



Sección. Reflexión | **Section.** Reflection | **Seção.** Reflexão

Artículo revisado por pares académicos.



115

Revisión

Integración y asociatividad territorial colombiana: perspectiva comparada desde el contexto internacional

July Alejandra López Marín. Estudiante de Maestría en Educatrónica, Universidad de Santander. Psicóloga de la Corporación Universitaria Empresarial Alexander Von Humboldt. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2665-2985>
Correo electrónico: july.lopez@esap.edu.co

Clarivel Rodríguez Bonilla. Administradora pública de la Escuela Superior de Administración Pública. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0882-2055>
Correo electrónico: clarivelrodriguez@esap.edu.co

Recibido: 16 de noviembre de 2022

Aprobado: 9 de junio de 2023

Publicado: 19 de abril de 2024

Acceso abierto: Creative Commons: Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (cc by-nc-sa 4.0), la cual permite a otros distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir de su obra, de modo no comercial, siempre y cuando den crédito y licencien sus nuevas creaciones bajo las mismas condiciones.



Conflicto de intereses: las autoras han declarado que no existen conflictos de intereses.

Resumen

El artículo presenta un recorrido sobre la asociatividad territorial colombiana desde una perspectiva comparada con América Latina y otros contextos del continente europeo. El objetivo es identificar formas asociativas territoriales en diferentes entornos internacionales con el fin de contrastarlas con la implementación que se ha tenido de esta estrategia en Colombia. El análisis se soportó en una revisión documental y normativa de los tres contextos para profundizar en posibles razones que expliquen las deficiencias que se encuentran en el modelo colombiano. Se concluye que la asociatividad territorial es un instrumento con alto potencial para la gestión del desarrollo, no obstante, se hace necesario precisar su alcance y redefinir fuentes de financiación e incentivos.*

Palabras clave: administración pública, área metropolitana, cooperación regional, descentralización, gobierno municipal.

* Este artículo se elaboró en el marco del proyecto de investigación *Una visión de la asociatividad territorial y sus efectos en las capacidades del municipio*, esquemas: RAP Eje Cafetero, Área Metropolitana Centro Occidente y Asocentro Sur de Caldas, el cual fue avalado por la Facultad de Investigaciones de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).



Colombian Territorial Integration and Associativity: A Comparative Perspective from the International Context

Integração e associatividade territorial colombiana: perspectiva comparada no contexto internacional

Abstract

The text provides an overview of Colombian territorial associativity from a comparative perspective with Latin America and other contexts in the European continent. The objective is to identify territorial associative forms in different international environments to contrast them with the implementation of this strategy in Colombia. The analysis was based on a review of documents and norms in the three locations in order to delve into possible reasons explaining the deficiencies found in the Colombian model. It is concluded that territorial associativity is an instrument with a high potential for managing development; however, it is necessary to specify its scope and redefine sources of funding and incentives.**

Keywords: public administration, metropolitan area, regional cooperation, decentralization, municipal government.

Resumo

O texto apresenta um panorama da associatividade territorial colombiana a partir de uma perspectiva comparada com a América Latina e outros contextos do continente europeu. O objetivo é identificar formas associativas territoriais em diferentes ambientes internacionais para compará-las com a implementação desta estratégia na Colômbia. A análise foi apoiada por uma revisão documental e regulatória dos três contextos para aprofundar as possíveis razões que explicam as deficiências encontradas no modelo colombiano. Conclui-se que a associatividade territorial é um instrumento com elevado potencial de gestão do desenvolvimento; no entanto, é necessário especificar o seu âmbito e redefinir fontes de financiamento e incentivos.***

Palavras-chave: administração pública, região metropolitana, cooperação regional, descentralização, governo municipal.

** This article was prepared within the framework of the research project *Una visión de la asociatividad territorial y sus efectos en las capacidades del municipio, esquemas: RAP Eje Cafetero, Área Metropolitana Centro Occidente y Asocentro Sur de Caldas*, which was endorsed by the Research Faculty of the Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

*** Este artigo foi elaborado no âmbito do projeto de pesquisa “Uma visão da associatividade territorial e seus efeitos nas capacidades do município, esquemas: RAP Eje Cafetero, Região Metropolitana Centro Oeste e Asocentro Sur de Caldas”, que contou com o aval da Faculdade de Pesquisa da Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

Introducción

La descentralización ha permitido que se desarrollen alternativas de integración territorial bajo lógicas de colaboración. Han surgido formas asociativas que integran municipios, áreas conurbadas y regiones que en Colombia se han reconocido como asociaciones de municipios, áreas metropolitanas y regiones administrativas y de planificación, entre otras. Esta tendencia se ha podido explicar mediante diversas manifestaciones internacionales que se derivaron del fenómeno de la globalización: interdependencia, mayor facilidad para la circulación de mercancías y personas, así como la mezcla de culturas. No obstante, la situación fundamental ha sido la crisis fiscal como proceso que debilitó la figura del Estado.

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2018) definió de manera general la asociatividad territorial como un principio de ordenamiento territorial que se formalizó con la conformación de asociaciones entre gobiernos locales con el fin de producir economías de escala y crear sinergias y alianzas competitivas para la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes.

En Colombia, un esquema asociativo territorial es una entidad administrativa de derecho público. Bajo esta denominación se incluyen varias figuras a escala local como las asociaciones de municipios pasando por las áreas metropolitanas y provincias hasta las regiones administrativas y de planificación (RAP). De todas ellas, se espera que en la práctica puedan contar con autonomía técnica, administrativa y financiera para operar en función del desarrollo del territorio que las integra.

El presente artículo pretende contrastar investigaciones en torno a la asociatividad, desde un enfoque local hasta un contexto internacional. De esta manera, la pregunta de investigación que guía esta investigación es: ¿cuáles son los elementos comunes y diferencias más representativas de las formas asociativas territoriales que se han conformado en Europa, América Latina y Colombia?

El texto está organizado en cuatro secciones, una primera que integra la fundamentación teórica y conceptual alrededor de los conceptos de descentralización, desarrollo territorial, asociatividad territorial y regionalización, delimitación que permite una mejor comprensión del tema. En la segunda parte se relacionan algunos casos de asociatividad en los contextos europeo y americano, en contraste con casos colombianos donde se recogen factores funcionales que les caracteriza. La tercera sección explora algunos modelos de cooperación en América Latina en el marco intermunicipal y de manera comparativa con figuras asociativas en Colombia. Como último acápite están las conclusiones alrededor de la pregunta de investigación.

Metodología

El estudio de naturaleza cualitativa se llevó a cabo mediante una revisión documental y normativa enfocada en la asociatividad territorial. Se realizó un análisis del panorama internacional, regional y local para identificar rasgos característicos en dichos contextos y derivar conclusiones. El trabajo se desarrolló en clave comparativa.

Para ello, se realizó una búsqueda exhaustiva de información en bases de datos como Scopus, Redalyc, Dialnet y se seleccionaron los artículos y escritos más relevantes para tener una visión holística de la integración y asociatividad territorial, así como de las relaciones y el impacto de esta en los diferentes territorios.

Los textos extraídos en la revisión correspondieron a diversos casos de asociatividad territorial que, aunque en otros contextos tienen denominaciones diferentes, contienen la misma base de interés asociativo entre gobiernos locales. Todos los casos se abordan alrededor del fortalecimiento de las capacidades de las administraciones públicas y promoción del desarrollo.

¿Por qué los gobiernos locales se asocian?

La tendencia internacional de descentralización a finales del siglo XIX se insertó tanto en estados federales como unitarios y se materializó mediante la transferencia de funciones a gobiernos subnacionales o locales (Boisier, 2004). Se hace importante, entonces, conceptualizar sobre la descentralización territorial como la combinación de niveles de autonomía política, administrativa y fiscal (DNP, 2002). En este sentido, la descentralización se puede entender como un fenómeno integrado por tres dimensiones y su pretensión es mejorar la eficiencia del Estado (Cardona, 2009).

El modelo de Estado descentralizado supone la distribución de poder a lo largo y ancho de del territorio. Es decir, el ordenamiento territorial es el mecanismo para fortalecer la descentralización mediante el traslado de poder de decisión desde órganos centrales hacia el nivel territorial y con la correspondiente asignación de recursos (Ley 1454 de 2011).

La crisis fiscal que afectó a muchos gobiernos locales fue el factor principal que impulsó la integración territorial. Las dificultades para solucionar la prestación de servicios públicos y promover acciones de desarrollo obligaron a muchos municipios a considerar la integración. De ahí que las propuestas de fusión o integración territorial surgieron, principalmente, con el propósito de buscar alternativas mucho más económicas para solventar los gastos asociados a la acción gubernamental y, operar bajo estructuras de mayor optimización y eficiencia del gasto público.

La fusión o integración de los gobiernos para desarrollar actuaciones colectivas más allá de sus fronteras geográficas se expresó formalmente en la conformación de asociaciones de municipios. Esta estrategia se enmarcó en el denominado desarrollo endógeno soportado en los sistemas productivos locales, su crecimiento y cambio estructural (Manet, 2013). Los planteamientos del desarrollo endógeno que acogen la integración de territorios se

alinean con el ámbito de la gestión pública en una plataforma colaborativa.

Cravacuore (2006) ha adelantado estudios sobre lo que él denomina asociativismo municipal; hace referencia a diversos mecanismos formales como las asociaciones de municipios, entes o consorcios intermunicipales, corredores, microrregiones y otros semejantes. Además, refiere algunas barreras: falta de experiencia asociativa en los gobiernos locales, dependencia del liderazgo político e influencia de los partidos, debilidad de la inserción del asociacionismo en las agendas locales, la fragilidad de la planificación y la superposición entre la usual dinámica sectorial de las reparticiones provinciales/nacionales y la lógica territorial de las asociaciones intermunicipales (Cravacuore, 2016, pp. 44-45).

Así las cosas, la administración pública es asumida como la gestión de redes apoyada en la coordinación intergubernamental cuyo propósito es resolver problemas que no se pueden atender de manera individual. La asociatividad territorial, entonces, se puede entender como la conformación de alianzas que cumplen un papel fundamental de cooperación entre gobiernos con el fin de lograr diversos objetivos y propósitos a partir de intereses comunes (Maldovan y Dzembrowski, 2009). Esta asociatividad no solo incluye la escala local, es decir, la cooperación intermunicipal también tiene que ver con lo metropolitano y lo regional.

En el caso de la cooperación a escala metropolitana, los acuerdos institucionales giran alrededor de la planificación y el establecimiento de reglas, mecanismos y herramientas que guían el funcionamiento de la figura denominada área metropolitana (AM). Thuranira y Frey (2023) reconocen estos arreglos bajo el nombre de gobernanza metropolitana colaborativa y proponen el enfoque denominado acción colectiva institucional para explorar las razones que tienen los gobiernos locales para asumir acuerdos colaborativos a escala metropolitana.

En lo relacionado con la escala regional, Sanabria (2007) define este tipo de integración

como una forma de ordenar el territorio y coincide con el propósito principal de las figuras asociativas, al ser planificadoras y articuladoras de modelos de desarrollo territorial. De esta manera, las acciones concertadas y colaborativas de la asociatividad territorial determinan los efectos sobre el territorio. Por otra parte, Perdomo (2001) expresa el alcance de la figura asociativa de carácter regional en cuanto a sus competencias legislativas y administrativas.

Según Maurice y Braun (2005), algunas de las lecciones aprendidas de las integraciones incluyen el impacto de factores históricos y, culturales, el modelo de organización formal, la falta de experiencia técnica, así como factores económicos. Además, se destaca la transferencia de competencias a gobiernos subnacionales o locales durante la década de los noventa, la cual se realizó sin los recursos financieros correspondientes.

Cooperación intermunicipal en el contexto europeo

En el contexto europeo, ante la reorganización administrativa surgida como respuesta a la gran cantidad de municipios con pequeñas poblaciones y altos costos de funcionamiento, se planteó la posibilidad de fusionar municipios (Almeida y Sánchez, 2009), sin embargo, esta propuesta encontró resistencia y llevó a la búsqueda de otras soluciones como la cooperación intermunicipal. Este enfoque fue el camino definido para una mejor prestación de servicios públicos a menor costo y la conservación de la existencia jurídica de cada administración municipal.

En varios países europeos se reconocen algunas fusiones de municipios durante los últimos quince años. En Francia se ha optado por la cooperación intermunicipal orientada a la satisfacción de servicios básicos como la recolección y tratamiento de basuras, el transporte local y el saneamiento (Moret, s. f.). Un aspecto funcional por resaltar dentro de esta

cooperación francesa es que la forma de financiación está sujeta a un régimen fiscal que permite a los municipios disponer de ingresos directos (Posada y Berrocal, 2015).

En cuanto a su organización territorial, Francia presenta mayor concentración de poder y recursos por parte del Gobierno nacional. Además, tiene figuras asociativas más formales y reguladas mediante un desarrollo normativo diferenciado, allí, la conformación de regiones metropolitanas es de carácter obligatorio.

Adicionalmente, Francia cuenta con un esquema regional de ordenamiento y desarrollo sostenible del territorio. Este es un instrumento mediante el cual se establecen los lineamientos específicos sobre el ordenamiento territorial con el fin de que cada una de las regiones pueda tener un desarrollo sostenible y, a su vez, que el Estado pueda actuar de manera coherente en sus territorios. En este orden de ideas, se le exige a cada uno de los territorios plantear un desafío principal, y este, a su vez, se convierte en un hecho diferenciador de los demás territorios (Dotsey, 2013).

De otro lado, en España, la Constitución de 1978 propuso un sistema autónomo “al impulsar la construcción del sistema autonómico en torno al principio dispositivo o de voluntariedad, en cuya virtud no se determinó la organización autonómica en todo el territorio nacional, ni se definió el mapa autonómico” (Estupiñán y Restrepo, 2013, p. 14). En lo que corresponde a este país, Almeida (2012) concluyó, en uno de sus estudios sobre cooperación entre municipios, que hay multiplicidad de instrumentos de asociación que permiten gestionar determinadas actividades de manera conjunta.

Es importante resaltar que Francia y España en el contexto europeo son dos de los países donde más se ha fortalecido la mancomunidad. En el caso de Francia, Boino (2005) identificó otras formas de cooperación existentes, como las comunidades urbanas, las comunidades de aglomeración, las comunidades comunales y los sindicatos de nuevas

aglomeraciones. Este tipo de asociaciones han tenido un apoyo importante de orden financiero, ya que la normatividad le ha permitido una fiscalidad propia.

La cooperación territorial en Estados Unidos

Estados Unidos tiene una larga historia de cooperación interestatal y asociatividad territorial. Por disposición constitucional, el país tiene cierta autonomía y poder en la toma de decisiones, aunque se han establecido diversos esquemas federales de cooperación. Dentro de ellos, se encuentra el denominado *Governor's Conference*, o la conferencia de gobernadores, en la cual los gobernadores se reúnen para tomar decisiones en torno a la cooperación entre los estados. La Conferencia de Gobernadores, además, promueve la cooperación y el intercambio de ideas entre los líderes estatales (Rosenthal y Strange, 2005). Así mismo, existe el *Council of States Governments*, el cual se puede entender como un esquema asociativo que tiene que ver con legislación y administración, entre otros asuntos (Suel, 2013).

Teniendo en cuenta que Estados Unidos es un Estado federal, se puede inferir que hay mayor facilidad para descentralizar. Es decir, resulta menos complicado sacar las decisiones del centro de poder y transferirlo a los diversos tipos de alianzas para llevar a cabo sus propósitos. En este caso, el concepto de descentralización tiene mayores posibilidades de aplicación práctica en términos de autonomía para la toma de decisiones.

El país norteamericano cuenta con alrededor de 366 áreas metropolitanas, una de las más grandes es el área metropolitana de Nueva York, creada desde principios de siglo XX, que conecta con Long Island y Nueva Jersey, lo que la convierte en la segunda aglomeración urbana más poblada del mundo. Adicionalmente, cuenta con un sistema de transporte público muy desarrollado que incluye metro, buses y trenes de cercanías.

Asociatividad territorial en América Latina

En América Latina, se encuentran diversas formas de asociatividad territorial; son de resaltar los casos de Brasil, Argentina, México, Chile y otros países de Centro América. Para el caso de México, estos acuerdos intergubernamentales se reconocen bajo el nombre de intermunicipalización, en la que los municipios pueden asociarse para mejorar la prestación de servicios públicos (Carrera, 2016a), no obstante, se presentan algunas limitaciones que tienen que ver con la desconfianza, el partidismo y la inexperiencia (Rodríguez, 2006).

Asimismo, se presenta el fenómeno de la metropolización, que desde el año 2000 ha venido desarrollándose de manera formalizada. Este proceso implica la asociación de municipios conurbados que se articulan de manera conjunta para combatir la pobreza, fomentar el desarrollo de infraestructura, de equipamiento urbano, de conservación ambiental y de recolección y tratamiento de residuos.

Mediante esta forma asociativa se implementa una acción pública metropolitana que integra además de los municipios a empresas, grupos económicos y asociaciones de ciudadanos (Ugalde, 2007). De esta manera, se encuentra que el fenómeno de metropolización cada día va en aumento con centros urbanos que se articulan a la megalópolis de la ciudad de México. Aun así, se evidencia que los planes municipales de desarrollo presentan enfoques muy limitados en su carácter metropolitano, así como desconocimiento sobre las temáticas asociadas a la intermunicipalidad (Tovar, 2011).

En Chile, la Ley 20527 de 2011 ha otorgado el reconocimiento para que dos o más municipalidades se asocien con el fin de facilitar la solución de problemáticas comunes y aprovechar mejor los recursos disponibles. Los propósitos de la asociación son variados, pero persisten falencias de financiación que impiden su solidez institucional y la validez como

interlocutoras en un contexto gubernamental (Cravacuore y Arévalo, 2020).

A las áreas metropolitanas en Chile, la Ley 21074 de 2018 les faculta para coordinar las políticas públicas en el territorio de dos o más municipios con poblaciones de más de 250 000 habitantes. Las competencias que se les otorga son la coordinación del transporte urbano metropolitano, infraestructura pública y medio ambiente, entre otras.

En lo que tiene que ver con regionalización, Chile es quizás el país de Latinoamérica donde más se ha desarrollado este mecanismo, lo cual ha permitido identificar barreras en su implementación, tales como una débil legitimidad de los gobiernos regionales, dada la legislación vigente, y serias dificultades asociadas a la dotación de recursos. En palabras de Garrido (2011), este caso representa la paradoja entre la descentralización político-administrativa y el desarrollo regional, así como la ausencia de una política de investigación científica sobre regiones.

En Brasil, se ha formalizado la cooperación intermunicipal a través de un mecanismo institucional denominado consorcio público. Este arreglo institucional se configura como asociación de derecho público, constituida y ratificada por ley (Grin y Abrucio, 2017).

Para Venezuela, la mancomunidad adquiere un carácter especial como entidad local junto a los distritos metropolitanos y las parroquias. También la normatividad relaciona otro tipo de arreglo asociativo denominado mancomunidad forzosa, la cual se materializa cuando las circunstancias en la prestación de un servicio lo exijan (Gómez, 2003).

En cuanto a entidades metropolitanas, se puede destacar el área metropolitana de Caracas, conformada por cinco municipios. A su vez, estos gobiernos locales forman una región metropolitana conformada por doce municipios más que se encuentran localizados en el entorno regional. Este hecho ha transformado la metrópoli en una gran red de ciudades (Barrios, 2001).

En países como Bolivia y Argentina se observan avances en términos de asociatividad territorial. Estos se reflejan en la formación de asociaciones intermunicipales que aglutinan municipios intermedios y rurales, entendidos como aquellos de media a baja densidad poblacional. En Bolivia, por ejemplo, una mayoría de mancomunidades se ha constituido con el objetivo de mejorar caminos, acceso a centros de salud y a la educación básica (Moret, s. f.).

En cuanto a Centro América y los países del Caribe, se tiene, por ejemplo, que en Costa Rica la figura asociativa que se ha implementado es la mancomunidad, definida como entidad supramunicipal con patrimonio y capacidad jurídica propias que les permite a los asociados asumir una labor técnica y operativa para la prestación de servicios (Suárez, 2016). De la misma manera, en Honduras, la estrategia de mancomunarse ha permitido que los municipios accedan a recursos del ámbito nacional e internacional y se fortalezcan en temas de gestión del riesgo (Díaz et al., 2004). Asimismo, en Guatemala se impulsa el fortalecimiento de la autonomía municipal a través de mancomunidad o asociación, las cuales encuentran limitaciones por la ausencia de capacidades institucionales orientadas a la asesoría y asistencia técnica (Gutiérrez, 2006).

Asociatividad territorial en Colombia

En el caso colombiano, se encuentra un esfuerzo de asociatividad territorial desde la reforma constitucional de 1968 y en la Constitución Política de 1991 esto fue ratificado al definir la República de Colombia como descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. En función de ello, se ha concretado la creación de asociaciones entre gobiernos locales para fortalecer las capacidades y trabajar juntos en proyectos de desarrollo. No obstante, estos acuerdos/alianzas se ven limitados en sus alcances por situaciones de voluntad política.

Por su parte, la ley de ordenamiento territorial definió el principio de la asociatividad territorial como “una forma de producir economías a gran escala y acuerdos competitivos para la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes” (Estupiñán y Restrepo, 2013, p. 15). En los artículos 11 y 12 de la Ley 1454 de 2011, se reconocen figuras asociativas constituidas como entidades administrativas que prestan servicios públicos, construyen obras de interés común y desarrollan funciones de planificación, en general, realizan actividades en representación de los gobiernos que las integran. Así, los esquemas asociativos permiten que las entidades territoriales se integren, estas figuras son definidas como “instrumentos para la construcción de alianzas entre entidades territoriales de manera eficiente, logrando economías de escala, la articulación del territorio y un aprovechamiento colectivo de las fortalezas individuales” (Federación Colombiana de Municipios, 2020, p. 4).

Como resultado de la adopción del principio de asociatividad territorial, en Colombia se han conformado un número importante de esquemas asociativos. Con alcance subregional, se pueden contar 54 asociaciones de municipios y 13 provincias administrativas y de planificación. Con carácter supramunicipal, es decir, la integración de municipios alrededor de áreas conurbadas con un municipio núcleo considerado metrópoli, se pueden contar 6 áreas metropolitanas. Por último, con perspectiva regional se han conformado 8 regiones administrativas y de planificación (RAP).

Las áreas metropolitanas oficialmente constituidas datan del año 1980, la primera en conformarse fue la del Valle de Aburrá (AMVA). En este tránsito de implementación de las áreas metropolitanas, algunos autores consideran que tal vez el AMVA sea la más desarrollada y consolidada del país, respondiendo al fenómeno de la metropolización originado en la ciudad Medellín (Bustamante, 2010).

Otra de las áreas metropolitanas en Colombia es la Centro Occidente, creada en 1981.

Esta comprende los municipios de Pereira, Dosquebradas y La Virginia y se ha centrado principalmente en desarrollar la movilidad intermunicipal favoreciendo a un gran número de habitantes que se movilizan todos los días en estos tres municipios. Actualmente, presta el servicio de gestión catastral (Área Metropolitana Centro Occidente, 2022).

Mediante el Decreto 1033 de 2021 se establecieron los planes estratégicos de mediano plazo como herramienta planificadora de programas y proyectos de inversión, específicamente para las áreas metropolitanas se tienen los planes integrales de desarrollo metropolitano que tienen un alcance de largo plazo y para las RAP se encuentran los planes estratégicos regionales, no obstante, los denominados hechos metropolitanos y hechos regionales como los asuntos de interés sustantivo de estas asociaciones, no han logrado consolidarse, pues se encuentran deficiencias técnicas para operar bancos de proyectos sólidos que logren movilizar estos planes estratégicos.

De otro lado, en el caso colombiano, a pesar de que el territorio es vasto en cuanto a lo rural se trata, hasta ahora empiezan a vislumbrarse algunos logros de asociaciones rurales, una de ellas es la Asociación de Municipios de Risaralda, la cual se creó estrictamente para la prestación de asistencia técnica agropecuaria. Asimismo, Asopatía, en la región del Cauca, integra 18 municipios que, con recursos de cooperación internacional y asistencia técnica del DNP y otros gobiernos locales, ha logrado reconocimiento internacional (Robinson López, director de Asopatía, comunicación personal, 2022).

De esta manera, se evidencia que la asociatividad territorial en relación con la preservación del campo y del agro puede tener un impacto positivo. Los municipios pueden aprovechar la ubicación geográfica y las tierras altamente productivas. Sin embargo, a pesar de que Colombia tiene grandes recursos naturales y que el territorio rural es amplio y la tierra productiva, los esquemas asociativos han centrado sus intereses en el tema del desarrollo urbano.

Ahora bien, algunas barreras que enfrentan las figuras asociativas en América Latina, y particularmente en Colombia, las recoge Carrera (2016b). Entre ellas se encuentran la necesidad

de crear estímulos selectivos a través de mecanismos que incentiven la participación, la escasa capacidad de gestión de la planificación deficiente, la falta de espacios para la participación ciudadana y la filiación política.

Discusión

La descripción de los aspectos más representativos alrededor de los mecanismos que

tienen los gobiernos locales para optimizar su función administrativa y prestación de servicios en diferentes contextos permite establecer contrastes e identificar posibles elementos comunes y diferencias. En la tabla 1 se presenta un análisis comparativo entre las diferentes formas de cooperación intermunicipal que se identifican en algunos Estados europeos, en Estados Unidos, en América Latina y el Caribe, frente al caso colombiano.

Tabla 1. Análisis comparativo de la cooperación intermunicipal en Estados Unidos, Europa y América Latina frente a la asociatividad territorial colombiana

Contexto/estado	Forma de estado	Formas de cooperación intermunicipal	Aspectos funcionales
Francia	República unitaria semipresidencialista	Región metropolitana y comunidad urbana.	Las asociaciones intergubernamentales tienen un papel importante en la gestión de servicios públicos y en la planificación territorial. Pueden ser obligatorias o voluntarias. Se permite la financiación con ingresos fiscales directos.
España	Monarquía parlamentaria	Mancomunidad, comarca y área metropolitana.	Los municipios pueden establecer asociaciones intergubernamentales regionales o metropolitanas que abarquen varias jurisdicciones cercanas, con el objetivo de abordar problemas comunes y aprovechar las economías de escala.
Estados Unidos	República federal democrática	Asociación intergubernamental, autoridad metropolitana, distrito escolar y consejo de gobierno regional.	Los municipios pueden establecer una cooperación intermunicipal así no cuentan con proximidad o frontera entre un municipio y otro.
México	República federal	Asociación metropolitana.	Participación de actores públicos, privados y sociedad civil.
Brasil	República federal	Consortio público y región metropolitana.	Participación de actores públicos, privados y sociedad civil.
Venezuela	República federal	Mancomunidad (forzosa), parroquia, área metropolitana y distrito y región metropolitanos.	No cuentan con instrumentos para articular planes.
Bolivia	Estado unitario	Mancomunidad	Orientadas a la promoción del desarrollo regional, turístico y ambiental
Colombia	República unitaria presidencialista.	Asociación de municipios, áreas metropolitanas, regiones administrativas y de planificación	<ul style="list-style-type: none"> • Homogeneización geográfica de las regiones. • Intereses comunes en los asociados. Todas las figuras asociativas apalancan su funcionamiento con los aportes que cada gobierno acuerda transferirles.

Fuente: elaboración propia (2022).

En la mayoría de los casos estudiados se encuentra que la condición fundamental para establecer acuerdos intergubernamentales de colaboración bajo estructuras formales o informales es la voluntad política de los gobiernos locales. Es decir, la conformación de esquemas asociativos territoriales en Colombia depende, como en otros contextos, de intereses comunes entre municipios y, en menor proporción, de la exigencia del gobierno central (Gomis, 2017). Algunas excepciones a esta regla se presentan en Venezuela para el caso de lo que se denomina mancomunidad forzosa.

Como lo refiere Martínez (2006), en el panorama europeo se registra un hallazgo muy importante que contrasta con el caso colombiano. Allí se cuenta con un fundamento claro de competencias distribuidas en los diferentes niveles territoriales que permiten delimitar con notable claridad “las responsabilidades de cada una de ellas” (p. 72).

De manera particular, el Estado colombiano optó por promover el principio de asociatividad como respuesta a su incapacidad de definir su ordenamiento territorial, lo que implicó dotar de poder y autonomía a los diferentes niveles de gobierno. En otros contextos, como el español, esa descentralización territorial expresada en un nivel superior de autonomía política, administrativa y fiscal, se materializó con mayor fuerza y claridad en su Constitución Política, de 1978, que dispuso de un sistema autónomo (Estupiñán y Restrepo, 2013).

Ahora bien, tanto en el contexto estadounidense como en el colombiano, se identifica que el objetivo principal que persigue la asociatividad territorial gira en torno a gestionar recursos económicos, coordinar esfuerzos para buscar alternativas de solución a problemáticas en común y promover el desarrollo local. Sin embargo, debido a que Estados Unidos tiene una estructura federal, los estados cuentan con mayor autonomía para tomar decisiones, mientras que en Colombia la gestión territorial es más centralizada (DNP, 2023).

También se identifica en los dos contextos una figura asociativa alrededor de la metrópoli.

En Estados Unidos el concepto de área metropolitana se delimita alrededor de criterios poblacionales y de proximidad física (Valenzuela, 2006). Es precisamente, en este país donde esta figura tuvo su origen. Hacia comienzos del siglo xx se empezó a hablar de distrito metropolitano con otras características y alrededor de factores económicos y funcionales (Uzal, 2010).

En América Latina, particularmente en los contextos mexicano y brasileño, a diferencia del caso colombiano, se encuentra una apuesta potencial alrededor de la conformación de asociaciones intergubernamentales. Estos arreglos involucran activamente otros actores como la academia, la empresa privada y la ciudadanía. Este énfasis participativo permite afianzar una mayor capacidad y que se fortalezcan los recursos de todo tipo.

Las características que identifican la experiencia asociativa en Brasil reconocen una muy buena dosis de liderazgo, estructuras diseñadas para dotar y legitimar la participación de múltiples actores públicos y privados, es decir, un arreglo territorial institucionalizado con una clara dimensión de participación ciudadana (Filippin y Abrucio, 2016). En Colombia, los diseños institucionales formales no han logrado trascender la participación sujeta a la voluntad política de los gobiernos de turno.

En el contexto del Estado brasileño, también se registra una figura de gestión metropolitana que corresponde no a un área metropolitana como en Colombia, sino a una región metropolitana con mayor alcance denominada megalópolis, esto es en Sao Paulo. Esta figura, según Pires y Gaeta (2010), requiere “la presencia simultánea de fuerzas centrípetas de la metropolización, mediante la existencia de una región metropolitana, y de fuerzas centrífugas de la regionalización” (p. 203).

Chile, por su parte, representa tal vez un caso bastante similar al de Colombia. Las mismas reclamaciones que hacen los actores colaborativos de los esquemas asociativos territoriales en el caso colombiano se sintonizan con lo manifestado por Delooz (2019), quien refiere que, en Chile, la ausencia de competencias

diferenciales debilita la autonomía de los gobiernos locales. La misión de descentralización que se viene adelantando en Colombia pretende resolver estas restricciones mediante un nuevo modelo de descentralización con carácter asimétrico y distribución de recursos en función de competencias y capacidades de cada nivel de gobierno.

En cuanto a la función de planificación, en Colombia se ha dispuesto de instrumentos para articular planes de manera interescalar, no obstante, desde un punto de vista fáctico, esta facultad aún se materializa en un territorio ordenado y planificado de manera conjunta. Esta posibilidad para el caso colombiano contrasta con la realidad del contexto venezolano, allí no existe ningún instrumento de planificación que articule los planes de desarrollo.

Los arreglos institucionales asociativos en el caso colombiano no tienen acceso a recursos del presupuesto nacional, como sucede con el modelo de cooperación intergubernamental francés. En Colombia, estas figuras no reciben transferencias del gobierno central por su naturaleza netamente administrativa. El patrimonio de todos los esquemas asociativos territoriales depende del aporte de los gobiernos que los conforman. Esta contribución es establecida desde los acuerdos iniciales de constitución y hacen parte de sus estatutos. Sin embargo, esta condición ha sido una de las mayores limitaciones, ya que muchos de los municipios asociados no cumplen con dicho compromiso.

Conclusiones

Como se puede evidenciar, independientemente de las formas de Estado, los diversos arreglos institucionales que soportan la asociatividad territorial o asociacionismo intermunicipal, presentan dificultades relacionadas con la construcción de confianza y el ejercicio de liderazgo entre los diversos actores colaborativos, como lo son los partidos políticos. Asimismo, se encuentran bastantes restricciones y limitaciones en el diseño e implementación

de instrumentos de coordinación con visión estratégica.

Aunque los gobiernos locales han tenido la posibilidad de asociarse o integrarse, y a pesar de haberse constituido estructuras formales para operar intergubernamentalmente, en la práctica persisten bastantes dificultades para materializar el espíritu de colaboración plena y la participación de actores de naturaleza diferente a los gobiernos.

Las barreras o limitaciones que se identifican son comunes en términos de conformación, funcionamiento y gestión. Particularmente, es reiterativa la condición de debilidad de los instrumentos de planificación, pues se dificulta lograr el alcance de visión compartida y actuación articulada y alineada de la acción de gobierno.

Para el caso colombiano, los planes estratégicos, ya sean metropolitanos o regionales según la figura asociativa, definen hechos que afectan de manera simultánea a más de dos territorios, alrededor de los cuales se irradia el foco de atención y acción. Sin embargo, en la práctica se observa una falta de proyectos bien estructurados, ya que algunas acciones, que se denominan proyectos, no guardan coherencia con los planes estratégicos. Esta situación hace que se pierda la visión estratégica de enfoque territorial y sostenible, lo cual es el objeto que aglutina los asociados.

La estrategia de asociatividad territorial en Colombia, en cuanto a la adopción de estatutos para la conformación de estas figuras administrativas, considera gran variedad de funciones que desbordan la capacidad administrativa y fiscal para atenderlas. Estas estructuras asumen funciones que un gobierno municipal o departamental podría realizar sin necesidad de asociarse, lo que las transforma en ejecutoras de proyectos para sobrevivir.

En Colombia, tampoco se registra aún el reconocimiento legítimo de las asociaciones por parte de los mismos gobiernos locales que integran las figuras asociativas. Dichas estructuras aún no son reconocidas como actores supramunicipales o supradepartamentales, de manera que se restringe la toma de decisiones

que impacten el desarrollo de sus territorios. Esta situación ha generado que el interés por cooperar se desvanezca y que el respaldo financiero que deben cumplir se vea afectado porque no se ven resultados tangibles de la gestión asociativa.

La legitimidad y validez de los diseños asociativos es uno de los asuntos más sensibles y críticos. Garrido (2011) ya lo había estudiado y, más recientemente, lo han manifestado Cravacuore y Arévalo (2020) en el caso del modelo asociativo en Chile. Ser un interlocutor válido en los asuntos de gobierno aún es una condición que se atribuye a la figura tradicional del municipio. En Colombia y en Chile también sucede que no se cuentan con competencias diferenciadas para los diferentes niveles de gobierno.

Por otro lado, y derivado de la ausencia de competencias diferenciadas para los gobiernos locales y las figuras asociativas colombianas, muchas de estas asociaciones se pierden en este universo de funciones y no se especializan. La experiencia colombiana ha registrado iniciativas asociativas que han liderado la prestación del servicio de asistencia técnica agropecuaria, sin embargo, la necesidad de recursos persiste, pues para funcionar desvía su propósito y se ven obligadas a buscar caminos alternativos para generar ingresos. Este ha sido el caso de Asomur, en el departamento de Risaralda. Finalmente, se espera que, en el corto plazo, Colombia cuente con un modelo de descentralización diseñado en función de las realidades que se han presentado.

Referencias

Almeida, M. (2012). La cooperación entre municipios: una posible alternativa a la reordenación de la planta local en España. *Rivista di studi giuridici e politici*, (3), 599-638.

Almeida, E. y Sánchez, M. (2009). Desarrollo comunitario y desarrollo humano: aportes de una sinergia ONG-universidad. *Sinética*, 2(32), 11-13.

Área Metropolitana Centro Occidente. (2022). *Área Metropolitana Centro Occidente (AMCO)*. <https://www.amco.gov.co/>

Barrios, S. (2001). Áreas metropolitanas: ¿qué ha cambiado? La experiencia de la Caracas Metropolitana. *Eure*, 27(80), 59-86. <https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1233>

Boino, P. (2005). El ordenamiento territorial entre mutaciones políticas y transformaciones económicas. *Reflexiones*, 84(2), 117-144. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/reflexiones/article/view/11427>

Boisier, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *Eure*, 30(90), 27-40. <https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1266>

Bustamante, S. (2014). La “metropolización” en Colombia: una aproximación crítica a su institucionalidad. *Revista Ciudades, Estados y Política* 1(1), 10-20. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/revcep/article/view/44454/45739>

Cardona, M. (2009). La descentralización: una mirada desde las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales en Baja California. *Región y Sociedad*, 22(49), 177-200. <https://doi.org/10.22198/rys.2010.49.a426>

Carrera, A. (2016a). El asociativismo intermunicipal en México. Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos. En D. Cravacuore y A. Chacón (eds.), *El Asociativismo municipal en América Latina* (pp. 204-232). Ediciones Universidad Tecnológica Metropolitana. <https://otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/El%20asociativismo%20intermunicipal.pdf>

Carrera, A. (2016b, 8-11 de noviembre). *Inter municipalidades para la gestión de servicios públicos en las ciudades mexicanas*. [Conferencia]. XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile. <https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/>

- con4_uibd.nsf/475CC482DBC5093A052580C800503EB3/\$FILE/carrady.pdf
- Congreso de Colombia. (2011). Ley 1454 del 28 de junio de 2011. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de Colombia. D. O. 48 115. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43210>
- Cravacuore, D. (2006). Análisis del asociativismo intermunicipal en Argentina. *Medio Ambiente y Urbanización*, 64(1), 3-16.
- Cravacuore, D. (2016). *El asociativismo intermunicipal en América Latina*. Ediciones Universidad Tecnológica Metropolitana. <https://otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/El%20asociativismo%20intermunicipal.pdf>
- Cravacuore, D. y Arévalo, H. (2020). Asociativismo intermunicipal de regiones en Chile. *Temas emergentes y desafíos. Administración Pública y Sociedad*, (9), 133-152. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/APyS/article/view/28951>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2002). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*. (Vol. 1). https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/01_Libro.pdf
- DNP. (2018). *Kit de asociatividad territorial*. <https://asociatividad.dnp.gov.co/asociatividad-territorial>
- DNP. (2023). *Esquemas Asociativos Territoriales (EAT)*. [https://asociatividad.dnp.gov.co/#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20es%20un%20Esquema%20asociativo,identificado%20previamente%20\(...\)](https://asociatividad.dnp.gov.co/#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20es%20un%20Esquema%20asociativo,identificado%20previamente%20(...))
- Delooz, B. (2019). Actualidad de la regionalización chilena. *Estudios de Derecho*, 76(168), 197-220. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/red/article/view/339056>
- Díaz, A., Jiménez, F. y Alpizar, F. (2004). La mancomunidad de municipios como estrategia para la gestión del riesgo: el caso de la Mancomunidad de Municipios del Centro de Atlántida (Mamuca), Honduras. *Recursos Naturales y Ambiente*, (45), 51-58. <https://repositorio.catie.ac.cr/handle/11554/6461>
- Dotsey, K. (2013). *SRADDT: élaboration et impact sur les politiques régionales, sarddt schéma régional de Développement Durable du Territoire*.
- Estupiñán, L. y Restrepo, M. (2013). *Asociatividad territorial: enfoque comparado y análisis en el nuevo contexto de la organización territorial colombiana*. Editorial Universidad del Rosario.
- Federación Colombiana de municipios. (2020). *Los esquemas asociativos territoriales y su papel en el desarrollo local*. Federación Colombiana de Municipios. <https://www.colombialider.org/wp-content/uploads/2020/04/Cartilla-Esquemas-Asociativos-Territoriales.pdf>
- Filippim A. y Abrucio, F. (2016). Asociacionismo de base territorial: la alternativa de los consorcios públicos en Brasil. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (64), 79-116.
- Garrido, L. (2011). Descentralización y desarrollo regional en Chile: cuatro problemas 'de base'. *Buen Gobierno*, (10), 97-115. <https://www.revistabuengobierno.org.mx/?p=2669>
- Gómez, O. (2003). Las mancomunidades de municipios en la experiencia venezolana. *Ciencias de Gobierno*, 7(13), 97-121.
- Gomis, A. (2017). Sistemas mediterráneos de cooperación intermunicipal: las mancomunidades valencianas y las Communautés francesas. *GeoGraphos: Revista Digital para Estudiantes de Geografía y Ciencias Sociales*, 8(92), 1-27. <https://geographos.ua.es/article/view/11034>
- Grin, E. y Abrucio, F. (2017). La cooperación intermunicipal en Brasil frente al espejo de la historia: antecedentes críticos y la dependencia de la trayectoria de la creación de la ley de los consorcios públicos. *Políticas Públicas*, 10(2), 1-27. <https://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/politicas/article/view/3124>
- Gutiérrez, R. (2006). *La cooperación intermunicipal en Guatemala: un perfil de nuevas formas*

- de gestión del desarrollo local. *Revista Pueblos y Fronteras Digital*, 1(1). <https://doi.org/10.22201/cimsur.18704115e.2006.1.258>
- Maldovan, B. y Dzembrowski, N. (2009). Asociatividad para el trabajo: una conceptualización de sus dimensiones. *Margen*, 55(9), 1-9.
- Manet, L. (2013). Modelos de desarrollo regional: teorías y factores determinantes. *Nóesis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 23(46), 18-56. <https://doi.org/10.20983/noesis.2014.2.1>
- Martínez, J. L. (2006). Cooperación y subsidiariedad intermunicipal. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (302), 61-76. <https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/view/9317>
- Maurice, N., y Braun, C. (2005). La Intercomunalidad CODENOBA. Un logro argentino. *Colección Políticas Sociales*, (11). https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000140238_spa
- Moret, N. (s. f.) Inter municipalismo y cooperación descentralizada. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (69). 107-125. http://www.dhls.hegoa.ehu.es/uploads/resources/4725/resource_files/Moret_Intermunicipalismo_y_Cooperaci%C3%B3n.pdf?v=63736640816
- Perdomo, J. (2001). *La región en la organización territorial del Estado*. Universidad del Rosario.
- Pires, V. y Gaeta, A. (2010). El gobierno de las megalópolis, el caso de Brasil - São Paulo: gestión metropolitana, descentralización y participación como desafíos simultáneos. *Política y Sociedad*, 47(3), 187-205. <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/POSO1010330187A>
- Posada, A. y Berrocal, A. (2015). Reconfiguración regional en el marco del ordenamiento territorial; Francia, un espejo para Colombia. *Revista U.D.C.A Actualidad y Divulgación Científica*, 18(1), 271-281. <https://revistas.udca.edu.co/index.php/ruadc/article/view/475>
- Rodríguez, E. y Tuirán, G. (2006). La cooperación intermunicipal en México. Barreras e incentivos en la probabilidad de cooperar. *Gestión y Política Pública*, 15(2), 393-409. https://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/ojs/cide/num_anteriores/Vol.XV_No.II_2dosem/Eduardo_Rodriguez.pdf
- Rosenthal, S. y Strange, W. (2005). *The Attenuation of the Agglomeration Economies: a Manhattan Skyline Approach*. Nber.org. <https://conference.nber.org/confer/2005/UES05/strange.pdf>
- Sanabria, A. y Tadeo, H. (2007). Los alcances del concepto de región. *Bitácora Urbano Territorial*, 11(1), 234-239. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/18639>
- Suárez, A. (2016). La cooperación intermunicipal en América Latina y el Caribe: una revisión de los principales enfoques y desafíos. *Revista de Estudios Locales*, 2(1), 1-20.
- Suelt, V. (2013). Un nuevo paradigma del estado unitario: la asimetría territorial y los esquemas de coordinación. *Vniversitas*, 62(127), 309-339. <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/view/8403>
- Tovar, G. y Demetrio, E. (2011). Zonas metropolitanas en el estado de Hidalgo y cooperación intermunicipal. *Argumentos. Estudios Críticos de la Sociedad*, (66), 155-177. <https://argumentos.xoc.uam.mx/index.php/argumentos/article/view/292>
- Thuranira, B. y Frey, K. (2023). Planning and Governance for Resilient Metropolises in Brazil and Germany. Arrangements for Institutional Collective Action. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 15, 1-17. <https://periodicos.pucpr.br/Urbe/article/view/29992>
- Uzal, J. (2010). La vuelta de las áreas metropolitanas. *Revista Galega de Administración Pública (Regap)*. *Estudios y Notas*, 1(40), 265-285. <https://egap.xunta.gal/revistas/REGAP/article/view/2875>
- Ugalde, V. (2007). Sobre el gobierno en las zonas metropolitanas de México. *Estudios*

Demográficos y Urbanos, 22(2), 443-460.
<https://doi.org/10.24201/edu.v22i2.1285>

Valenzuela, E. (2006). Las áreas metropolitanas.
Reflexión, evolución y casos de estudios.
Urbano, 9(14), 4-13. <https://revistas.ubiobio.cl/index.php/RU/article/view/454>

