto (ZOMAC), los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y los Planes Integrales de Sustitución de Cultivos (PNIS). Esta es una tarea que fue dejada para llevarse a cabo durante los siguientes veinte años y que implica tanto al nivel central de gobierno en sus múltiples sectores, como a las entidades territoriales con tareas específicas, que requieren y continuarán implicando concurrencia y coordinación (Departamento Nacional de Planeación, 2018).

Adicionalmente, el cambio de gobierno y sus reservas frente a lo acordado en función de diferencias ideológicas y políticas, ha sido un golpe a lo previsto en el anterior Plan Nacional de Desarrollo, lo que ha creado desafíos que actualmente están siendo abordados desde diferentes sectores (Kroc Institute for International Peace Studies, 2019). Sin duda, son los territorios priorizados aquellos que más directamente requieren de nuevos instrumentos que les permitan relacionar la actual estructura de planeación con estos nuevos elementos, que tienen miradas que tienden a lo subregional y que han buscado reconocer que hay problemáticas que trascienden la actual división político-administrativa. Es en este punto donde la asociatividad puede ser un acierto, ya que la construcción de paz fue desde el inicio de la LOOT una de sus apuestas.

Por una parte, el enfoque desde el territorio y en función del desarrollo, puede contribuir a menguar la polarización que aún permanece en la implementación de las políticas derivadas de los acuerdos de paz. Una aproximación desde los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), bandera del país en su Plan Nacional de Desarrollo actual, podría contribuir en este sentido, ya que apunta al cierre de brechas, a la creación de alianzas y a dar respuesta en materia de necesidades básicas y prestación de servicios como salud, educación y desarrollo rural, los cuales fueron abordados en dichos acuerdos de paz.

Así mismo, la asociatividad es uno de los mejores mecanismos actuales para que las entidades territoriales puedan generar experiencias de innovación y puedan contribuir al logro de estos, en clave de paz y desarrollo (Pattaro, Ranuzzini, & Bonacini, 2019). Este es un terreno poco explorado aún en el país: el de **implementar estrategias de innovación en gestión pública y planeación territorial**. El escenario actual de Colombia ofrece una oportunidad en este sentido, ya que los instrumentos para la paz y la ahora llamada estabilización están en construcción y van a requerir de ajuste permanente a lo largo de su implementación. Los aprendizajes identificados desde alcaldías y gobernaciones, al igual que aquellos aportes que puedan hacer los territorios, son cruciales en esa dirección (Kroc Institute for International Peace Studies, 2019).

Hoy en día se ha visto que la articulación lograda a nivel subregional, en aquellos casos en los que está comenzando a despegar, ha sido por virtud del liderazgo de los mandatarios locales, quienes son los principales interesados en que el desarrollo prometido efectivamente tenga lugar (Congreso Nacional de Municipios, Cartagena de Indias, 2020). Esto reafirma el principio expuesto ya en este texto de la importancia de fortalecer, reconocer e impulsar esta condición de construir de abajo hacia arriba para el éxito de la asociatividad y en general del desarrollo.

### Cooperar para el desarrollo territorial

Como tercer elemento a desarrollar, está el de la cooperación, que es un valor que la asociatividad ayuda a rescatar: es mejor trabajar juntos. Pese a que los casos de éxito absoluto son limitados, porque es un proceso dinámico, se destacan algunos de cierto éxito que muestran elementos diversos para tener en cuenta para pensar en la asociatividad <sup>21</sup>.

El primero de ellos es el de la Asociación Suprdepartamental de Municipios de la Región del Alto Patía - Asopatía. Fue conformada formalmente en 2009 y agrupa municipios de los departamentos de Cauca y Nariño: Arboleda, San Pedro de Cartago, San Lorenzo, Taminango, Cumbitara, El Rosario, El Tambo, Leiva, Policarpa, Los Andes, La Unión, San Pablo, Balboa, Bolívar, Florencia, Mercaderes, Patía y Sucre (Portilla Insuasty, 2018).

Asopatía tiene como antecedente el Plan de Desarrollo Integral del Alto Patía, convertido en el Documento CONPES 2892 del 18 de diciembre de 1996, que se planteó el cumplimiento de sus metas para el año 2010 y fue el resultado de un acuerdo entre algunas alcaldías municipales, el Movimiento Social de la Cuenca del Patía (conformado en 1993) y el Gobierno Nacional, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 'El Salto Social' (Departamento Nacional de Planeación, 1996; Portilla Insuasty, 2018). Esta vía de acción hizo que las acciones articuladas por Asopatía con otros actores, estuviesen centradas en la resolución de crisis inmediatas, como los bajos indicadores en materia de pobreza y seguridad alimentaria, pero descuidando una visión de largo plazo real del territorio, que gradualmente la hiciera más autónoma como organización y fortaleciera a sus municipios.

El propio DNP señaló en 2013 que la organización contaba con 'algunas deficiencias administrativas que impiden a la asociación cumplir sus objetivos: dispersión de la información, falta de mecanismos de control interno, déficit financiero por gestión ineficiente del recaudo, deficiente planificación de las acciones y gestión de la información' y algunos análisis plantearon que esta interlocución con la cooperación internacional y el gobierno central hicieron que el modelo aplicado que primara fuera uno externo (Departamento Nacional de Planeación, 2013).



**Ilustración 31:** Innovación en la gestión pública y ODS

**Fuente:** Elaboración propia Equipo Rinde y uso del referente de los Objetivos de Desarrollo sostenible pertinentes

Por otro lado, desde la mirada de la planeación, se ha presentado como un desafío el articular los nuevos instrumentos construidos participativamente, como los PDET, que se han proyectado a 10 años, con los planes locales y departamentales de desarrollo que cambian cada cuatro años. Esta misma dificultad existe con la distribución sectorial de los recursos que priman desde el nivel central. Así, se tiene un cruce en la planeación tanto a nivel horizontal como vertical (Kroc Institute for International Peace Studies, 2019). Existen diversas posibilidades para resolver este doble dilema que sin duda múltiples actores trabajan actualmente. Desde el presente trabajo, se identifica a las asociaciones de municipios y a las iniciativas asociativas de entidades territoriales en general como un puente que puede ayudar en este ejercicio colaborativo de planeación, ya que se trata de un trabajo que deberá realizarse en la actual planeación, pero también en aquellas por venir que aún estén cobijadas por el periodo pactado en los acuerdos de paz.

<sup>21</sup> Se aclara que en el presente texto se han priorizado a las asociaciones de municipios. Esto debido a que esta disertación se ha construido como parte de un proceso de interlocución con la Federación Colombiana de Municipios para aportar referentes de fortalecimiento institucional de este nivel territorial en el marco de la AEGL.

Estos aprendizajes han sido cruciales para la organización, la cual, luego de pasar por una crisis de inactividad por algunos años, empezó a reactivarse a partir del año 2019. Como uno de sus principales aciertos y capital político, Asopatía cuenta con una amplia capacidad de convocatoria de actores sociales, lo cual le da una base sobre la cual comenzar una nueva articulación, con mayor foco en las necesidades concretas del territorio. Como se mencionó anteriormente, Asopatía muestra que no hay casos de éxito o fracaso, ya que tuvo algunos logros importantes y se consolidó como interlocutor con actores de relevancia; sino que las asociaciones pueden estar activas o no en el tiempo (Portilla Insuasty, 2018)

Un segundo actor social para destacar es el de los Municipios Asociados del Altiplano del Oriente Antioqueño – Masora, conformada en 1992, siendo una de las más antiguas del país, establecida incluso antes de la Ley 136 de 1991. Tiene asociados nueve municipios: Guarne, El Carmen de Viboral, El Retiro, El Santuario, La Ceja del Tambo, La Unión, Marinilla, Rionegro, San Vicente Ferrer y actualmente cuenta con amplio prestigio por su capacidad de interlocución con el Gobierno Nacional, el departamental y las agremiaciones (Departamento Nacional de Planeación, 2013).

Masora ha sido poco estudiado académicamente, lo cual resulta llamativo, dado que es un actor de alta estabilidad en el tiempo y de importancia política. Su principal acierto ha sido consolidarse como una fuente de ayuda a sus municipios, a los cuales presta servicios de formación, fortalecimiento institucional y muy especialmente de gestión de proyectos. Esto ha facilitado el ser independiente de las contribuciones de los municipios, lo que le permite contar con un numeroso equipo y ampliar su portafolio a otros actores, como otras asociaciones de municipios, a las cuales asesoran en estos procesos (Departamento Nacional de Planeación, 2013).

Finalmente, se destaca el caso de la Asociación de Municipios del Catatumbo, Provincia de Ocaña y Sur del Cesar, la cual es un caso de referencia constante en materia de asociatividad municipal, debido a sus buenos resultados. Está conformada por los municipios de Ábrego, Cáchira, Convención, Hacará, La Esperanza, La Playa de Belén, Ocaña, Río de Oro, San Calixto, Sardinata, Teorama, Villa Caro, El Carmen, El Tarra y remonta su fundación al año 1993. Su objeto inicial fue *'Impulsar obras de impacto regional con la cofinanciación de estos mismos, de sus respectivos departamentos, de la Nación y de otras entidades nacionales e internacionales'* (Cantillo, 2016).

El momento de inicio, bajo el liderazgo principalmente de Ocaña, encontró un territorio con altísimos índices de pobreza y un tejido social y económico con mucha necesidad de fortalecimiento. A estos elementos le apuntaron, además de dar alternativas en el marco de un contexto de conflicto armado con fuertes implicaciones para la población. Este liderazgo fue de gran importancia para el éxito de la asociación, ya que logró motivar a las otras alcaldías a sumarse a iniciativas conjuntas.

Actualmente, cuentan con una visión a 2032, concertada con los alcaldes desde el periodo de gobierno 2012 a 2015 y continuada por los que tomaron su mandato en 2016 a 2019. Igualmente, han realizado incidencia en los procesos electorales, con el fin de mantener la continuidad (Asomunicipios, 2019).

La propia asociación ha registrado algunos elementos a los que atribuye el éxito de su ejercicio: el contar con una estrategia compartida; reconocer actores, roles y particularidades; gestión transparente y proactiva; apropiación del contexto y sus oportunidades; y el fortalecimiento de capacidades.

Los municipios han mantenido e incrementado gradualmente su aporte financiero anual, se ha motivado a actores sociales, gremiales e institucionales del territorio a sumarse, la comunicación ha sido un eje estratégico, se han impulsado procesos de información y socialización con los equipos de los gobiernos locales y las comunidades para mantener una base de identificación con la Asociación.

Pese a haber tenido algunas crisis, Asomunicipios es sin duda un actor estratégico hoy en el territorio y actúa como eje articulador de diversas iniciativas. Cuenta con una alta legitimidad, que permite al proceso continuar, y ha alcanzado resultados concretos para motivar la permanencia de las alcaldías, como mejoramiento a la red vial, electrificación rural, fomento y desarrollo agropecuario y de la piscicultura, entre otros. Asimismo, ha ayudado al fortalecimiento institucional y a la inclusión en la planeación municipal (Bustamante, S/N).

Cuenta con una evidente articulación con los otros niveles de gobierno. Con el Gobierno Nacional a través del DNP y de Ministerios puntuales de acuerdo con las necesidades que se van presentando; con la Gobernación del Norte de Santander y otros actores regionales que ayudan a la definición de líneas estratégicas de desarrollo y cofinancian iniciativas; y a nivel local, donde las Juntas de Acción Comunal y las asociaciones de productores han sido claves. Igualmente, han contado con el respaldo constante de la Cooperación internacional a través de diversas agencias.

El caso de Asomunicipios, además de los elementos de éxito expuestos, muestra la utilidad que puede presentar un proceso asociativo que cuenta con el liderazgo y compromiso permanente por parte de las alcaldías, con soporte por parte de sus comunidades, para brindar alivios en contextos de alta conflictividad como el Catatumbo. Es un caso de éxito que ha logrado mantenerse en el tiempo, gracias a que conserva su vigencia y posiciona su capacidad como actor político que beneficia a sus afiliados.

Como caso internacional, se consideró de interés rescatar el caso de la Asociación de Municipios del Norte de Chinandega (AMUNORCHI), perteneciente a Nicaragua y que recogió su experiencia bajo la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030. Si bien Nicaragua es un territorio mucho más centralizado que Colombia, sus condiciones de ruralidad son similares, por lo que el caso tiene elementos ilustrativos y de interés para el análisis de la asociatividad en Colombia (Rojas Meza, Espinoza, & (Coord), 2013).

AMUNORCHI presenta una serie de características que se han destacado en este texto como aciertos para el funcionamiento de una asociación de municipios. En primer lugar, cuenta con el liderazgo determinado de sus alcaldes y con una dirección ejecutiva que responde a una junta directiva con representación de los municipios. Esto es fundamental en cualquier ejercicio de esta naturaleza, para no generar conflictos de intereses entre el quehacer de la asociación y los de los propios territorios a los que representa, sobre todo ante la inminente gestión de recursos.

En segundo lugar, pese a que la iniciativa tuvo su momento de auge entre mediados de los años 2000 y el 2014, tuvo logros importantes, similares a aquellos que buscan destacadamente las asociaciones en Colombia, como son:

Infraestructura vial que comunica y conecta los seis municipios en perfectas condiciones (pavimentadas y adoquinadas).

Incidencia para el establecimiento de la Cuenta Reto del Milenio en León y Chinandega, y el proyecto denominado "Manejo Sostenible de la Tierra". La Cuenta Reto del Milenio invirtió 27 millones de dólares destinados a cuatro componentes: reparación de carreteras, asociativismo, fomento a la producción y legalización de las propiedades.

Amplia cobertura en comunicación satelital en los territorios.

Inversión en el sistema de salud pública. Dotación de recursos públicos para la construcción de dos hospitales primarios, el primero en el Sauce para atender los cinco municipios de León norte, y el segundo en Somotillo para atender a los seis municipios de Chinandega norte. Así mismo, asignaciones del presupuesto general de la república destinado a la compra de combustibles para trasladar a los enfermos a los hospitales de referencia.

Inversión en educación. Implicó la construcción de CDI en los seis municipios para atender a los niños. Además, se suministró el vaso de leche escolar en el tema nutricional y equipamientos escolares a la niñez estudiantil.

Formación de cooperativas, formas de asociativismo, organizaciones comunitarias en los territorios.

Proceso de barrido catastral en todo el territorio de Chinandega (Pp. 107-108)

Como se puede ver, algunos de estos elementos pueden desarrollarse y se han venido desarrollando desde Asociaciones de municipios en Colombia, siendo de especial interés el proceso de barrido catastral, ya que se ha proyectado la posibilidad de acreditación actualmente en Colombia como gestores catastrales a estas figuras asociativas.

Adicionalmente, como aprendizaje, la ECADERT destacó frente a este, y otros ejercicios similares de municipios asociados, que debe existir un diálogo entre las metas concretas y medibles (como las expuestas) y que permitan resultados tempranos que aumenten la legitimidad de la figura; y el establecimiento de horizontes de mediano y largo plazo, ya que los tiempos para que **estas iniciativas empiecen a dar resultados son de al menos dos periodos de gobierno**, y es allí donde pueden comenzar las discusiones y acciones sobre los temas estructurales del desarrollo (Rojas Meza, Espinoza, & (Coord), 2013).

También, destacan la importancia de incluir la mayor cantidad de actores posibles para dialogar la planeación del territorio, llevada a cabo de manera gradual y a partir de los avances del escenario asociativo. Esto es clave debido a que los procesos de desarrollo rural en los territorios 'requieren de una compleja arquitectura institucional y de (...) la coalición de múltiples actores' (Rojas Meza, Espinoza, & (Coord), 2013, pág. 22). Es por esta razón que se ha puesto la mirada en **la gobernanza territorial como un concepto marco que incluye la asociatividad como una opción**.

## ¿Qué tener en cuenta hoy?

Con base en lo expuesto a lo largo del texto, es importante cerrar con algunos elementos identificados en común como aciertos, como una invitación para aquellas iniciativas que quieran ver fortalecidos sus ejercicios actuales o las que estén por crearse.

**No siempre los esquemas formales son los más convenientes** para facilitar los procesos. En ocasiones escenarios informales contribuyen al establecimiento de redes<sup>22</sup>. Como se discutió ampliamente, los procesos de asociatividad deben contar con una base del territorio que esté realmente interesada en conformar alianzas. El proceso de fortalecer esta voluntad política puede tomar tiempo, por lo que no embarcarse inmediatamente en figuras formales, puede ser un movimiento prudente.

La asociatividad es un instrumento importante para hacer buena gestión, pero no resuelve todos los problemas. Insistir en esta idea es crucial, ya que los territorios están constantemente presionados por entidades centrales o de cooperación para conformar asociaciones que tienen el potencial de facilitar la gestión de recursos. Sin embargo, esto no es una garantía y tiende a fracasar si el territorio no tiene el liderazgo necesario. Por ello es clave evaluar su pertinencia, sus potenciales aliados, el direccionamiento de acciones y los recursos que implica, antes de llegar a su conformación formal.

El buen funcionamiento y sostenibilidad de un esquema asociativo tiene que ver con el liderazgo que asuman los alcaldes de los territorios involucrados. Si bien se reconoce que contar con una base social fuerte que apoye al esquema asociativo puede contribuir a su permanencia en el tiempo y a enlazar estas iniciativas con ejercicios más amplios de gobernanza territorial, sin el compromiso institucional es difícil que prospere y puede resultar nocivo para el territorio, cuando los actores sociales ven frustradas sus iniciativas. El diálogo entre el capital social que impulse debe ser constante con la institucionalidad y viceversa.

Es crucial **evitar la competencia entre esquemas y municipios por recursos o por incidencia política**. Esto es una realidad que se ha presentado en Colombia, debido a que los recursos para los entes municipales son limitados y dependen altísimamente de la gestión. Así, si un alcalde encuentra que aquellos recursos a los que puede aspirar de manera individual son competidos por un esquema asociativo, puede ver desincentivado su interés en sumarse a este tipo de iniciativas. Para evitar esto, la definición de metas claras de la asociación es determinante y la contribución de esta al fortalecimiento institucional, como los casos de Masora y Asomunicipios, que cuentan con líneas de trabajo específicas para la gestión de proyectos, como uno de sus objetivos misionales.

<sup>22</sup> Existen múltiples definiciones de redes, sin embargo, la que interesa para este trabajo es aquella relacionada con los mecanismos de comunicación, transmisión de información y aprendizaje entre grupos de personas e instituciones. Desde esta perspectiva una red es entendida como la conformación de un grupo de personas e instituciones que colaboran de manera formal e informal, de tiempo parcial o de tiempo completo, con un interés común, que basan sus acciones en la construcción y desarrollo del conocimiento, así como en un mutuo compartimiento (Beltrán y Castellanos, 2004). (Managua pp. 41)

**La cercanía política-ideológica no es necesaria** ni un criterio recomendable para la conformación de una asociación. El propósito de la asociatividad es facilitar la gobernanza en los territorios, por ello la sostenibilidad en función de la solución de problemas concretos debe ser el foco de las acciones. Adicionalmente, en un contexto polarizado como el colombiano, el aprovechar esta herramienta como vector del desarrollo puede contribuir a sobrellevar los cambios ideológicos de gobierno y mantener la mirada en el logro de los objetivos específicos planteados.

Los triunfos tempranos pueden proveer una base inicial que permita al esquema proyectarse en el tiempo, de ahí que las metas tanto de corto como largo plazo son necesarias. La visión amplia y de largo plazo, sin avances concretos en el corto, no ayuda a generar confianza entre los asociados y sus comunidades.

**La flexibilidad en la conformación y transformación de asociaciones** de municipios también es un elemento de relevancia que se ha ido evidenciando con el tiempo. Una vez un esquema es conformado, puede desaparecer si ha cumplido con su propósito o transformarse en otro tipo de instrumento.

Los objetivos y metas pueden variar con el tiempo, así como los municipios que la conforman. Esta claridad es clave para evitar sensaciones de fracaso y derrotismo. El caso de Asopatía es claramente un ejemplo del modo cómo pueden transformarse los esquemas en el tiempo (incluso tender a desaparecer) sin que ello signifique que hayan fracasado. Es importante evitar el temor de innovar en este sentido.

Una asociación de municipios **puede resultar complementaria con otra**, así como con otros esquemas asociativos como las Provincias o las Regiones Administrativas. El centro de estos ejercicios es promover el desarrollo y prestar servicios adecuados y eficientes al territorio. Por ello hay que insistir en la flexibilidad. Además de crearse y desaparecer, la mirada en ser de utilidad al territorio debe guiar al municipio en su uso de los esquemas.

Los mecanismos asociativos pueden contribuir a diseñar **nuevos modelos de planeación** que sean más adecuados para las necesidades del territorio, sin que implique modificar la legislación. Constituyen una oportunidad para la implementación de acciones en el marco de las subregiones PDET, ZOMAC, la Política Pública de Víctimas del conflicto armado, entre otras. Son un gran instrumento para innovar. Si los municipios están interesados en mejorar su gobernanza y fortalecer su legitimidad ante su ciudadanía, pueden tomar estas herramientas como ejemplos de nuevas formas de lograr las metas del desarrollo, sobre todo en aquellos temas que les superan.

Se puede contribuir a una **mejora en la capacidad de negociación** de los territorios para temas específicos y que confluyan los mecanismos de monitoreo y seguimiento. En el caso colombiano, en el cual la autonomía territorial está profundamente debilitada, es claro que es un rumbo que han tomado muchos esquemas asociativos para fortalecer su postura frente al gobierno central, en especial cuando hay temas difíciles por negociar o por incidir, para que obtengan respuesta. Asomunicipios y Masora muestran esta realidad, en la que han contribuido a que los territorios tengan abordajes más acordes con su realidad, liderando la conversación con la cooperación internacional y con los ministerios del nivel nacional. Al ser una realidad, es un aprendizaje que puede aprovecharse para nuevos actores, con miras a mejorar la autonomía y el liderazgo territorial.

El aprendizaje debe contribuir a fortalecer el colectivo. **La creación de redes de gestión e intercambio de conocimiento es un acierto.** Esto genera procesos de innovación al acumular capital social y conocimientos sobre 'cómo hacer', que en el largo plazo pueden aportar e incidir en la política y en los procesos legislativos. Entidades como las federaciones de municipios y departamentos pueden ser un gran aliado de los esquemas asociativos en este sentido, para ayudar a contar con la centralización de la información y su uso para efectos de lobby. Adicionalmente, estas redes contribuyen a aumentar el capital social de los territorios.

Para terminar, es difícil evadir la coyuntura actual por la que atraviesa el país (y la humanidad) con respecto al Covid-19, pese a que no es el objeto de este trabajo. Esta emergencia ha puesto en evidencia que para las regiones hubiera sido una herramienta de gran utilidad el contar con procesos asociativos y de articulación entre territorios que funcionaran previamente. Aún puede ser un instrumento al cual acudir en el futuro cercano, por ejemplo, pensando en aspectos poco explorados como la salud. El caso de Amunorchi ejemplifica que es posible gestionar conjuntamente recursos en este sector y lograr infraestructuras locales más articuladas en este sentido, que comprendan la realidad de recursos limitados de los pequeños municipios, pero que den respuestas en pro de la vida, como hoy tanto se necesitan. Si estos territorios vulnerables hubiesen contado con estructuras de salud regionales mejor dotadas, la vulnerabilidad por la llegada del virus al país sería menor.

A esto se suma el contemplar aspectos regionales relevantes como las vías de comunicación y acceso a telecomunicaciones, todo en el marco del aprovechamiento de recursos, ya que, aun cuando una situación como esta es imprevisible, el tener una aproximación regional podría haber sido de gran ayuda.

Lo anterior se ve reforzado por el evidente liderazgo que han mostrado los mandatarios locales en la contención de la crisis, lo cual no sólo ha ayudado a salvar vidas, sino que contribuye al fortalecimiento de la democracia y la legitimidad del Estado, mediante una mejor prestación de los servicios. La fortaleza de los territorios en este contexto ha mostrado que es posible, por ello, hoy más que nunca, la asociatividad puede ser uno de los caminos, como un potente instrumento. Por ello, podemos aspirar a lograr más casos de éxito que nos abran escenarios de país con mayor desarrollo, fortaleza institucional y paz.

## Bibliografía

Asomunicipios. (20 de Diciembre de 2019). Asociación de municipios del Catatumbo, provincia de Ocaña y sur del Cesar. Obtenido de [asomunicipios.gov.co](http://asomunicipios.gov.co)

Ayala, M. (S/N). Las asociaciones de municipios en Colombia. El marco normativo frente a la realidad institucional. Ópera, 45-54.

Bustamante, S. (S/N). Asociaciones de municipios en Colombia. Su importancia, aproximaciones a un diagnóstico, propuestas para su fortalecimiento, casos seleccionados. Bogotá: GTZ.

Cantillo, L. (2016). Asomunicipios: gestión y articulación para el desarrollo regional en contextos de conflicto y de construcción de paz. Bogotá: GIZ.

Castro Gómez, M. (2014). Análisis jurídico de la organización territorial a la luz de la nueva Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Cali: Pontificia Universidad Javeriana.

Departamento Nacional de Planeación. (2013). Balance preliminar de los procesos asociativos territoriales en Colombia. Bogotá: Gobierno de Colombia.

Departamento Nacional de Planeación, D. (1996). Plan de Desarrollo Integral del Alto Patía. Bogotá: República de Colombia.

Departamento Nacional de Planeación, D. (2013). Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia. Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación, D. (2018). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Bogotá: Gobierno de Colombia.

Duarte, C. (06 de Agosto de 2018). La Silla vacía. Obtenido de Ordenamiento Territorial Rural: La estrategia de gatopardo: <https://lasillavacia.com/silla-llena/red-rural/historia/ordenamiento-territorial-vol-1-la-estrategia-del-gatopardo-67349>

Holguín Holguín, M. C., & Rodríguez Huertas, J. (2015). Alcances de la asociatividad territorial como eje de desarrollo local y regional, para los municipios del Valle de Tenza, en el departamento de Boyacá. S/N: Universidad Nacional Abierta y a Distancia.

Kroc Institute for International Peace Studies, K. (2019). Tercer Informe sobre el Estado de implementación del Acuerdo de Paz de Colombia. Bogotá: Universidad de Notre Dame.

Ministerio del Interior, R. d. (2013). ABC de los esquemas asociativos. Bogotá: República de Colombia

Pattaro, A., Ranuzzini, M., & Bonacini, L. (2019). Inter-municipal cooperation as a solution for public services delivery? The case of Unioni di Comuni n Emilia-Romagna Region. Università Degli Studi di Modena e Reggio Emilia.  
Pavani, G., & Estupiñán Achury, L. (2016). Déficit municipal y compleja circulación de la figura de la asociatividad territorial. Lectura comparada para comprender el caso colombiano. Civilizar, 21-50.

Portilla Insuasty, H. A. (2018). La asociatividad territorial y su relación con la planificación del desarrollo. Región del Alto Patía, departamento de Nariño. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.

Rojas Meza, J., Espinoza, E., & (Coord). (2013). Desarrollo rural territorial: enfoque, metodologías y experiencias. Managua: Red de gestión del conocimiento para el desarrollo rural de Matagalpa y Jinotega.

Villada, J. E. (S/N). Generalidades Esquemas Asociativos. Bogotá: Federación Colombiana de Municipios.

## Las Asociaciones de Municipios:

Reto para el Desarrollo Territorial Agenda estratégica para los gobiernos locales

# Gestión social y ambiental en los esquemas asociativos territoriales

### Elaborado por:

Mario Martínez P.  
Fabio Velásquez C.

## Gestión social y ambiental en los esquemas asociativos territoriales<sup>23</sup>

### Presentación

Los esquemas asociativos implementados por municipios y departamentos en Colombia se han abordado desde diferentes disciplinas de las ciencias sociales, predominando en esta mirada la perspectiva normativa sustentada en leyes, estatutos y adecuaciones legales que le dan sentido a los procesos de integración geográficos como figuras de derecho público y como estructuras reglamentadas de múltiple aplicación. También, ha prevalecido la perspectiva administrativa basada en los arreglos institucionales, y la definición de procesos y competencias gubernamentales necesarias para facilitar las relaciones entre las entidades locales. A ello se suma la base analítica profusa relacionada con la planificación y las finanzas públicas como dos caras de la misma moneda que definen la articulación de actores, las apuestas de desarrollo, las estrategias, los instrumentos, la asignación, distribución, inversión de recursos y el financiamiento de las prioridades territoriales.

Sin embargo, un asunto que ha sido menos abordado tiene que ver con el papel de la gestión social y ambiental en el diseño y puesta en marcha de esquemas asociativos territoriales. Ello a pesar de que la clásica mirada de la sociedad como sujeto pasivo que recibe la acción institucional es un asunto del pasado; ahora, sectores, organizaciones, redes y plataformas sociales, entre otros, ejecutan acciones deliberadas para influir en quienes toman decisiones sobre políticas, mediante la formulación y presentación de propuestas para abordar problemas específicos. Además, la administración de los asuntos colectivos requiere de procesos de apropiación social con capacidad de crear solidaridades, sinergias e, incluso, oportunidades para dirimir diferencias y procesar conflictos existentes. Por último, la asociatividad es un mecanismo determinado por un contexto específico (territorio) en su dimensión espacial, histórico-cultural, socioeconómica, política y de relacionamiento humano con la naturaleza. Sin la comprensión de la interacción de tiempo, espacio y cultura, la integración municipal es un mecanismo instrumental, con baja legitimidad y escaso reconocimiento, tal como ha sucedido en el contexto colombiano.

Teniendo en cuenta la importancia de este asunto, el documento que se presenta a continuación busca aportar algunos elementos de análisis sobre la relación de la gestión social y ambiental y los esquemas de integración territorial en el contexto colombiano. El trabajo, además, busca ofrecer algunos insumos para mejorar el alcance, la acción y la configuración de estos esquemas. El texto se divide en tres partes, la primera de delimitación conceptual, la segunda dedicada al abordaje de los procesos asociativos desde la mirada socioambiental, y la tercera, define propuestas relacionadas con la perspectiva señalada.

<sup>23</sup> Este documento fue elaborado por Mario Martínez P. con la asesoría de Fabio Velásquez C.

## Las bases conceptuales

El abordaje social y ambiental de los esquemas asociativos locales se desarrollará a partir de cuatro elementos interrelacionados: gobernanza, participación ciudadana, gestión y territorio.

### Gobernanza

La gobernanza se relaciona con los debates teóricos sobre las relaciones Estado-mercado-sociedad. La globalización, los avances tecnológicos, el auge de organismos no gubernamentales y el creciente papel político de la sociedad civil han provocado una crisis del modelo tradicional de gobierno. De un lado, el Estado pierde su papel rector con respecto al desarrollo de la sociedad y a la regularización de la vida pública; de otro lado, tiene que interactuar con nuevos actores públicos y privados para abarcar la solución de los conflictos existentes (Gama; 2006). En estas condiciones, la clásica mirada de la gobernabilidad rígida y jerárquica cambió por un enfoque más adaptable a las circunstancias que viven los países y territorios con una diversidad de demandas, actores y escenarios, en donde lo importante es avanzar hacia el sano equilibrio entre los fines del Estado, la dinámica del mercado y los derechos de la sociedad civil.

En el caso colombiano, el concepto de gobernanza, si bien se ha venido utilizando en centros académicos, entidades públicas y organizaciones sociales, sólo hasta la década de los noventa con la emergencia de la Constitución del 91, se comienza a abordar en su connotación integral (Cruz, 2014). La Carta Política propone varias rupturas respecto a su antecesora firmada en 1886, al reconocer el papel de los actores sociales como sujetos partícipes en los asuntos públicos. Además, señala la necesidad de fortalecer la democracia mediante nuevos liderazgos, formas de comunicación y espacios de concertación con capacidad de acción colectiva en las decisiones públicas. Finalmente, plantea la necesidad de mejorar las relaciones entre lo público, lo privado y lo social para garantizar el desarrollo de la población.

A partir de los principios señalados, tanto las entidades públicas como las organizaciones sociales comenzaron a adoptar el enfoque de gobernanza en sus intervenciones, siendo una de las temáticas de mayor alcance en los asuntos relacionados con la gestión social y el medio ambiente. Con la implementación del proceso aperturista se introdujo en el país la privatización de lo público, la emergencia de nuevas fronteras para la organización empresarial, se crearon una serie de rupturas y conflictos relacionados con el manejo de los impactos ocasionados por la actividad económica en los territorios, los derechos de las comunidades, la orientación de las políticas de lucha contra la pobreza y la preservación de los ecosistemas de importancia para la sostenibilidad nacional. Como respuesta a estos conflictos el enfoque de gobernanza se consolidó como un medio para los procesos de toma de decisiones y de ejercicio de autoridad en el ámbito de los bienes públicos, en los cuales interactúan instituciones gubernamentales, sector privado y sociedad civil.

En este contexto, el objetivo de la gobernanza es establecer marcos regulatorios, límites, procesos de concurrencia y coordinación, y herramientas de transparencia en las decisiones públicas, la definición de apuestas para democratizar y descentralizar la acción del Estado, las relaciones del sector privado con las comunidades y la visibilización de movimientos, organizaciones y redes en diversos campos de trabajo que van adquiriendo nuevas responsabilidades. Además, se ha consolidado como una alternativa al modelo Estado-Céntrico de la administración pública, incorporando

el concepto de heterarquía, es decir, interdependencia y coordinación negociada entre sistemas y organizaciones que construyen acuerdos de voluntades para resolver problemas comunes y para construir apuestas colectivas de desarrollo local-regional que superan la clásica mirada político-administrativa del territorio por una perspectiva regional o de carácter intermedio. Tal como lo señala Serrano (2010): "la asociatividad implica analizar las características actuales y potenciales de los territorios, la estructura productiva y los eslabonamientos posibles, con miras a generar mecanismos y procedimientos de transformación política, económica, ambiental y cultural".

### Participación ciudadana

La participación ciudadana alude a la intervención de la ciudadanía en las decisiones que la afectan. Las personas y los grupos participan para acceder a bienes y servicios públicos (inclusión), influir en las decisiones que afectan sus vidas (incidencia), acordar con las autoridades las políticas que permitan el ejercicio pleno de sus derechos (concertación), vigilar la gestión y sus resultados (fiscalización) o expresar el desacuerdo con decisiones de dichas autoridades (oposición). La acción ciudadana, además, no se limita al uso de los mecanismos de democracia directa, sino que incluye la intervención en los escenarios dispuestos para influir en las políticas públicas a nivel nacional, departamental y municipal. Dichos escenarios pueden obedecer a lógicas institucionales o a lógicas de movilización (Velásquez y otros, 2020)<sup>24</sup>.

Los dispositivos institucionales de participación (mecanismos y espacios)<sup>25</sup> se rigen por normas del derecho positivo que definen quiénes pueden participar, en qué momento, alrededor de qué asuntos, con qué procedimientos e instrumentos y cuáles son los resultados esperados del proceso. Aunque estos dispositivos pretenden una cierta condición de universalidad (reglas de juego que rigen para todos y que estandarizan las conductas de quienes participan en ellos), son concebidos como construcciones históricas que obedecen a condiciones de tiempo, espacio y cultura. No son realidades estáticas, inmodificables, sino formas altamente dinámicas, moldeadas por los actores que hacen parte de ellos y les otorgan vida y sentido. En consecuencia, los arreglos institucionales para la participación son cada vez más diversos y cambiantes. No existe un formato único, pues su estructura y funcionamiento depende en parte de los diversos actores sociales y políticos que intervienen en el proceso y de los diferentes momentos de incidencia ciudadana en las decisiones públicas (Gurza, Arnab y Houtzager, 2005).

<sup>24</sup> E Los planteamientos señalados en adelante recogen las tesis de la investigación ¿Qué pasó con la participación ciudadana 2003-2018? En su primer capítulo.

<sup>25</sup> Los mecanismos son herramientas creadas para el ejercicio de la participación que implican procedimientos específicos para canalizar la iniciativa ciudadana y, eventualmente, construir una decisión (por ejemplo, las consultas populares o la revocatoria del mandato). Por su parte, los espacios de participación son escenarios de encuentro y deliberación en los que grupos de actores construyen acuerdos sobre asuntos específicos. Pueden ser abiertos (una asamblea popular) o cerrados (comisiones con delegados o representantes) y estar conformados por uno o varios actores sociales, o incluir la participación de las autoridades o sus representantes (espacios mixtos).

La lógica de movilización obedece a otros principios: se rige principalmente por las estrategias que los actores ponen en marcha para conseguir objetivos que reflejan sus intereses y aspiraciones y que implican desarrollar una acción colectiva, no necesariamente pautada por normas del derecho positivo. Esta lógica surge generalmente motivada por situaciones específicas (solución de un problema, satisfacción de una necesidad, exigencia de un derecho, afirmación de una creencia o de una opinión sobre aspectos de la realidad colectiva, etc.) que la convierten en un instrumento útil y necesario para que los actores involucrados logren su propósito. De otra parte, la movilización colectiva es transitoria, no busca permanecer en el tiempo, así se repita en coyunturas diferentes. Las acciones que se derivan de ellas dependen del ritmo impuesto por los propios actores al proceso (quienes la promueven y sus interlocutores), de los recursos que posee cada uno de ellos (incluidos los recursos de poder) y, en últimas, de la correlación de fuerzas en contienda para darle la salida a la situación que la motivó.

Bajo cualquiera de las dos lógicas descritas, la participación efectiva busca construir contrapesos sociales para reducir las asimetrías de poder vigentes e, incluso, transformarlas. Fung y Wright (s.f.) desarrollan esta idea a través de la noción de "poder de contrapeso", es decir "una serie de mecanismos que reducen, e incluso neutralizan, las ventajas que el poder le da a los actores tradicionalmente poderosos" (430). El concepto "describe las formas en que los actores poderosos que gozan de un acceso privilegiado a los foros de toma de decisiones pueden ser desafiados, e incluso derrotados, de vez en cuando, por los más débiles y menos organizados" (431). Los contrapesos operan a través de la negociación, herramienta que permite incidir en las decisiones y, por esa vía, promover nuevos tipos de gobernanza (por ejemplo, el gobierno participativo con poder de decisión). En ausencia de tales contrapesos, las relaciones asimétricas terminan concediendo prerrogativas a las partes más aventajadas y excluyendo a los más débiles.

La participación se inspira en proyectos políticos. Dagnino, Olvera y Panfichi (2008) se refieren a tres de ellos y caracterizan su respectivo enfoque sobre la participación. El primero de ellos es el **modelo autoritario**, que anula o limita la operación de las instituciones democrático-liberales. Las elecciones y la competencia entre partidos son prohibidas o carecen de significación política. El proyecto tiende a centrar el foco de atención en el líder, cuya personalidad es elevada por encima de cualquier otro actor político. Además, desconoce la existencia de la sociedad civil. No hay separación entre la sociedad civil y el Estado, dado que el partido corporativo cumple al mismo tiempo funciones de representación de los sectores sociales y de ejercicio de gobierno, y ocupa el poder en todos los niveles. El proyecto autoritario anula, por tanto, el principio de ciudadanía y cancela de facto los derechos políticos, entre ellos el de participar en los asuntos públicos.

El segundo **proyecto es el neoliberal**. Parte de la premisa de que es preciso ajustar el Estado y sus relaciones con la sociedad para adaptarlos a las nuevas formas de acumulación capitalista. La transferencia de responsabilidades sociales del Estado a la sociedad civil y al sector privado, al lado de la privatización de empresas estatales, son fundamentales para reducir su tamaño y resolver su déficit fiscal. La primacía del mercado como eje reorganizador de la economía es vista como algo que debe extenderse al conjunto de la sociedad. El predominio de los valores de eficiencia y modernización pasa a legitimar la adopción del mercado como organizador de la vida social y política. Los gobiernos son proveedores de servicios y los ciudadanos "clientes" o "usuarios". En este modelo, la pobreza y la desigualdad son excluidas de la arena pública y de su dominio, el de la justicia, la igualdad y la ciudadanía. La distribución de servicios y beneficios sociales pasa a ocupar el lugar de

los derechos, obstruyendo no sólo su exigibilidad sino además impidiendo la propia formulación de los derechos y el ejercicio de la ciudadanía en el escenario público. En últimas, participar es actuar bajo la lógica del mercado.

El tercer proyecto analizado por los autores es el proyecto democrático-participativo. Es una visión que confronta los límites atribuidos a la democracia liberal representativa como sistema privilegiado de las relaciones entre Estado y sociedad. La participación de la sociedad en los procesos de decisión asume un papel central para la democratización de la vida social y política, y es vista como un instrumento para la construcción de una mayor igualdad a través de la formulación de políticas públicas incluyentes en su formulación y en su contenido. La participación es una herramienta de "desprivatización" del Estado, una forma de compartir el poder de decisión del Estado sobre asuntos relativos al interés público y de obligar a este último a rendir cuentas sobre sus decisiones y sus acciones.

Los proyectos políticos señalados no son estáticos, sino que cambian como resultado de su mutua interacción en el campo narrativo, simbólico y práctico-político, amén de transformaciones que pueden originarse en la experiencia de sus abanderados, en los cambios de paradigmas ideológicos y políticos y, sobre todo, en su aplicación en circunstancias –también cambiantes– de tiempo, espacio y cultura, y en áreas específicas de la gestión pública, como la gestión social y el medio ambiente.

### La gestión

La gestión territorial como práctica y como referente conceptual se ha inspirado en dos visiones, por definición opuestas. La primera, la concibe como un ejercicio exclusivo del Estado, liderado por expertos técnicos, sin mayor conexión con la sociedad. La segunda, rompe con esa concepción Estado-Céntrica al reconocer la complejidad de las demandas y problemáticas sociales, y propone un replanteamiento de enfoque al incorporar los principios de participación, inclusión social y el diálogo como criterios nodales de los asuntos públicos.

De esta forma, a partir de los años ochenta, la gestión en el ámbito gubernamental dejó de mirarse como un proceso exclusivamente técnico y se fue asumiendo como una dinámica sociopolítica. Corona (2007) señala que el término adquirió tres elementos distintivos:

- I) la superación del «reduccionismo economicista», como dimensión básica de las decisiones con la emergencia de instrumentos participativos;
- II) el fortalecimiento de la descentralización como medio de intermediación de la política pública-nacional; y,
- III) la aparición de figuras de integración territorial municipal, provincial o regional dedicadas a la prestación de servicios, el acceso a programas de inversión nacional y la solución de problemas comunes, entre otros asuntos.

Dos rasgos marcan este enfoque: de un lado, la idea de que los actores se comportan de manera estratégica en función de intereses que determinan la consecución de fines,

pero atendiendo también a las decisiones de otros actores con los cuales se relacionan y a la posibilidad de llegar a acuerdos/desacuerdos con ellos, lo que introduce un alto grado de volatilidad en la acción humana. De otro, la imposibilidad de predecir las conductas de los actores, precisamente porque ellas obedecen en parte a factores circunstanciales, lo que introduce un margen de incertidumbre en las relaciones sociales. En consecuencia, la gestión asume un carácter probabilístico, sobre todo desde el punto de vista de sus resultados: busca generar alternativas de intervención, pero al mismo tiempo puede generar agendas adicionales que vuelven aún más complejo su universo de intervención.

De manera complementaria, la gestión se despliega en un contexto determinado por actores de diversa naturaleza (económicos, sociales, políticos, burocracia pública, actores formales e informales) y por reglas de juego que rigen las relaciones entre ellos. Opera, por lo tanto, en un ambiente específico que atiende a particularidades socioeconómicas, culturales y político-administrativas. Entre la gestión y su entorno sociopolítico se desarrolla una mutua interacción, en la medida en que la primera pretende transformar al segundo, mientras que el entorno define los límites y, por tanto, su alcance. Los principales referentes de contexto en el caso que aquí interesa son la región y el municipio.

En el campo de la acción, los responsables de la gestión generan dos tipos de productos a partir del manejo de los recursos que tienen a su disposición. Unos llamados finales: son bienes y servicios destinados a satisfacer las necesidades y requerimientos de los agentes económicos y de la sociedad en su conjunto; y otros de tipo intermedio necesarios para conseguir los primeros. Entre ellos se cuentan los planes y las políticas públicas que definen las modalidades de la oferta de bienes y servicios. **A partir de esa distinción, se puede diferenciar la gestión institucional, y la gestión del desarrollo.** La primera, alude al conjunto de acciones encaminadas a fortalecer las capacidades de los gobiernos para generar los planes, las políticas, los programas y los proyectos que sustentan la acción pública. La segunda, se relaciona con la operación de los procesos en campos variados de interés estatal: social, ambiental, económico, cultural, entre otros.

La gestión vista de esta forma se articula a los contextos de nuevas territorialidades definidas por las vocaciones y potencialidades económico-territoriales, la organización comunitaria del espacio físico y el medio ambiente. Esta nueva territorialidad tiene mayor sentido si se estructura a partir de la cohesión social, es decir con pactos para la igualdad, que faciliten la integración de actores, agendas, políticas y medios para su sostenibilidad. Al mismo tiempo, en este espacio amplio de acción, los procesos asociativos locales tienen el potencial de acudir a la gestión como un instrumento que permite construir y dar continuidad a los bienes públicos colectivos, con capacidad de reducir conflictos y crear consensos en materia de protección ambiental y de una buena gobernanza para los recursos naturales.

### El territorio

El territorio es más que una estructura física amorfa con o sin fronteras. En realidad, se trata de una unidad de estudio compleja con unas categorías de análisis como el paisaje, la configuración física del trabajo, el espacio producido y las formas de organización social (Hernández, 2001). Además, es un espacio vivido, construido por sus habitantes para satisfacer sus necesidades. Allí, se condensan

múltiples intereses y formas de relacionamiento comunitario con la naturaleza que le dan sentido, orientación y posibilidades de implementación a cualquier estrategia o propuesta de asociación o de integración local.

En el campo simbólico, el territorio es semantizado, es decir, es socializado y culturizado; todo lo que le rodea tiene un significado dado por él mismo. Es, además, un espacio móvil que cambia a medida que se transforman las relaciones sociales y el contexto histórico formando construcciones de identidad, prácticas y expresiones simbólicas capaces de garantizar la apropiación y permanencia (territorialidad).

Otra forma de construir el territorio es la perspectiva política. En cada espacio local, regional o nacional siempre habrá individuos o grupos que intentarán ejercer su poderío, es decir, afectar, influir o controlar personas, fenómenos y relaciones. Aquí el valor de la gobernanza está en comprender "cómo esta estructura de poder se relaciona con la organización del territorio, con la generación de competencias frente al acto de gobernar, a los procesos de toma de decisiones públicas, su gestión, control y evaluación y la oportunidad de transformar valores de representación que incluyan nuevos actores y discursos en la solución de los problemas públicos" (Mora, 2015). Es también un instrumento para definir estrategias concertadas de cambio del modo discrecional tradicional de gobernar por escenarios democráticos más abiertos a la participación ciudadana.

Por otro lado, el territorio tiene una dimensión económica relacionada con el usufructo de los recursos naturales, su control, uso y distribución entre los demás habitantes. En este caso, **la asociatividad territorial sustentada en la gobernanza y la participación juega un papel primordial en el análisis del ciclo económico territorial y su evolución a través de focos, nodos o centros geográficos innovadores y generadores de cambios que arrastran a los distintos elementos de forma selectiva:** a algunos con más intensidad y a otros de manera marginal, dejando sectores y actores excluidos. Además, por su papel contextual, "la gobernanza puede aportar insumos para comprender los procesos de difusión espacial de los recursos, las relaciones productivas, sus efectos sociales y ambientales y las diferenciaciones en las velocidades de transformación, ya sea de acercamiento o convergencia (cuando los territorios de menor desarrollo relativo avanzan más rápido que los de mayor desarrollo), o de alejamiento o divergencia (cuando sucede lo opuesto)" (Ramírez; 2019)

A partir de los elementos señalados, los procesos de asociatividad pueden contribuir a la definición de apuestas de desarrollo territorial, incluyendo por lo menos cuatro aspectos:

- I) la intensidad, el contenido y el ritmo de cambio de las desigualdades económicas territoriales en función de las transformaciones de las fuentes generadoras de riqueza (naturales, sociales, tecnológicas, organizativas y de infraestructura);
- II) las redes físicas de soporte entre las partes (diseño, patrones de cambio y relaciones costo-eficiencia) y los equilibrios geopolíticos;
- III) las continuidades básicas, inercias y estructuras socioeconómicas de soporte que le dan contenido a las prioridades de locales; y,
- IV) el aporte de los procesos productivos al debilitamiento de las inequidades territoriales.

## Como se ha abordado la gestión social y ambiental en los esquemas asociativos. Contexto nacional

Desde la Constitución del 91, la gestión social ha estado limitada por la contradicción entre el Estado Social de Derecho y los acuerdos de ajuste macroeconómicos firmados por el país con organismos multilaterales: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM) y Fondo Monetario Internacional (FMI). Mientras que el primero amplía el marco de derechos fundamentales y libertades, la descentralización y el rol primario de los gobiernos en la regulación, fiscalización y promoción de estrategias integrales de lucha contra la pobreza, el segundo concibe este asunto de manera centralizada, focalizada y limitada a la acción del sector privado como determinante del bienestar poblacional.

La resolución de la contradicción señalada se zanjó en favor del ajuste macroeconómico con la Ley 100 de 1993. Esta norma, que regula la salud y la seguridad social, privilegió el modelo aperturista sobre el enfoque de derechos, la ortodoxia fiscal sobre el cubrimiento de necesidades, la visión de los ciudadanos como consumidores de servicio y no como ciudadanos con el derecho a participar en las reformas públicas, el crecimiento económico como movilizador único del desarrollo y como eje del equilibrio de la seguridad social. A ello se sumó la concepción reduccionista de la equidad a los ingresos, considerando a los pobres como agentes inactivos que tienen poco que ofrecer al mercado, a la prevención de riesgos en situaciones de crisis y a la generación de recursos para el desarrollo de las familias. Y para avanzar en esa declaración de intenciones, se propuso una fórmula tripartita seguida con algunas variaciones por los gobiernos de turno: **garantizar reglas de juego y medidas diferenciales para incentivar la inversión de capital, acercar las empresas a la prestación de servicios sociales y reducir el tamaño del Estado.**

El énfasis también cambió en la selección de los beneficiarios, de **una estrategia universal a una apuesta restrictiva**. Así, hasta el día de hoy, han sido puestas en marcha estrategias de ajuste agrupadas en los términos de seguridad, protección o prevención del riesgo, sustentados en esquemas de focalización poblacional y/o territorial para concentrar la inversión del Estado en los segmentos pobres, mientras que para el resto de la población se considera que el mercado les brinda oportunidades para acceder a prestaciones privadas.

Al mismo tiempo, el país acogió los **Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC)** como medio para promover el aumento del capital humano. Este tipo de iniciativas basadas en la dotación de un subsidio público en dinero o especie a los grupos vulnerables a cambio del cumplimiento de responsabilidades específicas se inauguró en los primeros años de este siglo con el programa Familias en Acción. Luego, hubo una segunda generación con iniciativas como Jóvenes en Acción, adulto mayor y las mujeres campesinas, por mencionar algunos. Con ello, se incorporó la idea de concentrar el mayor esfuerzo en la infancia y los jóvenes al considerar que, si este grupo poblacional asiste al sistema escolar y tiene buena alimentación, se aleja del trabajo infantil y se rescata de la delincuencia, tiene mayores posibilidades de romper las barreras impuestas por la exclusión, mejorando sus ingresos y desarrollo. Adicionalmente, la política planteó el término corresponsabilidad con el propósito de generar el compromiso de los beneficiarios o destinatarios como corresponsables en la lucha contra la desigualdad social y en algunos momentos como prestadores de servicios en el marco de la estrategia del cuidado. Por último, fomentó la idea de que las TMC debían funcionar a tope en los momentos de crisis económica para disminuir las consecuencias

negativas ocasionadas por la pérdida de empleos, seguridad social o recursos, disminuyendo su acción en los ciclos expansivos.

Un aspecto adicional es el de los recursos. En un escenario abierto a la acción privada, con baja capacidad estatal y sin la voluntad de posicionar un sistema tributario progresivo, la gestión social quedó subordinada al comportamiento de la minería y en especial del petróleo. Desde los noventa, todos los gobiernos sin excepción impusieron un modelo económico extractivo, fundamentado en tres premisas: **la explotación intensiva de recursos naturales, la flexibilización de las normas, los requisitos administrativos y los controles ambientales para estas actividades, y el cambio del sistema de renta pública dirigida a los departamentos y municipios como herramienta de compensación de los daños ocasionados en el territorio.**

El modelo económico extractivo necesitaba además como condición necesaria un ordenamiento institucional centralizado, y para ello, se consideró a los esquemas asociativos territoriales como instrumento adecuado que evita al gobierno la exposición a las demandas ciudadanas y la negociación directa con las autoridades locales. En este sentido, las Asociaciones de Entidades Territoriales; Áreas Metropolitanas; Provincias Administrativas y de Planificación -PAP-; Regiones Administrativas y de Planificación -RAP-; Regiones Administrativa y de Planeación Especial -RAPE-, Regiones de Planeación y de Gestión -RPG- fueron pensadas como unidades agregadoras con capacidad de identificar las necesidades de la población y abordarlas en espacios y contextos de diálogo cerrado con pocas entidades públicas.

Para justificar este enfoque se acudió a la deslegitimación del orden municipal como espacio proclive a la corrupción sin capacidad de identificar beneficiarios de la acción pública y con alta fragilidad financiera. Así, en la mayoría de los casos, el gobierno central define la orientación de las políticas y programas sociales y asigna roles a los diferentes actores, controla los recursos y su distribución, da la pauta de su operación y hace el correspondiente monitoreo. **Los departamentos y los esquemas asociativos compiten por la intermediación del proceso y los municipios son "operadores" en el mejor de los casos, es decir, socios en la ejecución de programas, sin ninguna atribución decisoria sobre la orientación y el manejo de los recursos.**

En la práctica, el país ha visto cómo en los últimos años aparecieron entidades como Acción Social, adscrita a la Presidencia de la República, encargada de dirigir el programa Familias en Acción, que luego, en el 2011, se transformó en el Departamento de Prosperidad Social (DPS). Al mismo tiempo, se fortaleció la Dirección de Desarrollo Social del DNP, se centralizó la ficha SISBEN, concebida como instrumento transversal para la identificación de beneficiarios y se crearon varias redes de articulación nacional con presencia de entidades técnicas, ministerios y consejerías. A ello se agregó la reducción de las partidas del Sistema General de Participaciones (SGP), la modificación de las regalías y el giro directo de los subsidios a los beneficiarios sin pasar por los municipios, con el propósito de disminuir la intermediación.

Además, los criterios del Ministerio de Hacienda en el aspecto fiscal y del DNP en la inversión, se apoderaron de la gestión social en el país durante los últimos años, prevaleciendo la visión de corto plazo, ligada a la eficiencia del resultado frente a la medición del impacto. Esto significó **la invisibilización de términos como la inclusión, la redistribución, las transformaciones en la tenencia de la tierra o el mejoramiento del empleo.**

Estos asuntos quedaron relegados a la ortodoxia económica, la mercantilización de los derechos, la implementación de reformas tributarias regresivas y el clientelismo como mecanismo de negociación directa entre individuos, despojados de su papel como ciudadanos y grupos o sectores políticos.

En los últimos años también se cambió el énfasis de la normativa relacionada con la participación de grupos poblacionales en la deliberación y generación de propuestas de política social. Velásquez et al. (2020) señalan que aumentó el número de espacios participativos en el nivel nacional de 22,6% en el período 1986-2002 al 32,5% entre 2003-2018, siguiendo la tendencia re-centralizadora de la lucha contra la pobreza, los dispositivos a escala municipal perdieron peso (reducción del 53% al 36%) en el conjunto de la institucionalidad participativa, reduciendo así la posibilidad de que las colectividades territoriales intervengan en la toma de decisiones públicas.

Esta tendencia se extendió a los esquemas asociativos, en su origen y en su funcionamiento. **En general, son unidades administrativas que conciben a sus miembros o asociados municipales como representantes de la ciudadanía elegidos en el marco de la democracia, y por ende representan los intereses de las poblaciones que aprobaron sus programas de gobierno en las campañas electorales.** Ello ha generado el desapego ciudadano con la mayoría de los procesos de integración municipal, concebidos como actores aislados de la realidad local, y, además, como espacios dominados por un monopolio que controla la representación, acudiendo al autoritarismo y el clientelismo, bajo liderazgos tradicionales.

124

La visión instrumental de la asociatividad generó como resultado la duplicidad en la coordinación de la planeación e inversión de la gestión social con el diseño y ejecución de estrategias sectoriales, que son más fáciles de formular y articular a las políticas integradoras multisectoriales de la nación, dejando en la mayoría de los casos por fuera la construcción de apuestas de largo plazo, lo que desconoce los inconvenientes generados no sólo en la efectividad de la planificación y la gestión administrativa, sino también en el aumento de la conflictividad y la exigencia de mayores escenarios de participación en los procesos de asociación implementados actualmente.

Así, la asociatividad territorial, sin proponérselo, ha contribuido a la extensión del asistencialismo social en el país con la implementación de proyectos, obras de infraestructura y la prestación de servicios, sin articulación con apuestas necesarias para la formación del capital humano. Aunque estas acciones logran resolver problemas inmediatos, no consiguen por sí mismos sacar a la gente de su condición de pobreza; por el contrario, generan dependencia y clientela, algo que, si bien puede traer réditos electorales, difícilmente genera cambios estructurales en los procesos de desarrollo.

Adicionalmente, la ausencia de una discusión sobre la autonomía como principio rector de las relaciones entre la nación y los esquemas asociativos explica en parte su baja calidad en construcción de proyectos regionales que interpelen el énfasis centralista vigente, "lo cual hace que se confunda y desconozca la naturaleza de su esencia, la proliferación de mecanismos que no logran concretar sus actuaciones, su superflua representatividad y la falta de continuidad en la gestión" (Bustamante, 2016).

Paradójicamente, esta ausencia de autonomía administrativa y financiera ha sido una de las principales barreras para la sostenibilidad de la gestión social. En general, su acción bajo el modelo

asociativo queda determinada por los intereses del gobierno nacional y esto no necesariamente se relaciona con las necesidades de la población. En ocasiones, los municipios terminan por incumplir las obligaciones contractuales con las asociaciones, por choques de intereses políticos o simplemente por la falta de recursos. **Finalmente, los alcaldes convertidos en "gestionadores" de proyectos, no ven en la asociatividad un actor relevante en la construcción de alternativas de desarrollo local y prefieren dirigirse a la negociación directa con el nivel central del Estado, desentendiéndose de las agendas integradoras.**

En el campo ambiental sucede algo parecido. Si bien, la Constitución del 91 incluyó el tema en algo más de cincuenta artículos bajo la perspectiva de desarrollo sostenible y el principio de precaución, la autonomía de los municipios y departamentos para definir sus apuestas de organización territorial y la participación ciudadana en la protección, preservación y restauración de los recursos naturales ha quedado en un segundo plano ante la prioridad dada a la actividad extractiva.

Recién aprobada la Constitución, el Congreso aprobó la Ley 99 de 1993, conocida como Ley General Ambiental, con el propósito de sintonizar al país con los principios contenidos en la Declaración de Río de Janeiro. La Ley creó el Ministerio del Medio Ambiente como organismo rector de la gestión ambiental, asignándole entre sus funciones la formulación de políticas y criterios de ordenamiento, saneamiento, uso, manejo, aprovechamiento, conservación y restauración de los recursos naturales; ordenó la inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo de proyectos y programas en materia ambiental, la coordinación del Sistema Nacional Ambiental (SINA), la administración de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y las reservas forestales, la promoción de investigaciones sobre el medio ambiente y los recursos naturales, y la administración del Fondo Nacional Ambiental (FONAM) y el Fondo Ambiental de la Amazonía.

125

En el nivel territorial, la Ley 99 asignó a los municipios la función de desarrollar planes, programas y proyectos generales y sectoriales para la gestión integral del recurso hídrico, articulados con los planes de desarrollo regional y nacional y los facultó para dictar, con sujeción a normas de superior jerarquía, disposiciones legales para el control y preservación del recurso hídrico; cofinanciar en coordinación con otras entidades públicas, obras o proyectos de descontaminación, hidráulicos, de irrigación y las acciones contra inundaciones y regulación de cauces y corrientes de agua (MADS, 2010; pg. 13). Sin embargo, no se abordó la potencialidad del trabajo conjunto entre dos o más entidades territoriales para solucionar problemas que superan la jurisdicción municipal o los límites administrativos: recursos naturales, gestión del riesgo, cambio climático, afectación de unidades zonales, entre otros.

Los únicos agentes supramunicipales que intervienen en el proceso de ordenación ambiental son las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), como entes corporativos de carácter público con cobertura en municipios que comparten características ambientales y forman una unidad biogeográfica o geopolítica. Estas corporaciones tienen la función de administrar dentro de su jurisdicción los asuntos ambientales, la gestión de los recursos naturales, propendiendo por el desarrollo sostenible, y emiten el concepto de aprobación técnica de los Planes o Esquemas de Ordenamiento Territorial.

La Constitución asignó a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) como una de sus tareas operativas la regulación de las Asociaciones de Departamentos, Distritos Especiales, Municipios

y/o Áreas Metropolitanas, las Provincias Administrativas y de Planificación (PAP) y las Regiones de Planeación y Gestión (RPG), la promoción de estrategias, proyectos y planes de conservación ambiental, algo que fue extendido a las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) y las Regiones Entidades Territoriales (RET) en la Ley 1962 de 2019. Sin embargo, el cumplimiento de esta legislación chocó con dos barreras: **la ausencia de una mirada integral sobre el papel que deben cumplir los procesos asociativos territoriales en la gestión sostenible de los recursos naturales y la apuesta extractiva vigente en el país.**

En cuanto a la primera barrera, la normatividad mencionada no estipuló los recursos para el funcionamiento de los esquemas asociativos, tan sólo autorizó al gobierno nacional para trabajar con ellas en la cofinanciación de los proyectos estratégicos que prioricen. Tampoco avanzó en la descentralización y mucho menos en el principio de autonomía; apenas aborda esquemas operativos y mecanismos de coordinación que en su mayoría están en manos de la nación y no de las entidades territoriales. Un ejemplo de ello es la ausencia de reglas para la acción complementaria de la asociatividad local, el SINA y las CAR en los asuntos de ordenamiento territorial y de medio ambiente. Como si fuera poco, no se determinó la participación de la visión regional en la creación, actualización o modificación de la legislación sobre la preservación de los ecosistemas naturales, el cambio climático y la transformación de la matriz energética, por mencionar algunos asuntos de importancia para el desarrollo sostenible del país.

En el segundo caso, a la par de los avances en el fortalecimiento de la institucionalidad y la normativa ambiental, el país ingresó en la tendencia rentista de aprovechamiento de los recursos naturales. Se creó así, el falso dilema entre la visión de sostenibilidad de la naturaleza o la economía. Con el paso de los años, como consecuencia de la reprimarización de la producción nacional, la necesidad de aumentar la inversión para explotar minerales e hidrocarburos hizo que el Estado privilegiara la visión extractiva. Ello ha representado un declive ambiental permanente, considerado este factor como una externalidad compensable con el aumento de la renta generada por los ingresos de los commodities en un contexto internacional de precios en aumento.

Conforme a la decisión de privilegiar la renta extractiva, los procesos de debilitamiento ambiental en el país han sido evidentes. El Ministerio de Medio Ambiente se eliminó en 2003, durante el primer mandato de Álvaro Uribe, y sus funciones fueron agregadas a una nueva cartera de vivienda, saneamiento básico y agua potable. Así, el Ministerio perdió el estatus ganado durante los años noventa en la agenda pública, imperando la visión de que los bienes y servicios ecosistémicos están supeditados al crecimiento económico de corto plazo y no constituyen un componente esencial del desarrollo. También, se redujo la capacidad del Ministerio para imponer requisitos ambientales a los grandes proyectos públicos y privados y para trabajar con las entidades territoriales en estrategias integrales para proteger las fuentes de agua y las áreas de preservación, desatendiendo los compromisos internacionales asumidos por el Estado colombiano.

El debilitamiento del SINA se volvió evidente en el caso particular de las 33 Corporaciones Autónomas Regionales, pues fueron recortadas las partidas presupuestales para el cumplimiento de sus funciones, en especial los procedimientos de otorgamiento de licencias ambientales y la evaluación, seguimiento, control y fiscalización ambiental de las actividades mineras e hidrocarbúferas. Adicionalmente, las CAR perdieron capacidad de articulación con las entidades del gobierno nacional y las autoridades mineras. A esto se agregó una serie de medidas para limitar

al mínimo la decisión autónoma de las entidades territoriales en materia ambiental: decretos del gobierno nacional que centralizan el manejo de los recursos naturales bajo figuras como proyectos de interés nacional, áreas estratégicas de minería o zonas de subasta petrolera; flexibilización de trámites y tiempos para el licenciamiento de proyectos extractivos; exclusión del derecho que tienen los municipios de definir áreas incompatibles con la explotación de recursos naturales; y, limitaciones para la formalización de unidades pequeñas y medianas de minería, entre otros asuntos.

Aunque en el 2011, el presidente Santos restituyó el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) como entidad rectora de una nueva institucionalidad integrada por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), el Fondo Nacional Ambiental (al FONAM) y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), y además, se produjeron varias sentencias de la Corte Constitucional que obligan al gobierno nacional a concertar las decisiones sobre la explotación de recursos naturales, la superposición de la apuesta extractiva sobre el ambiente se ha mantenido a través de proyectos de infraestructura concentrados en la construcción de las carreteras 4G y la definición de Proyectos de Interés Nacional Estratégicos (infraestructura, hidrocarburos, minería y energía), las licencias ambientales exprés y la prohibición temporal de protección y delimitación de páramos que cuenten con procesos de extracción de recursos naturales no renovables<sup>26</sup>.

Bajo este enfoque, la asociatividad territorial ha quedado sin instrumentos para propiciar cambios en el modelo extractivo. En el imaginario ciudadano se entiende que este es un asunto por tratar entre el nivel nacional y los municipios, sin un nivel intermedio que contribuya a acercar posturas y propiciar apuestas locales de sostenibilidad territorial. En general, el papel de la asociatividad en la discusión de políticas ambientales apenas llega a la generación de espacios de legitimación de directrices establecidas por el gobierno nacional en los territorios. También se han generado conflictos de competencias con las CAR, provocando con ello, la ausencia de instrumentos de integración para avanzar en una visión conjunta del medio ambiente desde las regiones. En otros casos, los procesos asociativos carecen de legitimidad frente a los esquemas organizativos: redes, mesas o espacios de diálogo que representan las necesidades poblacionales, como escenarios flexibles despojados de la carga administrativa de lo público y como espacios que están cerca de las comunidades en su lucha por el medio ambiente.

Se destaca, además, el rol secundario del medio ambiente en los esquemas asociativos. Sobre este tema, Zapata (2019) identificó cerca de 49 procesos de integración municipal en el país, de ellos solamente ocho incorporan metas relacionadas con la sostenibilidad del territorio, la naturaleza o la preservación de los recursos naturales. La principal razón de ello es la priorización realizada de los instrumentos de planificación local que le otorgan mayor importancia a la oferta de servicios, la infraestructura o la gestión productiva.

<sup>26</sup> Artículo 173 de la Ley 1553 de 2015 por la cual se aprobó el plan de desarrollo 2014-2018. Declarado inexecutable por la Sentencia de la Corte Constitucional C-035 de 2016.

La invisibilización del medio ambiente tiene que ver además con la ausencia de recursos. Ruiz (2019) señala que en un escenario de vaivén de la institucionalidad en este campo y la escasa financiación estatal ha hecho que se considere como un asunto fuera del alcance asociativo o como un costo que no es posible integrar en el modelo extractivo. La decisión en la mayoría de los casos ha sido dejar en manos de los municipios la ejecución de acciones específicas en los planes de desarrollo y los esquemas de ordenamiento territorial o simplemente acogerse a los lineamientos establecidos en el nivel central. Con ello la gestión ambiental ha quedado reducida a las ciudades, áreas metropolitanas y entidades intermedias.

Otro asunto tiene que ver con la concepción del territorio como un espacio físico integrado a la producción económica, sin contar con su carga simbólica y su condición de articulador de ecosistemas estratégicos para el desarrollo local. Gran parte de este problema se encuentra en la incapacidad de integrar el ordenamiento ambiental y los esquemas de competitividad e innovación como dos instrumentos que se complementan y se nutren mutuamente. Ello explica en parte por qué no se encuentra en la generalidad de las estrategias asociativas miradas sistémicas sobre los recursos naturales, las fuentes de producción de agua, los ecosistemas o la biodiversidad. Predomina el corto plazo, la generación de recursos, el cumplimiento de obras de infraestructura o las metas administrativas sobre la planeación articulada a las variables sociopolíticas, culturales y de organización social presentes en los municipios.

También, está la excesiva carga de los esquemas administrativos con énfasis en lo operativo sin un análisis adecuado de las problemáticas que comparten los municipios: la mejora de la calidad del aire, el mal manejo de los residuos sólidos, los recursos naturales, el poco conocimiento de la ciudadanía respecto a las problemáticas, la mala calidad en los servicios públicos, las causas de la pobreza, entre otros. Esta realidad impide que los procesos de integración local generen alternativas para abordar asuntos relevantes como la ordenación de cuencas, el manejo de los conflictos socio ambientales, la delimitación de zonas de interés ambiental, la participación ciudadana en el monitoreo a los impactos de las actividades económicas en la naturaleza, entre otras cuestiones.

Por otro lado, Colombia es el segundo país más riesgoso del mundo para el abordaje de los asuntos ambientales, según datos de la organización Global Witness (2020). Las razones de esto se encuentran en las economías ilegales relacionadas con los recursos naturales, la superposición de proyectos mineros y de hidrocarburos sobre zonas de restitución para las víctimas, la baja voluntad política de los últimos gobiernos para reconocer el riesgo del liderazgo social, la ausencia del Estado en amplias zonas del país y las fallas en la judicialización de los crímenes cometidos contra organizaciones, redes o plataformas ciudadanas. Ello hace que el medio ambiente, y en especial, la defensa de los territorios no sea un campo atractivo para los procesos asociativos, los cuales prefieren concentrarse en otros sectores con menor carga de violencia y más visibles en la gestión gubernamental.

A pesar de ello, la evidencia de la crisis que vive el planeta, producida por las amenazas en materia de disponibilidad de agua y el calentamiento global derivadas de las actividades económicas, ha aumentado la conciencia ambiental ciudadana, dando cabida a nuevas visiones de la naturaleza, del territorio y del hombre. La nueva ciudadanía está tomando distancia de la premisa antropocéntrica del desarrollo y está replanteando su relación con el entorno y exige cada vez más el abordaje de este tema en los procesos de gestión pública, incluyendo la asociatividad territorial.

La creciente preocupación ciudadana por los impactos evidentes de las apuestas extractivas en la naturaleza y la ausencia del diálogo social sobre los conflictos socio ambientales explican porque ha crecido en los últimos años la movilización y la activación de mecanismos de participación de diversa índole que buscan visibilizar propuestas para incluir el derecho al medio ambiente sano en la agenda pública nacional. Esta acción no ha encontrado un apoyo sustancial en la mayoría de los esquemas asociativos que han actuado como actores ajenos a los procesos participativos territoriales, o en algunos momentos, se han unido a la visión del gobierno que considera los dispositivos de acción colectiva como requisitos formales que hay que tramitar rápidamente, o bien como obstáculos del desarrollo.

Más aún, las iniciativas sociales impulsadas en algunos municipios, como el empleo de las consultas populares para definir colectivamente sobre la implantación en el territorio de proyectos extractivos, han sido señaladas por el gobierno nacional como mecanismos que están por fuera del marco legal, pues los municipios no tienen competencia para decidir al respecto. Algo que fue aceptado parcialmente por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-095 de 2018 al señalar que este mecanismo no es la herramienta jurídica adecuada para la definición de decisiones sobre la explotación minera o de hidrocarburos. Adicionalmente, la conflictividad social es tratada como un factor de desestabilización institucional cuya solución, desde la esfera gubernamental, ha sido negociar para luego incumplir lo pactado. En otras palabras, entre menos intervención ciudadana haya en la toma de decisiones, menos obstáculos tendrá que despejar la estrategia extractiva en el país.

### Algunas propuestas para repensar los esquemas asociativos territoriales

1. El enfoque conceptual de la asociatividad acogido en este documento la concibe como un proceso administrativo y sociopolítico, tanto en su conformación como en los objetivos y propósitos, por pequeños o grandes que sean. De hecho, la evidencia empírica demuestra que su implementación tiene mayor posibilidad de éxito cuando se incorporan mecanismos de consulta, diálogo y concertación con las comunidades en su diseño, implementación y seguimiento. Esto tiene una explicación práctica: a pesar de que los procesos asociativos se acuerdan mediante arreglos gubernamentales, no son ajenos a la acción de un contexto cargado de actores con diferentes miradas que exige su inclusión en la construcción de acuerdos locales sobre las decisiones públicas.

El documento también plantea la importancia de considerar la asociatividad como un concepto ligado a la colectividad territorial, no en el sentido jurídico ni administrativo, sino en el campo simbólico y del desarrollo local. Se trata de unidades de acción, creadas por el interés de actores públicos, privados y sociales que deciden unir fuerzas, mediante mecanismos diversos: mesas o espacios de diálogo, plataformas regionales de innovación, unidades estratégicas de planificación o redes colaborativas de gestión pública. Estos procesos buscan definir estrategias de trabajo conjunto de corto, mediano y largo plazo para solucionar problemáticas existentes, abordar y tramitar conflictos prevalentes, impulsar acuerdos sobre el uso adecuado de los recursos naturales, proponer alternativas de lucha contra la pobreza o impulsar estrategias de competitividad.

2. ¿Qué elementos se deben considerar para que opere este enfoque? Una de las debilidades que presentan los esquemas asociativos es que han sido pensados e implementados bajo un modelo de gestión agotado e ineficiente. En un contexto marcado por la debilidad de los Estados para responder a las demandas ciudadanas, con baja calidad en las intervenciones, descoordinado, sin mecanismos adecuados de transparencia, con tensiones por resolver entre el centralismo y la autonomía, no es posible pensar que estructuras gerenciales, burocratizadas, cargadas de esquemas utilitaristas puedan ser un actor relevante en las tareas del desarrollo local y regional. Tampoco es adecuado esperar que un aparataje administrativo impuesto sin la consulta a los procesos sociales existentes en los territorios genere efectos positivos. La experiencia indica que esto, por el contrario, contribuye a la extensión de efectos perversos como la duplicidad de acciones, la desconfianza, los procesos individuales cortoplacistas, el agotamiento de las comunidades con tareas repetitivas sin un relacionamiento evidente con la realidad local y, en particular, la competencia ineficiente entre actores y la pérdida de legitimidad de la integración municipal.

La transformación de esta realidad pasa necesariamente por comprender el valor la gobernanza como instrumento que fomenta sinergias, asociaciones y estrategias colaborativas entre entidades gubernamentales, de la sociedad económica y la sociedad civil. Incorporar la apuesta multiactor significa complementar el énfasis técnico de la asociatividad, incluyendo la diversidad de miradas, visiones, formas de pensar y de concebir el territorio. Ello contribuye a identificar las relaciones causales de los problemas, la extensión y los impactos ocasionados por las situaciones negativas que afectan a las comunidades. Además, permite encontrar puntos comunes en medio de la divergencia para establecer rutas colectivas de cambio basadas en la horizontalidad, el fortalecimiento de nuevas colectividades con capacidad de acordar sus propios objetivos, formas de organización, recursos y compromisos con los objetivos establecidos mediante la concertación y la priorización conjunta

Además, la perspectiva multiactor también implica dejar de lado la asociatividad territorial pensada como un espacio cerrado de gobierno corporativo, que no rinde cuentas y que se legitima por la sola presencia de las autoridades. En un escenario adverso, cargado de problemáticas sociales y ambientales acumulativas, expresadas en realidades complejas que escapan a la lógica reduccionista de la producción, administración, los contratos o los análisis de mercado, cada vez más cobran relevancia los espacios sistémicos, multiplicadores, con estrategias de comunicación activa, intercambio de información, experiencias y conocimientos, que reconocen el valor de abrir a las comunidades sus actividades, los recursos que manejan, sus resultados y principios de acción. Esta dimensión contempla, además, las redes o nodos de trans-territorialidad, capaces de enfrentar desafíos públicos contemporáneos más allá de las jurisdicciones municipales, mediante el trabajo integral de actores diversos, conforme a sus atribuciones y facultades particulares, sustentado en la coordinación y el compromiso solidario.

3. Si bien la teoría de las relaciones intergubernamentales plantea la necesidad de coordinación, cooperación y negociación en el diseño y ejecución de las políticas públicas, las dificultades para el ejercicio de este principio están al orden del día. Como se señaló anteriormente, predomina el centralismo, el autoritarismo y la superposición de falsas dualidades incompatibles: economía y gestión social, o renta extractiva y gestión ambiental. La asociatividad territorial tiene el reto de promover alternativas para superar las divergencias planteadas, acudiendo a la dimensión multinivel como contraposición a las respuestas desorganizadas que sólo agravan los problemas existentes.

Acudir a la dimensión multinivel representa un cambio de fondo en los procesos asociativos. Su labor como espacios de intermediación debe ser proponer reglas y mecanismos de diálogo y negociación entre gobiernos y comunidades para avanzar en la definición de responsabilidades, estrategias de discusión sobre la orientación de las políticas sociales y ambientales, la transferencia de capacidades entre las diferentes unidades de planeación, la defensa de la autonomía como eje central de la gestión pública y la consulta mutua sobre las decisiones. A esto hay que sumar la necesidad de generar espacios de colaboración pública, privada y social para mejorar la respuesta responsable y sostenida a las necesidades de la población.

4. Conjuntamente, en un escenario de pandemia, el diseño de la política social y la gestión ambiental ha quedado expuesta por su falta de capacidad para cubrir las diferentes caras de la crisis. El fracaso del sistema económico basado en la renta de los recursos naturales se profundiza con la caída de los precios del petróleo; la tragedia de la desigualdad poblacional y territorial es más evidente, la informalidad se observa con mayor profundidad, la crisis silenciosa del sistema de salud estalló en medio de la extensión del COVID-19, ente otros aspectos. Las consecuencias de este problema obligaron a que los planes de desarrollo elaborados para los próximos cuatro años incluyeran medidas presentes y futuras que contribuyan a la recuperación de los impactos ocasionados. La asociatividad local no puede ser ajena a esta situación, por el contrario, tiene el reto de unir esfuerzos municipales para propiciar alternativas frente a las consecuencias negativas de la captura del Estado por intereses gremiales, la imposición de modelos de desarrollo o el aumento de los impactos productivos sobre el medio ambiente, por mencionar algunos temas. Para que esto sea legítimo, la respuesta local tiene que sustentarse en la democracia y el fortalecimiento de las relaciones de diálogo. Ello puede ayudar a impulsar y darle visibilidad a las economías de escala, programas de lucha contra la pobreza que superen el asistencialismo imperante en las políticas gubernamentales, pero también, cambios en el cubrimiento de la seguridad social, el modelo de atención sanitario o el enfoque del manejo fiscal redistributivo en el país.

5. Adicionalmente, una deuda de la asociatividad territorial es su excesiva sectorialización de su acción. Las consecuencias de esta realidad se perciben en por lo menos tres campos: i) no tienen relación con los temas conflictivos que afectan a las comunidades; en otros casos, la gestión cubre sólo aspectos parciales de un problema; o, no cuentan con la legitimidad frente a los actores sociales; ii) los procesos de coordinación en los organismos públicos y privados no son claros; en su implementación no considera la participación de la población usuaria y/o beneficiaria; y, iii) no se articulan con los planes, metas o estrategias del desarrollo. En la mayoría de los casos, ayudan al cumplimiento de metas en el campo político-electoral (Arzubiaga; 2001).

La perspectiva multisectorial es una alternativa diferente de pensar, gestionar y definir las prioridades de intervención en los territorios basada en la construcción de pactos o acuerdos locales que construyen los actores locales incorporando herramientas técnicas y políticas para priorizar acciones, decidir inversiones y fomentar el desarrollo de agendas sociales y ambientales, considerando escalas de actuación el municipio o entorno próximo, la provincia, el departamento o la región. Estos pactos, integran la visión sectorial sobre los problemas y su conexión con procesos más amplios de la gestión pública. Se trata de una visión de gestión social y ambiental "desde abajo", teniendo en cuenta que flexibiliza el marco institucional y político de la administración pública, favorece la emergencia de nuevas formas de regulación a través de mecanismos de acuerdos, compromisos, derechos y deberes y, finalmente, beneficia la constitución de actores del desarrollo. Conscientes de su papel en los cambios que requiere cada territorio.

6. Por otro lado, la asociatividad vista como un proceso mecánico, sin tejido social y sin mecanismos de concertación reproduce los discursos que consideran la acción colectiva en lo público como un asunto incómodo, que retrasa la gestión pública y que genera costos innecesarios. Ello ha llevado al incremento de la conflictividad social, la movilización de actores y sectores que no se sienten representados en las decisiones de los gobernantes, la constitución de agendas paralelas y el distanciamiento de los gobiernos y la población. También, es una forma de darle aire a la superposición del enfoque tecnocrático y la mirada representativa sobre el saber comunitario. Asunto contrario al principio de democracia participativa que ofrece un entorno favorable a estas nuevas modalidades de comunicación, la multiplicación de actores, escenarios, asuntos de interés y mensajes de modo que nuevos sujetos, realidades, demandas y problemáticas irrumpen en la agenda gubernamental.

Renunciar a la participación como componente central de la asociatividad significa darle valor a las teorías que ven a la ciudadanía como un actor pasivo, utilitario, un objeto decorativo o un consumidor, sin capacidad de proponer, acompañar y fortalecer los procesos de integración, dejando de lado su configuración como un derecho sustantivo que permite a los ciudadanos acceder a otros derechos. Es, en definitiva, abrirles la puerta a otras formas de negociación: el clientelismo, el populismo, el autoritarismo, el asistencialismo, consideradas como barreras para la transformación de los procesos de gestión social y ambiental en el país.

Tampoco es conveniente la tesis de que los esquemas asociativos puntuales se deben implementar por las vías administrativas como único marco de activación. La realidad deja en evidencia la simplicidad de esta perspectiva. Existen experiencias diversas de acuerdos comunitarios, alianzas de gobiernos, procesos de veeduría ciudadana, metodologías de monitoreo conjunto (gobierno-contratista- sectores sociales), entre otros, que no requieren recursos, tiempos ni esquemas complejos de participación ciudadana. Por el contrario, la evidencia empírica señala que la ausencia de estos mecanismos genera distorsiones en los objetivos de los proyectos o iniciativas ejecutadas por las autoridades. En primer lugar, aumenta la incertidumbre sobre la ejecución y el cumplimiento de los compromisos y la inversión asignada a una actividad específica. En segundo lugar, se pierde la apropiación social de las intervenciones realizadas y la claridad sobre los beneficios que se desprenden de los recursos ejecutados. En tercer lugar, se minimiza la importancia del control ciudadano, la transparencia y la divulgación de información pública como herramientas que contribuyen a la identificación de impactos ambientales, sociales no reportados, la desviación de los recursos públicos o el incumplimiento de las obras y especificaciones pactadas.

En estas condiciones, la incorporación de la participación ciudadana en la asociatividad local implica como condición necesaria, reconocer el saber popular y la organización social como vehículo de interacción de las autoridades y sus instituciones con sectores o grupos poblacionales en por lo menos seis campos:

- a) el reconocimiento de los derechos ciudadanos en lo público como punto de partida;
- b) el análisis colectivo sobre la decisión de integración local, su conformación, que puede ser formal o a través de acuerdos informales, sus objetivos y mecanismos de implementación;
- c) la expresión de opiniones sobre las decisiones que se toman;

- d) la formulación de iniciativas para activar estas iniciativas bajo criterios de priorización y atención focalizada;
- e) la concertación y logro de acuerdos; y
- f) la vigilancia y seguimiento al cumplimiento de los pactos alcanzados.

Además, la asociatividad participativa enfrenta el desafío de privilegiar la visibilización de las agendas comunitarias diferenciadas por grupos poblacionales: mujeres, población LGTBI, las asociaciones ambientales, las etnias y las organizaciones campesinas, por mencionar algunos ejemplos, en la orientación, los propósitos y la extensión de la gestión social y ambiental. Dos retos se generan en esta perspectiva: por un lado, integrar estas dinámicas a la tramitación de los conflictos latentes en el territorio y en la definición de metas concretas para la acción colectiva en el corto, mediano y largo plazo. Por otro, abrir canales de comunicación y de diálogo con las diversas expresiones de las que hacen uso las comunidades para participar: espacios institucionales de participación, mesas de trabajo y de concertación, movilizaciones cívicas, etc.

La asociatividad también debe repensar su razón de ser y su funcionalidad, de una estructura gubernamental excluyente a un espacio construcción local, que articula a los diferentes actores de la participación (institucional y de movilización) para la construcción de acuerdos sobre los principales temas del territoriales y como un medio para generar consensos que puedan traducirse posteriormente en políticas públicas, recomendaciones y lineamientos. Se trata de un escenario de deliberación que propicia la incidencia articulada de la ciudadanía en la planeación, en la inclusión social y la equidad, y en las políticas de reconciliación, paz y convivencia, todo esto en un marco de diversidad territorial, social y cultural.

7. Igualmente, es importante transformar la estructura de la asociatividad, de un esquema de actuación rígido, sustentado en herramientas jurídicas y procedimientos tecnocráticos a una dinámica de trabajo flexible. No existen fórmulas universales para enfrentar retos particulares; en cambio cada reto obliga a definir estrategias y pautas de acción que pueden cambiar en el tiempo dependiendo del contexto y las necesidades específicas de cada integración. Esta propuesta operativa se fundamenta en una organización y unas formas de operación maleables y adaptables a circunstancias cambiantes y a los requerimientos de cada espacio territorial, con el fin de integrar a otros subsistemas tanto sectoriales como poblacionales. Ello supone pensar en un modelo de doble entrada, por un lado, un modelo funcional esencialmente de abajo hacia arriba que tenga la capacidad de escalar temas y propuestas que surgen en el ámbito local; y por otro, momentos de consulta, deliberación y diálogo, así como esquemas de seguimiento conjunto a los acuerdos establecidos en el marco de la asociatividad.

Por último, en un contexto marcado por proyectos políticos autoritarios, la participación ofrece un campo de potencialidades para forjar una fuerza social desde lo local, sustentada en nuevos liderazgos, como contrapeso a los discursos basados en la violencia, la centralización política y administrativa, la puesta en duda de los valores democráticos y la extensión de un modelo de desarrollo excluyente. Se trata de una amplia gama de organizaciones y plataformas que buscan acompañar la acción de las autoridades territoriales, promoviendo alternativas democráticas en la vida social y

política sustentadas en valores como la igualdad, la defensa de los derechos, la “desprivatización” del Estado, la puesta en marcha de mecanismos para compartir el poder de decisión pública y la rendición de cuentas sobre las decisiones de los gobiernos.

**8.** Otro asunto importante para la asociatividad territorial es su contribución a las transformaciones en la gestión de lo público como escenario amplio de conexión y de integración con los demás subsistemas del Estado. En general, su actuación no opera y se legitima sólo por el mandato legal, su verdadero campo de acción está signado por una serie de intereses, perspectivas y conflictos presentes en el territorio, que requieren de nuevas herramientas de ejecución pública, de saber interpretar el contexto y adecuar las exigencias del entorno a esquemas de interacción, negociación e inclusión de los agentes involucrados en el medio local. De ahí que deba concebirse como un proyecto integral que involucra el manejo de recursos (fuentes, esfuerzo fiscal, capacidad de recaudo de recursos propios, etc.); el diseño de políticas públicas y la gestión de proyectos en sus diferentes momentos bajo esquemas de planificación, monitoreo; y, la conexión con la sociedad (apertura al diálogo y la participación) además, de articularse con otros niveles de gobierno.

**9.** Los diseños asociativos también deben colaborar en la construcción de la confianza local. Un primer instrumento para avanzar en esa dirección tiene que ver con la comunicación efectiva en políticas públicas y la cercanía a las comunidades. La comunicación en políticas públicas es simple y directa. Se requiere concreción, claridad, síntesis y brevedad, y sencillez, para que el ciudadano con cualquier grado de comprensión la entienda, pero también suficiente detalle para no generar malentendidos (Pulido, 2020). Adicionalmente, la comunicación de aspectos técnicos complejos de la política social y ambiental debe ser simplificada para captar la atención de los actores interesados en participar en la formulación concertada de una visión de futuro con visión global e integral, para descubrir nuevos horizontes y nuevas iniciativas, empresas y formas para superar las barreras actuales de las limitaciones en la gestión social y ambiental.

También, se deben considerar los mecanismos de cocreación y coproducción de políticas públicas con el sector privado y la sociedad civil como instrumentos para mejorar la capacidad institucional de la asociatividad y facilitar la presencia en el territorio. Este asunto, ayuda a la creación de redes, alianzas y procesos de trabajo colectivo que pueden mejorar la sostenibilidad de la integración municipal en un contexto de restricciones de recursos y de acciones de contención implementadas por el gobierno nacional para limitar o debilitar las capacidades locales de participación y de generación de propuestas para proteger los ecosistemas naturales o modificar las estrategias de lucha contra la pobreza.

**10.** De manera complementaria, un principio imperativo es el fortalecimiento de la transparencia, la rendición de cuentas y el seguimiento ciudadano a los procesos asociativos en particular, y a la gestión territorial en general. Este asunto contribuye a la visibilidad de los procesos, ya sea por medio de la rendición de cuentas o del control ciudadano. Se trata de un aspecto importante que debe estar en todo el accionar de la asociatividad. Un medio que ha resultado eficaz en esa dirección ha sido la difusión y actualización de la información por medio de las plataformas virtuales, facilitando la puesta en marcha de gobiernos abiertos que evidencien los logros y retos de la integración municipal, así como su verdadero poder como “dinamizador del desarrollo regional, e incluso, como contraparte política ante diversos problemas de su territorio y de sus habitantes” (Suárez, 2015).

**11.** Al mismo tiempo, una de las principales debilidades de las asociaciones es su posicionamiento como un actor que compite, se superpone o que busca suplir las competencias de las entidades

locales y no como un agente que potencia y complementa su trabajo. Estas contradicciones producen desconfianza en los actores locales, generan incertidumbre sobre la eficacia de las acciones implementadas y, en la mayoría de los casos, confrontan el liderazgo público en los procesos de gestión. La articulación entre entidades territoriales y los esquemas de asociatividad, por el contrario, amplía los impactos sociales de las políticas públicas, mejora la comunicación y el diálogo con la ciudadanía, potencia las iniciativas conjuntas y las legitima como parte de una apuesta integral y en especial, contribuye a la descentralización, incentivando pactos y escenarios de diálogo desde los territorios con los diferentes niveles de gobierno, los agentes privados y la sociedad civil, encaminados a generar desarrollo, equidad y convivencia pacífica.

**12.** Un aspecto final pero no menos importante tiene que ver con la relación de la asociatividad y el territorio. Para que la gobernanza opere como un medio dinamizador de la asociatividad local, un prerrequisito básico es entender el territorio no solo en su dimensión espacial, sino también en lo histórico-cultural, socioeconómico, político y ambiental, en una escala amplia de la acción humana—micro, meso, macro- donde actores —públicos, privados, ciudadanos organizados y no organizados- ponen en marcha procesos complejos de interacción —complementaria, contradictoria, conflictiva, cooperativa- entre sistemas de acciones y sistemas de objetos, constituidos éstos por un medio geográfico integrado por un sinnúmero de técnicas —híbridos naturales y artificiales- e identificables según instancias de un proceso de organización territorial en particulares acontecimientos -en tiempo-espacio- y con diversos grados de inserción en las relaciones de poder local-meso-globales (Bozzano, 2012).

En tal sentido, se trata de definir el territorio como un espacio vivido que ofrece un campo variado de aplicaciones para resolver los problemas actuales en función de su potencial ambiental, la construcción de identidad social, el respeto por la autonomía y las diferencias. Es, en suma, un espacio donde los actores plantean a los gobiernos el reto de fortalecer las relaciones, superando la noción de “simples usuarios y consumidores de políticas públicas” a “hacedores y modeladores” de las mismas”. En otras palabras, “es considerar el territorio como un proceso de construcción social, donde los actores son protagonistas de su propio desarrollo y responsables de sus acciones y sus consecuencias. Este factor es válido para los gobiernos territoriales como para las asociaciones locales” (DNP, 2012).

Conjuntamente, se ha pretendido frecuentemente que las personas no pertenecen a un solo territorio, que la movilidad actual determina que éstas muchas veces se desterritorialicen, que tengan identidades múltiples, que en la época de la globalización los espacios locales y los territorios pierden significado. Existen hoy numerosos diagnósticos sociales, económicos y espaciales sobre la situación actual del mundo, que ofrecen orientaciones para la incorporación de pautas o elementos de reflexión sobre para qué ordenar el territorio, cómo debe hacerse y qué metas debemos tratar de alcanzar. Lo que exige hablar del futuro y determinar en qué modelo de sociedad se piensa.

Igualmente, está la relación del medio físico con las asociaciones bajo el enfoque de desarrollo territorial, que sitúa al territorio como sujeto y protagonista de los esfuerzos de desarrollo y gobernanza en el ámbito regional y local, bajo el liderazgo de las autoridades territoriales. En este orden de ideas, como lo ha manifestado Serrano (2010), incorporar la lógica territorial implica analizar las características actuales y potenciales de los territorios, la estructura productiva y los eslabonamientos posibles, con miras a generar mecanismos y procedimientos orientados a apoyar procesos de transformación. De esta forma, la integración municipal potencia los activos, los actores y las estrategias intencionadas para avanzar hacia el bienestar colectivo.

## Bibliografía

Arzubiaga, Juan (2001). Problematización de las políticas públicas desde la óptica regional. Última Década. Vol 9 .No. 15 Disponible en:

[https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-22362001000200007](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-22362001000200007)

Bozzano, H. (17 de Octubre de 2012). El territorio usado en Milton Santos y la inteligencia territorial en el GDR Inti: Iniciativas y perspectivas .Obtenido de Memoria Académica. Disponible en:

[http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.2636/ev.2636.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.2636/ev.2636.pdf)

Bustamante, Sergio (2016). Asociaciones de municipios en Colombia. Su importancia, aproximaciones a un diagnóstico, propuestas para su fortalecimiento. Casos seleccionados. GTZ – Federación Colombiana de Municipios. Disponible en: <https://www.fcm.org.co/wp-content/uploads/2016/12/Asociatividad-Municipal.pdf>

Corona, Benito (2007). La nueva gestión pública y el estilo personal de gobernar. Sociología Año 22 No. 66. Pg. 253-263. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/soc/v22n65/2007-8358-soc-22-65-253.pdf>

Cruz, R. C. (2014). La taxonomía del cambio: enfoques y tipologías para la determinación del cambio de las políticas públicas. Revista Andamios 9 Número 20, 297-321.

De la Mora, Gabriela (2015). ¿Hacia la construcción de una gobernanza ambiental participativa? Estudio de caso en el Área Metropolitana de Guadalajara. Instintos Sociales No. 11. Disponible en:

[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2007-49642016000100008](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-49642016000100008)

DNP. (2012). DNP. Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Esquemas%20Asociativos.%2012%20feb%20013.pdf>

Fung, Archon y Wright, Erik Olin (2003). Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance. Londres: Verso.

Gama, L. C. (7 de Julio de 2006). El uso del concepto de gobernanza y/o gobernabilidad en Colombia. Obtenido de En: Instituto de Investigación y Debate sobre la Gobernanza (IRG): Recuperado en: <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-236.html>

Global Witness (12 de Febrero de 2020) ¿Enemigos del Estado? De cómo los gobiernos y las empresas silencian a las personas defensoras de la tierra y el medio ambiente. Disponible en: [file:///C:/Users/Foro/Downloads/Enemigos\\_del\\_Estado\\_ZjmrXWS.pdf](file:///C:/Users/Foro/Downloads/Enemigos_del_Estado_ZjmrXWS.pdf)

Gurza Lavallo, A. A. (2005). Beyond comparative anecdotalism: Lessons on civil society and participation from Sao Paulo, Brazil. World Development 33 Número 6, 951-964.

Gurza Lavallo, Adrián, Achayra, Arnab y Houtzager, Peter P. (2005). Beyond comparative anecdotalism: Lessons on civil society and participation from Sao Paulo, Brazil. World Development, 33(6), 951-964.

Hernández, Celia (2001). Reseña de "La naturaleza del espacio" de Milton Santos. Economía, Sociedad y Territorio, III(10),379-385.[fecha de Consulta 26 de Marzo de 2020]. ISSN: 1405-8421. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=111/11101008>

Ministerio de medio Ambiente y Desarrollo Sostenible MADS (11 de Marzo de 2010). Política Nacional para Gestión Integral del Recurso Hídrico. Disponible en: [https://www.minambiente.gov.co/images/GestionIntegraldelRecursoHidrico/pdf/Presentaci%C3%B3n\\_Pol%C3%ADtica\\_Nacional\\_-\\_Gesti%C3%B3n\\_libro\\_pol\\_nal\\_rec\\_hidrico.pdf](https://www.minambiente.gov.co/images/GestionIntegraldelRecursoHidrico/pdf/Presentaci%C3%B3n_Pol%C3%ADtica_Nacional_-_Gesti%C3%B3n_libro_pol_nal_rec_hidrico.pdf)

Pulido, Pablo (2020) COVID-19: una prueba ácida a la capacidad de Estados, gobiernos y sociedades. Recomendaciones de gestión y políticas públicas para una respuesta integral y coordinada. Universidad de los Andes. Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo. No. 01.

Ramírez, Jorge (29 de Febrero de 2019). Economía y territorio en América Latina y el Caribe. Desigualdades y políticas. ILPES-CEPAL. Disponible en: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ECBQwXrjGIEJ:www.eumed.net/libros-gratis/2010d/764/Desempeno%2520economico-y%2520regiones%2520emblematicas.htm+&cd=2&hl=es-419&ct=clnk&gl=co>

Ruiz, Juan Pablo (2019). Sistema Nacional Ambiental e Industrias Extractivas: Evolución y perspectivas. Foro Debates. No. 9. Bogotá: Foro Nacional por Colombia.

Serrano, C. (8 de Noviembre de 2010). Política de desarrollo territorial en Chile. Obtenido de RIMISP: [http://www.sociedadpoliticaspublicas.cl/archivos/BLOQUE1/Descentralizacion/Políticas\\_de\\_desarrollo\\_territorial\\_en\\_C](http://www.sociedadpoliticaspublicas.cl/archivos/BLOQUE1/Descentralizacion/Políticas_de_desarrollo_territorial_en_C)

Suárez, Julián (2015). Estudio Tendencias del Desarrollo Regional 2015. Centro de Tendencias del Desarrollo Regional. Universidad Católica de Pereira. Disponible en: <http://biblioteca.ucp.edu.co/ojs/index.php/paginas/article/download/3597/3920>

Velásquez, F. E. Et al. (2020). ¿Qué pasó con la participación ciudadana en Colombia? 2003-2018. Bogotá: Foro Nacional por Colombia.

Zapata-Cortés, O. L. (2017). Las Provincias y las Áreas Metropolitanas en Colombia: Potencias para la Integración y el Desarrollo Regional. Revista Políticas Públicas, 10(2), 0718-462X.

## Las Asociaciones de Municipios:

Reto para el Desarrollo Territorial Agenda estratégica para los gobiernos locales

# La asociatividad territorial y la construcción de paz en Colombia

Elaborado por:

Ricardo Agudelo Sedano

## La asociatividad territorial y la construcción de paz en Colombia

### ¿Cuáles son los antecedentes históricos de asociatividad regional para la paz?

En los diversos procesos asociativos de los entes territoriales en Colombia se identifican motivaciones que responden a problemas o necesidades comunes, dejando entrever que hay asuntos locales que no se pueden resolver por un ente territorial sin contar con la articulación de las capacidades de gestión y movilización de otros entes territoriales afines.

Los temas que convergen en la asociatividad territorial son con frecuencia aquellos relativos al desarrollo económico regional, atención a problemas sociales y de servicios públicos, conflictos ambientales y de ordenamiento del territorio y reclamos al gobierno nacional por asuntos de equidad regional y de representación política<sup>27</sup>.

Dentro de esta lista de temas prioritarios está el tratamiento del conflicto armado. Las regiones son escenarios de guerra y por tanto son las que han sufrido en mayor medida los avatares de la violencia. Sin embargo, a pesar de existir causas regionales de la guerra, poca incidencia han tenido en las decisiones sobre los procesos de diálogo y salidas políticas a estos conflictos armados.

Si algo ha dejado en claro el reciente Proceso de Paz con las FARC- EP es que las regiones son actores protagonistas de la consolidación del acuerdo al que se ha llegado. Esto no es otra cosa que el reconocimiento de que la construcción de paz en Colombia es un proceso en el cual históricamente el mayor esfuerzo ha sido de las regiones, con apuestas esencialmente de asociatividad territorial, con alta incidencia de las iniciativas de la sociedad civil.

Los antecedentes de las propuestas de desarrollo regional que se han experimentado en Colombia en torno a la paz, en buena medida han provenido de la sociedad civil y de regiones en donde el conflicto armado ha sido más intenso.

A finales de los años 70 e inicios de los 80 del siglo pasado, las ideas de desarrollo regional estaban ligadas al fin del conflicto armado. A través de los movimientos cívicos y populares, influenciados por las organizaciones de campesinos, indígenas y trabajadores, se promovieron paros cívicos<sup>28</sup>, todos ellos tenían en sus agendas necesidades sociales alrededor de la paz y el desarrollo regional, mezclaban sus reclamos de servicios públicos con derechos humanos, especialmente el derecho a la vida, y el derecho a vivir en paz.

<sup>27</sup> DNP. Balance de los procesos asociativos territoriales en Colombia. 2013

<sup>28</sup> Entre 1982 y 1989 se efectuaron 218 paros cívicos, un promedio de 30 por año, entre los que se destacan el paro del nororiente en 1987 que afectó 5 departamentos (Cesar, Bolívar, Santander, Norte de Santander y Arauca,) la marcha campesina de 1988 que cubrió 9 departamentos.

Estas agendas posteriormente fueron recogidas por los movimientos regionales que se componían por comunidades de varios municipios, articulados por una agenda común, ejemplo de ellos son: el Frente Amplio del Magdalena Medio, Inconformes de Nariño, Movimiento Firmes nacional y regionales de Caquetá y Cundinamarca, Movimiento Simón Bolívar Despierta del Magdalena, Movimiento Amplio Democrático del Tolima y Movimiento de Participación Ciudadana de Cundinamarca<sup>29</sup>, todos ellos en un ejercicio social de asociatividad.

Estas iniciativas fueron apoyadas por ONG desde la investigación comunitaria, promoción de la participación y los derechos humanos. Todas estas fueron convergiendo en programas y proyectos en las mismas zonas del país en donde tuvieron presencia los movimientos sociales y políticos regionales.

Igualmente, amparados en el proceso constituyente de 1991, las iniciativas que provenían de los movimientos políticos regionales fueron recogidas en el articulado constitucional de 1991, temas sobre equidad regional, ordenamiento de los territorios, el reconocimiento de seis opciones de entes territoriales, entre ellos, las regiones y provincias, la adopción de instrumentos de planificación como las regiones de planificaciones y asociaciones de entes territoriales.

Estos fueron temas complejos para la Asamblea Constituyente en la medida en que generaron tensiones políticas, por ser considerados intentos de federalizar el país. Finalmente, esta tensión se resolvió en su redacción al establecerse un equilibrio entre la independencia político-administrativa de los entes territoriales y la idea de un Estado unitario.

Es así como el capítulo XI de la Constitución de 1991, además de las seis opciones de entes territoriales ya mencionadas, se introdujo una larga lista de nuevos conceptos para el funcionamiento de un país descentralizado que facilitaron procesos ciudadanos regionales de paz.

Una de las experiencias más destacadas es la movilización por la Región Caribe, cuyo anhelo de articularse tiene su antecedente en la iniciativa ciudadana de la Liga Costeña en 1919, primera manifestación en el siglo XX; el Sistema de Planificación Urbano Regional (SIPUR, 1974-1983); las propuestas de CORPOCOSTA (1982) y CORPOCARIBE (1983); la experiencia de las Regiones de Planificación introducidas al sistema planeación nacional mediante la Ley 76 de 1985 (CORPES, 1985) y los cinco Foros del Caribe realizados entre el año 1981 y 1990 animados por los estudios de Orlando Fals Borda.

También, hay experiencias que se destacan porque tuvieron interés centrado en la paz y el desarrollo regional. Tal vez los más notorios son los programas de desarrollo y paz. En la misma zona en la que tuvo presencia el Frente Amplio del Magdalena Medio se creó el primer PDP. En 1988 la Universidad Nacional realizó un estudio sobre el Magdalena Medio para entender las razones por las cuales se asocia la presencia de explotaciones petroleras con pobreza y violencia extrema, en ese propósito confluyeron la academia, ONG como CINEP y SEAP, la USO, Ecopetrol y la Diócesis de Barrancabermeja quienes abrieron los primeros espacios de encuentro, con el fin de dialogar sobre las posibles alternativas conducentes a la paz en la región. En 1995 se crea el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio PDPMM que inicia la proliferación de estas iniciativas cuyo objeto es demostrar que la paz es el resultado de un proceso de desarrollo humano integral y sostenible.

<sup>29</sup> Muchos de estos movimientos regionales confluyeron en la creación del Movimiento político denominado Colombia Unida.

Así es como surgen más de 20 iniciativas regionales, como el Programa Desarrollo para la Paz del Oriente Antioqueño (PDP) y la Red Desarrollo y Paz de los Montes de María FRDMM, entre otros, que se articulan a través de la Redprodepaz, en una cobertura del 52% del territorio colombiano, en 585 municipios.

Además de la Redprodepaz, se destacan otros programas de origen regional y nacional, alentadas por los gobiernos, ONG y cooperación internacional, los cuales han desembocado en procesos regionales.

No puede dejarse de lado la contribución que a este proceso ofreció la asociatividad municipal. En Colombia las Asociaciones de Municipios y las Áreas Metropolitanas tienen una larga historia, ya que desde sus orígenes fueron concebidas como instrumentos para prestar, de manera conjunta, algunos servicios públicos, integrar las entidades territoriales y planificar el desarrollo territorial.

La principal potencialidad de las Asociaciones de Municipios radica en que son una oportunidad para representar agendas de paz en un nivel intermedio de la administración del Estado y en ese sentido algunas asociaciones han construido agendas de paz, ejemplo de ello es la Asociación de Municipios del Catatumbo quien elaboró una agenda de desarrollo regional que sirvió de insumo en la cimentación del PDET del Catatumbo.

La experiencia de la Alianza regional RedConcerto en el Catatumbo es un antecedente para tener en cuenta en la implementación de los PDET. Allí se articularon con la Asociación de municipios, organizaciones sociales de Norte de Santander – Fundación PARCOMÚN, Corporación Consornoc, Corporación “PoderPaz” y Sinergia Social, con el apoyo de la cooperación internacional a través del Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo –IHEID- de Ginebra (Suiza) y la Federación Ginebrina de Cooperación –FGC.

Esta alianza ha facilitado la construcción de agendas regionales de las distintas redes de organizaciones sociales conformadas: Mujeres, víctimas, jóvenes y productores agrícolas, pertenecientes a los ocho municipios priorizados en los acuerdos de paz, para incidir en la participación política de las comunidades, en el mercado regional y en las instituciones.

Es tal el impacto de esta iniciativa que ha movilizado a entidades y organizaciones del nivel nacional, como la Misión de Observación Electoral MOE, la Red de Iniciativas para la Gobernabilidad y el Desarrollo Territorial RINDE, y del nivel internacional.

Todo lo anterior constituyen los antecedentes de la asociatividad en torno de la construcción de paz, los que no pueden ser desconocidos al momento de diseñar procesos de desarrollo regional. Si algo dejan claro los documentos que recopilan las conversaciones previas al acuerdo de paz con las FARC-EP, es que existen causas regionales de la guerra, entre ellas los niveles de pobreza y precaria calidad de los servicios sociales; la inequidad entre las distintas regiones y entre lo rural y lo urbano; la precariedad institucional en las zonas de conflicto, el imperio de la irregularidad e ilegalidad en las relaciones sociales y económicas y la inexistente representación política de las zonas de conflicto en las corporaciones públicas departamentales y en el congreso nacional, que solo se pueden resolver con la participación de las mismas regiones.

## ¿Cómo se expresa la asociatividad municipal en el Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP?

El Acuerdo de Paz en el Punto de Participación Política "Apertura democrática para construir la paz" establece que la **construcción de la paz es asunto de la sociedad en su conjunto que requiere de la participación de todas las personas que habitan en un territorio.**

Las herramientas que se previeron para ello están contenidas en los llamados Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Fortalecidos por las declaratorias de Zonas Estratégicas de Intervención Social y el Fondo de Programas Especiales para la Paz.

## ¿Qué son los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)?

Los PDET se concibieron como un **instrumento de asociatividad regional y de planificación y gestión** construidos por las mismas comunidades para implementar de manera **prioritaria** y con mayor celeridad los **planes sectoriales** y programas en el marco de la **Reforma Rural Integral** (RRI) y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final, en articulación con los planes territoriales, en las **16 subregiones** que agrupan los **170 municipios** priorizados, para asegurar así su transformación integral.

## ¿Cómo se identificaron esos 170 municipios y 16 Subregiones?

Las subregiones y municipios priorizados para la puesta en marcha de los PDET fueron resultado del análisis de cuatro criterios:

- 1) Grado de **afectación derivado del conflicto**, se agruparon las variables en dos componentes, uno de **intensidad de la confrontación** armada y el otro la **victimización**, relacionado con el impacto humanitario del conflicto armado, entre las que se encuentran tasas de homicidio, secuestro, masacres, despojo, desplazamiento, víctimas por minas antipersona, desaparición forzada, asesinatos de sindicalistas, autoridades locales, periodistas y amenazas y asesinatos de reclamantes de tierras.
- 2) La presencia de **Cultivos de uso ilícito y otras economías ilegítimas** se incluyeron las variables de hectáreas de cultivos de **coca** e **índice de vulnerabilidad y amenaza**, explotación ilegal de minerales y contrabando.
- 3) Los **Niveles de pobreza** de estos territorios, en particular de pobreza extrema y necesidades básicas insatisfechas.
- 4) La debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión.

## ¿Cuál es el reto de asociatividad de los gobiernos locales en estas subregiones PDET?

El reto que tienen los gobiernos locales es hacer de estas subregiones, (agrupadas por territorios con característica de conflictividad similares) verdaderas asociaciones que puedan cumplir con la función

de articulación estratégica y de planeación supramunicipal, con miras a la constitución de territorios que incidan en las políticas públicas nacionales, en las representaciones políticas de las víctimas que prevé el Acuerdo de Paz y ordene sus territorios para la mejor prestación de los servicios públicos, a partir de fortalecer su institucionalidad regional.

## ¿Con qué instrumentos de gestión cuentan los gobiernos locales para construir asociatividad regional para la paz?

Como aliado para este propósito se cuenta con un instrumento de gestión estratégico: **Los Planes de Acción para la Transformación Regional PATR**, estos son construidos de manera participativa, amplia y pluralista desde el nivel veredal, municipal y subregional.

Este es estratégico porque podría articular el Plan Nacional de Desarrollo, los planes de desarrollo de las entidades territoriales y demás instrumentos de planeación y ordenamiento del territorio, en aplicación de los criterios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad y de conformidad con lo establecido en las normas orgánicas de planeación.

## ¿Qué se debe tener en cuenta para hacer asociatividad subregional para la paz?

Para diseñar y poner en marcha los PATR se deben tener en cuenta los componentes estratégicos, esto son:

Tener una visión subregional del territorio que permita definir líneas de acción para su transformación: apuesta colectiva a 10 años, prorrogables a 16.

Contar con un diagnóstico permanente sobre el estado actual de la subregión que incide en el proceso de renovación territorial.

Avanzar en el desarrollo contando con cuatro enfoques:

**El enfoque territorial** que reconozca las características sociohistóricas, culturales, ambientales y productivas de los territorios y sus habitantes, sus necesidades diferenciadas y la vocación de los suelos, de conformidad con las normas orgánicas de planeación y ordenamiento territorial.

**El enfoque diferencial** que incorpore la perspectiva étnica y cultural de los pueblos y comunidades de los territorios.

**El enfoque reparador** para atender las demandas de las víctimas.

**El enfoque de género** que reconozca las necesidades particulares de las mujeres rurales.

## ¿Para qué hacer asociatividad regional para la paz?

Para llevar a cabo una acción coordinada de los pilares o temáticas principales de los PATR, entre las cuales están:

Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo  
Infraestructura y adecuación de tierras  
Desarrollo social:

Salud rural  
Educación rural y primera infancia rural  
Vivienda social rural, agua potable y saneamiento básico

Reactivación económica y producción agropecuaria (incluye Estrategia de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito)  
Garantía progresiva del derecho a la alimentación (incluye lo relacionado con asistencia alimentaria de la Estrategia de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito)  
Reconciliación, convivencia y construcción de paz.

### ¿Qué sustento legal tiene la asociatividad regional para la paz, a través de los PDET?

Estas zonas y municipios priorizados quedaron acogidos mediante el Decreto Ley 893 aprobado el 28 de mayo de 2017, lo cual compromete la vigencia de cuatro periodos de gobiernos nacionales.

### ¿Qué se ha logrado?; ¿Cuál es el Balance de la asociatividad alrededor de los PDET?

En materia de asociatividad municipal para la paz el balance parece ser positivo:

**Planeación:** se tienen 16 Planes de Acción para la Transformación Regional PATR que cubren los 170 municipios asociados a 17 Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.

**Articulación con el Plan Nacional de Desarrollo:** Los PDET se incluyeron en el Plan Nacional de Desarrollo, con la construcción de una hoja de ruta de largo plazo para la implementación, la priorización de fuentes de financiación y la articulación con los pactos territoriales que se realicen en estos territorios.

**Articulación con planes de desarrollo territorial:** Incorporación de los PDET a los planes de desarrollo territorial municipal y departamental. 13 departamentos y 162 municipios adoptaron a los PDET como mandato dentro de sus planes de desarrollo con la sanción de ordenanzas y acuerdos municipales respectivos.

**Financiación:** Se posibilita la financiación a 10 y 15 años de los PATR a través de las OCAD Paz, Obras por Impuestos, recursos del presupuesto nacional, cooperación internacional e inversión privada.

**Articulación Institucional:** se articularon cerca de 40 instituciones gubernamentales con los gobiernos departamentales y locales (más corporaciones, sector académico, institutos de investigación, cooperación) en aplicación de los criterios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

### ¿Cuáles podrían ser las recomendaciones en materia de asociatividad alrededor de los PDET?

**Reconocer las 16 Subregiones PDET como asociaciones de municipios para la paz.** Dentro del marco de la norma es necesario considerar estas 16 subregiones como asociaciones de municipios para la paz, de tal manera que la articulación institucional y la participación de las comunidades, que son el corazón de la agenda del desarrollo contenido en los PATR, no se desdibuje. En este sentido, estas asociaciones podrían coordinar la ejecución de los PATR, con lo cual se elimina la centralización en la Agencia de Renovación del Territorio dejándose a una instancia regional ese papel de coordinador, promoviendo mayor arraigo de los PATR con la subregión.

**Reconocer la representación política de las 16 regiones en el Congreso de la República.** Dar cumplimiento a lo pactado en los puntos 2.3.6 y 6.1.10 del Acuerdo Final de Paz en asignarle 16 curules para las víctimas que representen esas mismas zonas de conflicto que conforman las regiones PDET. Con ello se garantizaría equidad regional, participación política y apertura democrática para construir la paz con los representantes legítimos de las comunidades.

**Articular los PATR en las agendas de desarrollo de las asociaciones de municipios.** Las asociaciones de municipios para la paz tendrían como su plan de acción los PATR, eso fortalecería tanto a las asociaciones como a los procesos institucionales de los PATR.

**Promover redes de organizaciones sociales de campesinos, mujeres, víctimas y jóvenes,** para que incidan a través de agendas comunes en la implementación del Acuerdo de Paz en el territorio, e influyan especialmente en el desarrollo económico regional y en la representación política de las poblaciones excluidas.

**Fortalecer los Consejos Territoriales de Planeación como Instancias de planeación reconocidas por la Ley Orgánica de Planeación.** Las Comisiones Municipales de Planeación Participativa deben estar integradas por los Consejos Territoriales de Planeación (creados por la Ley 152 de 1994), que cuenta con la representatividad suficiente para abarcar los sectores contemplados en las Comisiones. Los delegados de los equipos motores podrían asistir a las sesiones del Consejo, y las Comisiones Regionales, podrían integrarse como delegados de los Consejos de planeación municipales y departamentales.

**Diseñar planes de desarrollo integrales veredales.** Aprovechando la oportunidad de que los ciudadanos de las veredas concibieron una visión del desarrollo de sus territorios, así como sus expectativas y necesidades a través de una lógica sectorial de los ocho pilares, se tengan estos como insumo para construir planes de desarrollo integrales veredales.

## Las Asociaciones de Municipios:

Reto para el Desarrollo Territorial Agenda estratégica para los gobiernos locales

# Conclusiones

## Conclusiones

Durante el siglo XX el desarrollo de la concepción de asociatividad territorial se movió especialmente en torno a la optimización de la prestación de los servicios administrativos y públicos. Es en la segunda mitad, como producto de la presión social, que se comienza a reconocer que su papel va más allá. El concepto de territorio comienza a abarcar su marco social y cultural como integrado al político y económico, e incidió en cómo se concebía, en términos de la *realpolitik*, el control y la distribución del poder en los territorios.

En el marco de la incorporación de la tecnocracia que integró el gobierno desde los años 60, se observó una relación intrínseca entre el desarrollo de los procesos planificadores sistemáticos y el desarrollo de la distribución territorial de los servicios de diferente índole, donde la visión de territorio dio lugar a miradas de desarrollo y de identidad, que al tiempo se asociaron, ahora de forma diferente, a esa optimización de la prestación de los servicios de la primera parte del siglo XX, para también introducir la concepción del acceso a derechos como enfoque de la presencia del Estado en los territorios.

Así la asociatividad, va más allá de la organización del territorio a partir de las entidades territoriales de diversa índole, pudo integrarse en el desarrollo de las concepciones de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad bajo figuras que adquirirían autonomía, para poder desarrollar la mirada más integral del territorio, superando los límites geográficos - físicos y/o político - administrativos.

La revisión del derecho comparado permite relativizar la visión jerárquica del ordenamiento territorial y de la asociatividad, para enfatizar en cómo estas figuras pueden promover una relación más horizontal entre las diferentes entidades para promover procesos de desarrollo de diversa índole, que redunden en más democracia, más equidad, más participación, más acceso a derechos, más autonomía, y otros desarrollos que constituyen principios de la Constitución Política de Colombia.

Pese a que la LOOT buscaba reglamentar el artículo 306 de la Constitución Política de Colombia, y se hicieron más de 20 intentos para ello, para lograr los consensos no se llegó a tocar realmente el ordenamiento territorial. Es una tarea por desarrollar el tener una visión diferente del territorio, de sus entidades territoriales, de los niveles que la conforman (por ejemplo, que haya otros niveles intermedios como entidad territorial con presupuestos, autonomía y demás) y mecanismos para su articulación, coordinación y desarrollo.

Una evolución de la asociatividad territorial, en especial de la municipal, que como vimos, es entre entidades del mismo nivel, podría ayudar a evaluar la necesidad y pertinencia de prosperar en la constitución de una entidad supraterritorial que permita gestionar otro tipo de aspectos que confluyan en la mejora de las condiciones de ese territorio más amplio en función de economías de escala, de un manejo integral del territorio en función de sus determinantes y potenciales ambientales, de la articulación sociocultural de sus habitantes para la construcción de región y demás. Un avance en ese camino está siendo la Ley 1962 de 2019.

Sin embargo, también queda claro que esta es una presión de carácter mayor, y no se debe presionar a las asociaciones de municipios a hacerlo. Pueden ser más pragmáticas, y apostar por la gestión de servicios comunes, por optimizar el desarrollo de las finanzas locales haciendo proyectos colectivos que les permita hacer economías de escala, administrar con criterio cadenas de valor que requieren una mirada del territorio más amplia, como en el turismo, y otras oportunidades como se pudo ver en el capítulo 2.

Si bien el foco del libro estuvo en las asociaciones de municipios como esquema asociativo, se presentan otras figuras, entre las que resalta el área metropolitana como esquema asociativo que también implica la asociación de municipios, con una diferencia: la que le da el artículo 32 de la Ley 1625 de 2013, que señala que sus acuerdos y decretos se encuentran en un nivel superior al de los dictados por los municipios.

Esta diferencia les obliga hacer un trabajo para su constitución diferente y les potencia a funcionar integralmente con otra configuración en unas determinadas materias. Hay que verlo como otro potencial escenario de desarrollo del territorio, y en el que varios municipios ya han incursionado, por lo que se puede aprender de su experiencia.

De acuerdo con el estudio del DNP de 2018, el problema más relevante para el funcionamiento de las asociaciones municipales está asociado a la baja capacidad financiera de las entidades territoriales de categorías 5 y 6, o en general aquellas con mayores vulnerabilidades. Sólo el 27% de las ET reportó haber cumplido con sus compromisos con las asociaciones. (DNP, 2018, pág. 107).

El segundo problema identificado es el de que las asociaciones terminan gestionando proyectos para su sobrevivencia económica más que para el cumplimiento del objeto para las que fueron creadas (análisis cruzado hecho por el DNP). En ese sentido, es relevante trabajar con los esquemas asociativos para ayudar a definir el corazón de su gestión, además, requerirán de apoyo en análisis prospectivo para analizar los modelos económicos posibles para el cumplimiento de los objetivos colectivos. Esto puede permitir trabajar en asociaciones organizadas para una temporalidad y objetivos definidos, rescatando su efectividad y eficacia para el cumplimiento de metas que beneficien a las entidades territoriales que las conformaron.

Como se mencionó en el capítulo de la gestión social y ambiental *“Los departamentos y los esquemas asociativos compiten por la intermediación del proceso y los municipios son “operadores” en el mejor de los casos, es decir, socios en la ejecución de programas, sin ninguna atribución decisoria sobre la orientación y el manejo de los recursos.”* Esto se constituye en uno de los retos de la asociatividad, romper con esta lógica y visión, de tal forma que puedan responder más vitalmente a las necesidades y dinámicas del territorio, promoviendo ejercicios mayores de autonomía local.

“Paradójicamente, (la) ausencia de autonomía administrativa y financiera ha sido una de las principales barreras para la sostenibilidad de la gestión social.” Dejando nuevamente a la asociatividad determinada por los intereses del gobierno nacional y dependiente de los programas que transfieren recursos condicionados a los territorios, dificultando que puedan atender las necesidades locales identificadas y sentidas.

*“Se destaca, además, el rol secundario del medio ambiente en los esquemas asociativos. Sobre este tema, Zapata (2019) identificó cerca de 49 procesos de integración municipal en el país, de ellos solamente ocho incorporan metas relacionadas con la sostenibilidad del territorio, la naturaleza o la preservación de los recursos naturales. La principal razón de ello es la priorización realizada de los instrumentos de planificación local que le otorgan mayor importancia a la oferta de servicios, la infraestructura o la gestión productiva.”* (Martínez y Velásquez).

Es importante comprender que las asociaciones cumplen una función pública y por la misma razón deben cumplir con principios de gestión abierta y transparente, tales como la promoción de la rendición de cuentas a su gobernanza institucional, así como a la población beneficiaria de sus objetivos organizacionales y la comunidad en general. Son dineros públicos y se someten a las mismas reglas de transparencia, control y responsabilidad. Por lo tanto, es preciso reconocer que los procesos de participación, de construcción colectiva, de construcción de legitimidad, de concertación, y demás, son igualmente necesarios y constituyentes de este accionar público.

El accionar de las asociaciones hace parte del entramado de las políticas públicas con las que se quiere gestionar el territorio que abarca su radio de acción, y siendo supramunicipal debe contemplar fenómenos de la misma amplitud. Por ejemplo, los determinantes ambientales que delimitan los planes y esquemas de ordenamiento territorial aquí son determinantes en una escala mayor, y en ese sentido son un potencial para la planificación ambiental.

Así como implica impactos que requieren otros niveles de concertación, tal y como sucede en los consejos de cuenca que han tenido que conformarse para poder gestionar los conflictos, también deben articular muchos otros procesos como los que implican los Planes de Ordenamiento y Manejo de las Cuencas Hidrográficas. Lo mismo ha ocurrido con las Áreas de Manejo Especial de los parques naturales que llegan a cobijar amplios territorios y requieren concebir procesos de participación que deben permitir el desarrollo de las poblaciones a su alrededor, sin embargo, bajo una concepción de protección del medio ambiente y de producción social, económica, cultural y ambientalmente sostenible.

Las herramientas del Social Network Analysis pueden constituirse en mecanismos clave para comprender el entramado de actores con intereses en el territorio que deben coordinarse, ser interpelados e involucrados en el diseño de la gobernanza, así como en el diseño y desarrollo de los proyectos. Cadenas de valor, organismos con funciones de apoyo técnico, investigativo, financiero, organizaciones de todo tipo (social, productivo, gremial), así como los escenarios que definen normas sociales y legales que regulan el accionar local y territorial.

*“Para que la gobernanza opere como un medio dinamizador de la asociatividad local, un prerrequisito básico es entender el territorio no sólo en su dimensión espacial, sino también en lo histórico-cultural, socioeconómico, político y ambiental, en una escala amplia de la acción humana”* (Martínez y Velásquez).

De lo aquí analizado se deriva la necesidad de que en el país se refuerce el respeto y fortalecimiento de la autonomía de los municipios y entidades territoriales intermedias, para lo que la asociatividad puede ser una vía de desarrollo de la misma al ofrecer de forma estratégica elementos para el desarrollo económico territorial, basado en el cierre de brechas y en la estructuración de esquemas colaborativos, donde los análisis del sistema de ciudades puede ser clave en la identificación de entidades territoriales que deben asociarse.

La diversificación y especialización de las asociaciones debe concebirse con el fin de generar el fortalecimiento de capacidades institucionales locales, para lo que la identificación y formación de talento humano que pueda asesorar las entidades territoriales en los temas estratégicos, o el aprovechamiento del talento humano de aquellas que por su desarrollo institucional han podido especializarse más y contar con recursos técnicos más sofisticados e innovadores, de tal forma que, se establezcan en la asociatividad las estrategias de transferencia de las mismas.

El desarrollo económico territorial es una combinación de eficiencia y productividad. La asociatividad como mecanismo de fortalecimiento de las cadenas de producción, con la promoción de clústeres, especialización territorial en eslabones de la cadena, consolidación de mercados territoriales, etc., puede promover economías de escala, productividad y competitividad territorial. Así mismo, la concepción de la eficiencia es un mecanismo de ahorro que a la larga promueve una disponibilidad de recursos, muchos de ellos estratégicos, para poder focalizar las inversiones en el cierre de brechas y la superación de cuellos de botella. Este es un enfoque de sostenibilidad con impacto económico positivo en la gestión del territorio.

Los procesos que den lugar a los esquemas asociativos requieren de apropiación social y comunitaria de la gestión y desarrollo del territorio. Sin ellos, pueden constituirse más en esquemas burocráticos para la gestión de recursos, con grandes dificultades para identificar y llevar a cabo proyectos colectivos. Como parte de la gestión de las entidades territoriales se debe trabajar en el fortalecimiento de la asociatividad a partir de la participación real, o la promoción de las organizaciones con ese sentido. Esto podría generar la fortaleza que trae la gobernanza democrática en la gestión del territorio.



**Ilustración 32:** La gobernanza como medio dinamizador del territorio

