

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL,
DESCENTRALIZACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA

LA ASOCIATIVIDAD TERRITORIAL: UNA ALTERNATIVA PARA LA GESTIÓN
PÚBLICA COLOMBIANA – CASO REGIÓN CENTRO ORIENTE 2011 - 2018

Autor

JAIRO ANTONIO MUÑOZ MOYANO

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Decanatura de Posgrados

Maestría en Administración Pública

Bogotá, D.C., marzo 16 de 2022

LA ASOCIATIVIDAD TERRITORIAL: UNA ALTERNATIVA PARA LA GESTIÓN
PÚBLICA COLOMBIANA – CASO REGIÓN CENTRO ORIENTE 2011 - 2018

Autor

JAIRO ANTONIO MUÑOZ MOYANO

Director

Dr. MAURICIO BETANCOURT GARCÍA

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Decanatura de Posgrados

Maestría en Administración Pública

Bogotá, D.C., marzo 16 de 2022

DEDICATORIA

A la Divina Providencia por darme la oportunidad de servir a la humanidad.

A mis padres quienes me enseñaron con su ejemplo el respeto y la disciplina.

A mi hogar por enseñarme a ver las cosas con humildad y sencillez.

AGRADECIMIENTOS

Al finalizar mi trabajo de grado quiero agradecer a mi Alma Mater la Escuela Superior de Administración Pública por formarme como servidor público y permitirme compartir conocimientos y experiencias con mis futuros colegas a través de la educación.

A mis profesores de la Maestría por provocar en nosotros la reflexión sobre la Administración Pública y nos brindaron la posibilidad de expresar nuestros pensamientos en cada una de las clases.

A mi Mentor y Director de tesis: Dr. Mauricio Betancourt García quien con sus acertadas orientaciones, me fue conduciendo por el camino para encontrar el sentido adecuado para mi trabajo de grado.

A mis compañeros del Departamento Nacional de Planeación y en particular de la Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional – Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial con quienes tuve la oportunidad de acercarme al territorio y entender las realidades regionales y locales de Colombia.

A los Alcaldes Municipales 2014 – 2018 y a los Directores y Ejecutivos de los Procesos Asociativos en la Región Centro – Oriente de Colombia por atenderme con cortesía y sinceridad en cada uno de nuestros encuentros durante la construcción de este trabajo de grado.

Por último, un agradecimiento especial a todos los integrantes de la Decanatura de Posgrados de la ESAP por su comprensión durante todo mi proceso formativo.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	8
PRIMERA PARTE: ASPECTOS TEORICOS Y METODOLOGICOS	11
1. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA	11
1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	11
1.2. DELIMITACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO	18
1.3. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN O SISTEMATIZACIÓN DEL PROBLEMA	19
1.4. HIPÓTESIS	19
2. OBJETIVOS	20
2.1. OBJETIVO GENERAL	20
2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS	20
3. MARCO DE REFERENCIA	21
3.1. ESTADO DEL ARTE DE LA ASOCIATIVIDAD TERRITORIAL	21
3.2. MARCO TEÓRICO	28
3.2.1. DESARROLLO	28
3.2.2. DESCENTRALIZACIÓN	31
3.2.3. ORDENAMIENTO TERRITORIAL	35
3.2.4. GESTIÓN PÚBLICA	38
3.2.5. GOVERNABILIDAD Y GOBERNANZA	43
3.2.6. HUMANISMO	48
3.3. MARCO CONCEPTUAL: GOBERNANZA	51

4. DISEÑO METODOLÓGICO	54
4.1. TIPO DE ESTUDIO	54
4.2. UNIVERSO POBLACIONAL Y MUESTRA	54
4.2.1 UNIVERSO POBLACIONAL	54
4.2.2. MUESTRA	57
4.3. MÉTODO DE INVESTIGACIÓN	61
4.4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS	61
SEGUNDA PARTE: RESULTADOS DE ASOCIATIVIDAD TERRITORIAL	65
5. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE ASOCIATIVIDAD TERRITORIAL	65
5.1. EXPERIENCIAS EUROPEAS	68
5.1.1. RENANIA DEL NORTE - WESTFALIA (ALEMANIA)	68
5.1.2. UNIÓN VALDERA - ITALIA	70
5.1.3 ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS DE RUMANÍA	71
5.1.4. BÉLGICA, HOLANDA Y LUXEMBURGO (BENELUX)	74
5.2. EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS	74
5.2.1. ARGENTINA: PROGRAMA RAFAELA	75
5.2.2. BRASIL: CONSORCIO INTERMUNICIPAL DO MÉDIO VALE DO ITAJAÍ (CIMVI)	76
5.2.3. MÉXICO: ZONA METROPOLITANA DE PUERTO VALLARTA	77
6. ASOCIATIVIDAD TERRITORIAL EN COLOMBIA	79
6.1 SÍNTESIS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN COLOMBIA	79
6.2. LINEAMIENTOS GENERALES DE LA ASOCIATIVIDAD TERRITORIAL EN COLOMBIA	93
6.3. EXPERIENCIAS DE ASOCIATIVIDAD TERRITORIAL EN COLOMBIA	100
6.3.1. REGIÓN ADMINISTRATIVA Y DE PLANIFICACIÓN ESPECIAL (RAPE)	100
6.3.2. ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DEL CATATUMBO, PROVINCIA DE OCAÑA Y SUR DEL CESAR (ASOMUNICIPIOS)	103
6.3.3. ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DE SABANA CENTRO (ASOCENTRO)	105
6.3.4. ZONA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA ECUADOR - COLOMBIA (ZIFEC)	106

<u>7. BALANCE DE LOS PROCESOS ASOCIATIVOS</u>	<u>108</u>
7.1. CARACTERÍSTICA DE GOBERNANZA: GOBIERNO EN RED - CATEGORÍA GESTIÓN _____	114
7.2. CARACTERÍSTICA DE GOBERNANZA: GOBIERNO EN RED - CATEGORÍA ALIANZAS _____	126
7.3. CARACTERÍSTICA DE GOBERNANZA: GOBIERNO EN RED - CATEGORÍA INTERNACIONALIZACIÓN ____	127
7.4. CARACTERÍSTICA DE GOBERNANZA: GOBIERNO EN RED - CATEGORÍA FINANCIAMIENTO _____	128
7.5. CARACTERÍSTICA DE GOBERNANZA: NUEVO ARTE DE GOBERNAR - CATEGORÍA CULTURA ORGANIZACIONAL _____	128
7.6. CARACTERÍSTICA DE GOBERNANZA: NUEVO ARTE DE GOBERNAR - CATEGORÍA APRENDIZAJE ____	129
7.7. CARACTERÍSTICA DE GOBERNANZA: REGIONES Y CIUDADES COMO ESPACIOS VITALES PARA GOBERNAR - CATEGORÍA ARTICULACIÓN _____	133
7.8. CARACTERÍSTICA DE GOBERNANZA: NUEVAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN - CATEGORÍA MARKETING	134
<u>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</u>	<u>136</u>
CONCLUSIONES _____	136
RECOMENDACIONES _____	138
<u>ANEXOS</u>	<u>141</u>
ANEXO 1: GLOSARIO _____	141
ANEXO 2: CUESTIONARIOS APLICADOS EN LAS ENTREVISTAS _____	147
<u>REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS</u>	<u>153</u>
<u>INDICE DE ILUSTRACIONES</u>	<u>173</u>
<u>INDICE DE TABLAS</u>	<u>174</u>

INTRODUCCIÓN

Durante el Foro Asociatividad Territorial y Gestión del Desarrollo, organizado por el Departamento Nacional de Planeación (en adelante DNP) y la Escuela Superior de Administración Pública (en adelante ESAP) realizado en mayo de 2015, donde se buscaba contribuir al intercambio de buenas prácticas y a la generación de conocimientos sobre este tema; el Alcalde de Puerto Leguizamo (Putumayo) mencionó lo siguiente en su intervención: ...la asociatividad territorial es la forma que he encontrado de hacer gestión para mi territorio porque el presupuesto del municipio ya viene comprometido y no se puede hacer nada más que pagar nómina (DNP, 2015).

Este hecho fue el detonante para desarrollar este trabajo de grado porque esa frase provocó la reflexión sobre dos (2) aspectos de la Administración Pública. El primero de ellos, tiene que ver con los recursos que efectivamente están comprometidos con las proyecciones presupuestales para la siguiente vigencia que de facto establecen la destinación específica de los recursos; lo cual se vuelve más crítico cuando hay cambios de administración cada cuatro (4) años.

El segundo aspecto se relaciona con la encrucijada en que se encuentran los mandatarios locales cuando se enfrentan a necesidades crecientes versus la falta de recursos. Contradictoriamente, este es un problema latente pero a la vez, es una oportunidad porque es en ese momento cuando se da la transformación de servidor público en gestor público; ya que ello implica la búsqueda de alternativas para cumplir los compromisos del Programa de Gobierno y a la vez, lograr las metas de su Plan de Desarrollo Municipal (en adelante PDM).

Una de esas alternativas es la Asociatividad Territorial (en adelante AT) que implica un importante cambio en la perspectiva de la administración pública. Estas nuevas ideas llevan implícito un sistema que se interesa por los resultados con impacto en la sociedad, que reclama mayor flexibilidad y responsabilidad institucional y obliga a tomar decisiones sobre el futuro de las Entidades Territoriales y de la Administración Pública como tal, ya que requiere de cambios de modelos que permitan mayor concentración en la calidad y en la efectividad de la

gestión pública.

En ese sentido, tradicionalmente se habla de asociatividad para referirse a la unión de empresarios privados con miras a promocionar sus bienes o productos en el mercado. Pero también existe la Asociatividad Territorial como aquellos procesos colaborativos donde las Entidades Territoriales de Colombia (municipios, departamentos, territorios indígenas y regiones) acuerdan propósitos, objetivos y estrategias comunes para su desarrollo.

Por otro lado, es importante tener en cuenta las diferentes denominaciones que se le da a la Asociatividad Territorial en la literatura Latinoamérica. Como lo mencionan Arias, Retamal y Ramos (2018), la Asociatividad Territorial es también conocida como cooperación inter-municipal, acuerdos locales, consorcios públicos, asociativismo municipal, esquemas asociativos y para efectos de este documento, se hablará de Asociatividad Territorial para referirse a esas formas de cooperación horizontal.

En consecuencia, este documento permite un acercamiento al tema de Asociatividad Territorial visto desde la Administración Pública. En la revisión bibliográfica y experimental desde el 2011 se encuentra que los análisis sobre este apasionante tema se han obtenido desde las perspectivas del derecho, la economía e incluso de la sociología mientras que la Administración Pública se ha ocupado poco de un tema que se configura como una gran herramienta para el ejercicio profesional en todo el territorio colombiano.

El documento se encuentra diseñado por dos (2) grandes partes: La primera se refiere a los aspectos teóricos y metodológicos como son la definición del problema, los objetivos, el marco de referencia y el diseño metodológico mientras que la segunda parte se ocupa de los Resultados de los Procesos de Asociatividad Territorial (en adelante PAT) subdivida en dos (2) grandes componentes, por un lado, las experiencias europeas y latinoamericanas y por otro, la Asociatividad Territorial en Colombia donde se parte de la síntesis de ordenamiento territorial en el país para luego abordar los lineamientos generales de Asociatividad Territorial en Colombia y finalmente, el balance de la Asociatividad Territorial que incluye la identificación de aprendizajes, en términos de lecciones aprendidas y buenas prácticas, para

fortalecer la cultura de la Asociatividad Territorial en Colombia.

El contenido se complementa con dos (2) anexos. El primero se refiere al conjunto de conceptos utilizados dentro del trabajo de grado y que son indispensables para entender el tema de Asociatividad Territorial y el segundo contiene el cuestionario aplicado tanto a los Alcaldes como a los Directores o Personal Ejecutivo de los diferentes Procesos Asociativos analizados en este trabajo de grado.

Por último, es importante mencionar que la definición de la Región Centro – Oriente tomada como caso de estudio, corresponde al modelo de regionalización definido para el Sistema General de Regalías (en adelante SGR) en Colombia, adoptado mediante la Ley 1530 de 2012 y reglamentado mediante el Acuerdo 045 de 2017 por la Comisión General de Regalías y que está conformada por las Entidades Territoriales de Bogotá, D.C., Cundinamarca, Boyacá, Santander y Norte de Santander.

PRIMERA PARTE: ASPECTOS TEORICOS Y METODOLOGICOS

La primera parte de este ejercicio muestra los argumentos que soportan la necesidad de estudiar la Asociatividad Territorial como uno de los temas para la Administración Pública colombiana para el periodo 2011 - 2018. De esta manera, el capítulo aborda la definición del problema, los objetivos, el marco de referencia y el diseño metodológico de la Asociatividad Territorial en Colombia.

1. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

En todo proceso investigativo, es necesario identificar el problema que para el tema de Asociatividad Territorial en Colombia está conformado por los aspectos que se muestran a continuación:

1.1. Planteamiento del problema

Uno de los fenómenos que influyen directamente en el ejercicio de la Administración Pública es el crecimiento poblacional. La ONU (1987) a través del Informe Brundtland señalaba:

La aceleración del crecimiento de la población en el Tercer Mundo y la disminución de los niveles de natalidad en los países industrializados modifican radicalmente las pautas de distribución de edad...superior a dos hijos por pareja...las previsiones de las Naciones Unidas a largo plazo muestran que a nivel global:

- si en el año 2010 se alcanza el nivel de natalidad de reemplazamiento, en el año 2060 la población global se estabilizará en 7.700 millones;
- si ese nivel se alcanza en el año 2035, la población se estabilizará en 10.200 millones en el 2095;
- no obstante, si esa tasa se alcanza únicamente en el año 2065, la población

global en el año 2100 sería de 14.200 millones (p.p. 129-130)

Lo anterior fue superado ampliamente por la realidad. Las Naciones Unidas (2020) a través de la CEPAL ajustó los cálculos y estimó que para el año 2050 la población en el planeta será de 9.700 millones de habitantes; es decir, el fenómeno poblacional se anticipó y obligó a pensar sobre las funciones y capacidades de los Estados¹ y sus diferentes niveles de Gobierno para mejorar la calidad de vida de la población. Ello significó la presencia de necesidades cada vez más apremiantes ya que si bien en comunidades pequeñas prevalecen las necesidades de alimentación, vivienda y vestuario, en sociedades más grandes aparecen demandas por servicios como la recreación, el uso de tecnologías o incluso los derechos en diversidad de géneros.

Por otro lado, la globalización conllevó cambios profundos en la economía en los años 80's. La expansión de las teorías económicas neoliberales fundamentadas en el mercado, unidas a las políticas de disminución del tamaño de los gobiernos y la desaparición de fronteras, disminuyeron la importancia del desarrollo e hicieron perder su enfoque de

¹ Bobbio (2006, p.p. 176-181) analiza las funciones del Estado y recuerda que existe la visión positiva del Estado, liderada por Aristóteles y Platón, que lo señala como una entidad cuya tarea consiste en apoyar el desarrollo de las facultades humanas, el progreso civil y el desarrollo gradual de las instituciones estatales; por otro lado, se encuentra la concepción negativa del Estado, matizada por ideas religiosas para enfrentar el pecado mediante el miedo y por miradas pesimistas como la frase de Hobbes: “el hombre es lobo para el hombre” o las enseñanzas de Maquiavelo donde la tarea del Estado se centra en la fuerza pública y el recaudo de impuestos para sostener esa fuerza pública.

Continúa Bobbio (2006, 182-183) diciendo que en estadios posteriores, se aprecian nuevas formas de sociedad con funciones claras para el Estado y el Gobierno. La sociedad de libre mercado que Engels denominó civilización caracterizada por la división del trabajo, el intercambio y la producción mercantil donde los economistas clásicos indicaban la intervención mínima del Estado y del Gobierno en los temas de defensa externa, orden interno y ejecución de trabajos públicos; más adelante, aparece la visión anglosajona de socialismo corporativo (guild-socialism) que diferencia la descentralización funcional de la descentralización territorial donde la tarea del Estado y del Gobierno será la de coordinador de los grupos funcionales, económicos y culturales.

En esta misma línea de pensamiento, García y Bolívar (2014, p.p. 134-135) hacen referencia a las funciones de los Estados Moderno y Social de Derecho. En el primer caso, el Estado Moderno concentra las funciones de defensa permanente, justicia y hacienda mientras que el Estado Social de Derecho avanza hacia tareas de seguridad social, democratización de la actividad pública y condiciones laborales; lo cual en resumen se puede decir que la esencia del Estado es el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad y la tranquilidad de sus pobladores.

pensamiento a mediano y largo plazo y a su vez, aumentaron las desigualdades e inequidades² sociales en temas como ingresos, vivienda, salud, educación, saneamiento básico, entre otros.

Así mismo, desde la década de los 70's, los Gobiernos se han visto inmersos en rápidos cambios que los obligan a identificar, analizar y adaptarse a las nuevas y complejas realidades. A nivel internacional se destaca el aumento de la población, los procesos de urbanización, los avances tecnológicos y el mismo proceso de globalización mientras que a nivel nacional tienen relevancia los fenómenos de dispersión poblacional urbana y rural, procesos de conurbación, explotación y exportación de los recursos naturales, pobreza, conectividad territorial y conflicto armado interno.

En ese contexto, el deseo de la sociedad civil es sentir la cercanía y apoyo del Gobierno en el proceso de mejora de su calidad de vida. En este escenario surge el problema central objeto de este documento que consiste en una débil cultura de Asociatividad Territorial en Colombia cuyas causas se relacionan con:

En primer lugar, la desarticulación entre los diferentes niveles de Gobierno se refiere a la falta de un lenguaje unificado en la coordinación y acción cuando se llega al Territorio. El inadecuado conocimiento de las particularidades territoriales para orientar y ejecutar políticas públicas, unido a la falta de información clara y oportuna para la toma de decisiones; expresan la ausencia del trabajo articulado entre las entidades territoriales, pues si bien muchos municipios se encuentran geográficamente cerca, prefieren actuar individualmente y evitan pensar el territorio de manera colectiva, regional y a largo plazo para identificar oportunidades que les permitan atender sus necesidades de manera colaborativa.

² Tunnermann & Bernheim (2002) y Campbell (2002) citados por Materón (2016, pág. 121) permiten reflexionar sobre el carácter ético de la igualdad y el carácter político de la equidad. En el primer caso, la igualdad se entiende desde una situación de interrelación, especialmente en la convivencia y por ello, todas las constituciones políticas señalan que los seres humanos son iguales sin interesar el sexo, raza, edad, religión, etc, en la búsqueda de un trato justo y de respeto desde lo individual a lo colectivo. En el segundo caso, la equidad se mira desde la justicia en términos de igualdad y mérito; es decir, en la adjudicación y redistribución de recursos, beneficios y cargas pero también en condiciones de valoración e igualdad para mejorar las condiciones de vida de las personas.

En segundo lugar, se identifican los vacíos legales sobre Asociatividad Territorial para el periodo 2011 - 2018. (estos vacíos habría que revisarlo a la luz de las formas existentes legalmente y sus experiencias) Son evidentes las indefiniciones de funciones y competencias entre las Entidades Territoriales y más aún cuando se trata de la Asociatividad Territorial, ya que se presenta confusión no sólo en los requisitos de conformación de los Esquemas Asociativos Territoriales y derivado de ello, si el resultado del proceso será otra Entidad Pública o tendrá otro tipo de figura jurídica; por otro lado, se presenta incertidumbre sobre su funcionamiento y las competencias que estarían autorizados para asumir; así como, en su financiación y liquidación cuando así lo determinen las Entidades Territoriales asociadas y ahora se agrega su aplicación a los municipios incluidos en los Acuerdos de Paz firmados en La Habana (Cuba)³.

De acuerdo con lo señalado por el DNP (2016), se presentan las siguientes situaciones particulares:

El artículo 17 de la Ley 1454 de 2011 señala que las asociaciones de departamentos, las provincias y las asociaciones de distritos y de municipios son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman.

Es decir, excluye del otorgamiento de personería jurídica a las regiones administrativas y de planificación, las regiones de planeación y gestión y las áreas metropolitanas.

Respecto de las áreas metropolitanas, es preciso señalar, sin embargo, que el artículo 3 de la Ley 1625 de 2013 dispone, de manera explícita, que estas entidades

³ La Ley 1955 de 2019 del PND 2018-2022 incluyó varios aspectos para reglamentar en el tema de Asociatividad Territorial. Ellos se relacionan con el registro formal de esquemas asociativos para poder presentar proyectos a financiar con regalías y ser ejecutores (art. 249), la posibilidad de firmar pactos territoriales y funcionales (art. 250) y hacer inversiones en jurisdicciones diferentes para proyectos de impacto regional junto con cooperación horizontal (art. 251).

En la actualidad, el primer punto se toca en el Decreto 1033 de 2021 (Presidencia de la República, 2021) pero surgen nuevos aspectos de análisis legal como el Plan Estratégico de Mediano Plazo exigido para su conformación o el apoyo financiero gubernamental, ya que cuando se habla del patrimonio, se señala que el funcionamiento del Esquema Asociativo no genera cargos para el presupuesto general de la nación, el sistema general de regalías o el sistema general de participaciones.

están dotadas de personería jurídica de derecho público, autonomía administrativa, patrimonio propio, autoridad y régimen administrativo y fiscal especial. (P. 15).

Por otro lado, y en relación con el régimen de personal de los esquemas asociativos, el DNP (2016) menciona:

...el artículo 2, numeral 2, de la Ley 80 de 1993 dispone, de manera textual, lo siguiente:

2. Se denominan servidores públicos:

a) Las personas naturales que prestan sus servicios dependientes a los organismos y entidades de que trata este artículo, con excepción de las asociaciones y fundaciones de participación mixta en las cuales dicha denominación se predicará exclusivamente de sus representantes legales y de los funcionarios de los niveles directivo, asesor o ejecutivo o sus equivalentes en quienes se delegue la celebración de contratos en representación de aquéllas. (Se resalta.)

Conforme con la disposición transcrita, para efectos contractuales, en los esquemas asociativos, la denominación de servidores públicos se predicará exclusivamente de sus representantes legales y de los funcionarios de los niveles directivo, asesor o ejecutivo o sus equivalentes en quienes se delegue la celebración de contratos en representación de aquéllas. (Pág. 19).

Un aspecto adicional relacionado con temas jurídicos se relaciona con la expedición de normatividad reglamentaria parcial. Esto significa que dentro del proceso de maduración de Esquemas Asociativos, el Gobierno Nacional ha concentrado su atención en algunas formas de asociatividad como las Asociaciones de Municipios con la Ley 134 de 1994, las Areas Metropolitanas mediante la Ley 1625 de 2013 y las Regiones Administrativas de Planificación (RAP) mediante la Ley 1962 de 2019; dejando por fuera las Provincias Administrativas y de Planificación, las Regiones de Planificación y Gestión, las Asociaciones de Corporaciones Autónomas, entre otras.

Así mismo, el Gobierno de Colombia no ha definido el sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación de los Esquemas Asociativos Territoriales (EAT). Este aspecto es interesante en la medida que los EAT manejaran recursos públicos de las entidades territoriales que los conforman sólo que bajo una nueva figura jurídica que no es propiamente una entidad pública y por tanto, está por definir no sólo la forma de revisar la gestión sino las responsabilidades derivadas de ello como lo establece la Ley 617 de 2000 (Congreso de la República, 2000).

En tercer lugar, la centralización de las decisiones públicas afecta la Asociatividad Territorial. Los Gobiernos locales, especialmente los municipios de quinta y sexta categoría, son considerados como hijos menores sin capacidad de decisión y son reemplazados por los Gobiernos central y departamental tanto en la definición de sus necesidades como en la cantidad de recursos para obtener mejoras en la calidad de vida de su población; por ejemplo, en la actualidad no se han podido pronunciar sobre los procesos de reinserción de excombatientes de la guerrilla o la inversión en atención de inmigrantes en sus territorios porque son lineamientos de obligatorio cumplimiento y que obviamente se atenderían de mejor forma mediante la Asociatividad Territorial porque son problemas que afectan a un grupo de municipios y se atenderían mejor cuando se coordinan las actividades entre los actores directamente involucrados.

En cuarto lugar, la planeación en Colombia ha pasado desde la absoluta centralización hasta los intentos de descentralización y en ese camino, ha surgido la sectorialización que ha afectado más que beneficiado a los Gobiernos Locales. En Colombia ha hecho carrera el enfoque sectorial de desarrollo en el diseño y operación de políticas públicas porque desde el Gobierno central se han impartido directrices fragmentadas en cada uno de los 24 sectores administrativos para establecer objetivos y metas que alcanzan 10 o más años de vigencia; lo cual ha puesto a los Gobiernos locales en la encrucijada de decidir si prioriza dentro de su Plan de Desarrollo las necesidades de su comunidad o las metas sectoriales en educación, salud, seguridad y otros temas, exigidas por el Gobierno central; impidiendo con ello, el trabajo colaborativo entre entidades territoriales, propio de la Asociatividad Territorial.

Por último, se encuentra el escaso apoyo del Gobierno central y departamental a los procesos de Asociatividad Territorial. Si bien la Constitución Política de Colombia de 1991 en su artículo 285 plantea la posibilidad de la división territorial para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado como mecanismo para otorgar mayor autonomía a las entidades territoriales y mejorar su capacidad de gestión; el impulso, respaldo y control de los procesos de Asociatividad Territorial han estado abandonados y no cuentan con asignación de recursos para facilitar su funcionamiento y sostenimiento; lo cual se profundiza con la costumbre de los diferentes niveles de Gobierno de actuar individualmente frente a las necesidades sociales, lo que va en contravía de la solidaridad y colaboración que caracterizan el bien común para mejorar la calidad de vida de la población.

Los fenómenos anteriores traen como consecuencia la crisis de capacidades institucionales de las Entidades Territoriales. De acuerdo con Fukuyama (2004), las bajas capacidades institucionales sólo son reflejo de la inflexibilidad de las organizaciones gubernamentales para adecuarse a los cambios internos y externos de la misma organización lo que va en contravía del capital social, entendido como la posibilidad que tiene cada persona para compartir sus conocimientos y hacer que la Administración Pública aprehenda y se vuelva resiliente a las condiciones del medio ambiente; ya que cuando se observa la práctica de la Administración Pública en los territorios colombianos, se notan las diferencias de los equipos de trabajo comprometidos con su labor frente a aquellos que manifiestan apatía en su rol de servidores públicos; lo cual tiene efectos institucionales a nivel de gestión y competitividad de las organizaciones públicas porque se aleja de la esencia colaborativa de la Asociatividad Territorial.

Otra consecuencia son las asimetrías o desigualdades territoriales⁴. En el caso de

⁴ Piketty (2014, p. 344) ilustra esta mirada económica del desarrollo con el análisis de la concentración del ingreso en las personas que reciben elevadas remuneraciones en diversos países del mundo. Es interesante observar crecimientos parecidos en la concentración del ingreso en países tan disímiles como Estados Unidos – Colombia con el 20% mientras que Sudáfrica y Argentina presentan un porcentaje entre el 16% al 18%; lo cual confirma que la inequidad y la desigualdad se refleja en cualquier tipo de país.

Por otro lado, Nicolini (2013) analiza las desigualdades e inequidades en la Unión Europea y Brasil. El autor concluye que la Unión Europea pasa por la gran dificultad de distribución de recursos, debido a la entrada de países a la organización con ingresos más bajos que el conjunto de la Unión, provocando que la toma de decisiones se vea afectada por el esquema de financiación y los largos procesos de contratación para apoyar el

Colombia, las desigualdades territoriales se reflejan especialmente en las zonas rurales como lo señala Estrada (2015):

Los territorios rurales de Colombia se caracterizan por los altos niveles de pobreza, la dispersión de la población, la concentración de los medios de producción, así como por la baja provisión de bienes y servicios públicos, la baja conectividad – en vías y comunicaciones – y también ha sido el escenario con el cual sus habitantes han vivido las expresiones más crudas del conflicto armado – despojo de tierras, desplazamientos, masacres, desapariciones, entre otras. (p. 133).

1.2. Delimitación del objeto de estudio

El tema que se aborda es el análisis de los Procesos de Asociatividad Territorial para el periodo 2011 – 2018, a partir del estudio de caso en la Región Centro Oriente de Colombia definida por el Sistema General de Regalías y conformada por los departamentos de

bienestar de esos territorios. En el caso de Brasil, muestra la relación que existe entre la población y el aporte de la región al PIB; es decir, durante el 2010 la región norte – noreste que tiene el 36% de la población aportó el 18.8% del PIB mientras que la región Sur-Sureste que reúne el 60% de la población, generó el 71.9% del PIB; lo cual demuestra la distribución desigual de la riqueza en dichos territorios.

En el caso de latinoamérica, Sánchez-Torres (2017, p.p. 141-149) señala que Colombia se muestra como uno de los países con mayor desigualdad en el ingreso. Mientras que Caquetá y Chocó tienen el 1,4% de la población, su ingreso es menos del 1%; en el otro extremo se encuentran Bogotá con el 16,9% de la población y el 28,3% del ingreso y Antioquia con el 12,8% de la población y el 15,2% del ingreso que muestran la desigualdad territorial al interior del país.

Molano y Zarama (2015, pp. 18 - 19) señalan que esas diferencias también se pueden observar en las fronteras colombianas. Las fronteras terrestres y marítimas son espacios per se periféricos y sus habitantes se relacionan mejor con el gobierno y el mercado vecinos que con los gobiernos nacionales lo que genera asimetrías en la posibilidad de acceder a bienes y/o servicios a ambos lados de la frontera y evidencia la dificultad de las instituciones formales para atender las realidades particulares en esos espacios complejos.

Así mismo, el Papa Francisco (2017, p. 46) menciona que un aspecto oculto de la desigualdad e inequidad social del desarrollo económico lo constituye la afectación de los excluidos o marginados. Un ejemplo de este fenómeno se manifiesta concretamente en el deterioro de las condiciones de vida de la comunidad afroamericana y la inmigración latina en los Estados Unidos (Obama, 2018, pp. 298-320); lo cual es sólo un reflejo de lo que sucede en gran parte del planeta, y particularmente en las grandes ciudades, donde se identifican barrios pobres con personas con pocos o nulos ingresos; lo cual los obliga a ubicarse en edificios abandonados del centro de las ciudades o en las periferias de la ciudad donde no existen siquiera servicios públicos, con las consecuentes secuelas psicológicas de soledad y marginación.

Cundinamarca, Boyacá, Santander y Norte de Santander y Bogotá, D.C.

1.3. Preguntas de Investigación o sistematización del problema

¿Cuál es el estado actual de los Procesos de Asociatividad Territorial en Colombia?

¿De qué manera se manifiesta la gobernanza en la Asociatividad Territorial en Colombia?

¿De qué manera las dinámicas culturales y políticas los fundamentos teóricos actuales permiten formar una cultura de la Asociatividad Territorial en Colombia?

1.4. Hipótesis

El fortalecimiento de la Asociatividad Territorial permite transformar el trabajo colaborativo y cooperativo entre Entidades Territoriales que reflejan la modernización de la gestión pública hacia un enfoque integral, regional y de largo plazo.

2. OBJETIVOS

2.1. Objetivo General

Determinar elementos para el desarrollo y fortalecimiento de los Procesos de Asociatividad Territorial en Colombia, que permitan enriquecer la Administración Pública colombiana, a partir del estudio de caso en la Región Centro – Oriente de Colombia para el periodo 2011 – 2018.

2.2. Objetivos Específicos

Examinar la Asociatividad Territorial en Colombia a la luz de la Gobernanza como modelo contemporáneo de Gestión Pública.

Elaborar un balance de la situación de los Procesos de Asociatividad Territorial en la Región Centro – Oriente de Colombia para el periodo 2011 a 2018.

3. MARCO DE REFERENCIA

El fundamento conceptual y teórico sobre el que se sustenta el trabajo de grado es lo que Ladrón de Guevara (1978) denomina marco de referencia para indicar la base conceptual en que se apoya una investigación y que se traduce en signos y símbolos dotados de cierta valoración dentro de las proposiciones y dentro de la estructura misma de los documentos.

El capítulo se encuentra conformado por tres (3) apartes: el primero contiene el estado del arte, el segundo se refiere al marco teórico con el cual se relaciona la Asociatividad Territorial y el tercero, el marco conceptual de la gobernanza para examinar su aplicación en la Asociatividad Territorial en Colombia.

3.1. Estado del Arte de la Asociatividad Territorial

Analizar el estado del arte de acuerdo con Torres (2018) busca responder a la pregunta: ¿En qué estado se encuentra la investigación hoy en día sobre el tema que se está explorando?

El tema de Asociatividad Territorial ha tenido diversos análisis para los contextos europeo, latinoamericano y colombiano.

A nivel europeo, se destaca el trabajo de la Dra. Giorgia Pavani (2007), citada por Estupiñán y Restrepo (2013), quien realiza un análisis comparado de las experiencias en estados federales y unitarios. En el primer caso, hace referencia a la experiencia inglesa y sus particularidades como economía capitalista que permite al ciudadano, la libertad de escoger el proveedor de bienes y servicios mientras que en el segundo caso, aborda las experiencias de Italia y Francia en relación con las formas de asociación y colaboración.

Un aspecto interesante de su estudio consiste en las formas de intervención funcionales y estructurales en los entes locales. Aclara Pavani que en lo funcional se trata de colaboraciones organizativas y de gestión mientras que lo estructural se refiere a

reorganizaciones del Gobierno Local que afectan la autonomía local.

De esta manera, Europa hace un esfuerzo en lo estructural para adoptar fusiones debido a la extrema división del territorio en países como Italia, Alemania, Francia, Reino Unido y Portugal que permitan reducir el gasto público o enfrentar crisis económicas.

Como alternativa de las fusiones se encuentran las formas de cooperación, referidas a las relaciones para compartir funciones o estructuras entre las Entidades Territoriales interesadas. La cooperación se escoge para racionalizar las funciones administrativas, facilitar posibles fusiones o aplicar eficiencia a la acción pública y el mecanismo utilizado ha sido la conformación de entidades de derecho privado como las Asociaciones de Municipios; mientras que la regulación de esas formas de cooperación depende del modelo de descentralización, ya que en los Estados Federales la competencia es de los Estados miembros mientras que en los Estados Regionales como España e Italia, la competencia es del Gobierno Central y los Gobiernos Regionales.

También es de resaltar, el trabajo del Dr. Angelo Rinella y la Dra. Valentina Cardinale, contenido en Estupiñan y Restrepo (2013), quienes hacen un análisis del principio de subsidiariedad que debe ser incluido en la Asociatividad Territorial y su aplicación en los casos de estados federales como Alemania, Suiza, Austria y el Estado Unitario como Francia. El principio de subsidiariedad tiene dos (2) fines para acercar los gobernantes a los gobernados: vigilar la autonomía y aplicar la solidaridad y colaboración; lo que conlleva a analizar la relación de los individuos con sus comunidades; la eficacia de esa relación y el tipo de receptores de la subsidiariedad.

De esta forma, el principio de subsidiariedad se manifiesta según el tipo de Estado. En el caso de los gobiernos federales, las competencias son distribuidas entre la confederación y los Estados miembros donde los conflictos son revisados en espacios de mediación y negociación en ambientes marcados por la solidaridad, la colaboración y la cooperación y los entes territoriales tienen autonomía y propia administración.

Por su parte los Estados Unitarios aplican la descentralización administrativa. En el caso de Francia, se definen claramente las entidades territoriales como son los municipios, departamentos, regiones, entidades con estatuto particular y entidades de ultramar; las cuales son creadas por Ley y ellas pueden regular los asuntos de su propia competencia y donde los temas nacionales o aquellos que según las normas no se puedan asignar a los entes territoriales se asignan a las instituciones centrales que refleja la participación de los Gobiernos Locales en la modernización del Estado mediante la eficiencia, transparencia y democracia.

Estupiñan y Restrepo (2013) incluyen a la Dra. María Zambonino Pulito quien aborda la regulación jurídica de la Asociatividad Territorial en el Estado Español. El punto central de su análisis se encuentra en la aplicación del principio de cooperación en la Administración Pública, entendida como una relación de igualdad y voluntaria entre entidades que desean colaborar, a diferencia de la coordinación que muestra una relación de jerarquía donde incluso puede suceder que la entidad inferior resulte obligada por la superior.

Así mismo, Zambonino argumenta que como deber del Estado está el hecho de establecer mínimos normativos para garantizar la unidad del ordenamiento, enfocado en afianzar el interés general. En este sentido, las administraciones locales, las administraciones del Estado y las comunidades autónomas pueden elegir conformar consorcios de naturaleza pública con personería jurídica para prestar un servicio o cumplir una función de interés público o pueden escoger la opción de una sociedad mercantil para prestar servicios técnicos a la Administración Pública pero en ambos casos, el medio que inicia todo el proceso es el convenio de colaboración.

Por otro lado, el Dr. Jerónimo Sierra Díaz, contenido en Estupiñan y Restrepo (2013), aborda la cooperación transfronteriza con base en la experiencia europea. Dicha cooperación es el resultado de la dinámica de la globalización en virtud de la proximidad, la vecindad, la interdependencia y el sentido nacionalista; lo cual obliga a la colaboración de entidades regionales o locales de dos o más Estados.

Este escrito resalta las formas de cooperación entre Estados cuando los asuntos de

interés público traspasan los límites físicos entre países para convertirse en líneas de trabajo conjunto como son la seguridad, el medio ambiente, la infraestructura, el empleo, la salud o el ordenamiento del territorio.

Para el caso europeo, el autor hace un recorrido histórico que muestra los diversos intentos de cooperación transfronteriza en ese espacio. Inicia en 1952 con el Consejo Nórdico, la Euroregio entre Alemania y Holanda; la Regio Basilensis en 1963 entre Alemania, Francia y Suiza; la Convención de Madrid y la Carta de Autonomía Local en 1985; la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas en 1985 y los Programas Interreg del Tratado de Maastrich para la cohesión social y el equilibrio regional entre 1990 y 2013 para cerrar con la Agrupación Europea de Cooperación Territorial donde los Estados miembros pueden ejecutar proyectos de cooperación sin la presencia de la Unión Europea.

Más recientemente, el Dr. Filipe Teles (2016) abordó el análisis de los procesos de cooperación intermunicipal, especialmente en los temas de descentralización, gobernanza multinivel y gobernanza local; tomando como caso de estudio a Portugal.

El autor comenta que las principales razones por la cuales cooperan las entidades territoriales son: la escasez de recursos para atender las competencias asignadas, la transición del gobierno a la gobernanza mediante trabajo horizontal inter e intrasectorial, amalgamar modelos de competitividad para generar economías de escala; diversidad de formas de cooperación que se puede manifestar desde la privatización total hasta el amalgamiento o conjugación de estilos de dirección público-privados; el cumplimiento de funciones más allá de los límites físicos como son los servicios regionales y la inclusión del sector privado en los asuntos públicos.

En cuanto a los retos de la cooperación intermunicipal se pueden mencionar los siguientes: proveer servicios eficientemente, mejorar las capacidades de planeación, disponibilidad y calidad de los servicios; superar la desarticulación territorial y reducir costos, entre otros.

Así mismo, Teles recomienda tener en cuenta varios temas en el proceso de cooperación intermunicipal. Dentro de ellos, se mencionan las alternativas en el diseño de los arreglos institucionales, la obligatoriedad de las competencias, el propósito de cada municipio, la naturaleza de cada miembro y las áreas de cooperación.

Así mismo, el Dr. Daniel Cravacuore (2016) acerca al lector al concepto de asociativismo intermunicipal, formas y modalidades de gestión. El autor parte del hecho que el asociativismo municipal es la búsqueda de soluciones a problemas emergentes de jurisdicciones que no corresponden a la configuración territorial de los procesos sociales contemporáneos y por tanto, se hace necesario articular los gobiernos locales interconectados e interdependientes para ejecutar políticas públicas con coordinación horizontal pero sin relación de jerarquía entre ellas.

Un aspecto interesante que trae el Dr. Cravacuore es el de formas de las asociaciones intermunicipales. Para este autor, la primera forma es la mancomunidad que se crea para solucionar un problema o prestar un servicio que beneficie a todos los municipios miembros; el segundo es la comarca donde los integrantes fijan una agenda de intermunicipal para el desarrollo local y en función de la continuidad de los territorios; la tercera es la transfronteriza para enfrentar el alejamiento, la marginación y la separación de los territorios ubicados en los límites de los países; la cuarta es la metropolitana que muestra la unión del territorio funcional con la gestión para gobernar sistemas urbanos y la quinta son las redes de ciudades para generar economías de escala, intercambio de conocimientos y lobby político.

Más recientemente, la Dra. Liliana Estupiñan (2013) realiza un análisis jurídico sobre la Asociatividad Territorial en Colombia. Una idea central por la cual aborda este tema consiste en que mediante la Ley 1454 de 2011, Colombia como Estado Unitario antepone la Asociatividad Territorial a la descentralización y su aplicación debe relacionarse con los principios contenidos en dicha norma; así como, con las diversas formas de creación y financiación.

La autora manifiesta que la Asociatividad Territorial ya estaba contemplada en la Constitución Nacional de 1886 y se reglamentaron a través del siglo XX. Las provincias se reglamentaron mediante el Acto legislativo 31 de 1910, la Ley 88 de 1910, el Código Político y Municipal de 1913 y la Ley 19 de 1958; las áreas metropolitanas fueron incluidas en el Acto Legislativo 1 de 1968, la Ley 61 de 1978 y el Decreto 3104 de 1979 y las asociaciones de municipios se contemplaron en la Ley 1 de 1975 como procesos voluntarios u obligatorios, el Decreto 1390 de 1976 que abordó la planeación, financiación y ejecución de obras; el Decreto 1333 de 1986 o Código de Régimen Municipal y la Ley 136 de 1994 que dejó únicamente las asociaciones de municipios voluntarias.

En un segundo momento, Estupiñán analiza el desarrollo de la Asociatividad Territorial a partir de la Constitución Política de 1991. Parte de los principios de unidad, autonomía y descentralización propios de los Estados Unitarios y donde existen los municipios, distritos, provincias y entidades territoriales indígenas a nivel local mientras que a nivel intermedio se encuentran los departamentos y regiones,

En el contexto posterior a 1991, se avanzó en la conformación de esquemas asociativos ordenados tanto en la Constitución Política como en la Ley 1454 de 2011 o Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT). Las áreas metropolitanas se mencionaron en el artículo 285 de la Constitución Política, en la Ley 1625 de 2013 y mediante la Ley 1454 de 2011 se les dio la posibilidad de convertirse en distritos, es decir, en entidades territoriales; las regiones administrativas y de planificación (RAP) se contemplan en el artículo constitucional 306 con la posibilidad de convertirse en regiones como entidades territoriales y en la Ley 1454 de 2011, artículo 19, se habla de regiones de planeación y gestión (RPG); las provincias administrativas y de planificación (PAP) aparecen en el artículo 16 de la Ley 1454 de 2011 y las asociaciones de municipios, mencionadas en la Ley 136 de 1994, se incluyen en el artículo 4 de la Ley 1551 de 2012.

Una de las conclusiones importantes de la autora es que la Ley 1454 de 2011 creó un nuevo ordenamiento territorial basado en el principio de Asociatividad Territorial en Colombia.

Más recientemente se han expedido normas que reglamentan temas de la Asociatividad Territorial en Colombia. En el caso de las regiones mencionadas en los artículos 306 y 307 de la Constitución Política de Colombia donde el primer artículo hace referencia a la posibilidad de unirse dos (2) o más departamentos para crear una Región Administrativa y de Planificación (RAP) y el segundo artículo, la posibilidad de convertirse la región en entidad territorial según los requisitos establecidos en la Ley 1454 de 2011 - LOOT; en consecuencia, se publicó la Ley 1962 de 2019 o Ley de Regiones que como lo señala Sanjuanelo (2021, p. 6) el constituyente primario apuesta por la permanencia de los departamentos hasta la institucionalización plena de las regiones en el mapa político administrativo; es decir, la entidad territorial denominada departamento estará vigente hasta que las regiones los reemplacen en las funciones de coordinación, complementariedad e intermediación, lo cual va en contra de la autonomía territorial y favorece la centralización política, ya que se limitan las posibilidades de su organización y financiamiento.

Otro caso lo constituye la Ley 2082 de 2021 referida a la creación de la categoría municipal de ciudades capitales. Particularmente llama la atención la delegación de competencias por parte de las Entidades Nacionales mencionada en el artículo 7, debido a que se abre la posibilidad de creación de esquemas asociativos por parte de las ciudades capitales y en ellos, se podrán delegar competencias; lo cual puede generar brechas territoriales más profundas porque esta nueva categoría municipal solamente incluye las capitales de departamento y los distritos con un manejo especial en materia de financiamiento por cargas adicionales como son el desplazamiento, desempleo, migraciones y fronteras; incluyendo los municipios que conformen su área metropolitana.

Por último, la Región Centro Oriente de Colombia para el periodo 2011 – 2018 presenta hechos muy particulares en Asociatividad Territorial. Por un lado, se evidencia una tendencia decreciente de las Asociaciones de Municipios ya que de 10 esquemas constituidos sólo cuatro (4) continúan vigentes; por otro, las Areas Metropolitanas están dentro de las más reconocidas en el país como son Bucaramanga y Cúcuta; en cuanto a Regiones Administrativas y Planificación, la RAPE Región Central es la más reconocida y sólida en el territorio nacional

y por el lado de Provincias Administrativas y de Planificación, las Provincias de Santander son las únicas en su género que muestran un dinamismo constante.

3.2. Marco Teórico

Abordar el tema de la Asociatividad Territorial implica, per se, un ejercicio de integración conceptual ya que existen fundamentos teóricos que unidos conforman una nueva unidad de análisis. Es por ello que en pro de dar un carácter integral (Betancourt, 2019, pág. 45) a la investigación, se identificó que la Asociatividad Territorial tiene relación directa con construcciones previas y básicas de conocimiento como son: Desarrollo, descentralización, ordenamiento territorial, Gestión Pública, Gobernabilidad y Gobernanza y Humanismo.

Este ejercicio tiene su razón de ser en que el Administrador Público debe entender el rol de las diferentes ciencias y cómo se mezclan las diferentes variables en el territorio para provocar dinámicas propias en la gestión pública y una de ellas es la Asociatividad Territorial.

3.2.1. Desarrollo

La Asociatividad Territorial se relaciona con el desarrollo en cuanto a la geopolítica del pensamiento (Palenzuela, 2009). Esta afirmación se refiere al hecho que los conceptos utilizados se corresponden con un tiempo y un espacio concreto; lo cual permite contextualizar las ideas y afirmaciones.

En consecuencia, el enfoque inicial del desarrollo en los años 50's se centró en el progreso (Saldias, 2016). Si bien los antecedentes se encuentran en los términos de riqueza, evolución y progreso propios de la economía liberal de los siglos XVII a XIX, en América Latina su impulso se dio en programas e instituciones de la CEPAL cuando se tomó el Producto Interno Bruto (PIB) como medida del desarrollo de un país.

Sin embargo, a partir de los años 80's, surgieron dos (2) modelos de desarrollo que marcaron profundamente el avance de los países y por ende, de la Asociatividad Territorial

como son el desarrollo sostenible y el desarrollo humano.

El desarrollo sostenible tiene su base en la Comisión Mundial del Medio Ambiente (ONU, 1987). Como bien lo señala la ONU, los grandes cambios del planeta en términos ambientales implica la cooperación de toda la humanidad para garantizar las condiciones necesarias de subsistencia para las futuras generaciones.

Lo anterior significa que la concepción de desarrollo sustentable, incorpora el análisis del intercambio de energía, materia e información en un territorio y su contexto (Nuno, 2011). Es decir, el desarrollo se estructura con el propósito de beneficio común, teniendo en cuenta la preservación del ambiente y la protección de los ecosistemas.

Es así como el cambio climático ha permitido tomar conciencia sobre la sobrevivencia de la especie humana como punto central del cambio social, local, nacional e internacional (Rondón, 2012, p.106). Así mismo, la preocupación mundial por la falta de agua ha obligado a los Gobiernos a diseñar mecanismos de carácter local como alternativas para enfrentar las amenazas para la existencia de la raza humana; ya que conlleva un efecto dominó como la falta de alimentos y por ende, la desaparición de fauna y flora fundamentales para la preservación de la especie.

Otro de los temas que han entrado a formar parte de la agenda pública es la gestión del riesgo ambiental. Ante las amenazas naturales y los riesgos asociados originados en el cambio climático, la Gobernanza Multinivel y por supuesto la Asociatividad Territorial, se han visto obligadas a abordar la mitigación del riesgo como una de sus políticas pero ampliada a la prevención del riesgo que permita el trabajo colaborativo entre las entidades territoriales.

Por otro lado, se encuentra el modelo de desarrollo que aplicó en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con los aportes de Amartya Sen sobre Desarrollo Humano que invita a considerar la igualdad para atender las necesidades de la población y garantizar un mejor modo de vida.

Actualmente, se abre paso el postdesarrollo como alternativa de pensamiento que incorpora aportes de la geografía, sociología, psicología, antropología, entre otras, como forma de ver las cosas de otra manera y desde otras culturas.

Por lo anterior, latinoamérica ha dado grandes pasos en la antropología del desarrollo y en los últimos años, del Buen Vivir o Sumak K'asay (Calderón, 2014) como propuesta étnica de postdesarrollo y donde lo más interesante de esta propuesta de desarrollo es su llamado a la convivencia ciudadana en armonía con la naturaleza.

Por último, es pertinente anotar los siguientes cuatro (4) principios que orientan el desarrollo de la convivencia social y la construcción de los pueblos como lo anota Francisco (2019) y que son perfectamente aplicables a la Asociatividad Territorial:

El tiempo es superior al espacio....Es cristalizar los procesos...Se trata de privilegiar las acciones que generan dinamismos nuevos en la sociedad e involucran a otras personas y grupos que las desarrollarán hasta que fructifiquen en importantes acontecimientos históricos...requiere tener presente el horizonte, asumir los procesos posibles y el camino largo.

La unidad prevalece sobre el conflicto. El conflicto no puede ser ignorado o disimulado...situarse ante el conflicto...resolverlo y transformarlo en el eslabón de un nuevo proceso.

La realidad es más importante que la idea. La realidad simplemente es, la idea se elabora. Entre las dos se debe instaurar un diálogo constante evitando que la idea termine separándose de la realidad. La idea - las elaboraciones conceptuales - está en función de la captación, la comprensión y la conducción de la realidad. La idea desconectada de la realidad origina idealismos y nominalismos ineficaces, que a lo sumo clasifican o definen pero no convocan.

El todo es superior a la parte... El todo es más que la parte, y también es más que la

mera suma de ellas...Siempre hay que ampliar la mirada para reconocer un bien mayor que nos beneficiará a todos..., es la totalidad de las personas en una sociedad que busca un bien común que verdaderamente incorpora a todos. (pp. 199 – 209).

De esta manera, la Asociatividad Territorial se nutre del cambio de visión del desarrollo y tiene unos postulados básicos. Los procesos asociativos se convierten en experiencias de transformación social donde se incorpora un sistema de vida con una estructura social basada en los principios fundamentales de armonía, complementariedad y autonomía según las particularidades histórico - culturales de cada territorio y donde se crean espacios de mejoramiento de las capacidades humanas.

3.2.2. Descentralización

A nivel latinoamericano, se resalta el trabajo del Dr. Sergio Boisier (2007) quien en su tesis de doctorado hace un análisis detenido de la región bio – bio para el periodo 1966 -2006 para luego analizar la descentralización territorial en Chile.

Con relación a la descentralización, Boisier invita a acudir a los escritos de Alexis de Tocqueville sobre la democracia y la descentralización como la forma más adecuada de organizarse. En este análisis se parte de la premisa que la soberanía reside en el pueblo y así las cosas, cada individuo es capaz de autogobernarse y el espacio colectivo donde actúa es la comuna donde todos participan y deciden por mayoría.

Así mismo, Boisier (2007, pág. 37) cita a Dennis Rondinelli quien sostiene que la descentralización desde el punto de vista político – administrativo se puede analizar así:

...la descentralización sería “la transferencia de responsabilidades de planificación, gerencia y recaudación y asignación de recursos, desde el gobierno central y sus agencias a unidades territoriales” y distingue cuatro formas principales o grados de descentralización: (i) desconcentración, (ii) delegación, (iii) devolución y (iv) privatización o regulación. (p. 37).

Según Boisier (2007, p. 39) la descentralización en América Latina obedece tanto al objetivo de legitimar la democracia como a la necesidad de adecuarse a las nuevas formas de acumulación e inserción internacional y las tendencias mundiales como la revolución científica y tecnológica, la reestructuración política y administrativa del Estado, la reivindicación de la participación y autogobierno y la tendencia a la privatización, contribuirían a crear escenarios favorables para ello.

Así mismo, Boisier diferencia entre formas de traspaso de competencias y formas de descentralización, así:

Tabla 1: Traspaso de competencias y formas de descentralización

Formas de traspaso de Competencias	Formas de Descentralización
Descentralización en los casos de traspaso de poder de decisión a organismos con personalidad jurídica, presupuesto y normas de funcionamiento propios.	Funcional: o “reconocimiento de competencias específicas o delimitadas a un solo sector de actividad” (incluida la privatización de empresas).
Desconcentración sería un traspaso de poder de decisión a un nivel determinado dentro de una organización sectorial	Territorial: o traspaso de poder decisional a órganos cuyo ámbito de actuación o cuya jurisdicción está constituido por un territorio o localidad, aclarando que tanto en este caso como el anterior los respectivos órganos mantienen dependencia jerárquica respecto al poder central.
Deslocalización el simple traslado de actividades productivas, de servicios o de administración, sin poder de decisión.	Política: cuando el cuerpo descentralizado se genera mediante procesos electorales que crea una nueva configuración político - administrativa, las competencias asignadas, los ingresos propios y las oportunidades de participación política.

Fuente: Boisier, Sergio (2007).

Los anteriores elementos conceptuales se validan en la práctica Europea y

latinoamericana. Para el caso de Europa, la descentralización ha fortalecido los gobiernos locales debido a que la mayoría de esos países son Estados liberales y por ende, se ha debilitado la soberanía de los Estados nacionales (Pavani y Delgado, 2006) mientras que en el caso de los procesos de planificación en latinoamérica, la descentralización ha sido un proceso difícil; ya que la crisis de la deuda de 1982 y la consecuente reducción en la inversión pública, hizo posible que se pensara en transferir la prestación de los servicios a los municipios y a privatizar empresas estatales en una clara tendencia hacia la asignación de recursos por medio del mercado.

De esta manera, la descentralización aparece para crear una nueva forma donde participan los sectores públicos, privados y sociales para reducir la pobreza, asegurar la equidad, crear condiciones para la competitividad y viabilizar la participación constructiva.

Los primeros intentos de descentralización⁵ en Colombia fueron medidas administrativas para enfrentar la ineficiencia gubernamental. La transferencia de responsabilidades a autoridades locales se denominó descentralización funcional u horizontal y a la vez, se practicó la descentralización territorial o vertical para fortalecer la lógica territorial frente a la sectorial y que fueron afectados en su esencia con las elecciones populares de gobiernos municipales y departamentales.

En síntesis, la descentralización genera las siguientes ventajas:

- Crea oportunidades para incrementar la participación y la representación ciudadana. Esto significa que el Gobierno abre espacios para que los pobladores puedan

⁵ Penagos (2003) considera que la descentralización se confunde con la desconcentración en Colombia. Dado que nuestro país es un Estado Unitario donde una forma de organización territorial es la desconcentración, entendida como la asignación de competencias en dependencias ubicadas fuera de la sede principal de la entidad administrativa; lo cual permite pensar que en Colombia no existe descentralización sino desconcentración como sería el caso de las localidades en Bogotá, D.C. (Duque, 2015). Así mismo, Penagos invita a reflexionar que no existen grados de descentralización sino formas de descentralización. Esto significa que la descentralización se puede aplicar en los ámbitos territorial, fiscal, administrativo y político.

articularse a los procesos de desarrollo y aporten iniciativas que favorezcan el medio ambiente.

- Da transparencia a las decisiones. El hecho que el Gobierno se acerque a la población permite tanto la participación como el control ciudadano sobre los asuntos públicos, lo que legitima los procesos de decisiones de Gestión Pública, especialmente aquellos que afectan la calidad de vida de las personas.
- Aprovecha la competencia y creatividad de instancias regionales, municipales y locales. Esto significa que las necesidades ambientales son asumidas con diferentes niveles de cooperación; ya que el compromiso con la existencia humana es una responsabilidad compartida de todos los gobiernos del país.

Este esquema de articulación de la planeación nacional con la regional permiten acercar el Estado a la sociedad civil y hace que los Gobiernos Locales se empoderen de su propio desarrollo bajo una mirada estratégica de largo plazo. Este esfuerzo es una práctica de los postulados del Buen Gobierno que busca generar un clima de confianza de la sociedad colombiana en las instituciones del Estado porque se encuentra debidamente informada de la gestión pública, ve la cercanía de las instituciones y siente la solución pronta y efectiva de sus necesidades.

De esta manera, es necesario que los mandatarios locales adopten estilos de Gobierno flexibles e innovadores donde el centro y fin de su accionar sea la población y donde intervienen actores públicos y actores de la sociedad civil; bajo un esquema de corresponsabilidad en los asuntos públicos, para facilitar la democratización de la gestión pública y la pluralidad en las decisiones públicas.

Como se puede observar, la descentralización está unida a la Asociatividad Territorial porque le permite concretar el trabajo colaborativo como una expresión de la autonomía local y coordinar acciones en el logro de objetivos y metas de interés común con un alto grado de participación y control social.

3.2.3. Ordenamiento Territorial

La Asociatividad Territorial se relaciona directamente con el ordenamiento territorial porque ella se practica en los espacios de cada Entidad Territorial y concretamente en las regiones colombianas reconocidas como entidades territoriales en la Constitución Política de 1991.

Tradicionalmente, el territorio había sido entendido como espacio físico (Haesberg, 2006) en una visión simplificada de la realidad, derivada de la preocupación por ordenar el territorio donde se asentaban las poblaciones pobres o excluidas. Sin embargo, el espacio físico no se puede separar del tiempo y la aparición de la dimensión temporal de los hechos llevó a la Asociatividad Territorial a la creación de escenarios de desarrollo que deben corresponder con un espacio y tiempo determinados según las circunstancias políticas, económicas, sociales, culturales y otras, que permiten el diseño de la misma sociedad y que a largo plazo dan identidad al territorio y facilitan u obstaculizan los procesos.

En esta tendencia lo fundamental es que el territorio toma importancia como espacio donde se ubican identidades, procesos y relaciones que los diferencian de otros espacios (Cabeza-Morales, 2015), (Camacho, 2010). En el trasfondo aparece el concepto de territorialidad que se concibe como los procesos de apropiación y construcción social por parte de las comunidades de un espacio determinado,..., de modo que sea posible visualizar determinadas rutas o enfoques que conduzcan al bienestar.

Así, Cabeza-Morales (2015) entiende la cohesión territorial como:

...referente encaminado a la integración de los territorios, a lo que se asocia el principio de coordinación que algunos autores denominan de “coherencia interna” y que tiene en cuenta las políticas, los imaginarios territoriales, las visiones de desarrollo y las relaciones con el ambiente, reconociendo la diversidad o heterogeneidad al interior de los territorios”. (p. 3).

Estos fenómenos permiten la construcción de la Asociatividad Territorial porque la cohesión permite la construcción de nuevas realidades o imaginarios sociales y la integración de territorios que superan los límites geográficos y da origen a formas de gobernanza a diferentes escalas, denominada gobernanza multinivel, con énfasis en la cooperación y donde se concretan las herramientas de complementariedad, subsidiariedad y concurrencia, contenidas en nuestras normas colombianas.

De esta manera, la organización del territorio implica una dinámica espacial específica (Le Bourlegat, 2004). Como se dijo anteriormente, el territorio se da en un espacio y tiempo determinados que contienen elementos simbólicos que caracterizan y dimensionan el lugar porque reflejan la forma de pensar de sus habitantes y que en algunos casos pueden ser expresiones sagradas.

En consecuencia, las sociedades se encuentran organizadas por numerosas formas de territorio (Cervo, 2010). Las relaciones espacio - temporales crean significados y construyen identidades cuya característica principal es que son dinámicas porque dependen de enfoques subjetivos tanto individuales como colectivos de pertenencia a un territorio concreto.

En este punto es prudente recordar la Teoría de la Modernización Social de Gino Germani, citado por Boisier (2007), de la siguiente manera:

La ausencia de integración interna planteada por la teoría de la modernización social sería interpretada a través de tres lecturas: la falta de integración física interna (ausencia de vías de transporte), a todas luces evidente, la falta de integración económica interna (prevalencia de mercados locales y ausencia de un mercado nacional) y, la falta de integración socio-política (ausencia de una institucionalidad nacional, y de un marco valórico nacional) Para corregir esta barrera estructural, considerada de elevada importancia, la propuesta planteaba la conveniencia de reemplazar la vieja geografía política interna, herencia colonial, por una nueva partición del territorio nacional: la regionalización.” (p. 27).

Dado que no existe un modelo único de regionalización⁶, Boisier (2007, p. 45) retoma los criterios que Germani considera para contribuir a estructurar con cierta lógica una propuesta de regionalización, de la siguiente manera:

Tabla 2: Criterios para Regionalizar

Criterio	Descripción
Matemático	Guarda semejanza con algunos principios de la teoría de conjuntos y establece que una regionalización debe ser exhaustiva (o sea, cubrir todo el territorio del país), exclusiva (o sea, no deben producirse sobreposición o traslapo de regiones) y continua (o sea, que siempre será posible ir de un punto a otro de la región haciendo un recorrido que no salga de la región).
Geográfico	El tamaño de las regiones no sea tan extenso como para impedir la presencia sistemática de la administración en todos los puntos de ella y a la necesidad de que toda región cuente al menos con un centro urbano, organizador del espacio regional y capaz de servir como centro de servicios y eventualmente, como centro de crecimiento.
Económico	Tamaño económico lo suficientemente grande como para sustentar procesos de crecimiento no subsidiados, en lo posible una estructura económica bien diversificada para maximizar los efectos multiplicadores de las inversiones y, la conveniencia de poseer una pauta de exportaciones también diversificada de manera de minimizar los efectos negativos de los ciclos depresivos causados por bajas en la demanda externa.
Administrativos	Incluir "sumas" completas de las unidades de la división político-administrativa vigente y dotar a las nuevas regiones de las estructuras de administración pertinentes.
Políticos	Dotar a las regiones de una autoridad política y que se refieren a las modalidades alternativas de su generación; así como a los efectos de una regionalización sobre el régimen político y electoral.

⁶ Boisier (1990) distingue entre varios tipos de regiones y de regionalización: i) regiones y regionalización funcional o sectorial, establecidas por las agencias del sector público con el fin de mejor administrar los planes y políticas de los sectores respectivos, por ejemplo, educación, salud, obras públicas, defensa, etc. Este tipo de regionalización no despierta resistencias y es eficiente para sus propios propósitos. ii) regiones y regionalización multipropósito, para la planificación establecidas con el objetivo de desagregar territorialmente planes y políticas de desarrollo. Corresponden a cortes horizontales, son una especie de denominador común de las anteriores y su eficacia depende del poder político de la propia planificación. En general no generan resistencias sociales, salvo, curiosamente, en el estamento parlamentario, ya que no pocos representantes políticos miran con recelo la aparición de otras instancias de canalización y mediatización de demandas, como son los organismos de planificación regional que suelen establecerse en tales regiones; iii) regiones y regionalización administrativa o de desconcentración (muy parecidas a las anteriores) establecidas con el objeto de mejorar la coordinación interagencial y de acercar el Gobierno y la Administración a las personas. Crean fuertes resistencias al interior de la administración pública porque implican cambios en las rutinas y en la distribución del poder dentro de la Administración del Estado; iv) regiones y regionalización política para propósitos de descentralización política territorial. Es la categoría más compleja y la que genera mayores problemas porque entra directamente a redistribuir el poder político en la sociedad. Este tipo de regionalización presupone tanto el establecimiento de autoridades políticas mediante su elección como la creación de estructuras políticas v administrativas en las regiones.

Criterio	Descripción
Sociológicos	Autoidentificación de la población con la región, sin lo cual ésta no pasará de ser una entelequia sin contenido real y, con la participación de la propia población en la definición de la región y en el proceso de regionalización, que nunca debe ser concebido como algo impuesto desde arriba y desde el centro.

Fuente: Boisier (2007).

Como se puede observar, la regionalización es una condición indispensable para pensar en Asociatividad Territorial. Se puede afirmar sin temor a equivocarse que la Asociatividad Territorial depende, en primera medida, de la forma como se distribuye el territorio en un país porque es el criterio inicial que tiene en cuenta el Alcalde o Gobernador para tomar la decisión de trabajar en conjunto con sus vecinos, ya que ello significa el establecimiento de temas de interés común que deben abordar las entidades territoriales.

3.2.4. Gestión Pública

Las sociedades a través de la historia han presentado diversas necesidades tales como la alimentación, el vestuario, el refugio, el ingreso, entre otros. En ese sentido y para entender mejor el papel de la Asociatividad Territorial en Colombia, se puede considerar que los Gobiernos se han creado para dar solución a los problemas como el hambre, la pobreza y el desempleo, entre otros, pero sobre todo porque como lo menciona Francisco (2019):

Al Estado compete la promoción del bien común de la sociedad. Sobre la base de los principios de subsidiariedad y solidaridad, y con un gran esfuerzo de diálogo político y creación de consensos, desempeña un papel fundamental, que no puede ser delegado, en la búsqueda del desarrollo integral de todos. (p. 211).

Actualmente, se observan fenómenos como la unificación de mercados, el papel protagónico de la sociedad en los asuntos públicos y los avances científicos y tecnológicos que implican el fortalecimiento de los Gobiernos para altos estándares de productividad y competitividad. Por ende, es preciso entender las funciones de un Gobierno dentro de los Estados.

Al respecto Bobbio (2006) señala:

El Estado entendido como ordenamiento político de una comunidad, nace de la disolución de la comunidad primitiva basada en vínculos de parentesco y de la formación de comunidades más amplias derivadas de la unión de muchos grupos familiares por razones de sobrevivencia interna (la sustentación) y externa (la defensa)...En contraste...Engels se distingue por la interpretación exclusivamente económica...de la formación del Estado. Para Engels en la comunidad primitiva rige el régimen de la propiedad colectiva. Con el nacimiento de la propiedad privada nace la división del trabajo, con la división del trabajo la sociedad se divide en clases,... con la división de clases nace el poder político, el Estado cuya función esencialmente es la de mantener el dominio de una clase sobre otra incluso recurriendo a la fuerza... (pp. 97 y 99).

De lo anterior, se colige que las funciones del Gobierno en un Estado se centran en la garantía de la sobrevivencia de su población, la defensa del territorio y el ejercicio del poder; lo cual exige un ejercicio de modernización de la Administración Pública, originado en situaciones de desequilibrio que hacen incompatibles los modelos tradicionales de gestión con el contexto actual porque el Estado moderno exige flexibilidad y adaptación frente a la modificación del entorno.

Es importante mencionar que el tema de la gestión y su relación con la gestión pública ha tomado fuerza como objeto de estudio desde la segunda década del siglo XX⁷. Su desarrollo (Morales, 2009) tiene que ver con las diferentes etapas por las cuales han pasado las organizaciones públicas así:

⁷ Muñoz (2020, p. 5) y Peña (2015, p. 140) retoman la caracterización de la gestión pública de Bozeman cuando habla del enfoque B cercano a la Administración Pública tradicional, denominado Gerencia Pública donde el interés se centra en el diseño organizacional interno con un enfoque empresarial, mientras que el enfoque P conocido como Gestión Pública, se concentra en las políticas de alto nivel de las instituciones públicas y su práctica se da a través de estudios de caso; para explicar la acción del gobierno en contextos particulares y con la presencia de diversidad de actores.

Tabla 3: Etapas de las organizaciones públicas

Periodo	Enfoque	Teoría Administrativa
50 – 70	Político – Administrativo	Funcional
70 – 80	Jurídico – Administrativo	Descentralización por servicios
86 – 90	Económico - administrativo	Sistémico Matricial Unidades de negocio
98 – 2000	No hay	Holding Outsourcing

Fuente: MORALES, Cástulo (2009).

De esta forma, se vienen haciendo ajustes en la Administración Pública para acercar el servidor público a la ciudadanía como lo señala Fukuyama (2004):

Desde comienzos de los años noventa y con la ramificación del ámbito de los estudios sobre desarrollo en diversos campos más amplios, éste se ha convertido, en varios aspectos, en un ámbito caótico. La democracia, el federalismo, la descentralización, la participación, el capital social, la cultura, el género, la etnicidad y el conflicto étnico se han metido en la cazuela del desarrollo... (p. 43).

Anota también Fukuyama (2004, p. 74) que durante las décadas de 1980 y 1990 los economistas dominaron la teoría organizacional. Un ejemplo de ello, lo constituye la teoría de los juegos de Carl Menger⁸ que posteriormente, permitió el origen de la teoría de la empresa de Ronald Coase en 1937 y que se concretaron al trasladar la conducta individualista de la persona en el mercado a las organizaciones donde sus integrantes manifiestan conductas de cooperación y de competencia.

Lo anterior es importante porque de las diferencias entre los intereses individuales y organizacionales, aparece el enfoque de las relaciones principal – agente que subyace en la gobernanza y que se puede esquematizar de la siguiente manera:

⁸ Krause señala que los elementos presentes en todo juego son: jugadores, acciones, información, estrategias, recompensas, resultados y equilibrio. Esto hace que existan diferentes tipos diferentes de juegos como lo son de puro conflicto (o suma cero), juegos cooperativos, juegos no cooperativos y juegos evolutivos.

Tabla 4: Intereses en la Teoría de la Agencia

	SECTOR PRIVADO	SECTOR PUBLICO
PRINCIPAL	Accionistas Juntas Directivas Administración Superior o gerencia	Población
AGENTE	Directores	Representantes electos Servidores públicos

Fuente: Elaboración propia con base en Fukuyama 2004.

Una rama adicional de la economía fue la teoría de la elección pública que parte del supuesto que los agentes del sector público tienen intereses diferentes a los de sus principales. La muestra clara son las tentaciones de corrupción y cuya primera solución planteada es la transparencia y la rendición de cuentas.

Otra herencia de la economía fueron el Institucionalismo y el Neoinstitucionalismo. El Institucionalismo buscaba dar respuesta al modo como los arreglos institucionales conforman, median y canalizan las elecciones sociales (Arias, 2008, p. 36) y es aquí donde aplican la teoría de los juegos ya que aunque el centro de atención es el individuo, se considera que su contexto es netamente normativo y ello incide en su modelo mental; es decir, las normas y los mecanismos de cumplimiento son las reglas de juego que debe cumplir cada individuo.

Con relación al Neoinstitucionalismo es pertinente anotar que busca responder a la pregunta de por qué los actores demandan cosas distintas en cada país (Arias, 2008, pp. 43 - 52). Por ello, este enfoque maneja el nivel micro o acción práctica y el nivel macro o de instituciones, organizaciones y su entorno. En consecuencia, se establece la diferencia entre institución referida a las reglas de juego de una sociedad mientras que la organización es considerada como un sistema abierto y complejo por tanto, es una creación de los hombres con el propósito de obtener un resultado, aprovechando una oportunidad y acoplando sus objetivos a un mejor cambio institucional.

Derivado de lo anterior, las organizaciones se integran en campos o grupos de

organizaciones que interactúan directa o indirectamente con jerarquías y reglas de juego propias que le dan vida independiente y que permiten la aparición del clúster o concentraciones geográficas de compañías e instituciones interconectadas, asociadas a un campo particular y próximo, unidas por prácticas comunes y complementarias – producción, comercialización, distribución entre otros. (Arias, 2008, p. 59).

Los postulados institucionales y neoinstitucionales fueron aplicados por Putnam, citado por Boisier (2007, p. 36) y de allí se crea el concepto de capital social considerado como la capacidad de los miembros de una sociedad de desarrollar soluciones cooperativas que no sólo se obtiene con procesos de acumulación sino que es posible crearlo.

En este escenario, los Gobiernos deben implementar modelos de gerencia vigentes o desarrollar los propios para atender las necesidades básicas de los ciudadanos. El primer intento (Guerrero, 2015) denota una filosofía gerencial del Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia, para después extenderse hacia Canadá, Estados Unidos de América y varios países más que en los tres (3) primeros países se le conoce como el modelo Whitehall, que propagan la cultura anglosajona y muestran a la nueva gestión pública como un movimiento de reforma del sector público, basado en el mercado como modelo de relación política y administrativa, cuyo sustento doctrinario está fundamentado en la opción pública, la teoría del agente principal, la gerencia de calidad total y la economía de costos de transacción y en el fondo, el concepto de ciudadano – usuario.

De esa manera, las nuevas tendencias de manejo del Estado van dirigidas a mejorar el servicio desde el punto de vista del cliente y como lo menciona García y Bolívar (2014): se trata de reemplazar el modelo burocrático para que la Administración Pública se adaptara a las nuevas realidades de la economía mundial; lo cual se expresa en los modelos de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) con su orientación hacia el Cliente; el Gobierno Empresarial con nuevos estilos administrativos para otras clases de instituciones públicas que son frugales, descentralizadas e innovadoras y el Modelo Postburocrático que parte del uso común de términos como cliente, calidad, servicio, valor, incentivo, innovación, empoderamiento (empowerment) y flexibilidad donde el interés público

se centra en los resultados y la rendición de cuentas.

Así mismo, merece mencionar los movimientos mundiales de gerencia pública, así:

Tabla 5: Movimientos de Gerencia Pública

Movimiento	Postulados
New Public Management (NPM)	Profesionalización de los servidores públicos Indicadores de evaluación Enfoque de Gestión hacia resultados más que a reglas y procedimientos Desagregación en pequeñas unidades flexibles Mayor competitividad en el sector público Implementación de herramientas administrativas del sector privado Disminución de gastos de funcionamiento del Estado
Total Quality Management (TQM) o Administración de la calidad total	Desarrollo del respeto por las normas Análisis de procedimientos en atención a la eficacia Medición de la satisfacción del cliente.
Reinvesting Government (RG) o la reinversión del gobierno	Descentralización de operaciones Competitividad frente al sector privado Incentivos a los servidores públicos destacados por su eficacia Aplicación de principios del sector privado Capacitación Servicio cordial y primordial al cliente
Nacional Performance Review (NPR) o revisión nacional del desempeño	Recorte de programas y empleados Ahorro de recursos públicos Facultades extraordinarias a las autoridades Estrategias de mejora a los clientes y a las agencias Estatales Determinación de lo que el Gobierno debería y no debería hacer

Fuente: Elaboración propia a partir de GARCIA, German y BOLIVAR, Jorge Enrique (2014, pp. 349-364).

Adicionalmente, se encuentran otras corrientes como Benchmarking, Calidad total, Reingeniería y Gestión de Proyectos que plantean herramientas del sector privado para ser aplicadas en el sector público.

3.2.5. Gobernabilidad y Gobernanza

De acuerdo con Jiménez, Ramírez y Roncancio (2007):

La transformación de la esfera pública producida por la globalización y la pérdida de centralidad del Estado en la organización de la sociedad, entre otras razones, plantean retos para las teorías sobre el gobierno, su práctica cotidiana y las nuevas formas de

acción – intervención pública, entre ellas, las políticas públicas.

Estos cambios de intervención se podrían expresar en los siguientes fenómenos:

Tendencia a beneficiar lo local e internacional en desmedro de lo nacional.

Desplazamiento de papel centralista del Estado con prelación de formas de organización no gubernamentales (gobernanza).

Tendencia a la internacionalización del Estado que se manifiesta en medidas de mezclar el desarrollo interno con el externo por medio de promoción de exportaciones.

Tendencia a imperativos de desempeño, eficiencia y eficacia de la gestión de la acción del Estado (governabilidad). (p.10).

Señalan los autores que los estudios sobre el Gobierno han pasado de teorías tradicionales a teorías contemporáneas del Estado de la siguiente manera:

Tabla 6: Cambio en los estudios de Gobierno

Aspectos en las Teorías Tradicionales	Aspectos en las Teorías Contemporáneas
Control del poder político.	Relaciones Estado – Sociedad.
Control del territorio y la población.	Legitimidad del poder político.
Naturaleza e intervención del Estado.	Ciudadanía y la esfera pública.
Relaciones políticas.	Procesos de formación e implantación de políticas públicas.
Prestación de servicios.	Capacidad del sistema político para dar respuesta a las demandas sociales (Gobernabilidad).
	Formas y procesos de interacción y cooperación horizontal entre el sector público, sector privado y diversos actores sociales dentro de un marco institucional con tendencia al logro de decisiones y acuerdos societales (Gobernanza).

Fuente: Jiménez, Ramírez y Roncancio (2007, pp. 10-11)

En cuanto a Gobernabilidad (Governability) es entendida como la capacidad gubernamental para dar respuestas a las demandas, manejar las crisis y mantener el sistema en condiciones de estabilidad y tiene su origen en el Informe de la Comisión Trilateral fundada en 1973. Esta comisión está conformada por Estados Unidos, Europa y Japón y se ha extendido

a Canadá, México, la Unión Europea y el Sudeste Asiático (Corea del Sur, Australia, Nueva Zelanda y otros) cuyas ideas centrales se pueden resumir en:

- ✓ La necesidad de un nuevo orden mundial que supere el marco nacional
- ✓ El papel tutelar de los países de la triada en la reforma del sistema internacional
- ✓ La estabilidad de las democracias y el orden occidental

De allí, se obtuvo el informe denominado “*La crisis de la democracia. Reporte sobre la gobernabilidad de democracias a la Comisión Trilateral*” por Crozier, Huntington y Watanuki en 1975. Este documento se ubicó en una época donde se producían desajustes entre las demandas sociales en expansión, la crisis financiera y la crisis de eficiencia del sector público para darles respuesta; y se advertía sobre los “*excesos de la democracia*” como reflejos contradictorios; por ejemplo:

- ✓ El funcionamiento exitoso de los gobiernos democráticos ha llevado a la deslegitimación de la autoridad y a la pérdida de confianza en el liderazgo.
- ✓ La participación democrática ha creado sobrecargas en el Gobierno y llevando a tendencias inflacionarias de la economía.
- ✓ La competencia política ha desagregado los intereses y fragmentado los partidos políticos.
- ✓ La receptividad del electorado y las solicitudes sociales ha fomentado el nacionalismo.

En el año 2000, se produce un nuevo informe de la Comisión Trilateral denominado “*Dissaffected democracias. What’s troubling the trilateral countries?*” por Susan Pharr y Robert Putnam, citados por Jiménez, Roncancio y Ramírez (2007). En este documento se enfatiza la medida en que la democracia puede satisfacer las expectativas y necesidades de la gente, dejando de lado, la crisis de gobernabilidad y la viabilidad de las democracias occidentales.

De esta forma, los problemas más importantes para abordar son la apatía ciudadana

respecto de la democracia y la pérdida de centralidad de la política respecto de los roles de control social, movilización y conducción que se había manejado hasta los 60's y 70's.

Así, se da énfasis al capital social, sus relaciones con el buen gobierno y la accountability (responsabilidad por las acciones de los gestores públicos).

En consecuencia, Jiménez, Roncancio y Ramírez (2007, p. 73) consideran los siguientes elementos relacionados con la Gobernabilidad:

- ❖ Voz y rendición de cuentas
- ❖ Inestabilidad y violencia política
- ❖ Eficiencia gubernamental
- ❖ Marco regulatorio claro y respetado por los actores
- ❖ Firmeza del Estado de derecho (protección de la propiedad e independencia judicial)
- ❖ Control de la corrupción

En cuanto a la **Gobernanza**, en Europa se utilizó el término “governing” para referirse a las labores directas de la conducción política (enfoques tradicionales de Gobierno); es decir, los procesos y actos propios de gobernar, los cuales implican orientar , influir, intervenir y equilibrar la interacción de actores políticos y sociales. Posteriormente, el concepto giró a “governance” que tiene en el fondo la conducción política pero adquiere la connotación de la forma como el Gobierno interactúa con los demás actores políticos y sociales en la formulación y elaboración de políticas.

En consecuencia, Jiménez, Roncancio y Ramírez (2007) indican que para entender el concepto de Gobernanza se requieren de los siguientes elementos:

La gobernanza es un concepto más amplio que el de Gobierno en la medida en que involucra actores no estatales.

Autoajuste entre actores públicos, actores de la sociedad civil y actores económicos.

Paso de dirección jerárquica a estilos más horizontales y cooperativos que se expresan en diversas estructuras de Gobierno, algunas de las cuales son redes de políticas.

Los actores se relacionan en modos de negociación para llegar a acuerdos.

Se transforman las estructuras institucionales formales en diversos niveles de autoridad.

Se gestionan procesos en múltiples lugares geográficos y en diversos niveles institucionales (Deslocalización). (pp. 83-84).

En conclusión, la Gobernanza es la característica de un sistema político que permite una determinada forma de interacción entre los actores políticos relevantes (Jiménez, Ramírez y Roncancio, 2007, 101).

Más recientemente, se habla de Gobierno Abierto (Universidad Externado de Colombia, 2014) como mecanismo que otorga legitimidad y genera confianza de la población en su gobierno por medio de los siguientes principios:

Transparencia: Para dar respuesta a la pregunta ¿qué se hace visible? por medio de la liberación de información y la garantía del acceso a los documentos e incluye la rendición de cuentas (accountability) o la obligación de las Administraciones Públicas de dar cuenta de su gestión y resultados

Participación o la posibilidad de la construcción conjunta de políticas públicas, consultas públicas e involucrar a las partes interesadas (stakeholders) en la toma de decisiones públicas.

Colaboración o compromiso de la población y demás agentes sociales para la solución

de las necesidades y que implica el trabajo coordinado con el sector privado, la academia y la administración pública tanto al interior del territorio como en su relación con otros territorios. (pp. 21-43).

3.2.6. Humanismo

Por otro lado, la Asociatividad Territorial tiene alta relación con el humanismo como expresión de la espiritualidad; es decir, trascender en el tiempo haciendo lo correcto por las razones correctas. La afirmación anterior retoma la concepción histórica del renacimiento que centró su accionar en la capacidad del hombre para razonar y desarrollar las diversas ramas del conocimiento y cuyos representantes fueron Francesco Petrarca (1304 – 1374), Juan Boccaccio (1313 – 1375), Erasmo de Rotterdam (1460 – 1536), Tomás Moro (1478 – 1535) y Dante Alighieri (1265 – 1321).

De esta manera, el punto a considerar es que el ser humano es por naturaleza relacional bajo condiciones de cooperación y colaboración. Al respecto, Rifkin (2014) recuerda que Gandhi invita a un nuevo mundo que retorna a los estados iniciales de la humanidad donde se tiene la oportunidad de colaborar con los demás; ya que la esencia de la humanidad es el bienestar del otro.

Ello se logra, comprendiendo que el propósito de cada persona es la búsqueda de la felicidad (Dalai Lama, 1998; 40). Cuando cambiamos nuestra forma de pensar y miramos al otro como un amigo que procura tener tranquilidad en su vida por medio de su satisfacción y realización, automáticamente cambia el trato con cada uno de ellos, los extraños y por supuesto, los enemigos.

En este momento, la pregunta sería ¿cómo se hace para que las demás personas sean felices? (Ortega, 2011). Una respuesta la suministra Rifkin cuando invita a utilizar la tecnología para beneficio de la humanidad, creando cadenas de valor donde se aprovechan al máximo los residuos para producir artículos desde nuestras casas y para nuestro propio servicio; para luego ampliar esos beneficios a las personas que están a nuestro alrededor.

Entonces se plantea una nueva inquietud: ¿Cómo se puede crear un mundo más feliz? (Goleman, 2015, p.127). Indudablemente y en términos de Administración Pública, la pregunta implica pensar sobre la forma de pasar de la realización individual a encontrar nuevas formas de ayudar y de esa manera, construir un mundo mejor.

Desde esta perspectiva, el interés pasa de lo material a lo inmaterial. Es decir, se deja la preocupación por las cosas tangibles para abrir el corazón y compartir no sólo las riquezas sino la dicha misma de nuestros congéneres pues cada uno de nosotros será feliz en la medida que el otro esté feliz.

En este contexto, aparece la compasión (Goleman, 2015, p. 73). La compasión significa sentir una auténtica preocupación por los demás seres de la naturaleza en pro de la unidad de la humanidad, incluyendo todos los seres sintientes como las plantas, vegetales, animales y por supuesto el hombre mismo.

Es así como, surgen la bondad y el altruismo. Cuando el hombre sea capaz de desprenderse de las cosas materiales, avanzará hacia el entendimiento que cada persona es un pilar de la solidaridad para dejar un mundo mejor.

Por esta razón, se puede afirmar que la transparencia es una aplicación de la compasión como lo afirma Goleman (2015, p. 100), citando al Dalai Lama. Cuando en la Administración Pública se practican los principios de responsabilidad, imparcialidad y honestidad; se están tomando medidas para evitar injusticias derivadas de problemas como la corrupción y donde los bienes son considerados comunes para toda la sociedad; es decir, se vuelven bienes públicos.

En términos del cristianismo se diría lo siguiente: Allí recordamos que esa persona que vive con nosotros lo merece todo, ya que posee una dignidad infinita por ser objeto del amor inmenso del padre (Francisco, 2016, p. 286) cuya idea central es la ternura que busca derramar el bien a los demás, cuidarlos y buscar su felicidad.

Desde el punto de vista económico, los postulados anteriores se concretan según Zurbriggen (2014) en la propuesta de Elinor Ostrom cuando se refiere a la co-producción de bienes públicos donde las personas aportan los insumos para producir bienes y servicios importantes para ellos y los organismos gubernamentales apoyan todo bajo los siguientes principios:

los grupos organizados deben tener autonomía para establecer sus reglas y formatos organizacionales localmente (1), y ser reconocidas mínimamente por las autoridades (locales, regionales o nacionales) (2). Además se hace necesario la participación de la mayoría de los actores afectados (3) para que las reglas sean más justas y legítimas (4). Al mismo tiempo, hay que establecer límites bien definidos en su uso, y los actores deben contar con derechos claros (5), monitorear o velar por el cumplimiento de las normas y las sanciones (6), así como crear espacios adecuados de resolución de conflictos (7)... Las actividades de asignación, aprovisionamiento, supervisión, sanción, resolución de conflictos y gestión deben estar organizadas en capas múltiples de espacios concatenadas (8). (p. 58).

En consecuencia, para que un bien común se transforme en un bien público se necesita una forma particular de gobernanza donde el Estado garantiza el interés público. Las actuales estrategias y políticas públicas tienden a dar satisfacción a necesidades progresivas y a una manera de gobernar a través de la cooperación entre actores y la colaboración de la ciudadanía. (Basulto, 2012).

En conclusión, la Asociatividad Territorial tiene una relación directa con la Gestión Pública y donde se pueden adoptar los principios de la gestión territorial (Díaz, 2013, p. 172) como son la legalidad, la eficacia, la adaptabilidad, la flexibilidad, la participación, la cooperación y la colaboración como piezas clave en el acercamiento del Estado y del Gobierno a la sociedad.

3.3. Marco Conceptual: Gobernanza

Para efectos de dar respuesta a la pregunta relacionada con la forma como se manifiesta la Gobernanza en la Asociatividad Territorial se siguieron estas consideraciones:

Las crisis llevan a cambios en los paradigmas. Anota Díaz (2013) que los cambios en los modelos de la Administración Pública se han dado por la complejidad de las tareas, los procesos, los recursos, entre otros; lo que obliga a repensar la gestión de lo público en general y la gestión territorial en particular.

De esta manera, la Administración Pública colombiana ha pasado por diversas fases. En la primera, el pensamiento racional llevó a aplicar la legalidad en todas las actividades de la gestión de lo público; este modelo fue reemplazado por una fase de aplicación de la eficacia donde se tomaron elementos de la gestión privada y originaron la Nueva Gerencia Pública, cuyo mecanismo principal fueron las privatizaciones y por ende, se cerró la participación y generó un gran descontento social en Colombia.

El anterior modelo se aplicó en las instituciones de los diferentes niveles de Gobierno. En las Entidades Territoriales se notó un giro hacia el mejoramiento del sistema productivo para hacerlas más competitivas y abriendo paso a la Alta Dirección del Estado como expresión de la cultura organizacional mediante el uso de las herramientas administrativas de Administración por Objetivos y Planeación Estratégica para posicionar los territorios como polos de desarrollo para dar respuesta a la inequidad y desigualdad.

Anota Díaz (2013) que actualmente el paradigma de la Administración Pública se concentra en las relaciones de los diferentes niveles de Gobierno entre si y ellos con la sociedad civil y el sector privado, conocida como Gobernanza. En este escenario toma importancia la sinergia o trabajo conjunto; es decir, la capacidad de reacción frente al entorno y que complementa los principios de legalidad y eficacia de la función administrativa mediante la participación y la cooperación de instituciones y Entidades Territoriales, propios de la Asociatividad Territorial, que denotan un nuevo papel del Gobierno al actuar como mediador

con los actores sociales.

Una expresión de la Nueva Gerencia Pública son las prácticas del Buen Gobierno⁹ en los territorios. La idea central es trabajar hacia una gestión pública orientada a resultados donde los territorios se hagan atractivos para la inversión, de tal manera que no sólo se logre el crecimiento económico sino que se hagan competitivos a nivel nacional e internacional y complementado con altos niveles de innovación; para lo cual se puede acudir a las alianzas estratégicas como mecanismo de cooperación y colaboración de la Asociatividad Territorial.

De esta manera, se analizará la Asociatividad Territorial como una alternativa para la gestión pública en Colombia a partir de las siguientes características de la Gobernanza, mencionadas por Rosas-Ferrusca (2018):

La primera es que se configura la gobernanza como un ‘nuevo arte de gobernar’ que tiene como sujeto a la ciudadanía y sus organizaciones, actuando de manera responsable con el gobierno.

La segunda, que los gobiernos deben operar mucho más en red y menos con estructuras verticales y autoritarias.

La tercera, que las decisiones de gobierno y la ejecución de las políticas públicas tienen como ámbito central a los territorios, lo que significa el rescate de las regiones y las ciudades como espacios vitales para gobernar.

La última, que la estructura institucional de los gobiernos ha sido rebasada por la realidad, requiriendo de nuevas formas participativas y con visiones de largo plazo para la aplicación de las políticas de desarrollo; surgen, entonces, figuras como por

⁹ Rosas-Ferrusca (2012, p. 115) haciendo un análisis del concepto de Gobierno del Banco Mundial concluye que un Buen Gobierno contiene los siguientes elementos: el respecto de la Ley y la seguridad de los ciudadanos; gestión correcta y equitativa de los gastos públicos, la rendición de cuentas ante la población (accountability) y la transparencia en el acceso a la información.

ejemplo, los Institutos de Planeación, los Consejos Ciudadanos, los Observatorios del Desarrollo, entre otros... (pp. 182-183).

Para finalizar, es importante mencionar que para el análisis de la Asociatividad Territorial en Colombia a partir de las características enunciadas de la Gobernanza, se realizó un trabajo adicional que consistió en desagregar dichas características en categorías y variables mencionadas en el capítulo de Diseño Metodológico, numeral 4.4. Análisis e interpretación de los datos, y aplicadas en las encuestas del trabajo de campo con los Esquemas Asociativos que se mencionan en el Anexo 2, ubicados en la Región Centro Oriente de Colombia, integrada por Bogotá D.C., Cundinamarca, Boyacá, Santander y Norte de Santander.

4. DISEÑO METODOLÓGICO

Este aparte indica el tipo de estudio a realizar, el universo poblacional y la muestra seleccionada, el método de investigación, el tratamiento de la información; es decir, los criterios para el análisis e interpretación de los datos y las técnicas para recolectar la información.

4.1. Tipo de estudio

De acuerdo con los objetivos propuestos, el presente estudio se clasifica como un estudio descriptivo ya que busca establecer características y estrategias de los procesos asociativos en Colombia que sean susceptibles de aplicar en todo el país, tomando como ejemplo la Región Centro – Oriente de Colombia, conformada por los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Santander y Norte de Santander, para el periodo 2011 – 2018.

4.2. Universo Poblacional y muestra

4.2.1 Universo Poblacional

Para la definición del universo de Procesos Asociativos se tuvo en cuenta las regiones definidas para el Sistema General de Regalías (en adelante SGR) en Colombia, adoptado mediante la Ley 1530 de 2012 y reglamentado mediante el Acuerdo 045 de 2017 por la Comisión General de Regalías que se muestra a continuación:



Fuente: <https://www.sgr.gov.co>

Para efectos de aclaración, cada región está compuesta por los siguientes departamentos:

Tabla 7: Departamentos por región SGR

REGION	DEPARTAMENTO
Caribe	Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena; San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Sucre.
Centro Oriente	Boyacá, Cundinamarca, Norte de Santander, Santander y Bogotá, D.C.
Eje Cafetero	Antioquia, Caldas, Quindio y Risaralda.
Pacífico	Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca.
Centro – Sur	Amazonas, Caquetá, Huila, Putumayo y Tolima.
Llano	Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Meta, Vaupés y Vichada.

Fuente: DNP – Comisión Rectora del SGR. Acuerdo 045 de 14 de noviembre 2017

De esta manera, se presenta a continuación el resumen de los Procesos de Asociatividad Territorial vigentes en Colombia para el periodo 2011 – 2018 bajo las figuras establecidas en la Ley 1454 de 2011 – Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT):

Tabla 8: Resumen Procesos Asociativos en Colombia a 31 de diciembre de 2018

PROCESO ASOCIATIVO REGION	ASOCIACION DE MUNICIPIOS	AREAS METROPOLITANAS	REGION ADMINISTRATIVA Y DE PLANIFICACION	PROVINCIAS ADMINISTRATIVAS Y DE PLANIFICACION
Caribe: Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena; San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Sucre.	10	2	1	
Centro Oriente: Boyacá, Cundinamarca, Norte de Santander, Santander y Bogotá, D.C.	10	3	1	1
Eje Cafetero: Antioquia, Caldas, Quindío y Risaralda.	12	2		
Pacífico: Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca.	7		1	
Centro Sur: Amazonas, Caquetá, Huila, Putumayo y Tolima.	6		1	3
Llanos: Arauca, Casanare, Guainia, Guaviare, Meta, Vaupés y Vichada.	2			
TOTAL	47	7	4	4

Fuente: Elaboración propia con base en los documentos DNP (2013). Balance Preliminar de los Procesos Asociativos Territoriales en Colombia. Bogotá, D.C.; DNP. DNP-DDDR-SODT (2014). Base de datos Procesos Asociativos. Bogotá, D.C.; DNP. DNP-DDDR-COT (2017). Areas Metropolitanas. Bogotá, D.C.;DNP.

Así mismo, en la revisión documental se identificaron los siguientes Procesos Asociativos cuyos nombres no coinciden con lo establecido en la Ley 1454 de 2011 – LOOT:

Tabla 9: Resumen Otros Procesos Asociativos en Colombia a 31 de diciembre de 2018

PROCESO ASOCIATIVO REGION	ASOCIACIONES SUPRAMUNICIPALES	ALIANZAS	ACUERDO DE INTEGRACION	ECOREGION	SUBREGION	PROCESO DE INTEGRACION REGIONAL	ZONA DE PLANIFICACION COSTERA	SIN NOMBRE
Caribe: Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena, San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Sucre.		1		1			1	
Centro Oriente: Boyacá, Cundinamarca, Norte de Santander, Santander y Bogotá, D.C.								1
Eje Cafetero: Antioquia, Caldas, Quindío y Risaralda.					2	1		1
Pacífico: Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca.	2		1		1			1
Centro Sur: Amazonas, Caquetá, Huila, Putumayo y Tolima.								2
Llanos: Arauca, Casanare, Guainia, Guaviare, Meta, Vaupés y Vichada.								2
TOTAL	2	1		1	3	1	1	7

Fuente: Elaboración propia con base en DNP-DDDR-SODT (2014). Base de datos Procesos Asociativos. Bogotá, D.C.; DNP

Es pertinente anotar que las alianzas mencionadas en el cuadro anterior son de carácter municipal pero que hacen parte de diferentes departamentos. Esta situación es diferente de las alianzas estratégicas de desarrollo económico con países fronterizos, que son otra de las figuras contenidas en la LOOT y que actualmente Colombia se encuentra estudiando con Brasil, Perú y Ecuador.

4.2.2. Muestra

La muestra lo componen el conjunto de Procesos de Asociatividad Territorial ubicadas en la Región Centro Oriente de Colombia.

La definición de la muestra se hizo con base en los siguientes criterios:

Constitución formal: significa que el Esquema de Asociatividad se encuentra reconocido legalmente tanto por el Concejo Municipal como por la Asamblea Departamental respectiva.

Tiempo de conformación: se refiere a la duración del Esquema desde su fundación, el cual debe ser mayor a cinco (5) años.

Apoyo Político: referido al respaldo recibido por el Esquema Asociativo tanto de la Gobernación(es) Departamental(es) como de la(s) Alcaldía(s) Municipal(es).

Instrumento de Desarrollo y/o Política Pública: existencia de documentos que contengan lineamientos o estén relacionados con el objeto del Esquema Asociativo.

Ejercicios Prospectivos: existencia de ejercicios de planificación a mediano y largo plazo para la región.

Territorio Estratégico para la Paz: apunta a considerar la región como un elemento clave para hacer realidad los acuerdos del postconflicto.

En consecuencia y utilizando la fórmula (UNAD, 2010) para definir la muestra es la siguiente:

$$n = \frac{N * Z^2 * p * q}{d^2 * (N - 1) + Z^2 * p * q}$$

Siendo

n = muestra

N = Total de la población (en este caso 15)

Z = 1,96 al cuadrado (si la seguridad es del 95%)

p = Proporción esperada (en este caso 5% = 0,05)

q = $1 - p$ (en este caso $1 - 0,05 = 0,95$)

d = precisión ((en este caso 5% = 0,05)

Entonces

$$n = \frac{15 * 1,96^2 * 0,05 * 0,95}{0,05^2 * (15 - 1) + 1,96^2 * 0,05 * 0,95}$$

$n = 15$

Del universo mencionado y para mantener una confianza del 95%, se analizarán los siguientes 15 procesos de asociatividad.

Tabla 10: Muestra de Procesos Asociativos

No.	ASOCIATIVIDAD	DEPARTAMENTO	MUNICIPIOS
1	Región Administrativa y de Planificación Especial (En adelante RAPE Región Central)	Distrito Capital Cundinamarca Boyacá Meta Tolima	116 municipios de Cundinamarca 29 municipios de Meta 47 municipios de Tolima
2	Asociación de Municipios Sabana Centro (En adelante ASOCENTRO)	Cundinamarca	Cajicá Cogua Cota Chía Gachancipá Nemocón Sopó Tabio Tenjo Tocancipá Zipaquirá

No.	ASOCIATIVIDAD	DEPARTAMENTO	MUNICIPIOS
3	Asociación de municipios del Corazón de Colombia	Cundinamarca Boyacá Caldas	Puerto Salgar Puerto Boyacá La Dorada
4	Asociación de municipios del Occidente de Boyacá (En adelante ASOMOC)	Boyacá	Briceño Buenavista Caldas Chiquinquirá Coper La Victoria Maripí Muzo Otanche Pauna Puerto Boyacá Quípama Saboyá San Miguel de Sema San Pablo de Borbur Tununguá
5	Asociación de municipios de la provincia de Lengupá (En adelante ASOLENGUPA)	Boyacá	Campohermoso Páez San Eduardo Berbeo Miraflores Zetaquíra
6	Asociación de municipios de del Catatumbo, Provincia de Ocaña y Sur del Cesar (En adelante Asomunicipios Catatumbo)	Norte de Santander Cesár	Abrego Cáchira Convención El Carmen El Tarra Ocaña Hacarí La Esperanza La Playa de Belén San Calixto Teorama Villa Caro González Rio de Oro
7	Asociación de los municipios de la provincia de Pamplona (En adelante ASOPAMPLONA)	Norte de Santander	Cácota Chitagá Mutiscua Pamplona Silos Pamplonita
8	Asociación de municipios Comuneros (En adelante ASOCOMUN)	Santander	Chima Confines Contratación El Guacamayo Galán Gámbita Guadalupe

No.	ASOCIATIVIDAD	DEPARTAMENTO	MUNICIPIOS
			Guapota Hato Oiba Palmar Palmas del Socorro Santa Helena del Opón Simacota Socorro Suaita
9	Asociación de municipios de la Provincia de Vélez, Santander y Occidente de Boyacá (En adelante ASPROVEL).	Santander	Albania Bolívar Chipatá El Peñón Florian Guavatá Guepsa Jesús María La Belleza La Paz Puente Nacional San Benito Sucre Vélez
10	Asociación de Municipios Agropecuarios de la Subregión de Yarigües (En adelante AMAY)	Santander	Aguada Betulia Chima Cimitarra Contratación El Carmen Galán Guacamayo Hato La Paz Landázuri Palmar San Vicente de Chucurí Santa Helena del Opón Simacota Vélez Zapatoca
11	Asociación de municipios del páramo de Santurbán	Santander	California Charta Matanza Suratá Tona Vetas
12	Provincias Administrativas y de Planificación de Santander	Santander	87 municipios

No.	ASOCIATIVIDAD	DEPARTAMENTO	MUNICIPIOS
13	Area Metropolitana de Bucaramanga	Santander	Bucaramanga Floridablanca Girón Piedecuesta
14	Area Metropolitana de Cúcuta	Norte de Santander	Cúcuta Villa del Rosario Los Patios Puerto Santander
15	Asociación de Municipios Sabana Occidente (Liquidada)	Cundinamarca	Bojacá El Rosal Facatativá Funza Madrid Mosquera Sibaté Zipacón

Fuente: Elaboración propia con base en Priorización de municipios DNP 2013 y DNP (2013). Balance Preliminar de los Procesos Asociativos Territoriales en Colombia. Bogotá, D.C.:DNP.

4.3. Método de investigación

Para lograr los objetivos propuestos, se utilizó el método cualitativo que permite construir explicaciones de la realidad donde el investigador no tiene el control de las variables de investigación. Por tanto, el conocimiento del objeto de estudio (Procesos Asociativos) se abordó a partir de la identificación de sus partes (análisis) y se aumentó el conocimiento del mismo (síntesis) para derivar aplicaciones en el territorio nacional.

4.4. Análisis e interpretación de los datos

Aplicando el marco conceptual de la Gobernanza, se organizaron las siguientes categorías y variables para el análisis de la información:

Tabla 11: Categorías y variables de análisis

CARACTERÍSTICA DE GOBERNANZA Rosas-Ferrusca (2018)	CATEGORIAS	DESCRIPCIÓN	VARIABLES
Gobierno en red	Gestión	Identifica el origen de la iniciativa, su razón de existencia y su desarrollo.	Origen Propósito Fases Plan de Desarrollo Proyectos regionales Logros de impacto Reconocimientos Importancia Control Terminación o liquidación Estrategias de proyección Dificultades Competencias gubernamentales
Gobierno en red.	Alianzas	Presenta los apoyos nacionales o internacionales, obtenidos durante la maduración de la iniciativa.	Sin Alianzas Alianzas públicas Alianzas privadas
Gobierno en red.	Internacionalización	Refiere la participación del Proceso Asociativo en espacios más allá de las fronteras nacionales tanto para trabajo conjunto como para compartir experiencias.	Hermanamientos
Gobierno en red.	Financiamiento	Referencia las diferentes fuentes de recursos para el sostenimiento del proceso asociativo.	Financiación interna Financiación externa
Nuevo arte de gobernar.	Cultura organizacional	Especifica los significados de los símbolos, imágenes y grafos que maneja el proceso asociativo para identificar los imaginarios sociales tanto urbanos como rurales y regionales.	Frase o logotipo Identidad
Nuevo arte de gobernar.	Aprendizaje	Contiene las lecciones aprendidas y las buenas prácticas obtenidas	Aprendizajes Estrategias exitosas Prácticas para compartir
Regiones y ciudades como espacios vitales	Articulación	Señala los puntos de trabajo conjunto con los	Entidades territoriales Condiciones de asociación

CARACTERÍSTICA DE GOBERNANZA Rosas-Ferrusca (2018)	CATEGORIAS	DESCRIPCIÓN	VARIABLES
para gobernar.		diferentes niveles de gobierno nacionales o extranjeros.	Nueva distribución territorial
Nuevas formas de Participación.	Marketing	Contiene las formas de diseñar los propósitos y dar a conocer la gestión del Proceso Asociativo.	Socialización Publicidad

Fuente: Elaboración propia

4.5. Técnicas para recolectar la información

Para avanzar en la descomposición del todo y ahondar sobre el conocimiento del mismo, se utilizaron fuentes secundarias y primarias. Dentro del primer grupo, se consultaron libros, tesis de doctorados, maestrías y especializaciones; artículos sobre Gestión, Gestión Pública, Ordenamiento Territorial y Descentralización y Asociatividad Territorial.

Así mismo, como fuentes primarias se realizaron entrevistas personales, individuales o grupales, a los Alcaldes de las Entidades Territoriales Asociadas y al Director Ejecutivo del Proceso Asociativo. Es importante anotar que las entrevistas se realizaron al Alcalde líder del Proceso Asociativo y a dos (2) Alcaldes de movimientos políticos contrarios al del Alcalde líder con el fin de encontrar diversas perspectivas sobre el mismo objeto de estudio (ver Anexo 1. Muestra seleccionado de Alcaldes y Gobernadores 2016 – 2019).

Para obtener la versión definitiva de los cuestionarios, se hicieron pruebas piloto al modelo de cuestionario (ver Anexo 2. Cuestionarios aplicados en las entrevistas) que permitieron ajustar las preguntas según la persona entrevistada para lograr los objetivos del estudio. En el caso de los Alcaldes integrantes del Proceso Asociativo se validaron las preguntas con los representantes legales de los municipios de San Eduardo (Boyacá) y El Carmen (Norte de Santander) mientras que para el caso de Directores Ejecutivos se aplicó a la Asociación de Municipios Sabana Occidente, Rape Región Central y Asociación de municipios de del Catatumbo, Provincia de Ocaña y Sur del Cesar (Asomunicipios Catatumbo).

Los principales cambios aplicados se relacionaron con la definición clara del objetivo del mismo y con el abordaje de temas que no fueran susceptibles de encontrar en internet. De esta manera, se estableció la existencia de dos (2) tipos de entrevistados (Alcaldes y Directores Ejecutivos), se incorporaron preguntas concretas sobre la relación de los entrevistados con el Proceso Asociativo, la articulación con los planes de desarrollo, la existencia de proyectos regionales, la financiación y la recolección de aportes, la creación de una cultura de asociatividad en Colombia y la existencia de cultura organizacional al interior del Proceso Asociativo.

SEGUNDA PARTE: RESULTADOS DE ASOCIATIVIDAD TERRITORIAL

5. Experiencias Internacionales de Asociatividad Territorial

La Asociatividad Territorial ha surgido a raíz de la necesidad de colaboración y cooperación entre los diferentes niveles de Gobierno dentro de un (1) país y a la vez entre Estados, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de las personas y elevar la competitividad de los territorios a corto, mediano y largo plazo.

Para la Administración Pública es importante tener en cuenta dos (2) llamados de atención que expresa Giorgia Pavani (2013) sobre la Asociatividad Territorial:

En Europa desde el inicio de los Estados, los entes locales han sido objeto de varias formas de intervenciones de racionalización tanto funcional como estructural. En el primer caso, se trata de formas de colaboración organizativas y de gestión entre entes locales para unir y optimizar el desempeño de sus funciones. En el segundo, se trata de soluciones de reorganización global del gobierno local y revisión del territorio y las instituciones que allí actúan. (p.3).

Y por otro lado:

Según el modelo de descentralización, varía el nivel de gobierno competente para decidir si y cómo regular las formas de cooperación. En los Estados federales, la competencia, generalmente, es exclusiva de cada miembro...En los Estados regionales, como España e Italia, la competencia es compartida por Estado y Regiones... (p.14).

Mientras que en los Estados unitarios, el poder político, las políticas públicas y las facultades de decisión se encuentran en el Gobierno Central y se aplican para todo el territorio, con poca o ninguna influencia de los Gobiernos Locales.

Adicionalmente, la Asociatividad Territorial obliga a conocer la división político-administrativa de los países para entender las posibilidades para realizar actividades gubernamentales colaborativas, así:

Tabla 12. Divisiones Político-Administrativas

PAIS	ESTADOS	REGIONES	DEPARTAMENTOS	PROVINCIAS	CONDADOS	DISTritos	MUNICIPIOS	COMUNAS
Alemania ¹⁰	16 Länder	22 Regierungsbezirk				439 Kreise 259 rurales 180 urbanos	11.000 aprox.	
Argentina		4		23			169	
Brasil	27	5					5564	
Colombia			32			8	1102	
Chile		16		56				346
España		17 Comunidades Autónomas		50			6821	
Francia		26 22 en Europa	90				36680 sin incluir las	

¹⁰ En Alemania se dan otras organizaciones territoriales como: **Áreas no incorporadas**: son zonas naturales, como los lagos, los bosques o zonas montañosas, pero existen cuatro áreas que están habitadas, dos en la Baja Sajonia en régimen de autogobierno, y otras dos en Schleswig-Holstein. **Mancomunidades**: Conocidas como “Landschaftsverband”, son uniones supramunicipales que se dan principalmente en la Baja Sajonia y en el estado de Renania del Norte-Westfalia. Crean una unión territorial entre subdivisiones administrativas que poseen áreas territoriales comunes o zonas naturales que se engloban dentro de las fronteras de dos o más distritos o municipios distintos. **Unión Municipal de Tipo Especial**: Conocida como “Kommunalverband besonderer Art”, es una unión supramunicipal que surge de la combinación de una ciudad no adscrita y un distrito rural. Existen tres organizaciones de este tipo creadas entre 2001 y 2009 y se vinculan al concepto de distrito regional.

PAIS	ESTADOS	REGIONES	DEPARTAMENTOS	PROVINCIAS	CONDADOS	DISTRITOS	MUNICIPIOS	COMUNAS
		Una (1) en Africa Tres (3) en América (Guyana, Martinica y Guadalupe)					regiones de fuera del país.	
Guatemala		8	22				340	
Holanda				12			76	
Inglaterra		9			83	326		
Italia		20		110			8101	
Luxemburgo						3	12 Cantones	
México	32	10					2466	
Rumania		8					41	256 ciudades urbanas 26868 comunas rurales

Fuente: Construcción propia a partir de DNP (2013), ESTUPIÑAN (2013), <http://alemaniando.com/organizacion-territorial-de-alemania/>, <https://blog-francia.com/historia-y-geografia-de-francia/organizacion-territorial-de-francia>, <https://cimvi.sc.gov.br>, https://es.wikipedia.org/wiki/Municipios_de_Argentina_con_carta_org%C3%A1nica, https://es.wikipedia.org/wiki/Organizaci%C3%B3n_territorial_de_Brasil, https://es.wikipedia.org/wiki/Organizaci%C3%B3n_territorial_de_Chile, https://es.wikipedia.org/wiki/Organizaci%C3%B3n_territorial_de_Guatemala, https://es.wikipedia.org/wiki/Organizaci%C3%B3n_territorial_de_M%C3%A9xico, http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/PAISESBAJOS_FICHA%20PAIS.pdf, http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/LUXEMBURGO_FICHA%20PAIS.pdf, <https://www.geografiainfinita.com/2017/10/asi-se-ha-formado-el-mapa-de-espana/>, <http://www.inglaterra.net/forma-de-gobierno-de-inglaterra/>, <http://www.uncap.eu/partners/baia/> (2019).

A continuación se muestran algunas experiencias de Asociatividad Territorial en Europa y Latinoamérica para conocer sus logros en lo público y dimensionar su valor para la Gestión Pública colombiana. Los casos presentados se mencionan a partir de diferentes encuentros y conferencias organizadas por el Departamento Nacional de Planeación de Colombia para el periodo en estudio, es decir, 2011 – 2018.

5.1. Experiencias Europeas

5.1.1. Renania del Norte – Westfalia (Alemania)

En Alemania no todos los estados se dividen en regiones y las veintidós regiones administrativas se vinculan únicamente a cuatro estados, que son Baden-Wurtemberg, Baviera, Hesse y Renania del Norte-Westfalia.

Ilustración 1: Regiones de Alemania - Westfalia



Fuente: <http://alemaniando.com/organizacion-territorial-de-alemania/>

Esta es una iniciativa que une las ciudades de Bochum, Dortmund y Hagen (BoDoHa) para la formación y cooperación en temas de medio ambiente. Cada ciudad asume la

responsabilidad por el análisis químico, administración asistencial y medio ambiente respectivamente, bajo el principio de conexidad; es decir, quien produce algo, asume sus costos.

El Proceso Asociativo tiene como fines la protección del medio ambiente (sector comercial-industrial), la administración y asistencia a personas con graves minusvalías, víctimas de la guerra, personas que prestan el servicio civil y los análisis químicos.

Ilustración 2: Renania del norte



Fuente: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION (2013). Taller EUROSOCIAL. Comparación de modelos de asociación de municipios: experiencias europeas y de América Latina – Colombia. Bogotá: DNP.

Las ventajas que ofrece esta Asociatividad Territorial se centran en el acceso a expertos, licencias, técnicos, equipos de medición, estándar internacional, experticia y la mayor cercanía con el ciudadano lo que garantiza mayor eficiencia.

Las desventajas han sido el incremento de la burocracia, las pugnas políticas derivadas de las negociaciones entre tres (3) Consejos y el logro de consensos administrativos.

5.1.2. Unión Valdera - Italia

En Italia se presentan las uniones de comunidades que son el instrumento a través del cual los municipios se organizan, para distribuir su personal y sus equipos, los modos de participación y decisión política, para gestionar conjuntamente las funciones conferidas y a su vez, son herramientas a través de las cuales se reconstruye un estatus político-administrativo unificado del territorio.

El modelo propuesto para Unión Valdera se basa en oficinas administrativas (Back Office) y sucursales al público (Front Office) con el fin de mantener e incrementar la accesibilidad a los servicios públicos por parte de los ciudadanos, especialmente en asuntos sociales, servicios educativos y actividades productivas.

Ilustración 3: Regiones de Italia



Fuente: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION (2013). Taller EUROSOCIAL. Comparación de modelos de asociación de municipios: experiencias europeas y de América Latina – Colombia. Bogotá: DNP.

Las funciones básicas para los municipios en Italia son las siguientes:

- ❖ Organización general de la administración, la gestión financiera y la contabilidad y el control.
- ❖ Organización de los servicios públicos de interés general.
- ❖ La planificación urbana y la construcción de la zona comunitaria.

- ❖ Actividades en el área comunal de planificación de protección civil y la coordinación de los primeros auxilios.
- ❖ La organización y gestión de los servicios de recogida, puesta en marcha y la eliminación y recuperación de residuos y la recaudación del impuesto relacionado
- ❖ Diseño y la gestión del sistema de servicios sociales y la prestación de servicios relacionados a los ciudadanos la construcción de escuelas y la organización y gestión de los servicios educativos.
- ❖ La policía municipal y la policía administrativa local.
- ❖ Mantenimiento de los registros del estado civil y de la población y las tareas en el ámbito de los servicios de registro.
- ❖ Servicios en el ámbito de las estadísticas.

5.1.3 Asociaciones de Municipios de Rumanía

Rumanía presenta la siguiente distribución regional:

Ilustración 4: Regiones de Rumanía



Fuente: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION (2013). Taller EUROSOCIAL. Comparación de modelos de asociación de municipios: experiencias europeas y de América Latina – Colombia. Bogotá: DNP.

Las asociaciones entre comunidades para el desarrollo son estructuras de cooperación con personalidad jurídica de derecho privado, según lo dispuesto por las leyes, por parte de unidades administrativas territoriales para la realización conjunta de proyectos de desarrollo zonales o regionales o la oferta conjunta de servicios públicos.

La región Noroeste es una de las ocho regiones en desarrollo de Rumanía y consta de seis condados: Bihor, Bistrița-Năsăud, Cluj, Maramureș, Satu Mare y Sălaj. Ocupa una posición estratégica en la frontera con Hungría y Ucrania, y sus vecinos en las regiones Centro, Oeste y Noreste de Rumanía.

Las mayores ciudades de la región son Cluj-Napoca, Baia-Mare, Oradea, Zalău, Satu Mare y Bistrița. Se consideran tanto centros regionales de desarrollo económico y como ciudades con un patrimonio cultural e histórico especial. Existen tres áreas metropolitanas en la región: Cluj-Napoca, Oradea y Baia Mare.

Un ejemplo del trabajo conjunto en proyectos de desarrollo son los sistemas urbanos de Baia Mare desde 2006. Baia Sprie Town es un miembro fundador de la Asociación Intercomunidad de desarrollo "Sistema Urbano Baia Mare" y de la Micro región de Gutai Montañas Desarrollo, ubicada en la región de desarrollo del noroeste de Rumania, a 10 km de distancia al este de Baia Mare Town (condado de Maramures) y reúne a los pueblos de Chiuzbaia; Satu Nou de Sus y Tautii, Grosi, Dumbrăvița, Sisești y Desesti.

La ciudad era uno de los centros mineros más importantes en el noroeste de Rumania para la explotación de oro y plata por parte de los sajones que colonizaron la región. Sin embargo, los cambios administrativos y la reestructuración de la industria minera rumana, trajeron esta actividad a un alto casi completa.

Un segundo ejemplo es la Iniciativa The Center of Transilvania (2008) que reúne seis (6) provincias del área central del país como son Alba, Brasov, Covasna, Harghita, Mures y Sibiu donde se busca preparar y promover proyectos en respuesta a las emergencias, de los

servicios sociales, de la salud, del agua, del medio ambiente.

También se encuentra la Iniciativa Horezu Low Lands (2005) para turismo y cohesión territorial. En esta experiencia, se busca la promoción de proyectos turísticos, la capacitación y de la implementación de proyectos financiados por el Fondo Social.

Adicionalmente, se encuentra la Iniciativa ECONORD Sibiu (2008) que cuenta con 13 administraciones locales y dos (2) entidades provinciales para organizar de manera conjunta los servicios de gestión de los desechos y de reciclaje y as actividades se han ampliado a la promoción del desarrollo sostenible.

Un aspecto interesante lo constituye la Agencia de Desarrollo Regional («RDA», por sus siglas en inglés) de la Región Noroeste. Es una organización regional independiente que se creó como organismo público con estructura empresarial y que trabaja en ámbitos relacionados con el desarrollo regional. La Agencia posee sus propios valores y mandato que guían sus actividades y tiene un (1) Consejo de Desarrollo Regional (CDR) que es el organismo de toma de decisiones a escala regional y una asociación voluntaria de comunidades locales en los seis condados que constituyen la región.

Sus principales objetivos son reducir las disparidades, apoyar el desarrollo sostenible y económico de la región y mejorar la cooperación interna, interregional, europea e internacional.

De acuerdo con la Comisión Europea (2019):

Existen 26 pymes por cada 1000 habitantes en la región, frente a las 23 de Rumanía y las 44 de la Europa de los Veintiocho. Las estructuras de apoyo son 15 parques industriales acreditados que albergan 178 empresas con 10000 trabajadores. Además, existe un parque tecnológico: Liberty Park, una iniciativa privada para facilitar los vínculos y la comunicación entre empresas de ámbitos relacionados. Tetapolis Park se basa en una asociación entre las autoridades locales y las universidades de Cluj-Napoca, y Hanna Instruments es un parque científico privado que pertenece a una multinacional

que desarrolla equipos para laboratorios e instrumentos analíticos. La región alberga asimismo 3 incubadoras empresariales y 4 parques logísticos importantes, y ha estado apoyando iniciativas de agrupaciones empresariales en actividades y proyectos relacionados con el agua, las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), el mobiliario, la energía, la agricultura y la cosmética. (Comisión Europea, 2019, p.18)

5.1.4. Bélgica, Holanda y Luxemburgo (Benelux)

Es una región conformada por los estados de Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos, quienes desarrollaron una alianza que les permite competir financieramente con otros estados más poderosos, proteger sus intereses y ampliar la cooperación fuera de fronteras; para darle un sustento legal se firmó el Tratado Constitutivo de la Unión Económica de Benelux, que permite coordinar sus políticas económicas, financieras, sociales, legislativas y normativas.

Ilustración 5: Benelux



Fuente: <http://www.benelux.int/nl/>

Benelux centra sus esfuerzos en Mercado interior y Unión económica, Desarrollo sostenible y Justicia y asuntos de interior.

5.2. Experiencias Latinoamericanas

A nivel de América Latina se han desarrollado varios procesos de integración regional en diferentes escalas, entre estos:

5.2.1. Argentina: Programa Rafaela

Esta iniciativa tiene como propósito central el manejo integral de residuos sólidos y busca ubicarse como centro productivo regional con proyección internacional como núcleo de capacitación y tecnología, que proyecte su identidad cultural y con base solidaria y garantice equilibrio urbano, calidad ambiental y de vida para todos.

La iniciativa se ubica en la siguiente localización:

Ilustración 6: Rafaela Argentina



Fuente: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION (2013). Taller EUROSOCIAL. Comparación de modelos de asociación de municipios: experiencias europeas y de América Latina – Colombia. Bogotá: DNP.

Su esquema de trabajo aborda los siguientes componentes:



Fuente: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION (2013). Taller EUROSOCIAL. Comparación de modelos de asociación de municipios: experiencias europeas y de América Latina – Colombia. Bogotá: DNP.

Los principales logros de esta experiencia se centran en la afiliación de 47 municipios, planes de reforestación, leyes de bioquímica, conformación de redes de comunicación y trabajo conjunto en cambio climático.

5.2.2. Brasil: Consorcio Intermunicipal do Médio Vale do Itajaí (CIMVI)

De acuerdo con Pellin, Dallabrida y Sampaio (2014):

Los consorcios intermunicipales son entendidos como instrumentos que pueden viabilizar la planificación local y regional, auxiliando en la organización de planos, evaluación y control; en la superación de problemas locales; racionalización del uso de los recursos financieros, humanos y tecnológicos, en la modernización administrativa, en el aumento de la capacidad de cooperación técnica y en la implementación y regulación de políticas públicas regionalizadas (p. 96).

El consorcio está formado por los municipios de Benedito Novo, Doutor Pedrinho, Rio

dos Cedros, Rodeio y Timbó. Localizados en el Medio Vale do Itajaí, Estado de Santa Catarina, Apiúna, Acurra, Indaial y Pomerode. La idea principal de CIMVI era solucionar problemas ambientales de manera regional y contribuir para la promoción de la mejoría de la calidad de vida de la población en su área de actuación; sin embargo, hoy el objetivo del CIMVI es el desarrollo de servicios públicos y la ejecución de actividades de interés de los municipios miembros de conformidad con las directrices ambientales.

Ilustración 7: Consorcio Intermunicipal do Médio Vale do Itajaí (CIMVI)



Fuente: PELLIN, Valdinho., DALLABRIDA, Iván Sidney & SAMPAIO, Carlos (2014). Sustentabilidad y gestión de consorcio entre municipios en el sur de Brasil. Revista Líder, 25, 93-125.

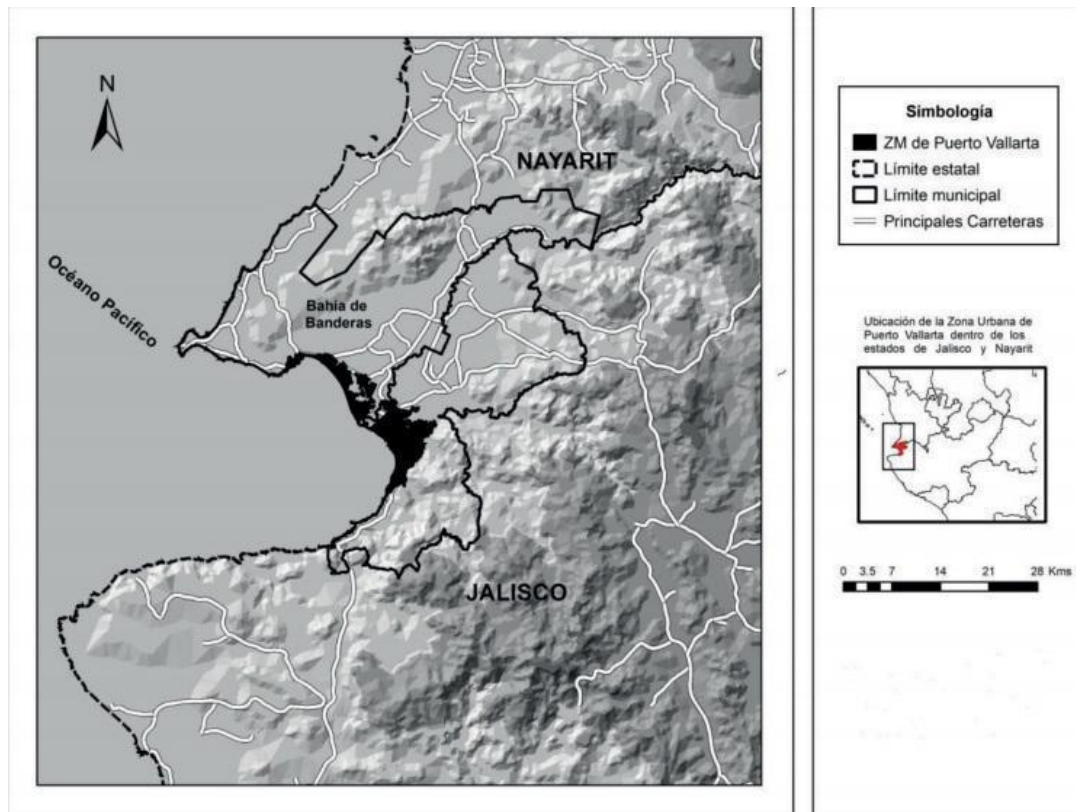
Los resultados concretos de CIMVI se evidencian en el manejo de residuos en el Relleno Sanitario de Timbó, recolección selectiva de basuras en los municipios asociados y está abriendo la posibilidad del aprovechamiento energético de los residuos.

5.2.3. México: Zona Metropolitana de Puerto Vallarta

Cárdenas (2018) indica que la zona metropolitana de Puerto Vallarta cuenta con las siguientes características: 1) está compuesta por los municipios, Puerto Vallarta, Jalisco, y Bahía de Banderas, Nayarit; 2) es interestatal; 3) cuenta con un alto crecimiento poblacional; 4) tiene una vocación turística; 5) su constitución correspondió a la ciudad central de Puerto

Vallarta; 6) existe integración física y funcional entre las localidades de ambos municipios; y 7) se da una un flujo constante de personas, bienes y servicios.

Ilustración 8: Zona Metropolitana de Puerto Vallarta



Fuente: CARDENAS, Erika (2018). Gobernabilidad en las zonas metropolitanas mexicanas. El caso de Puerto Vallarta. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, XXV (73), 79-120. Doi: <http://dx.doi.org/10.32870/espiral.v25i73.7003>

Este ejercicio de trabajo conjunto metropolitano ha permitido acceder a \$300 millones de pesos mexicanos, los cuales se han invertido en el proyecto de construcción de un segundo puente sobre el río Ameca que une a los estados de Jalisco y Nayarit.

Por último, es de anotar que las experiencias internacionales de Asociatividad Territorial vistas anteriormente refrendan la importancia del trabajo colaborativo en la Gestión Pública y son una herramienta enriquecedora para la labor de los Alcaldes y Gobernadores en Colombia como se puede apreciar en el siguiente capítulo sobre las experiencias en nuestro país.

6. ASOCIATIVIDAD TERRITORIAL EN COLOMBIA

En este capítulo del trabajo de grado denominado *La Asociatividad Territorial: una alternativa para la gestión pública colombiana. Caso Región Centro Oriente 2011 – 2018*, se presenta una síntesis de la evolución del ordenamiento territorial colombiano mostrando su importancia para la Administración Pública, seguidamente se abordan los lineamientos generales sobre Asociatividad Territorial en Colombia y por último, se muestran algunas experiencias de Asociatividad Territorial que tienen claridad de propósito y metas concretas para la gestión pública.

6.1 Síntesis de ordenamiento territorial en Colombia

La Asociatividad Territorial va unida inexorablemente a la distribución territorial. Por ende, es imprescindible que los Administradores Públicos conozcan los procesos históricos que muestran las diferentes configuraciones territoriales en Colombia. El estudio de dichos procesos permite entender inicialmente los cambios físicos de América del Sur, sin profundizar demasiado, y posteriormente hacer un acercamiento a los procesos sociales, económicos, políticos y culturales de nuestro país desde la independencia de Colombia hace 200 años.

La idea central es hacer un viaje a través del tiempo, especialmente a partir del Nuevo Reino de Granada y se observen los cambios espaciales en el continente hasta llegar a la actual regionalización en Colombia, valiéndose de los registros gráficos de mapas en diferentes épocas que se muestran a continuación:

Ilustración 9: Nuevo Reino de Granada, Nuevo Andalucía y Guyana 1788



Fuente: Biblioteca Nacional de Colombia (2019). Mapoteca Digital de la Biblioteca Nacional de Colombia, perteneciente al fondo de colección Pablo Navas. *Nuevo Reino de Granada, Nuevo Andalucía y Guyana 1788*. Disponible en: http://catalogoenlinea.bibliotecanacional.gov.co/custom/web/content/mapoteca/fmapoteca_140_fnavas_32/fmapoteca_140_fnavas_32.html

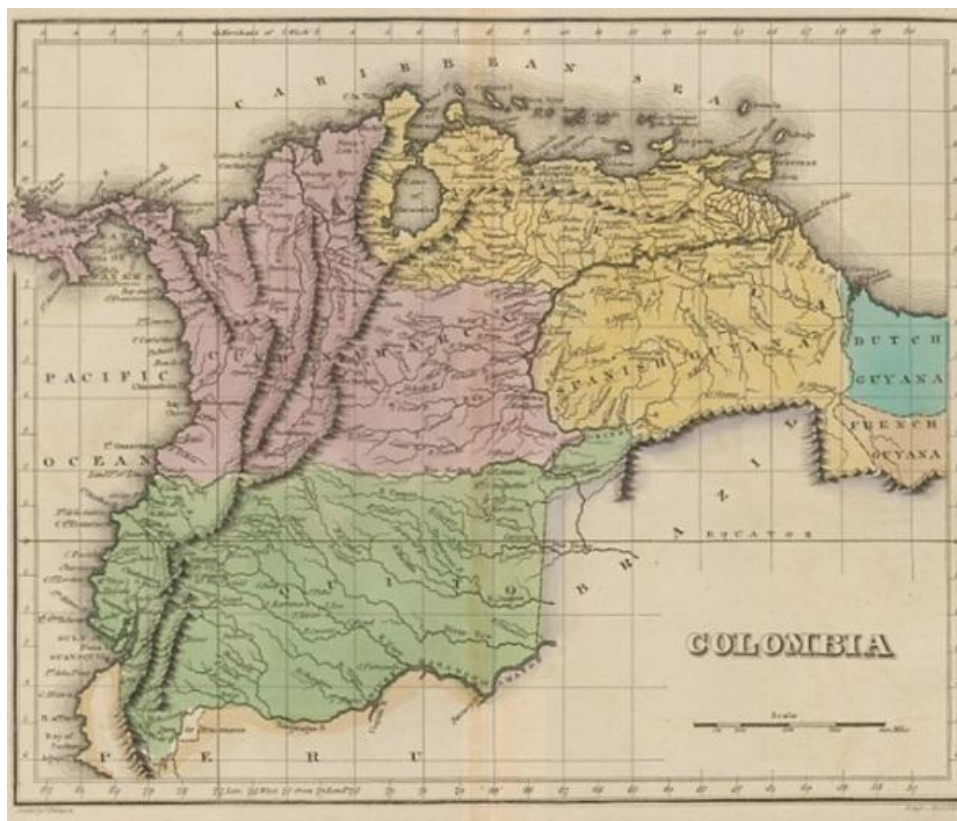
El hecho más notorio de esta época fue la Expedición Botánica de José Celestino Mutis para conocer la flora colombiana y que coincidió con los movimientos europeos de la ilustración; así como con los movimientos independentistas de América.

A partir de este momento histórico, se aborda la conformación territorial de Colombia generada con la batalla de Boyacá del 7 de agosto de 1819. Como lo menciona Blanco (2007), el hecho central que destaca en los comienzos de la República de Colombia, lo marca las diferencias entre Simón Bolívar y Francisco de Paula Santander o en otros términos entre centralismo y federalismo, sobre la forma de administrar el Estado.

La primera forma de organización de las nuevas naciones libres se estableció en el Congreso de Angostura del 15 de febrero de 1819. Allí se unió Venezuela y la Nueva Granada bajo el nombre de República de Colombia que se protocolizó el 17 de diciembre del mismo año y se dividió en tres (3) departamentos Ecuador, Venezuela y Cundinamarca con sus respectivas capitales Quito, Caracas y Bogotá.

Es pertinente anotar que la adopción de un Gobierno definitivo se estableció en el Congreso de Cúcuta del 6 de mayo de 1821 y la constitución se promulgó el 1 de enero de 1822. De esta manera, se organizó la Gran Colombia dividida en cuatro (4) departamentos con sus capitales: Colombia - Bogotá, Venezuela - Caracas, Ecuador - Quito y el Istmo – Colón.

Ilustración 10: Colombia 1822



Fuente: Biblioteca Nacional de Colombia (2019). Mapoteca Digital de la Biblioteca Nacional de Colombia, perteneciente al fondo de colección Pablo Navas. *Colombia 1822*. Disponible en: http://catalogoenlinea.bibliotecanacional.gov.co/custom/web/content/mapoteca/fmapoteca_203_fnavas_95/fmapoteca_203_fnavas_95.html

Con la renuncia de Bolívar a la Presidencia el 6 de febrero de 1827, se convocó la

Convención Granadina del 20 de octubre de 1831 donde el anterior Estado denominado la Gran Colombia fue reemplazado por la Nueva Granada. La nueva organización se conformó por los Estados de Venezuela, Ecuador y Nueva Granada cada uno con su propia constitución y su propio modelo de Estado.

De esta manera, se expidió la reforma constitucional de 1832 con Santander como Presidente donde la distribución territorial comprendió los departamentos de Antioquia, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Istmo y Magdalena y las provincias de Antioquia, Barbacoas, Bogotá, Cartagena, Cauca, Magdalena, Neiva, Panamá, Pasto, Pamplona, Socorro, Tunja, Vélez y Veraguas.

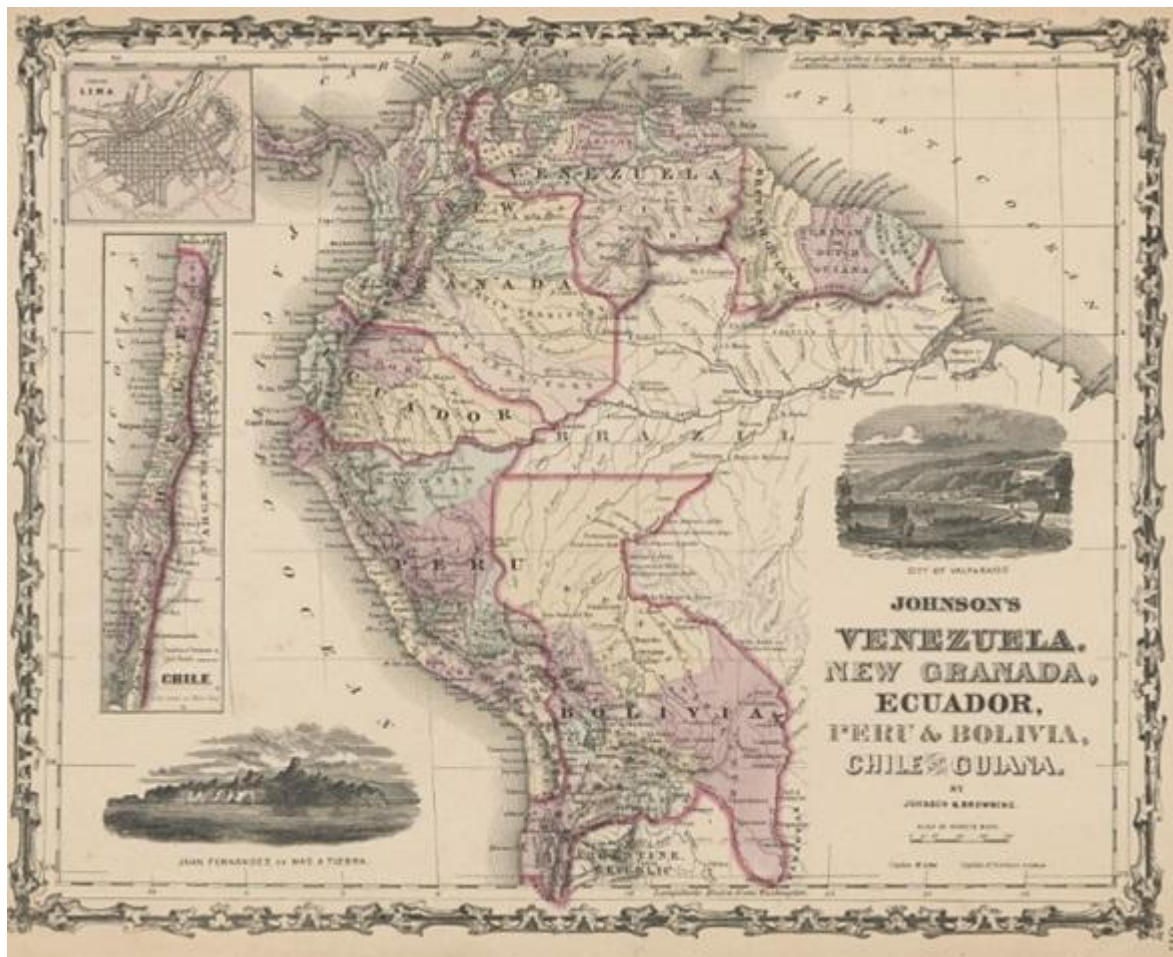
Ilustración 11: Colombia 1851



Fuente: Biblioteca Nacional de Colombia (2019). Mapoteca Digital de la Biblioteca Nacional de Colombia, perteneciente al fondo de colección Pablo Navas. *Colombia 1851*. Disponible en: http://catalogoenlinea.bibliotecanacional.gov.co/custom/web/content/mapoteca/fmapoteca_169_fnavas_61/fmapoteca_169_fnavas_61.html

De acuerdo con Tirado (1989, p.155), desde 1832 hasta 1886 se expidieron seis (6) constituciones y el país adoptó los siguientes nombres: Nueva Granada 1832-1858, Confederación Granadina 1858-1863, Estados Unidos de Colombia 1863-1886 y República de Colombia desde 1886 a la fecha de hoy.

Ilustración 12: Colombia 1860



Fuente: Biblioteca Nacional de Colombia (2019). Mapoteca Digital de la Biblioteca Nacional de Colombia, perteneciente al fondo de colección BNC. *Colombia 1860*. Disponible en: http://catalogoenlinea.bibliotecanacional.gov.co/custom/web/content/mapoteca/fmapoteca_1284_fbnc_62/fmapoteca_1284_fbnc_62.html

En esta época, entró en pleno vigor el federalismo y ello se manifestó en que cada provincia tenía su propia constitución a saber: Bogotá, Cauca, Córdoba, Cundinamarca, Chocó, García Rovira, Neira, Pamplona, Popayán, Sabanilla, Santander, Vélez, Medellín, Zipaquirá, Socorro, Túquerres, Tundama, Casanare y Cartagena.

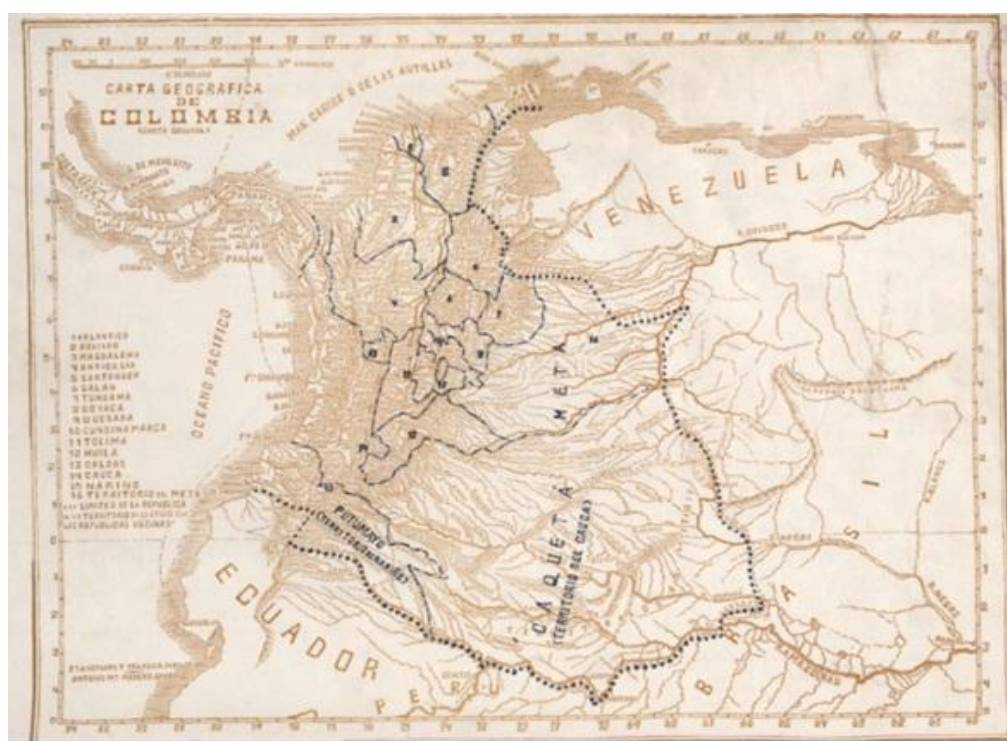
Adicionalmente entre 1853 y 1857, se crearon los Estados de Panamá, Antioquia, Santander, Cauca, Cundinamarca, Boyacá, Bolívar y Magdalena; con ello, el país llegó a tener “*Constitución nacional, constituciones de los Estados Federales y Constituciones*

provinciales” (Tirado, 1989, p. 165).

La constitución federal de 1863 decretó la unión a perpetuidad de los Estados de Antioquia, Boyacá, Bolívar, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá, Santander y Tolima.

Para 1886, se propuso un Estado fuerte y centralizado como contraposición del Federalismo; lo cual se expresó en la frase: “Centralización política y descentralización administrativa”. Ello se concretó en el reemplazo de los Estados Soberanos por departamentos, liderados por gobernadores que debían cumplir las órdenes del nivel central.

Ilustración 13: Colombia 1910



Fuente: Biblioteca Nacional de Colombia (2019). Mapoteca Digital de la Biblioteca Nacional de Colombia, perteneciente al fondo de colección BNC. *Colombia 1910*. Disponible en: http://catalogoenlinea.bibliotecanacional.gov.co/custom/web/content/mapoteca/fmapoteca_1284_fbnc_62/fmapoteca_1284_fbnc_62.html

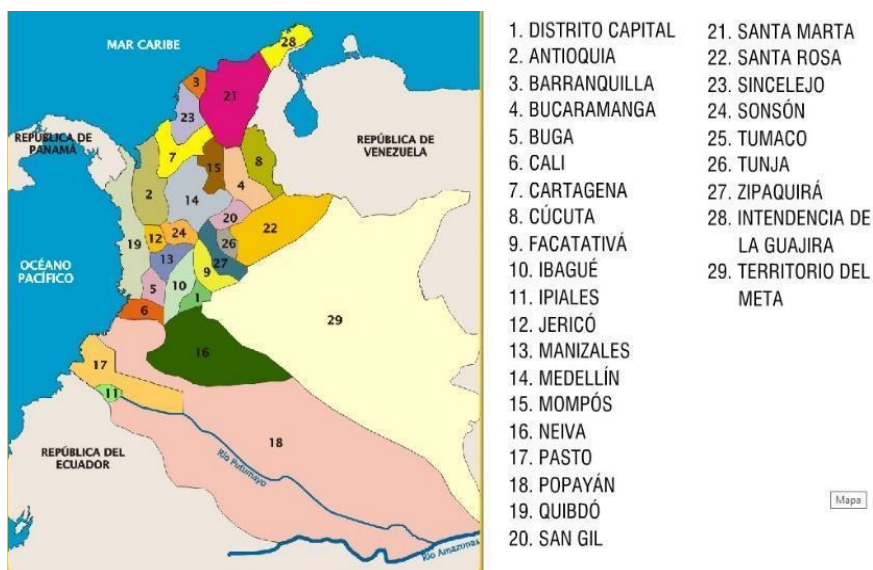
De acuerdo con los registros de la Sociedad Geográfica de Colombia (2019), la división político – administrativa de la República de Colombia desde 1803 a la fecha de hoy es la siguiente:

Ilustración 14: 1886 – 1903



Fuente: Sociedad Geográfica de Colombia (2019). Evolución histórica de las fronteras y las divisiones político-administrativas de Colombia de 1509 hasta hoy. Recuperado de http://www.sogeocol.edu.co/Ova/fronteras_evolucion/proceso/republica.html

Ilustración 15: 1908



Fuente: Sociedad Geográfica de Colombia (2019). Evolución histórica de las fronteras y las divisiones político-administrativas de Colombia de 1509 hasta hoy. Recuperado de http://www.sogeocol.edu.co/Ova/fronteras_evolucion/proceso/republica.html

Ilustración 16: 1909 – 1991



23 Departamentos, 4 Intendencias, 5 Comisarías.

Departamentos: Antioquia, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caldas, Caquetá, Cauca, Cesar, Córdoba, Cundinamarca, Chocó, Huila, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Quindío, Risaralda, Santander, Sucre, Valle del Cauca Tolima.

Intendencias: Arauca, Casanare, Putumayo, San Andrés y Providencia.

Comisarías: Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés, Vichada.

Fuente: Sociedad Geográfica de Colombia (2019). Evolución histórica de las fronteras y las divisiones político-administrativas de Colombia de 1509 hasta hoy. Recuperado de http://www.sogeocol.edu.co/Ova/fronteras_evolucion/proceso/republica.html

Ilustración 17: 1991



Fuente: Sociedad Geográfica de Colombia (2019). Evolución histórica de las fronteras y las divisiones político-administrativas de Colombia de 1509 hasta hoy. Recuperado de http://www.sogeocol.edu.co/Ova/fronteras_evolucion/proceso/republica.html

A partir de esta época, Colombia ha pasado por varios ejercicios de regionalización generales, a saber:

Tabla 13: Modelos Teóricos de Regionalización en Colombia

AÑO	INSTITUCION	MODELO	OBJETIVO	REGIONES
1955	Presidencia de la República	Polos de desarrollo	Concentrar los esfuerzos de planificación en instituciones nacionales capaces de coordinar e implementar políticas públicas sectoriales en los territorios.	Medellín Bucaramanga Bogotá Cali Barranquilla y Popayán
1969	DNP	Polos de desarrollo	Dividir el país por regiones y jerarquizar los centros urbanos y orientar la acción del Estado hacia el desarrollo integral y armónica.	1. Costa Atlántica: Barranquilla 2. Central: Bogotá 3. Suroccidental: Cali 4. Noroccidental: Medellín 5. Centroccidental: Pereira 6. Nororiental: Cucuta, Bucaramanga 7. Magdalena Medio: 8. Barrancabermeja. 9. Surcentral: Pasto-Popayán.
1976	DNP	Regiones nodales	Delimitar áreas y centros administrativos y fijar bases territoriales para una adecuada definición de regiones político administrativas.	1. Nororiental: Guajira, Cesar, Magdalena y Atlántico. 2. Noroccidental: Bolívar, Sucre y Córdoba. 3. Central: Chocó, Antioquía, Caldas, Quindío y Risaralda. 4. Occidental: Valle, Cauca, Nariño y Putumayo. 5. Oriental: Santander, Norte de Santander, Arauca y Casanare. 6. Centroccidental: Tolima, Huila, Caquetá. 7. Central: Cundinamarca, Boyacá y Meta.
1980	DNP	Regiones nodales	Actualizar el modelo anterior.	1. Nororiental: Guajira, Cesar, Magdalena, Atlántico y Bolívar. 2. Noroccidental: Córdoba, Sucre, Chocó y Antioquía. 3. Centroccidental: Caldas, Quindío y Risaralda. 4. Suroccidental: Valle, Cauca, Nariño y Putumayo. 5. Surcentral: Tolima, Huila y Caquetá. 6. Nororiental: Santander, Norte de Santander y Arauca y Casanare.

AÑO	INSTITUCION	MODELO	OBJETIVO	REGIONES
				7. Central: Cundinamarca, Boyacá y Meta. 8. Antiguos territorios nacionales.
1984	DNP	CORPES Nota: Los CORPES se suprimieron con base en el parágrafo 1, art. 51 de la Constitución Política de 1991.	Coordinación de políticas públicas entre los niveles nacional, departamental y municipal, con el fin de suministrar insumos relevantes que facilitarían la toma de decisiones en materia presupuestal.	1. Costa atlántica: Guajira, Cesar, Magdalena, Atlántico, Sucre, Bolívar y Córdoba. 2. Costa pacífica: Chocó, Valle, Cauca y Nariño. 3. Cafetera: Antioquia, Caldas, Quindío y Risaralda. 4. Centro-piedemonte: Santander, Norte de Santander, Boyacá, Arauca y Casanare. 5. Centro-piedemonte: Cundinamarca, Tolima y Meta. 6. Centro-piedemonte: Huila, Caquetá y Putumayo. 7. Frontera-periferia: Antiguos territorios nacionales.
1994	Comisión de Ordenamiento Territorial	Desarrollo económico y cultural	Recomendar procesos de regionalización. Considerar como unidades espaciales base a las entidades territoriales reconocidas histórica y culturalmente; las provincias, las entidades territoriales indígenas, las comunidades negras y los círculos de diputados.	1. Caribe: Guajira, Magdalena, Cesar, Atlántico, Bolívar, Sucre Córdoba y San Andrés. 2. Pacifico Norte: Antioquia, Risaralda, Caldas, Quindío y Choco. 3. Pacifico Sur: Valle del Cauca, Cauca y Nariño. 4. Andina Norte: Norte de Santander y Santander. 5. Central: Boyacá, Cundinamarca, Distrito Capital, Meta y Casanare. 6. Andina Sur: Tolima y Huila. 7. Orinoquia: Arauca, Vichada y Guainía. 8. Amazonia: Caquetá, Guaviare, Vaupés, Putumayo y Amazonas).

Fuente: Elaboración propia a partir de Katime y Sierra (2006), RAPE (2014) y DNP (2014).

Adicionalmente, en Colombia se han realizado algunos ejercicios de regionalización específicos según las políticas o programas del Gobierno de turno y que obviamente, llegan a influir en los procesos de Asociatividad Territorial, a saber:

Tabla 14: Ejercicios específicos de regionalización

AÑO	INSTITUCION	TEMA	OBJETIVO	REGIONES
2014	DNP	Sistema de Ciudades ¹¹	Cerrar las brechas regionales en materia de pobreza y equidad por medio del aprovechamiento de los beneficios de la aglomeración y la urbanización.	151 municipios hacen parte del Sistema de Ciudades de Colombia, 18 aglomeraciones (asociado a 129 municipios) y 22 municipios de importancia subregional
2014	Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial.	Zonas de Consolidación o Consolidación Territorial	Fortalecer las instituciones democráticas y el desarrollo económico y social incluyente, en zonas del país donde han prevalecido desequilibrios regionales, alteraciones reiteradas del orden público, control ilegal del territorio por grupos armados ilegales, actividades económicas ilícitas y condiciones de vida precarias de la población rural.	Montes de María, Catatumbo, Nudo de Paramillo, Cordillera Central, Cauca, Valle del Cauca, Nariño (Tumaco), Macarena y Caguán.
2017	DNP	Sistema General de Regalías	Promover la planificación regionalización.	1. OCAD Caribe: Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, la Guajira, Magdalena, San Andrés y Providencia y Sucre. 2. OCAD Centro Oriente: Boyacá, Cundinamarca, Santander, Norte de Santander y Bogotá D.C. 3 OCAD Centro Sur: Amazonas, Caquetá, Huila, Tolima y Putumayo. 4. OCAD Eje Cafetero: Antioquia, Caldas, Quindío y Risaralda.

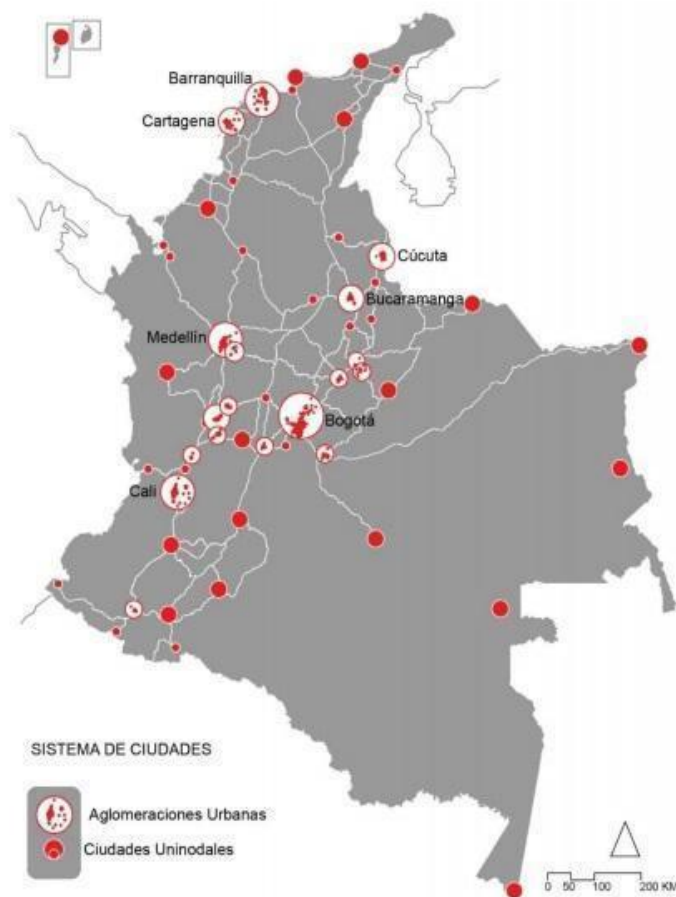
¹¹ Para la caracterización inicial del Sistema de Ciudades se utilizaron cuatro (4) criterios. El primero considera las relaciones funcionales entre los municipios; el segundo considera el tamaño poblacional, el tercero la función político-administrativa de los municipios; y el último considera la importancia estratégica de los municipios en las regiones. Los criterios corresponden al reconocimiento de dos formas de ocupación urbana del territorio. La primera, definida mediante el primer criterio, se refiere a las ciudades funcionales¹³, entendidas como el conjunto de ciudades y sus centros urbanos contiguos (incluidos sus territorios de influencia) entre los que existen relaciones funcionales en términos de actividades económicas, oferta y demanda de servicios. Usualmente las ciudades funcionales se encuentran concentradas en torno a una ciudad principal o núcleo. La segunda forma, definida mediante los demás criterios, se refiere a las ciudades uninodales, que corresponden a aquellos centros urbanos cuya área funcional aún se mantiene dentro del límite político-administrativo que define su municipio. El conjunto de estos dos tipos de ciudades conforma el sistema de ciudades.

AÑO	INSTITUCION	TEMA	OBJETIVO	REGIONES
				5. OCAD Llano: Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Meta, Vaupés y Vichada. 6 OCAD Pacífico: Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca.
2017	Agencia de Renovación del Territorio (ARN)	Acuerdo Final de Paz	Punto 1.2 del Acuerdo Final de Paz: Lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad.	1. Alto Patía-Norte del Cauca: Cauca, Nariño y Valle del Cauca 2. Arauca: Arauca 3. Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño: Antioquia 4. Catatumbo: Norte de Santander 5. Chocó: Antioquia y Choco 6. Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño: Caquetá y Huila. 7. Macarena – Guaviare: Meta y Guaviare 8. Montes de María: Bolívar y Sucre 9. Pacífico Medio: Cauca y Valle del Cauca 10. Pacífico y Frontera Nariñense: Nariño 11. Putumayo: Putumayo 12. Sierra Nevada – Perijá: Cesar, La Guajira, Magdalena 13. Sur de Bolívar: Antioquia y Bolívar 14. Sur de Córdoba: Córdoba 15. Sur del Tolima: Tolima 16. Urabá Antioqueño: Antioquia

Fuente: Elaboración propia con base en DNP (2014), DNP (2017), Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial (2014) y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2017).

Como producto del Sistema de Ciudades mostrado en la siguiente ilustración, la Misión para la Transformación del Campo (2015) construyó su regionalización a partir del reconocimiento de las zonas rurales para aprovechar los beneficios de las aglomeraciones urbanas.

Ilustración 18: Sistema de Ciudades



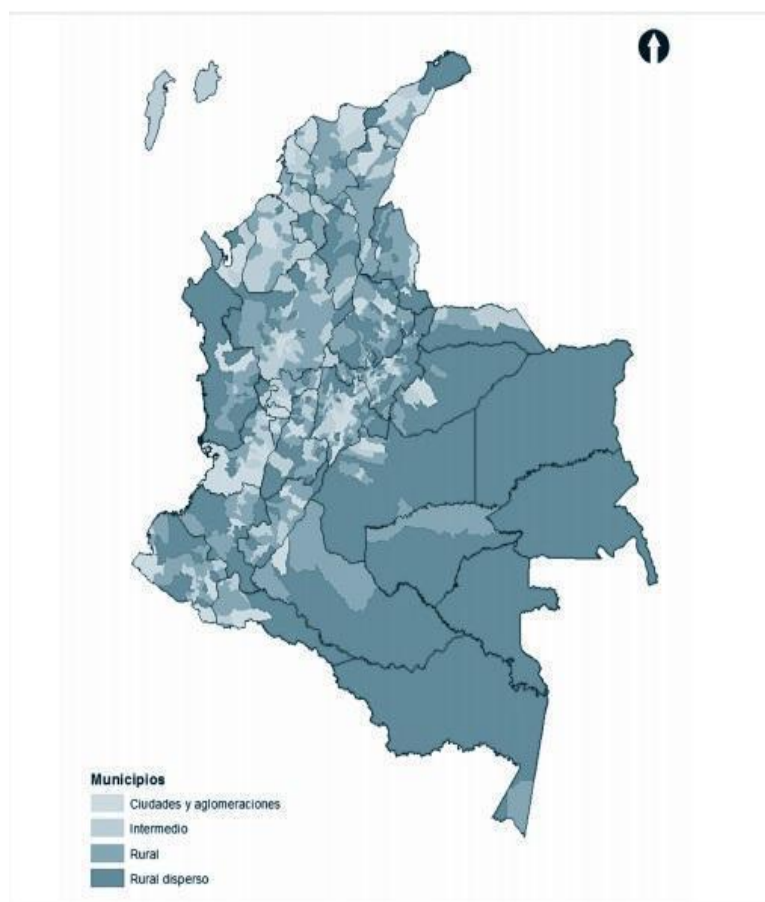
Fuente: DNP (2014). CONPES 3819 de 2014: Política Nacional para consolidar el sistema de ciudades en Colombia. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3819.pdf>

Tabla 15: Ruralidad 2014

Categoría	Número de municipios y ANM	Población cabecera	Población resto	Población rural	Población total
Ciudades y aglomeraciones	117	28.529.930	2.088.360	2.088.360	30.618.290
Intermedios	314	4.644.221	3.337.839	3.337.839	7.982.060
Rural	373	2.291.912	3.110.823	5.402.735	5.402.735
Rural disperso	318	893.205	2.765.497	3.658.702	3.658.702
Total general	1.122	36.359.268	11.302.519	14.487.636	47.661.787
Porcentaje de la población		76,3 %	23,7 %	30,4 %	

Fuente: DNP (2015). Misión para la Transformación del Campo. Tomo I.

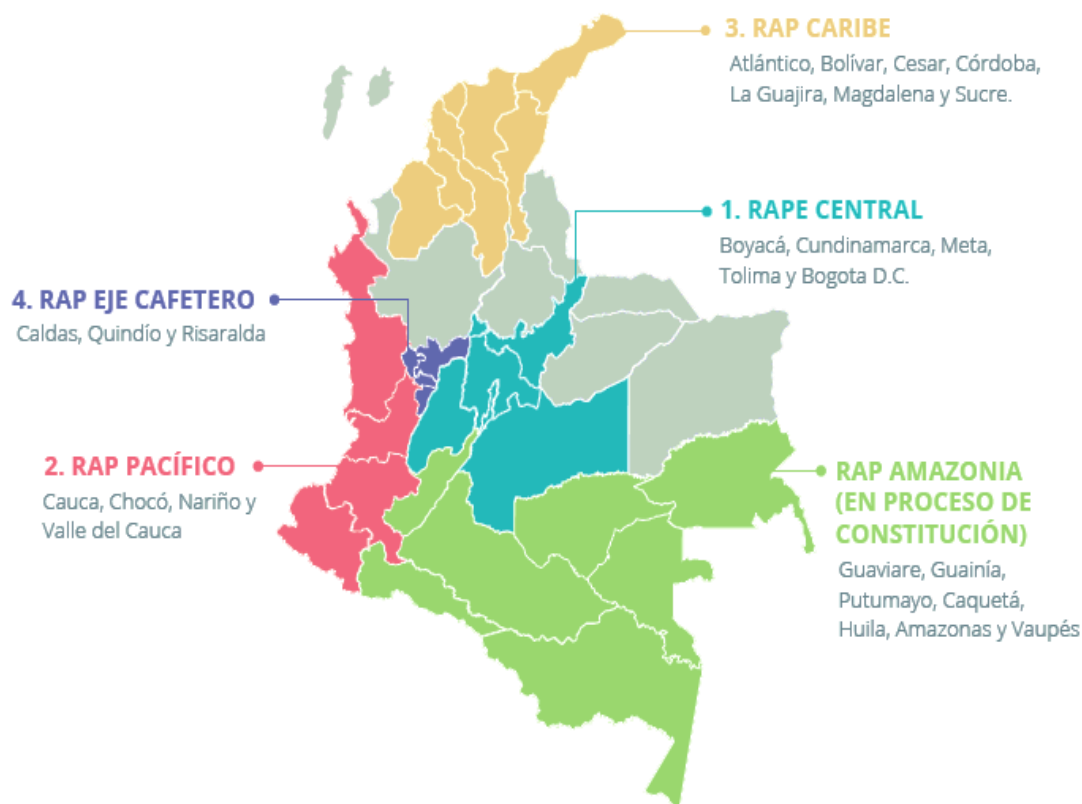
Ilustración 19: Mapa Ruralidad 2014



Fuente: DNP (2015). Misión para la Transformación del Campo. Tomo I.

En la actualidad, el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 (Congreso de la República, 2019) es un ejemplo claro de la relación entre desarrollo territorial y Asociatividad Territorial porque esta última permitió diagnosticar y establecer las estrategias del Gobierno colombiano.

Ilustración 20: Regionalización PND 2018-2022



Fuente: Congreso de la República (2019).

En conclusión, los procesos de desarrollo territorial en Colombia involucran entidades territoriales con políticas y programas que se muestran como grandes oportunidades de gestión pública. El hecho que un departamento o municipio haga parte de esas opciones, le permiten al gobernante colaborar con sus pares territoriales en la identificación, ejecución, seguimiento y evaluación de temas comunes regionales donde se concrete el trabajo conjunto de la Administración Pública colombiana.

6.2. Lineamientos generales de la Asociatividad Territorial en Colombia

El primer gran resultado es la comprensión del contexto de la Asociatividad Territorial. Por ello, es importante recordar que las regiones tomadas para seleccionar el caso de estudio de la Región Centro Oriente de Colombia, corresponde a la distribución regional del Sistema General de Regalías y que está compuesta por los departamentos de Cundinamarca, Boyacá,

Santander y Norte de Santander, como se mencionó en la introducción y el marco metodológico, a saber:

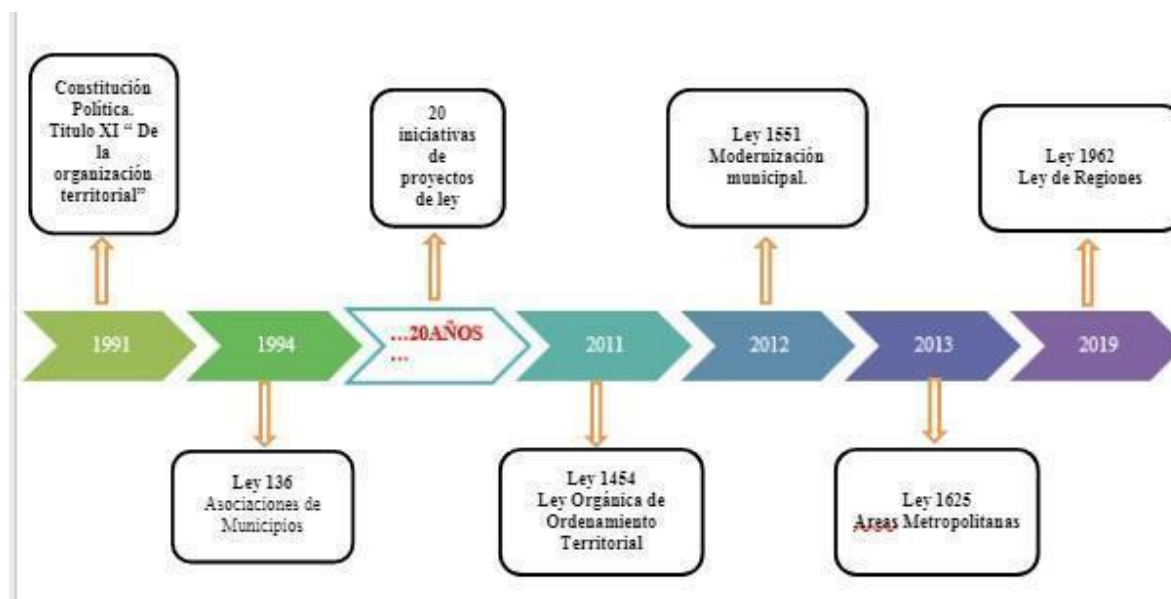
Ilustración 21: Regiones del Sistema General de Regalías



Fuente: Comisión Rectora de Regalías (2017)

Por otro lado, el Gobierno Colombiano ha buscado la forma de asignar competencias a las Entidades Territoriales para que se empoderen de su desarrollo y se deslignen del Gobierno Central como se puede apreciar en el siguiente gráfico:

Ilustración 22: Cronología normativa de Asociatividad Territorial



Fuente: Elaboración propia con base en Congreso de la República y DNP (2013)

Después de la Constitución Política de 1991, el Gobierno colombiano otorgó autonomía a los municipios para la prestación de servicios públicos mediante la Ley 136 de 1994. Dicha disposición fue enriquecida con la publicación de la Ley 489 de 1998 y particularmente el artículo 95 donde se abrió la posibilidad para que las entidades territoriales se unieran para desarrollar temas de interés colectivo.

La Ley 136 de 1994 en su artículo 91, literal f, numeral 1 menciona que existen figuras de integración y figuras de asociación. Este es un aspecto central para la Administración Pública, ya que al concebir la Asociatividad Territorial como una alternativa para la gestión pública, los gobernantes locales tienen las posibilidades de unirse (asociación) o de acordar términos para crear una nueva figura administrativa (integración) que permitan promover el desarrollo en sus territorios.

Tabla 16: Figuras de Asociatividad Territorial

FIGURAS DE ASOCIACION	FIGURAS DE INTEGRACION
Municipios	Regiones Administrativas y de Planificación (RAP)
Distritos	Regiones de Planificación y Gestión (RPG)
Departamentos	Provincias Administrativas de Planificación (PAP)
Corporaciones Autónomas Regionales	Asociación de Areas Metropolitanas
Areas Metropolitanas	Zonas de Inversión Especial para superar la pobreza (ZIESP)

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 1454 de 2011.

Por otro lado, la Ley 1554 de 2011 unificó las figuras anteriores bajo el concepto de esquemas de integración y por ende, es preciso entender sus diferencias en cuanto a integrantes, naturaleza jurídica, requisitos y funciones para comprender las actuales decisiones de las Entidades Territoriales en Colombia:

Tabla 17: Esquemas de Integración

ESQUEMA	INTEGRANTES	NATURALEZA JURIDICA	REQUISITOS	FUNCIONES
Asociación de municipios	Municipios de un mismo departamento o de varios departamentos	Entidades administrativas de derecho público Personería Jurídica. Autonomía administrativa. Patrimonio propio.	Autorización del Concejo municipal. Acuerdo de voluntades firmado.	Prestar conjuntamente servicios públicos. Prestar conjuntamente funciones administrativas propias o asignadas al ente territorial por el nivel nacional. Ejecutar obras de interés común. Cumplir funciones de planificación. Procurar el desarrollo integral de sus territorios.
Asociación de departamentos	Dos o más departamentos	Entidades administrativas de derecho público Personería Jurídica. Autonomía administrativa.	Autorización de la Asamblea Departamental. Acuerdo de voluntades firmado.	Prestar conjuntamente servicios públicos. Prestar conjuntamente funciones administrativas

ESQUEMA	INTEGRANTES	NATURALEZA JURIDICA	REQUISITOS	FUNCIONES
		Patrimonio propio.		propias o asignadas al ente territorial por el nivel nacional. Ejecutar obras de interés común. Cumplir funciones de planificación. Procurar el desarrollo integral de sus territorios.
Asociación de Distritos Especiales	Dos o más Distritos Especiales	Entidades administrativas de derecho público Personería Jurídica. Autonomía administrativa. Patrimonio propio.	Autorización del Concejo. Acuerdo de voluntades firmado. Convenio o contrato - plan.	Prestación de servicios o la ejecución de obras públicas de interés común mediante convenio
Areas Metropolitanas	Dos o más municipios alrededor de un (1) municipio o núcleo.	Personería Jurídica. Autonomía administrativa. Patrimonio propio. Régimen administrativo y fiscal especial.	Autorización del Concejo municipal. Acuerdo de voluntades firmado. Convenio o contrato - plan.	Identificar los hechos metropolitanos ¹² . Formular y adoptar el plan integral de Desarrollo Metropolitano con perspectiva de largo plazo, incluyendo el componente de ordenamiento físico territorial. Formular y adoptar el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial
Asociación de Areas Metropolitanas	Dos o más Areas Metropolitanas de un mismo departamento o de varios departamentos.	Entidades administrativas de derecho público Personería Jurídica. Autonomía administrativa.	Autorización por Juntas Metropolitanas Proyecto de constitución y se entrega a la Registraduría	Organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento

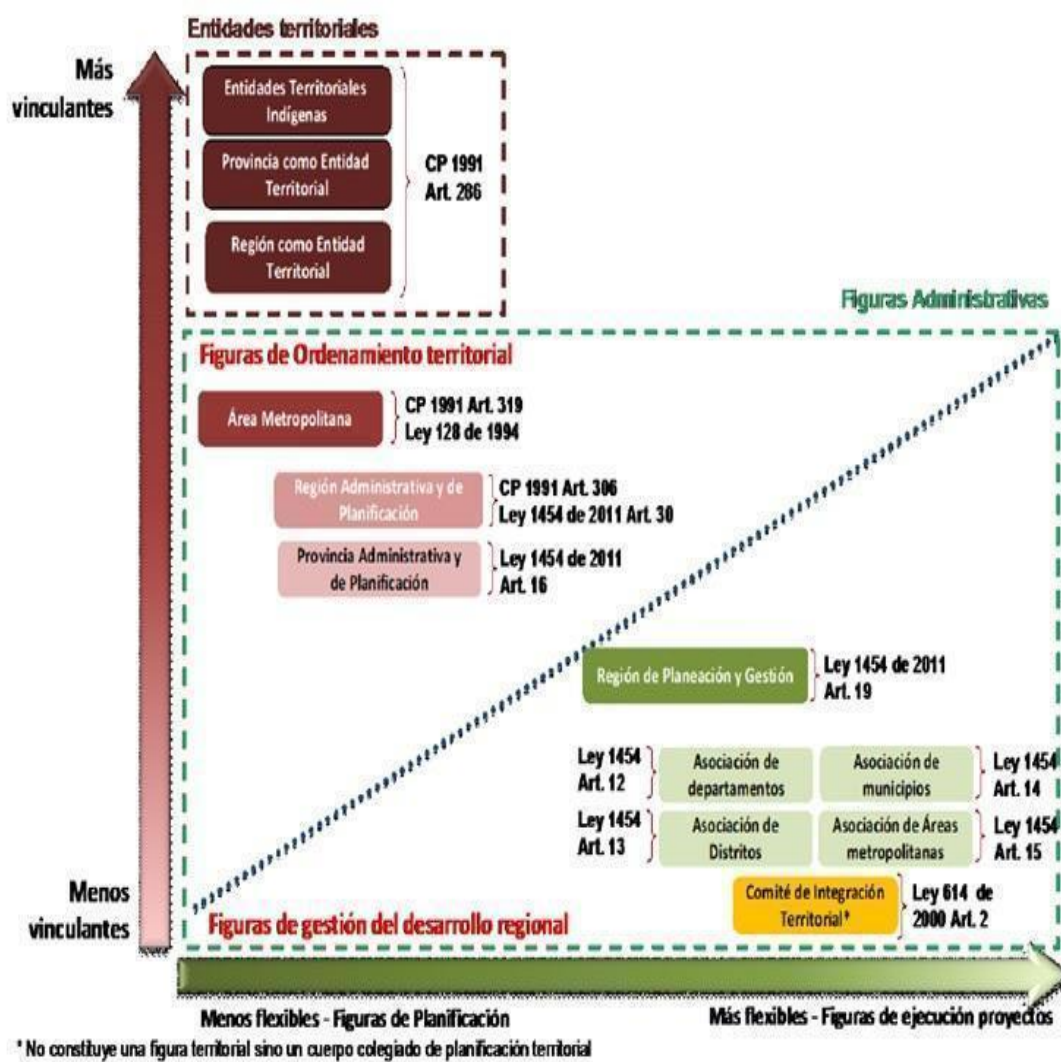
¹² La Ley 1625 de 2013 en su artículo 10 establece que los hechos administrativos son aquellos fenómenos económicos, sociales, tecnológicos, ambientales, físicos, culturales, territoriales, políticos o administrativos, que afecten o impacten simultáneamente a dos (2) o más municipios que conforman el Area Metropolitana.

ESQUEMA	INTEGRANTES	NATURALEZA JURIDICA	REQUISITOS	FUNCIONES
		Patrimonio propio.	Nacional. Convenio o contrato - plan.	de funciones administrativas propias
Provincias Administrativas y de Planificación (PAP)	Dos o más municipios contiguos	Entidades administrativas de derecho público Personería Jurídica. Autonomía administrativa. Patrimonio propio.	Autorización del Concejo municipal. Ordenanza departamental. Solicitud de Alcaldes, Gobernadores o 10% del censo electoral municipal.	Organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos. Ejecución de obras de ámbito regional. Ejecución de proyectos de desarrollo integral. Gestión ambiental.
Regiones de Planificación y Gestión (RPG)	Entidades Territoriales	Entidades administrativas de derecho público Personería Jurídica. Autonomía administrativa. Patrimonio propio.	Autorización del Concejo municipal. Acuerdo de voluntades.	Promover y aplicar los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad. Ejecución de competencias asignadas a las Entidades Territoriales por la Constitución y la Ley. Actuar como banco de proyectos de inversión de impacto regional durante el tiempo y ejecución de los mismos.
Regiones Administrativas de Planificación (RAP)	Dos o más departamentos.	Entidades administrativas de derecho público Personería Jurídica. Autonomía administrativa. Patrimonio propio.	Autorización de las Asambleas Departamentales.	Desarrollo de proyectos especiales. Incremento de la productividad. Modernización de la Administración municipal.

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley 1454 de 2011

De esta manera y desde la Administración Pública, el gobernante local tiene el siguiente abanico de alternativas para su gestión:

Ilustración 23: Figuras de ordenamiento territorial y de gestión



Fuente: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ Y ALCALDÍA DE SOACHA (2013). Documento Proyecto de constitución del Área Metropolitana Bogotá – Soacha. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.

Es importante tener en cuenta que la Ley 1454 de 2011, en el art. 17, establece que “*En ningún caso las entidades territoriales que se asocien podrán 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 las conformen*”. Este artículo implica para el Mandatario Local el reto de pensar como Gerente Público porque lo lleva a utilizar todas sus habilidades y capacidades en la elaboración de propuestas novedosas para atender las necesidades en su territorio y no sólo a esperar que desde el Gobierno Central en la capital del país o de cada departamento, se giren recursos para cumplir con sus competencias.

En la práctica, Colombia presenta las siguientes experiencias de Asociatividad Territorial que se han mantenido en el tiempo y con logros dignos de mencionar:

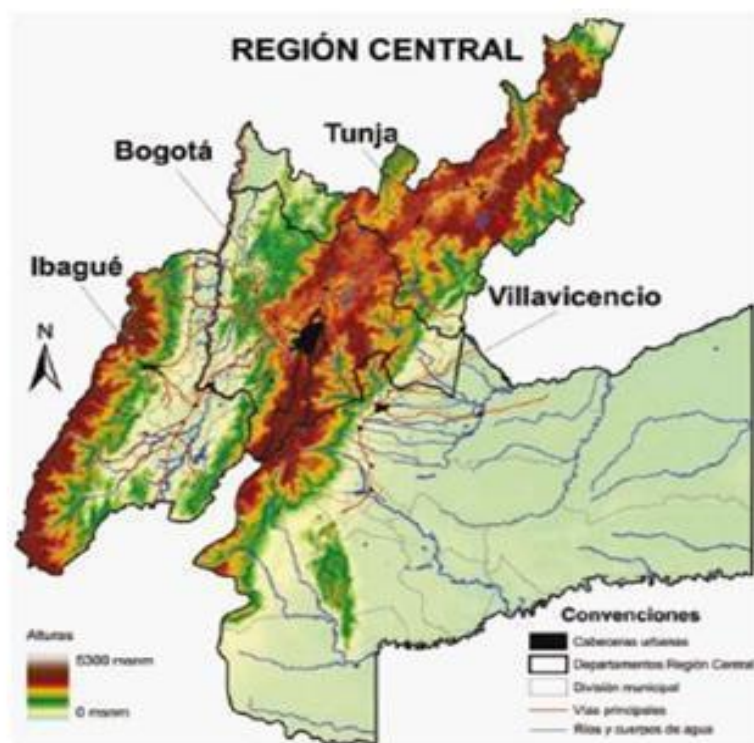
6.3. Experiencias de Asociatividad Territorial en Colombia

6.3.1. Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE)

La Constitución política de Colombia 1991, en el artículo 306, posibilita la integración: “*Dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio*”.

La consolidación de la RAPE Región Central, es fruto de varios procesos que se han llevado a cabo desde hace veinte (20) años aproximadamente. Durante ese tiempo se realizaron diferentes estudios y documentos de soporte que se concretaron en el Acuerdo de Integración Regional, por parte de los gobernantes de Bogotá D.C., y los departamentos de Boyacá, Cundinamarca., Meta y Tolima.

Ilustración 24: RAPE Región Central



Fuente: RAPE Región Central (2014). Documento Técnico de Soporte. Bogotá:SDP

En enero de 2014, el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C. y los Gobernadores de Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima suscribieron el Manifiesto donde expresan su disposición de cooperar de manera solidaria para el desarrollo articulado y mejorar las condiciones de vida de las personas de la región ya que comparten la continuidad geográfica y relaciones crecientes en materia económica, social, cultural y política.

La visión en el 2030 de la RAPE Región Central, se centra en consolidar un territorio con equilibrio social, económico y ambiental, culturalmente diverso y globalmente competitivo e innovador.

La RAPE Región Central es un esquema asociativo que pretende dar un manejo integral a sus asuntos, considerando las particularidades y relaciones de sus integrantes con el entorno. Por ello, las propuestas incluyen el punto central que los une como es el agua y a partir de allí, proponen sistemas de transporte, economía, finanzas públicas, logística,

innovación y proyectos regionales entre otros.

La RAPE Región Central es un ejercicio que se ha caracterizado por su pensamiento futuro a mediano y largo plazo. Por ello, se ha anticipado a situaciones como el postconflicto, cambio climático, proyectos que incluyen varios departamentos, articulación de Planes de Cuencas y Planes Turísticos Regionales; de tal manera, que se genere una identidad regional.

Este Proceso Asociativo estructuró los siguientes proyectos regionales en el año 2017:

- ✓ Conservación y restauración de 14 complejos de páramos, bosques del alto andino y servicios ecosistémicos por \$32.500 millones.
- ✓ Proyecto Cambio Verde que busca mejorar el acceso de alimentos a la población más vulnerable, a través del intercambio de material de reciclable y aceite de cocina por alimentos frescos.
- ✓ Proyecto Eficiencia Energética en Edificaciones Públicas por \$250 millones.
- ✓ Proyecto Agricultura Climáticamente Inteligente por \$4.000 millones que incluye análisis y evaluación de medidas de adaptación agroclimática y eficiencia de sistemas de riego en cultivos.

De acuerdo con el Informe de Rendición de Cuentas de 2018 (RAPE, 2018), los principales logros fueron:

- ✓ Mesas de trabajo para los corredores de la vía al Llano, Girardot - Flandes y la Alianza Logística Regional Bogotá – Cundinamarca.
- ✓ Plan Maestro de Transporte Intermodal.
- ✓ Plan Logístico Regional.
- ✓ Sistema Regional de Participación Ciudadana.
- ✓ Propuesta de territorios funcionales para la formulación de Planes de Ordenamiento Departamental.
- ✓ Sistema de Información Regional.

- ✓ Mejoramiento de ingresos a pequeños productores de Meta y Tolima.
- ✓ Caracterización de 1200 pequeños productores rurales de la Región Central.
- ✓ Consolidación de canales de comercialización de productos agropecuarios.
- ✓ Seis (6) ruedas de negocios.
- ✓ Identificación de corredores turísticos regionales.

6.3.2. Asociación de Municipios del Catatumbo, Provincia de Ocaña y Sur del Cesar (ASOMUNICIPIOS)

Esta asociación está conformada por los municipios de Norte de Santander denominados Ocaña, Abrego, El Carmen, Hacarí, La Playa, El Tarra, Cáchira, Teorama, Convención, Villa Caro, La Esperanza y San Calixto; mientras que en el Cesar encuentra representación en los municipios de Río de Oro y González.

Ilustración 25: ASOMUNICIPIOS



Fuente: ASOMUNICIPIOS (2019). Agenda Regional. Ocaña: ECOPETROL

Desde sus inicios en 1993, esta iniciativa reconoce la importancia de actuar articuladamente para gestionar proyectos de orden regional con mayor impacto social e identificar opciones de inversión, financiación y ejecución de obras y servicios en un trabajo coordinado con el nivel nacional y regional.

Para ello, centra sus acciones en los siguientes temas:



Fuente: ASOMUNICIPIOS (2019). Agenda Regional. Ocaña: ECOPEPETROL

La Asociación de Municipios a través del Centro Provincial de Gestión Agroempresarial acompañó a las Asociaciones de Productores en la formulación y gestión de los proyectos, logrando la aprobación de 28 alianzas para la siembra y sostenimiento de cultivos de cebolla ocañera, fríjol rosado zaragoza, cacao, gulupa, uchuva, lulo, aguacate, piña, caña panelera y, fortalecimiento de la cadena láctea y la piscicultura en los municipios de Ocaña, La Playa, Abrego, Hacarí, La Esperanza, Convención, Teorama, Villa Caro, El Tarra, Cáchira, San Calixto, Sardinata y El Carmen.

La inversión ha permitido la siembra tecnificada de nuevas áreas de cultivos, mejoramiento de suelos, instalación de sistemas de riego, suministro de insumos, herramientas y maquinaria, y, asistencia técnica bajo la metodología Escuela de Campo (ECAs), generando habilidades en los agricultores a través de los componentes técnico/productivo, ambiental, socioempresarial, Agronegocio y financiero.

En el 2017, se creó la RED DE PRODUCTORES FEDEPROCAP dedicada a:

- ✓ Gestión de mercados
- ✓ Planificación de siembras
- ✓ Fortalecimiento alas asociaciones base
- ✓ Formación
- ✓ Transformación de la producción
- ✓ Generación de visión empresarial
- ✓ Reconocimiento y representatividad del territorio

Un logro importante de esta Asociación es la electrificación rural. Las fases I, II y III han permitido que diez mil setecientas familias en la región tengan el servicio de energía con una inversión de \$100.000 millones de pesos y como resultado, los municipios como Río de Oro, Cáchira, La Esperanza, Ocaña, La Playa, Hacarí y Villa Caro son territorios con cobertura al 100%.

6.3.3. Asociación de Municipios de Sabana Centro (ASOCENTRO)

La Asociación de Municipios de Sabana Centro – ASOCENTRO (2019), fue creada el 28 de noviembre de 1990, con el objetivo de impulsar la solidaridad regional de los municipios, en aras de buscar y aunar esfuerzos y recursos, para prestación conjunta de los servicios públicos, obras de desarrollo y fomento a los habitantes.

Actualmente es la única Asociación de Municipios del Departamento de Cundinamarca y agrupa a los municipios de Cajicá, chía, Cogua, Gachancipá, Nemocón, Sopó, Tabio, Tenjo,

Tocancipá y Zipaquirá.

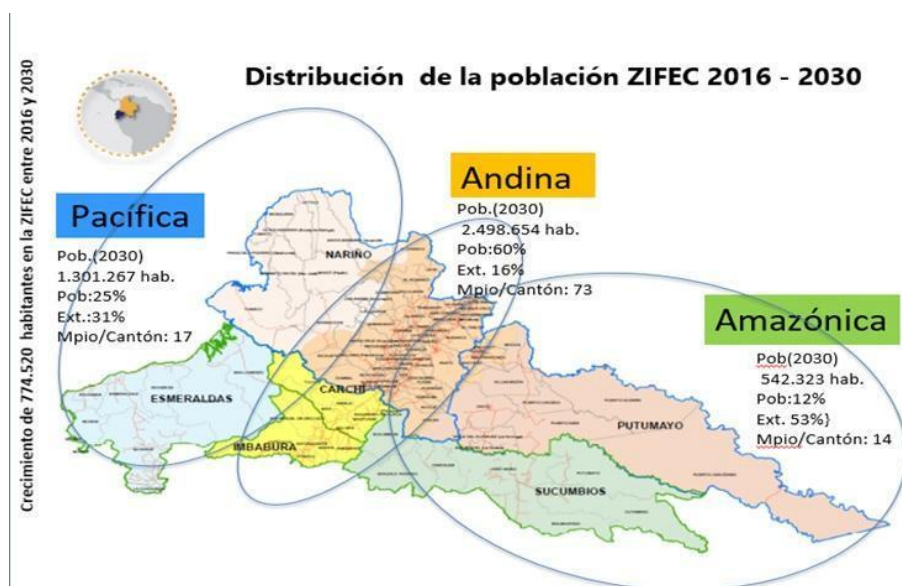
Hoy está dedicada a la formulación, gestión y desarrollo de proyectos regionales, ejecución de obras, prestación de bienes, servicios y productos, capacitación y fortalecimiento administrativo de los servidores públicos de la región; ejecución de programas y proyectos en los municipios asociados.

Este proceso asociativo tiene de particular que cuenta con una (1) mina y una (1) planta de pavimento y por ello, tiene inversiones en la maquinaria y equipos necesarios para esa labor y presta sus servicios no sólo a los municipios asociados sino a aquellos que lo requieran, generando utilidades para sus afiliados.

6.3.4. Zona de Integración Fronteriza Ecuador - Colombia (ZIFEC)

Desde el año 2018, el Gobierno Colombiano inició acercamiento con el Gobierno Ecuatoriano para implementar el Plan Binacional de Integración Fronteriza. Para el año 2019, se realizó el ejercicio de planificación prospectiva de la ZIFEC con el fin de definir los lineamientos que serán la ruta hasta el año 2030.

Ilustración 26: Conformación ZIFEC



Fuente: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION (2019). Resultados del Ejercicio de

Planificación Prospectiva para la Zona de Integración Fronteriza Ecuador –Colombia ZIFEC. Quito:DNP - Secretaría Técnica Planifica Ecuador.

Este ejercicio permitió no sólo definir la visión y el propósito sino los ejes estratégicos fundamentales para la región hasta el año 2030:

Tabla 18: Ejes estratégicos ZIFEC

EJES	FACTORES DE CAMBIO		
Social y Cultural	Servicios Básicos y Públicos	Patrimonio cultural y lazos de hermandad	Flujo Migratorio
Seguridad y Defensa	Gestión de Riesgos de Desastres	Seguridad y convivencia	Delincuencia Organizada Local Transnacional
Desarrollo Económico y Productivo	Especialización de la producción	Turismo	
Infraestructura y Conectividad	Autosuficiencia y complementariedad energética	Redes de telecomunicaciones	Infraestructura y logística
Sostenibilidad Ambiental	Áreas protegidas y gestión integral de cuencas hidrográficas	Gestión de la calidad ambiental	Mitigación y adaptación al cambio climático
Gobernabilidad e Institucionalidad	Operación de acuerdos binacionales	Institucionalidad y mecanismos de seguimiento	Modernización de Pasos Fronterizos y Control Migratorio

Fuente: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION (2019). Resultados del Ejercicio de Planificación Prospectiva para la Zona de Integración Fronteriza Ecuador –Colombia ZIFEC. Quito:DNP - Secretaría Técnica Planifica Ecuador.

Tal como lo menciona el documento DNP (2019, p.11) en las conclusiones y recomendaciones: Es una carta de navegación para las autoridades nacionales, regionales y locales, así como también para figuras asociativas territoriales binacionales; lo cual significa que este tipo de experiencias son un ejemplo referente y la puerta para nuevas formas de cooperación y colaboración que traspasa las fronteras en Latinoamérica.

7. Balance de los Procesos Asociativos

En esta parte del documento se establece el estado de los procesos asociativos en la Región Centro Oriente de Colombia para el periodo 2011 a 2018 en función de las categorías y variables definidas en el marco metodológico y el análisis de las entrevistas aplicadas a gobernantes locales, directivos y directores ejecutivos.

Para el periodo en estudio, existían los siguientes Procesos Asociativos en la región:

Tabla 19: Procesos Asociativos en funcionamiento a diciembre 31 de 2018

PROCESO ASOCIATIVO	CANTIDAD	CONFORMADOS	VIGENTES
Asociación de municipios	10	1. Asociación de municipios del Corazón de Colombia 2. Asociación de municipios del Catatumbo, Provincia de Ocaña y Sur del Cesar (ASOMUNICIPIOS) 3. Asociación de municipios comuneros (ASOCOMUNEROS) 4. Asociación de municipios de la Provincia de Vélez, Santander y Occidente de Boyacá (ASPROVEL) 4. Asociación de municipios de Sabana Centro (ASOCENTRO) 5. Asociación de Municipios Agropecuarios de la Subregión de Yariguies (AMAY) 6. Asociación de municipios del páramo de Santurbán 7. Asociación de municipios del Occidente de Boyacá (ASOMOC) 8. Asociación de municipios de la provincia de Lengupá (ASOLENGUPA) 9. Asociación de municipios de la provincia de Pamplona (ASOPAMPLONA) 10. Asociación de municipios Sabana Occidente	1. ASOMUNICIPIOS 2. Asociación de municipios de la Provincia de Vélez, Santander y Occidente de Boyacá (ASPROVEL) 3. Asociación de municipios de Sabana Centro (ASOCENTRO) 4. Asociación de municipios de la provincia de Lengupá (ASOLENGUPA)
Áreas Metropolitanas	3	1. Área Metropolitana del Sol 2. Área Metropolitana de Bucaramanga 3. Área Metropolitana de Cúcuta	1. Área Metropolitana de Bucaramanga 2. Área Metropolitana de Cúcuta
RAP	1	1.Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE Región Central)	1.Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE Región Central)

PROCESO ASOCIATIVO	CANTIDAD	CONFORMADOS	VIGENTES
Provincias Administrativas y de Planificación	1	1. Provincias de Santander	1. Provincias de Santander

Fuente: Elaboración propia

Las entrevistas fueron aplicadas en los siguientes procesos asociativos:

Tabla 20: Entrevistas realizadas

No.	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	PROCESO ASOCIATIVO	CARGO	ENTIDAD
1	Boyacá	San Eduardo	ASOLENGUPA	Alcalde	Alcaldía
2	Boyacá	Buenavista	ASOMOC	Alcalde	Alcaldía
3	Boyacá	Maripi	ASOMOC	Alcalde	Alcaldía
4	Boyacá	San Pablo de Borbur	ASOMOC	Alcalde	Alcaldía
5	Boyacá	Tununguá	ASOMOC	Alcalde	Alcaldía
6	Cundinamarca	Bogotá, D.C.	RAPE	Director Ejecutivo	RAPE
7	Cundinamarca	Bogotá, D.C.	RAPE	Director Desarrollo Regional	Gobernación de Cundinamarca
8	Cundinamarca	Bogotá, D.C.	RAPE	Director de Integración Regional, Nacional e Internacional	Secretaría Distrital de Planeación
9	Cundinamarca	Tabio	ASOCENTRO	Alcalde	Alcaldía
10	Cundinamarca	Tenjo	ASOCENTRO	Alcalde	Alcaldía

No.	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	PROCESO ASOCIATIVO	CARGO	ENTIDAD
11	Cundinamarca		Asociación de municipios Sabana de Occidente (ASOMOC)	Ex Director(a) Ejecutivo(a)	ASOMOC
12	Norte de Santander	El Carmen	Asomunicipios Catatumbo	Alcalde	Alcaldía
13	Norte de Santander	Ocaña	Asomunicipios Catatumbo	Director Ejecutivo	Asomunicipios Catatumbo
14	Norte de Santander	Los Patios	Area Metropolitana de Cúcuta	Alcalde	Alcaldía
15	Norte de Santander	Pamplona	ASOPAMPLONA	Alcalde	Alcaldía
16	Norte de Santander	Santo Domingo de Silos	ASOPAMPLONA	Alcalde	Alcaldía
17	Santander	Varios	Provincias Administrativas de Santander	Director de Prospectiva Secretaría de Planeación	Gobernación de Santander
18	Santander	Bucaramanga, Floridabanca, Girón y Piedecuesta	Area Metropolitana de Bucaramanga	Subdirector Administrativo y Financiero	Área Metropolitana de Bucaramanga

Fuente: Elaboración propia

Es pertinente anotar que el número de entrevistas se vio afectado por las siguientes circunstancias:

- ✓ La distancia física entre las entidades territoriales como es el caso de los municipios

asociados en Boyacá.

- ✓ Las situaciones de orden público como sucede en la región de Catatumbo.
- ✓ Las dificultades de comunicación para municipios que se encuentran lejos de la capital de departamento.
- ✓ Algunos mandatarios locales, a pesar de encontrarnos personalmente, decidieron llevar el cuestionario pero algunos no fueron devueltos para su tabulación.

A pesar de las dificultades mencionadas, los cuadros mostrados anteriormente permiten concluir que las Asociaciones de Municipios muestran una tendencia decreciente en la región. Es así como de 10 procesos constituidos sólo cuatro (4) continúan vigentes, debido a que son afectados por la falta de recursos pues sus asociados no cumplen con el pago de los aportes contenidos en sus estatutos, aunado a que no tienen procesos de planificación que los proyecte hacia el futuro y a que los líderes no convocan a los asociados para adelantar labores conjuntas o incluso no han nombrado Junta Directiva, generando la liquidación de algunas de ellas por deudas adquiridas como es el caso de la Asociación de Municipios Sabana de Occidente o en otros casos, el abandono de la asociación como es el caso de ASOCOMUNEROS o ASOPAMPLONA donde no se han reunido durante el periodo 2014 – 2018.

Por otro lado, la Región Centro Oriente cuenta con las Areas Metropolitanas más reconocidas del país. El Area Metropolitana de Bucaramanga se destaca por su papel como autoridad ambiental, autoridad en sistemas de transporte y valorización mientras que el Area Metropolitana de Cúcuta busca el desarrollo integral de la región en aspectos como el campo, la educación, la economía sostenible y el turismo.

Con relación al esquema de RAP, se debe mencionar la RAPE Región Central es la más sólida del país. Este proceso se destaca por ser la primera en su género que une el trabajo de cuatro (4) departamentos y un (1) distrito, con la posibilidad de ingreso de un (1) nuevo departamento, en torno a un objetivo común y a la identificación de hechos regionales que les permiten ejecutar proyectos regionales y ser modelo para otras iniciativas similares en el país como la RAP Orinoquía.

Las Provincias Administrativas de Santander son las únicas en su género en el país que muestran un dinamismo constante. Desde el año 2000 han pasado por diferentes fases y dificultades que les ha permitido consolidar la Asociatividad Territorial como línea de trabajo constante para los movimientos políticos de la región; es decir, fue posible olvidar las rivalidades partidistas para poner encima los intereses colectivos.

Así mismo, las Provincias de Santander fueron objeto de redefinición y de ocho (8) que estaban conformadas, sólo quedaron seis (6) y fue necesario que la Asamblea Departamental otorgara facultades extraordinarias al Gobernador para definir la conformación de otras provincias en la región.

Aunado a lo anterior, se observa un exagerado localismo político y cultural que afecta la gestión de los diferentes esquemas asociativos. La rigidez de la estructura político – administrativa de los procesos asociativos conlleva una mirada parcial del desarrollo y desconfianza entre las entidades territoriales; lo cual afecta los objetivos y metas mancomunados para beneficio de todos los participantes en dicho proceso.

Como complemento de lo anterior, se presentan las conclusiones de las entrevistas, realizadas a la luz de las características de la Gobernanza definidas en el marco metodológico de este documento:

Tabla 21: Categorías y variables de análisis

CARACTERÍSTICA DE GOBERNANZA Rosas-Ferrusca (2018)	CATEGORIAS	DESCRIPCIÓN	VARIABLES
Gobierno en red	Gestión	Identifica el origen de la iniciativa, su razón de existencia y su desarrollo.	Origen Propósito Fases Plan de Desarrollo Proyectos regionales Logros de impacto Reconocimientos Importancia Control Terminación o liquidación Estrategias de proyección Dificultades

CARACTERÍSTICA DE GOBERNANZA Rosas-Ferrusca (2018)	CATEGORIAS	DESCRIPCIÓN	VARIABLES
			Competencias gubernamentales
Gobierno en red.	Alianzas	Presenta los apoyos nacionales o internacionales, obtenidos durante la maduración de la iniciativa.	Sin Alianzas Alianzas públicas Alianzas privadas
Gobierno en red.	Internacionalización	Refiere la participación del Proceso Asociativo en espacios más allá de las fronteras nacionales tanto para trabajo conjunto como para compartir experiencias.	Hermanamientos
Gobierno en red.	Financiamiento	Referencia las diferentes fuentes de recursos para el sostenimiento del proceso asociativo.	Financiación interna Financiación externa
Nuevo arte de gobernar.	Cultura organizacional	Especifica los significados de los símbolos, imágenes y grafos que maneja el proceso asociativo para identificar los imaginarios sociales tanto urbanos como rurales y regionales.	Frase o logotipo Identidad
Nuevo arte de gobernar.	Aprendizaje	Contiene las lecciones aprendidas y las buenas prácticas obtenidas	Aprendizajes Estrategias exitosas Prácticas para compartir
Regiones y ciudades como espacios vitales para gobernar.	Articulación	Señala los puntos de trabajo conjunto con los diferentes niveles de gobierno nacionales o extranjeros.	Entidades territoriales Condiciones de asociación Nueva distribución territorial
Nuevas formas de Participación.	Marketing	Contiene las formas de diseñar los propósitos y dar a conocer la gestión del Proceso Asociativo.	Socialización Publicidad

Fuente: Elaboración propia

Las conclusiones mencionadas a continuación se relacionan con las categorías y variables previamente definidas, así:

7.1. Característica de Gobernanza: Gobierno en red - Categoría Gestión

Los entrevistados indicaron que conocen el **origen** del Proceso Asociativo. Para el caso de ASOLENGUPA, anota la Dra. María Etna Martínez – Alcaldesa “...*en ese entonces había era un boom, el tema de cooperativismo y asociatividad y por supuesto, los municipios no se quedaron atrás, quiero decir; sin embargo, pues que ésta asociación lleva bastante tiempo ahí y es la única en el departamento de Boyacá que se ha mantenido por tanto años...*”. (M. Martínez, comunicación personal, diciembre 6 de 2018).

Lo anterior es importante porque Boyacá cuenta con 123 municipios; de los cuales, sólo siete (7) conforman ASOLENGUPA y es la única Asociación de municipios que se encuentra vigente en este departamento.

Así mismo, se destaca que la mayoría de Alcaldes conocieron el tema de Asociatividad Territorial a través del Informe de Gestión Municipal y otros en la inducción de nuevos mandatarios realizada por la ESAP. En un primer momento se podría pensar que el rol de la ESAP no tiene impacto y sería más de cumplimiento de una formalidad pero por el contrario, es una ventana donde los Alcaldes pueden encontrar nuevas opciones para su gestión y se fomenta la inquietud por conocer más de la Asociatividad Territorial y las oportunidades que brinda para la gestión pública.

Como lo señala el Dr. Carlos Medina - Alcalde de Buenavista (Boyacá): “*el tema se empezó con la capacitación de la ESAP para nosotros podernos posesionar como Alcaldes. Ahí se vieron varias figuras o formas asociativas para los municipios, ahí empezamos en Bogotá y después en la región del occidente empezamos a hacer las mesas e investigamos que hay como unas tres (3) asociaciones en el occidente pero en papel...*” (C. Medina. Comunicación personal. Octubre 9 de 2017).

Por otro lado y en el caso de Directores Ejecutivos o Altos Directivos relacionados con el Proceso Asociativo, lo conocieron a través de la normatividad que rige sus cargos o de la

norma que creó el proceso asociativo. Tal es el caso del Dr. Juan Guillermo Plata Plata – Director de Integración Regional, Nacional e Internacional de la Secretaría de Planeación de Bogotá de la RAPE Región Central quien entró en el tema así: *“En el marco de las competencias y funciones asignadas en el Decreto Distrital 16 de 2013, tengo a cargo el acompañamiento en los escenarios de integración regional del distrito donde el Secretario de Planeación es el representante de la ciudad en la RAPE...”*. (J. Plata, comunicación personal, marzo 20 de 2019).

Con relación al **propósito**, se pretendía indagar sobre la razón de ser del Proceso Asociativo. Al respecto, el Dr. Edwin Contreras – Alcalde de El Carmen (Norte de Santander) manifiesta que ASOMUNICIPIOS DE CATATUMBO se enfocó en *“la descentralización porque en el departamento los recursos prácticamente se destinan es a los municipios más cercanos, nosotros como región del Catatumbo hemos sido aislados o no tenemos la mayor importancia, como la han tenido los municipios cercanos al departamento, y en trabajar unidos pero en proyectos regionales de impacto para nuestra zona.* (E. Contreras, comunicación personal, junio 29 de 2017).

La postura sobre la descentralización es compartida por el Dr. Manuel Fernando Flórez Espinosa – Director Ejecutivo de la RAPE Región Central cuando señala que el fin último de su institución consiste: *“Seguir con el proceso de descentralización que habla la Constitución del 91, que se regionalice el desarrollo del país...actualmente como órgano articulador, como órgano formulador de proyectos, nosotros pretendemos ir almacenando y estudiando y viabilizando los proyectos de tipo regional...”*. (M. Flórez, comunicación personal, febrero 14 de 2019).

De lo anterior, se puede concluir que los Procesos Asociativos son una expresión de la descentralización territorial en Colombia. Es decir, es una forma de garantizar la autonomía de las entidades territoriales para decidir sobre la realización de proyectos no sólo locales sino regionales.

Por otro lado, el Dr. Juan Guillermo Plata Plata considera que la RAPE Región Central

ha logrado identificar temas comunes que le dan sentido al esquema asociativo y motivan el trabajo conjunto como: “...*protección hídrica, abastecimiento alimentario, competitividad y proyección internacional como corredor turístico, ...*”. (J. Plata, comunicación personal, marzo 20 de 2019).

Sobre las **fases** por las cuales han pasado los Procesos Asociativos, la mayoría coincide en las etapas de conformación, maduración y consolidación. En el caso particular de las Provincias Administrativas y de Planificación (PAP) de Santander, llama la atención que la primera etapa fue bastante larga que incluyó desde los Lineamientos en el 2000, la conformación de Núcleos de Desarrollo Provincial en 2005, la formulación de la Visión Santander 2030 en el 2010 hasta la expedición de la Ordenanza Departamental 09 de 2019 para la conformación de seis (6) provincias; así mismo, se destaca la conformación de las Áreas Metropolitanas de Bucaramanga a raíz del proceso de conurbación donde el crecimiento de Bucaramanga incluyó los actuales territorios de Floridablanca y Girón y por ello, la actual administración enfatiza en ordenar la casa por medio de la planeación estratégica.

El Dr. Edwin Contreras – Alcalde de El Carmen (Norte de Santander) resalta una etapa adicional “*el de llevar la cultura de la asociatividad a las Juntas de Acción Comunal, agremiaciones y campesinos mediante una asistencia técnica para obtener recursos de la Gobernación y conseguir aliados comerciales* (E. Contreras, comunicación personal, junio 29 de 2017).

De este comentario, se desprende la importancia de fortalecer la cultura de la Asociatividad Territorial en Colombia. Es decir, la unión de entidades territoriales lleva inmerso un trabajo paralelo con diferentes agremiaciones, que le dan sustento suficiente para entrar en negociaciones con los diferentes niveles de Gobierno y obtener no sólo el apoyo financiero sino la asistencia técnica respectiva.

Así mismo, el Dr. Plata de la RAPE Región Central resalta: “*en el proceso de maduración, hemos tenido la necesidad de focalizar los proyectos con base en el beneficio de los habitantes, perspectiva tanto para el desarrollo como de su permanencia en tiempo que*

requiere un escenario de autosostenibilidad y proyección internacional...”. (J. Plata, comunicación personal, marzo 20 de 2019).

Este aspecto es importante porque la Asociatividad Territorial implica la priorización de alternativas. Ello significa que aunque los diferentes procesos asociativos tienen una cobertura amplia en cuanto al número de sus afiliados, realmente no se podrían cumplir todas sus necesidades y expectativas y por el contrario, implica pensar en lo mejor para todos y que dichas soluciones tengan un impacto regional.

Con relación a los **logros de impacto** de los Procesos Asociativos, se resalta el hecho que ellos tienen un alto contenido de confianza, cooperación y colaboración. En el caso de ASOMUNICIPIOS CATATUMBO se trabajó en generar confianza dentro de la población para lograr las metas de electrificación rural y la conformación de 100 asociaciones agropecuarias para la producción y comercialización de cacao y cítricos, plátano, cebolla, entre otros; y en el caso de RAPE Región Central, se unió a las entidades territoriales alrededor del interés común por la protección de los páramos, se generaron cadenas productivas para el intercambio de alimentos por productos reciclables y el compromiso de los ganaderos por colaborar con el cambio climático mediante la generación de carbono lento.

La importancia de la Asociatividad Territorial en términos de impacto, la expresa el Dr. Edward Triana – Alcalde de Mapirí (Boyacá) de la siguiente manera: *“Yo creo que esas alternativas si las trabajan a fondo en común con varios municipios da resultados y puede generar un muy buen impacto en nuestras comunidades más marginadas, yo creo que eso es importante, siempre y cuando haya continuidad en los procesos”* (E. Triana, comunicación personal, mayo 19 de 2019).

De igual forma, El Dr. Edwin Contreras – Alcalde de El Carmen (Norte de Santander) resalta que *“la Asociatividad Territorial es algo totalmente diferente porque hemos tenido más soluciones que las mismas políticas del Gobierno Nacional y ha habido mucho obstáculo de parte del Gobierno”* (E. Contreras, comunicación personal, junio 29 de 2017).

En el caso de la RAPE Región Central, el Dr. Manuel Fernando Flórez Espinosa – Director Ejecutivo considera ya se ha comenzado la generación de resultados concretos: “...estamos desarrollando unos proyectos que se denominan cambio verde que es entregar a los departamentos unas herramientas y unas iniciativas para preservar el medio ambiente, cambio verde significa que se están cambiando alimentos por productos reciclables y enseñándole a la población que hay que cuidar el medio ambiente; hay un proyecto que se denomina carbono neutro que significa lograr que las emisiones de gas no sigan perjudicando el ecosistema, proyecto interesante especialmente para las zonas ganaderas. (M. Flórez, comunicación personal, febrero 14 de 2019).

Así mismo, se resalta el hecho que en toda la región se busca una visión de conjunto del territorio. En ese camino, la Asociatividad Territorial ha permitido identificar proyectos regionales como el turismo, manejo de basuras, mejoramiento de vías, cadenas de suministro, bancos de maquinaria que han implicado llegar a acuerdos suprarregionales y en el caso de las PAP Santander, unir a todos los movimientos políticos del departamento en una única línea de trabajo asociativo mediante la suscripción de 84 Acuerdos Municipales para la creación de las provincias.

Sin embargo, se observa que durante el periodo 2011 – 2018 los Procesos Asociativos de la región no tienen una **relación** directa con el logro de metas de los **planes de desarrollo** de las entidades territoriales. Por el contrario, la mayoría de los entrevistados coincidieron en que la obtención de resultados mediante la colaboración entre los gobiernos de los distintos niveles es más compleja y toman como opción la Asociatividad Territorial porque les permite apalancar recursos nacionales e internacionales para vivienda digna, mejoramiento de vías y otros temas, que como en el caso de la RAPE Región Central permite fijar una agenda común en sus asociados para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Como excepción a lo anterior, anota la Dra. María Martínez – Alcaldesa de San Eduardo: “...en la parte de medio ambiente nosotros no tenemos un PGIR municipal sino un PGIR regional, entonces el tratamiento de los residuos sólidos lo hacemos con la caracterización de los siete (7) cada municipio pero los hacemos en bloque para todos...”(M.

Martínez, comunicación personal, diciembre 6 de 2018).

Por otro lado, el Dr. Carlos Medina - Alcalde de Buenavista (Boyacá) fue enfático en afirmar: “...se habla mucho de descentralización pero pa’ los problemas, de recursos nada. A nosotros nos pasó: uno empieza con esa emoción...pero uno se estrella porque si nos ponemos a esperar que la nación le lleve alguna solución, no hubiéramos hecho nada por nuestros municipios; nos tocó a cada uno por su lado a ver qué encuentra y dos, está muy politizado o muy corrupto, a ningún municipio le dieron algún proyecto y nunca negociamos un cupo para llevar al municipio pero si no se hace así, no se hubiera hecho algo”. (C. Medina, comunicación personal, mayo 19 de 2019)

Es interesante la aclaración que hace el Dr. Manuel Fernando Flórez Espinosa – Director Ejecutivo de la RAPE Región Central así: “Hay que distinguir entre los proyectos de tipo eminentemente departamentales a los de tipo eminentemente regionales, nosotros estamos desarrollando proyectos regionales que van a mejorar el desarrollo regional, los departamentos tienen su propia dinámica, en ellos de pronto colaboramos pero no nos inmiscuimos tanto. Por ejemplo, páramos donde impactamos a todos los socios”. (M. Flórez, comunicación personal, febrero 14 de 2019).

Por otro lado, el Dr. Armando Tapias – Alcalde de San Pablo de Borbur (Boyacá) señala: “...en los dos (2) primeros años de administración fue un fracaso total, todo ese esfuerzo que hicimos y todos los Alcaldes a nivel nacional, patinando y patinado proyectos que a la hora de la verdad, las transferencias que hicieron, esa descentralización que tanto hablan, eso no sucede...una de las cosas más decepcionantes tengo como experiencia propia...ver esa frustración tan grande de poder organizar un equipo de trabajo con los pocos recursos que nosotros tenemos, organizar unos proyectos e invertir los pocos recursos para llevar los proyectos a un Ministerio y ver que no obtuvimos ninguna respuesta, no se como se adjudican los contratos pero es una de las cosas más frustrantes como Alcaldes. (A. Tapias, comunicación personal, mayo 19 de 2019).

Otro fenómeno que se observa durante el periodo 2011 – 2018 consiste en que el apoyo a proyectos regionales por parte del Gobierno Central se basa en criterios inequitativos. El Dr. Carlos Medina - Alcalde de Buenavista (Boyacá) ilustra el tema de formulación de proyectos regionales, así: “...nos ponen a competir en igualdad de condiciones con el tema de planeación, mientras un municipio como Nobsa que recoge \$50 mil millones de industria y comercio, nosotros recogemos \$100 millones en predial...” (C. Medina, comunicación personal, mayo 19 de 2019).

De todo lo anterior, se observa que los Procesos Asociativos no consideran prioritario el aporte de la Asociatividad Territorial al logro de las metas de sus Planes de Desarrollo Territoriales durante el periodo 2011 – 2018.

Sobre el tema de **reconocimientos**, los Procesos Asociativos analizados consideran que sólo han sido mencionados en diferentes escenarios públicos y privados más no han recibido condecoración alguna. En el caso de ASOMUNICIPIOS CATATUMBO se reconoce su labor en los temas de postconflicto, la RAPE Región Central se destaca por ser el primer esquema asociativo de ese tipo en Colombia y su participación en la Ley de Regiones, ASOCENTRO se considera la mejor asociación de municipios de Cundinamarca y el Area Metropolitana de Bucaramanga por su papel en la gestión de teatro verde y el parque contemplativo pero no se destaca su gestión en otros escenarios del Gobierno Nacional.

Para el caso de las **herramientas de control**, los Procesos Asociativos coinciden en que la gestión se monitorea principalmente a través de las reuniones de Asamblea. En la RAPE Región Central se realizan los Comités Directivo y Técnicos mensuales, el Área Metropolitana de Bucaramanga utiliza los Informes a la Junta Metropolitana y el medio televisivo llamado Telecontrol mientras que las PAP de Santander llevan a cabo procesos de rendición de cuentas por provincia.

Es importante resaltar que todos los Procesos Asociativos elaboran informes para los Organismos de Control colombianos. la Dra. María Martínez – Alcaldesa de San Eduardo lo señala de la siguiente manera: “...el hecho de ser asociación no pierde el carácter de ser

público, se hacen los informes a la Contraloría, a Procuraduría, todo lo de Ley como cualquier otra entidad. Eso nos garantiza que el manejo de los recursos que hay allí, se hagan de la mejor forma y tengamos una garantía de ser público y como tal, debemos responder como servidores públicos...” (M. Martínez, comunicación personal, diciembre 6 de 2018).

Esta afirmación rompe el imaginario de considerar los procesos asociativos son independientes de la Administración Pública colombiana. Cuando anteriormente se afirmaba que los Procesos Asociativos generan una gestión alterna, se podría pensar en que su funcionamiento se asimila a una empresa privada pero considerando que manejan recursos públicos, su gestión y resultados debe regirse por las disposiciones públicas en materia de gestión y resultados; lo cual incluye la rendición de cuentas no sólo a los organismos de control sino a la ciudadanía.

En síntesis, el país no cuenta con un sistema de seguimiento y evaluación de los procesos asociativos que permitan hacer seguimiento a la gestión y resultados de cada uno de los esquemas asociativos para el periodo 2011 – 2018.

Sobre la posibilidad de **terminar el Proceso Asociativo** se nota un vacío legal en la liquidación de procesos asociativos. Agrega el Dr. Tapias: *“hicimos una nueva figura asociativa pero tenemos problemas porque no hemos cerrado esas otras asociaciones que habían, hacerles el cierre jurídico pero quedamos truncados y no tuvimos el apoyo.* (A. Tapias, comunicación personal, mayo 19 de 2019).

Sin embargo, ninguno de los entrevistados aceptó la posibilidad de finalizar los procesos asociativos. Por el contrario, todos consideran que es un esfuerzo de largo aliento y que ha servido como estrategia de negociación. Por ejemplo, señala la Dra. María Martínez – Alcaldesa de San Eduardo (Boyacá): *“...hay momentos que los Alcaldes definen que hay que acabarla pero no, nosotros no lo vamos a hacer porque nos hemos dado cuenta que a través de esto, nosotros presionamos mucho más al departamento y presionamos también mucho más a la nación,...*” (M. Martínez, comunicación personal, diciembre 6 de 2018).

En este sentido, el Dr. Edwin Contreras – Alcalde de El Carmen (Norte de Santander) agrega: *“creo que ya hay una cultura, no creo que termine porque tenemos en mente que ya se ganó el protagonismo en la zona y se ha dado cuenta más de uno que no estar ahí, los ha aislado de temas importantes en materia de proyectos”*. (E. Contreras, comunicación personal, junio 29 de 2017).

Así mismo, algunos Alcaldes son conscientes que existen límites de tiempo que se deben considerar para efectos de gestión y resultados. ASOCENTRO establece que su gestión corresponde con los cuatro (4) años de gobierno mientras que el Área Metropolitana de Bucaramanga formula planes estratégicos de 10 años, por ejemplo, el actual cubre el periodo 2016 – 2026.

Por ende, la duración de los Procesos Asociativos debe considerar tiempos concretos de gestión y resultados. Para el periodo 2011 – 2018, las relaciones con el entorno y las proyecciones mismas de cada esquema asociativo condicionan las decisiones y especialmente, aquellas que soporten su adaptación y mantenimiento a las condiciones a través del tiempo.

Por el lado de las **estrategias de proyección**, ellas están concebidas según el contexto particular de cada Proceso Asociativo. De esta forma, la ASOCIACION DE MUNICIPIOS DE CATATUMBO pretende ser un fortín productivo y agrícola para consolidarse como punto geoestratégico de productividad y recuperar la imagen de la región; por ejemplo, el Dr. Edwin Contreras – Alcalde de El Carmen (Norte de Santander) señala como exitosa la estrategia de *“un grupo de Alcaldes en apoyo de la asociación hablando en un solo idioma que es buscar todas las necesidades en cada uno de nuestros territorios y poderlas resumir en una sola palabra que haga eco, usted sabe que la política del Gobierno Nacional es trabajar unidos; adicionalmente, convertir la zona en un fortín productivo*. (E. Contreras, comunicación personal, junio 29 de 2017).

En el caso de la RAPE busca conocer modelos de desarrollo de Suecia, Noruega y otros que le permitan ahorro de energía o aplicación de nuevas tecnologías para seguridad alimentaria. Por ejemplo, el Dr. Manuel Fernando Flórez Espinosa – Director Ejecutivo de la RAPE Región Central considera fundamental: *“todo el tema de smart cities que significa el ahorro de energía, aplicación de nuevas tecnologías, seguridad alimentaria, comercialización donde el campesino a las 2 de la mañana sepa cuánto es el precio de la papa y que no regale la producción sino que tenga un precio de sustentación como sucede en Holanda y Barcelona”*. (M. Flórez, comunicación personal, febrero 14 de 2019).

Agrega el Dr. Plata de la RAPE Región Central que los proyectos regionales son una buena estrategia y por ello, plantean: *“turismo en bicicleta desde Icononzo, ruta turística del dorado desde Bogotá hasta Boyacá, bicirutas regionales desde Choachí hasta La calera...”*. (J. Plata, comunicación personal, marzo 20 de 2019).

Por otro lado, ASOMOC plantea la necesidad de orientaciones técnicas y jurídicas por parte del Gobierno Nacional; las PAP de Santander buscan la adopción del Plan de Ordenamiento Departamental por Ordenanza y la inclusión del desarrollo provincial en los Planes de Desarrollo Territoriales.

En síntesis, la Asociatividad Territorial requiere para el periodo 2011 – 2018 estrategias claves como la definición del ordenamiento territorial conjunto, aunado a una estrategia de marketing. Es decir, los Procesos Asociativos necesitan establecer unos límites físicos y culturales que les permitan promover su accionar ante la sociedad y por ende, generar resultados de impacto para sus comunidades.

Las **dificultades** a las que se ven enfrentados los Procesos Asociativos de la región, para el periodo 2011 – 2018, tienen dos (2) puntos de vista: los asociados y los directores ejecutivos. Por el lado de los asociados se menciona el hecho del ambiente político variable por la temporalidad de los gobiernos, la generación de credibilidad a través de resultados, la limitación de recursos por parte del Gobierno Nacional, el diálogo difícil con los Concejos

municipales por la predisposición negativa hacia los Procesos Asociativos, y la coordinación de las agendas de los mandatarios locales para poder convocar a elección de Junta Directiva, elaboración o revisión de los estatutos y ejecutar una estrategia de comunicación que permita conocer el Proceso Asociativo y para el caso particular de las PAP de Santander, se siente que la figura de provincias no está incluida en el lenguaje de las demás regiones del país.

Como lo indica la Dra. María Etna Martínez – Alcaldesa de San Eduardo (Boyacá) y representante de ASOLENGUPA: *“Si. Algunas dificultades es que así seamos bien unidos, hay un tema que entra a tocar ahí que es el tema político, a veces he observado que hay Alcaldes que no les interesa hacer el aporte para el sostenimiento, igualmente el Director está solito y para hacer un proyecto se requiere con financiación...”* (M. Martínez, comunicación personal, diciembre 6 de 2018).

Así mismo, el Dr. Manuel Fernando Flórez Espinosa – Director Ejecutivo de la RAPE Región Central afirma: *“...la dificultad es quizá la falta de vocación política...y yo celebro que los Gobernadores y el Alcalde de Bogotá en su momento hayan tenido la iniciativa de crear esta entidad que sirvió para que los otros departamentos del país replicaran este ejercicio”*. (M. Flórez, comunicación personal, febrero 14 de 2019).

Para el periodo 2011 – 2018 y desde la perspectiva de los Directores Ejecutivos se percibe una época de crisis. Las dificultades relacionadas con el recaudo de los aportes para su sostenimiento, unido al poco interés del Gobierno nacional por los Procesos Asociativos, especialmente por las Asociaciones de Municipio; además del diálogo político con los Concejos municipales, la ubicación geográfica en zonas de conflicto como Catatumbo y la ignorancia en materia de Asociatividad Territorial por parte de las instituciones nacionales y entidades territoriales, conduce a ubicarlos en una etapa que requiere fortalecimiento para convertirlos en instrumentos valiosos para la gestión pública.

Lo anterior se evidencia con las siguientes frases de la Dra. Priscila Camargo – Exdirectora Ejecutiva de la Asociación de Municipios Sabana de Occidente: *“La cultura de la Asociatividad Territorial es la debilidad más grande de la gestión pública por la falta de*

recursos, derivado del hecho que el Gobierno Nacional no le pone cuidado a estos ejercicios pues no trabaja con otros sectores y se agrava porque no existe prospectiva territorial” (P. Camargo, comunicación personal, enero 11 de 2018).

A pesar de esas dificultades, los entrevistados coinciden en que **la Asociatividad Territorial es una alternativa para la gestión pública**. El hecho de unir esfuerzos regionales en pro de la comunidad, hace posible el desarrollo integral de las comunidades y abre puertas para conocer nuevas personas naturales y jurídicas que permiten gestionar obras y proyectos regionales; así mismo, permite articular las políticas públicas porque son procesos participativos que se conectan a través del trabajo colaborativo.

El Dr. Manuel Fernando Flórez Espinosa – Director Ejecutivo de la RAPE Región Central considera que la Asociatividad Territorial permite generar una cultura porque: *“De hecho, nosotros no podríamos formular proyectos si no tenemos la anuencia de los departamentos y los municipios, si no generamos esas sinergias donde los municipios y los departamentos entiendan que si no trabajamos juntos, va a ser más difícil proyectar unas tareas que le peguen a la región, en la medida en que la vecindad vaya consolidándose, pues va a permitir que la región se vaya desarrollando más uniformemente y que dejemos ese individualismo.”* (M. Flórez, comunicación personal, febrero 14 de 2019).

En ese sentido, se observa para el periodo 2011 – 2018 que la Asociatividad Territorial puede incorporar en su gestión algunas **competencias** de los diferentes niveles de Gobierno para encontrar soluciones acordes con las particularidades de cada región. Por ello, los entrevistados encuentran oportunidades en la realización de censos agropecuarios que permitan conformar o fortalecer las asociaciones agropecuarias como alternativa para enfrentar el cultivo de drogas; proyectos viales especialmente de vías terciarias, construcción de puentes, bancos de maquinaria, plantas de sacrificio, manejo de residuos sólidos, minería ilegal y por otro lado, se pueden asumir oportunidades de carácter macro como la revisión de Planes de Ordenamiento Territorial, sistemas viales y de transporte, procesos de planificación regional, prestación de servicios públicos, gestión del riesgo, proyectos viales y gestión ambiental provincial.

Es así como, el Dr. Armando Tapias – Alcalde de San Pablo de Borbur (Boyacá) considera que los procesos asociativos deben asumir *“problemas grandes que generan proyectos macro desde la misma concepción de redistribución de los ingresos, por ejemplo, ciudades sostenibles, basuras, minería ilegal e informal, (A. Tapias, comunicación personal, mayo 19 de 2019).*

Mientras que por el lado de la RAPE Región Central, el Dr. Manuel Fernando Flórez Espinosa considera: *“...debe permitirse que todos los proyectos de tipo regional, deban pasar por la RAP donde Planeación Nacional sería un filtro final pero ya definitivo y permitir que las regiones formulen unos proyectos de impacto regional en vías, gobernanza y otros.” (M. Flórez, comunicación personal, febrero 14 de 2019).*

7.2. Característica de Gobernanza: Gobierno en red - Categoría Alianzas

En este aspecto y el periodo en estudio 2011 – 2018, llama la atención que los Procesos Asociativos más consolidados son quienes tienen mayor contacto con otras organizaciones para su gestión. La ASOCIACION DE MUNICIPIOS DE CATATUMBO ha realizado convenios con GIZ, USAID, Colombia Transforma y DNP; la RAPE Región Central con los gobiernos de Francia, Holanda, FAO para la política pública alimentaria, el Programa Europeo de Cooperación Urbana Internacional para América Latina y el Caribe, el Ministerio de Transporte, Ministerio de Vías, ANI, ANDI, otros., Universidades Distrital y Sergio Arboleda, COLCIENCIAS, DNP, MINTIC – Innova, Gobierno de Chile en especialización inteligente, Gobierno de Paraguay en procesos turísticos, Reino Unido: Innova - Centro Internacional de Agricultura Tropical – Productores y el Instituto Nike de Hungría; ASOCENTRO con universidades de la Sabana de Bogotá, la Gobernación de Cundinamarca y la Cámara de Comercio; el Área Metropolitana de Bucaramanga con ONU Habitat, convenios con Acualago, Metrolínea y EMPAS de Bucaramanga.

El Dr. Flórez– Director Ejecutivo de la RAPE Región Central anota algo muy importante en materia de asociatividad y sus alianzas cuando sostiene: *“... buscamos conocer*

modelos de desarrollo regional, especialmente en Europa, que nos sirven como ejemplo para desarrollar la nuestra y sobre todo que hay algunos recursos a los cuales podemos acceder, si conocemos cuál es la dinámica de desarrollo de estas regiones y conocemos también el origen de los recursos pues de alguna manera vamos a solicitar o a formular proyectos que pudiésemos presentar allá y de pronto, poder acceder a algunos de ellos.”. (M. Flórez, comunicación personal, febrero 14 de 2019).

Todo lo anterior significa que la Asociatividad Territorial es una herramienta efectiva para el establecimiento de contactos nacionales e internacionales. Dichos contactos son un trampolín que impulsa la gestión pública, ya que ofrecen alternativas no sólo para el logro de los objetivos sino para la imagen del país; lo cual facilita la ayuda de organismos multilaterales para las políticas del Gobierno colombiano.

Al respecto, el Dr. Manuel Fernando Flórez Espinosa – Director Ejecutivo de la RAPE Región Central considera que las Asociaciones de Municipios han desaparecido porque: *“casualmente no han tenido como dolientes y quizás no han tenido ese apoyo intermedio entre la nación y los departamentos y los municipios...las asociaciones de municipios se pueden desarrollar más ahora, nosotros tenemos iniciativas en Tolima y Meta que están llegando hacia nosotros para elaborar proyectos”.* (M. Flórez, comunicación personal, febrero 14 de 2019).

7.3. Característica de Gobernanza: Gobierno en red - Categoría Internacionalización

Esta categoría tiene una singularidad frente a la categoría de alianzas vista anteriormente pues pretendía averiguar sobre los contactos de los Procesos Asociativos con experiencias similares de otros países (hermanamientos). Sin embargo para el periodo 2011 - 2018, en la Región Centro -Oriente de Colombia ningún Proceso Asociativo ha establecido contactos formales de este tipo con otros países y por tanto, se está perdiendo una gran oportunidad para el intercambio de conocimientos que se susceptibles de tomarlas como buenas prácticas para ser aplicadas en territorio.

7.4. Característica de Gobernanza: Gobierno en red - Categoría Financiamiento

Los entrevistados coinciden en que el soporte económico para el funcionamiento de los Procesos Asociativos se puede obtener de varias fuentes. La primera se refiere a los aportes que se negocien dentro de los Estatutos donde se establecen los porcentajes de recursos que cada asociado debe separar dentro de su presupuesto de libre destinación o la aplicación de gravámenes municipales como la sobretasa a la gasolina; la segunda es la posibilidad que tienen los asociados de destinar recursos de las regalías en una cuantía que es negociada entre los integrantes del Esquema Asociativo como por ejemplo, el ejercicio que realiza la RAPE Región Central; la tercera es la oportunidad de encontrar apoyos internacionales para el logro del propósito central de cada Proceso Asociativo como por ejemplo, los aportes dados a la protección del medio ambiente en cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

7.5. Característica de Gobernanza: Nuevo arte de gobernar - Categoría Cultura Organizacional

En esta categoría todos los entrevistados afirmaron su identificación con su Proceso Asociativo que se manifiesta en el siguiente cuadro:

Tabla 22: Simbología de Cultura Organizacional

PROCESO ASOCIATIVO	LOGO	SLOGAN	SIGNIFICADO
Asomunicipios Catatumbo		No tiene	Trabajo unido y articulado. Se refleja en la cultura de asociación que llevan a las Juntas de Acción Comunal en todo el territorio porque comparten una identidad social derivada de la homogeneidad geográfica y ambiental.
Area Metropolitana de Cúcuta		No tiene.	Ciudades sostenibles

PROCESO ASOCIATIVO	LOGO	SLOGAN	SIGNIFICADO
RAPE Región Central		Estamos construyendo región	El slogan indica el posicionamiento de la RAPE en Colombia. El colibrí resalta que es el animal que se encuentra en las entidades territoriales asociadas y muestra el intercambio alimentario mientras que los colores corresponden a las entidades territoriales asociadas.
ASOCENTRO		No tiene.	Cooperación y apoyo permanente.
PAP Santander		No tiene	La bandera y el escudo de Santander tendrán siete (7) estrellas como referencia al número de provincias.
Area Metropolitana de Bucaramanga		No tiene.	En conjunto significa identidad con el papel de desarrollo. Verde: tema ambiental. Rojo: sistemas de transporte. Amarillo: Planificación

Fuente: Elaboración propia

En conclusión, se observa entre los años 2011 a 2018 que los Procesos Asociativos que transmiten sus propósitos y generan identidad en sus integrantes han permanecido estables a través del tiempo. Eso significa que el uso de imágenes y frases que lleven inmersos mensajes de unión y colaboración, facilita la toma de decisiones fundamentales para la proyección de los Procesos Asociativos en diferentes niveles nacional de gobierno y en espacios internacionales.

7.6. Característica de Gobernanza: Nuevo arte de gobernar - Categoría aprendizaje

Siendo la Administración Pública un sistema abierto que aprende (Senge, 1992),

entonces es válido entender que su funcionamiento diario arroja nuevos conocimientos, no sólo al interior de los Procesos Asociativos sino en su relación con la sociedad, con los diferentes niveles de Gobierno y con organismos internacionales.

En cuanto a **Lecciones Aprendidas**, los entrevistados coinciden en que la Asociatividad Territorial es un instrumento de construcción de desarrollo y paz. La Asociatividad Territorial es un escenario técnico que conlleva sinergias independientemente de la tendencia política porque es un trabajo participativo y no impositivo y crea espacios de negociación respetuosa con los diferentes niveles de Gobierno.

Lo anterior debe ser enriquecido con un proceso de motivación a las Entidades Territoriales. Tal como lo señala el Dr. Edward Triana – Alcalde de Mapirí (Boyacá): *“Yo creo que falta un poquito de motivación del Gobierno Central y también departamental para que promuevan este tipo de actividades de asociatividad en los municipios porque si a nosotros nos dicen y nos asesoran más a fondo y nos dicen que estemos ahí, pues le mete uno más la ficha al tema”* (E. Triana, comunicación personal, mayo 19 de 2019).

En otro sentido, el Dr. Edwin Contreras – Alcalde de El Carmen (Norte de Santander) resalta que ha aprendido lo siguiente: *“la asociación abrió puertas en todos lados, perdieron el miedo de gestionar muchas cosas, halar recursos y dónde obtener platica, cómo atraer aliados comerciales; desde el 2015 ya estaban organizándose para trabajar en bloque* (E. Contreras, comunicación personal, junio 29 de 2017).

Por otro lado, el Dr. Manuel Fernando Flórez Espinosa – Director Ejecutivo de la RAPE Región Central manifiesta: *“El mayor aprendizaje es la forma como el Estado colombiano ha venido desarrollándose con una lentitud impresionante y lo que nosotros auspiciamos es que el trabajo que se pueda hacer desde las RAP tiene que ir de la mano del DNP, una entidad muy técnica pero que tiene que ir delegando progresivamente una de sus funciones especiales, entonces estamos generando unas sinergias especiales que permitan llegar proyectos regionales y estamos generando nuestros propios bancos de proyectos, basados en toda esa normatividad del DNP.”* (M. Flórez, comunicación personal, febrero 14

de 2019).

Así mismo, la Asociatividad Territorial es un proceso dinámico que implica pensar en el otro. Es decir, se trabaja con el convencimiento que si se asocian se pueden lograr resultados y se pierde el miedo a gestionar recursos y a buscar contactos que permitan el logro de los objetivos y metas del Proceso Asociativo.

Por ello, merece la pena rescatar la afirmación de la Dra. María Etna Martínez – Alcaldesa de San Eduardo: *“En el tema de aprendizajes, hay que desprendernos un poco de ser egoístas, que soy yo sólo capaz de hacer todo, siempre en este país y en otros, se nota el tema del egoísmo y la envidia pero en el tema de asociación, uno tiene que aprender del otro, respetar la forma de pensar del otro y por supuesto, respetar todos en equipo para lograr salir adelante pero es un trabajo que es bien bonito y es representativo para una provincia...”* (M. Martínez, comunicación personal, diciembre 6 de 2018).

También, se aprende a buscar apoyo técnico. Es el caso de la RAPE Región Central que acude a la asesoría del DNP tanto para avanzar en temas como la conformación de bancos de proyectos y a la experiencia de ASOCAPITALES para modificar decisiones gubernamentales que afectan al Proceso Asociativo como lo fue la sobretasa a la gasolina.

Otro aprendizaje importante lo constituye el acompañamiento en las ramas legislativa y judicial. Parte de la estrategia de marketing consiste en acceder en los espacios donde se fijan determinaciones que regulan la actividad de la Asociatividad Territorial y por ello, la RAPE Región Central busca estar presente en aquellos escenarios que afecten el futuro de los Procesos Asociativos como la reglamentación de la Ley de Regiones en Colombia.

Por otro lado y en cuanto a **Buenas Prácticas** que contribuyen a la creación de una cultura particular sobre Asociatividad Territorial se deben reunir las siguientes características identificada por el Sistema de Identificación, estímulo y aprendizajes de buenas prácticas para el desarrollo de los territorios (SIEBPDT), mencionadas por Peroni (2013):

Tienen su origen desde los actores del territorio y no son impuestas desde el Gobierno central en las capitales de las repúblicas o en las Gobernaciones.

Buscan aprovechar sus potencialidades para mejorar la competitividad y optimizar los recursos sociales y culturales.

Articulan los diferentes actores que expresan democráticamente sus intereses.

Obtienen resultados concretos y positivos que se derivan de la acumulación de acciones y procedimientos predefinidos. (p. 65)

De esta manera, los entrevistados manifestaron las siguientes estrategias exitosas, aplicadas en sus Procesos Asociativos:

Unificación del lenguaje: la acción conjunta en diferentes escenarios de negociación obliga el contacto permanente de los asociados en espacios de intercambio de experiencias sin ningún tipo de egoísmos.

Capacitación para la promoción: los Procesos Asociativos como la Asociación de municipios de Catatumbo y al RAPE Región Central enfatizan en la formación de sus colaboradores para encuentren el punto de unión entre sus aspiraciones personales y los propósitos de la organización.

Negociación en bloque con el Gobierno. Al momento de acudir al Gobierno para la asesoría técnica o la búsqueda de recursos, los Procesos Asociativos se acercan unidos y con propósitos concretos; lo que permite ahorrar tiempo y esfuerzos en la obtención de resultados.

En conclusión, los Procesos Asociativos coinciden en que la Asociatividad Territorial ha sido una gran fuente de lecciones aprendidas y buenas prácticas para el trabajo colaborativo entre el 2011 y el 2018.

7.7. Característica de Gobernanza: Regiones y ciudades como espacios vitales para gobernar - Categoría Articulación

En esta categoría, la Asociatividad Territorial muestra su poder de aunar esfuerzos para el trabajo colaborativo. Las entidades territoriales quieren mostrar resultados pronto y que atiendan a sus necesidades prioritarios y allí, la Asociatividad Territorial se manifiesta con toda su fuerza porque son organizaciones que actúan en bloque y se apoyan mutuamente para que las metas se concreten en tiempos razonables y con resultados concretos en su territorio.

El análisis de las entrevistas para el periodo 2011 – 2018 permite concluir que la Asociatividad Territorial se convierte en un (1) proceso atractivo para otras entidades territoriales por los resultados obtenidos actualmente. En la ASOCIACION DE MUNICIPIOS DE CATATUMBO quieren ingresar los municipios de Ricaurte, Sardinata y Cáchira; en ASOLENGUPA ingresó Rondón, la RAPE Región Central está estudiando la solicitud de Huila y el Área Metropolitana de Bucaramanga permitió el acceso de Piedecuesta.

Así mismo, el Dr. Plata de la RAPE Región Central considera valioso la articulación porque: *“...es el deber ser porque si hay algo dentro de ese proceso de aprendizaje y ya a nivel regional, es que no ha sido visto como una imposición de quienes pueden tener mayores recursos sino como un proceso de acompañamiento de las diferentes instancias como el legislativo y el judicial y ello se manifiesta en espacios de transformación como la Comisión de Competitividad y ASOCAPITALES”*. (J. Plata, comunicación personal, marzo 20 de 2019).

En esa línea anota el Dr. Plata de la RAPE Región Central que durante el estudio para el ingreso de una nueva entidad territorial a su Proceso Asociativo se debe: *“hacer una valoración interna porque obviamente el aporte de los recursos que hace un departamento que ingresa no es del mayor alcance para la redistribución a la fecha y entre más gente hay que hacer mayor inversión en ese escenario y más allá del aporte es que la funcionalidad aplique para la incorporación porque de lo contrario no tendría sentido...”*. (J. Plata, comunicación personal, marzo 20 de 2019).

Quizás una explicación de los anteriores fenómenos se encuentra en que el incremento de las entidades territoriales asociadas, conlleva la complejidad de la cooperación y la colaboración (DNP, 2018). La administración de los procesos asociativos implica el manejo de personal; así como el marketing de bienes y servicios que implican ganancias diferenciadas y a la vez, un alto grado de confianza entre las entidades territoriales que muchas veces no se consolida en la práctica.

Con relación a la posibilidad que la Asociatividad Territorial genere una nueva distribución territorial en Colombia, la respuesta es positiva. Los entrevistados durante el análisis del periodo 2011 – 2018 consideran que los Procesos Asociativos permiten una visión supramunicipal, derivada en algunos casos de procesos de conurbación, que implica inversiones de mayor alcance y un desarrollo equitativo; lo cual permite economías de escala con mejores capacidades y rapidez en las soluciones y por ende, se fortalecería la descentralización en Colombia.

7.8. Característica de Gobernanza: Nuevas formas de Participación - Categoría Marketing

Como resultado de las entrevistas, se infiere que los Procesos Asociativos utilizan diferentes medios para diseñar sus propósitos. Una de las formas consiste en la realización de talleres de planeación estratégica prospectiva con la comunidad, Alcaldes, Gobernadores y Secretarios de Planeación de las entidades territoriales asociadas, con lo cual se garantiza no sólo la participación social sino el conocimiento de sus objetivos y metas como sucedió en la elaboración de la Agenda Regional de ASOMUNICIPIOS del Catatumbo.

Por otro lado, se encuentra el proceso de dar a conocer los resultados de la gestión donde se utilizan medios como páginas web, redes, folletos, participación en seminarios, foros y espacios de interlocución; documentos técnicos y medios audiovisuales financiados con recursos de cooperación internacional; socializaciones en las Gobernaciones, Provincias y comunidad; exposiciones ante las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales y

Rendiciones de Cuentas.

En síntesis, durante el periodo 2011 – 2018 los Procesos Asociativos diseñaron su plataforma estratégica y socializaron su gestión y resultados, utilizando diferentes mecanismos para garantizar la mayor participación posible en cada ejercicio.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El estudio de los Procesos de Asociatividad en Colombia en la región Centro – Oriente del país para el periodo 2011- 2018, permite formular las siguientes conclusiones y recomendaciones:

Conclusiones

Los procesos de asociatividad territorial son una alternativa viable para el mejoramiento de la Gestión Pública en Colombia porque implican un cambio de paradigma al pasar de la gestión individual a la gestión conjunta de los asuntos gubernamentales (innovación social) que concreta la Gobernanza Multinivel en la Administración Pública.

La Asociatividad Territorial reúne todos los elementos de la Gobernanza como son: la participación activa de los diferentes actores del desarrollo en el territorio; la operación gubernamental a través de redes horizontales de gestión y verticales de gobernanza multinivel; la presencia y recuperación del territorio como espacio social para la toma de decisiones públicas y ejecución de planes, políticas, programas y proyectos y por último, la aparición de nuevas formas de participación social que propenden porque las actuaciones gubernamentales se reflejen en la calidad de vida de la sociedad.

La Asociatividad Territorial es una expresión de la descentralización política, administrativa y funcional que facilita la aplicación de los principios constitucionales de subsidiaridad, concurrencia y complementariedad entre entidades territoriales.

Los procesos de asociatividad han permitido el posicionamiento y reconocimiento internacional de las entidades territoriales participantes.

Los procesos de asociatividad se configuran como un resorte que dan impulso a nuevas formas de regionalización y ordenamiento territorial en Colombia con base en las dinámicas culturales y políticas.

Un Proceso Asociativo que perdure a través del tiempo reúne las siguientes características:

- ✓ Territorio común.
- ✓ Propósito común o visión compartida de la realidad.
- ✓ Pensamiento regional.
- ✓ Cooperación, colaboración y confianza mutua.
- ✓ Búsqueda y logro de aprendizajes que facilitan la innovación.

Hasta finales del 2018, los procesos de Asociatividad Territorial en Colombia no cuentan con una organización estatal responsable de su registro, seguimiento, evaluación y liquidación.

Se observa un exagerado localismo político y cultural que afecta la gestión de los diferentes esquemas asociativos. La rigidez de la estructura político – administrativa conlleva una mirada parcial del desarrollo y genera desconfianza entre las entidades territoriales; lo cual afecta los objetivos y metas mancomunados que son propios de los Procesos Asociativos.

Las experiencias prácticas de las Asociaciones de Municipios en la Región Centro - Oriente de Colombia muestran una gestión negativa, con excepción de la Asociación de Municipios de Catatumbo y ASOCENTRO, tanto que muchas de ellas han desaparecido pero no se han liquidado formalmente.

Así mismo, se están generando nuevas formas de integración regional como la Gran Sabana – Región Capital (Comité de Integración Regional, 2018). Esta iniciativa surge de la alianza entre la Secretaría Distrital de Planeación, Universidad de la Sabana, Cámara de Comercio y Secretaría Distrital de Gobierno con el propósito de planear conjuntamente el territorio entre Bogotá y los municipios vecinos, fundamentado en la Ley 614 de 2000.

De continuar los fenómenos mencionados en el planteamiento del problema, se agudizará la débil cohesión social y territorial para adelantar procesos de mejora en la calidad

de vida de los habitantes. Ello profundizará las inequidades y desigualdades territoriales, agravando la coordinación horizontal y vertical de la estructura estatal del país y provocando la recentralización de las decisiones locales en los Gobiernos departamental y nacional e impidiendo soluciones adecuadas a las particularidades del territorio para mejorar la efectividad de la gestión pública en la atención de las necesidades sociales y por ende, afectando la formación de la cultura de la Asociatividad Territorial en Colombia y la imagen del Gobierno en sus pobladores.

La Asociatividad Territorial es una herramienta efectiva para el establecimiento de contactos nacionales e internacionales. Dichos contactos son un trampolín que impulsa la gestión pública, ya que ofrecen alternativas no sólo para el logro de los objetivos sino para la imagen del país; lo cual facilita la ayuda de organismos multilaterales para las políticas del Gobierno colombiano.

La Asociatividad Territorial es un instrumento de construcción de desarrollo y paz. Este es un escenario técnico que conlleva sinergias independientemente de la tendencia política porque es un trabajo participativo y no impositivo y crea espacios de negociación respetuosa con los diferentes niveles de Gobierno.

Recomendaciones

El estudio realizado permite pensar en temas que requieren mayor profundización investigativa y que darán nuevas luces para la comprensión, desarrollo y especialmente, el fortalecimiento de la cultura de asociatividad territorial en Colombia como los siguientes:

Diseño de un proceso educativo en materia de Asociatividad Territorial en Colombia. La concientización de Gobernadores, Alcaldes, Equipos Administrativos Locales y líderes sociales sobre la esencia colaborativa de la Asociatividad Territorial, permitirá romper las barreras políticas y culturales que impiden la concepción integral y regional del desarrollo para traspasar los límites físicos entre entidades territoriales y privilegiar el pensamiento de mediano y largo plazo propio de la modernización del Estado.

Considerar la reorganización del territorio en regiones más pequeñas. Dichas áreas se pueden definir bajo criterios como la autoidentificación de la población con sus coterráneos, la economía soportada en productos locales competitivos a nivel internacional y las instituciones que garanticen la presencia del Estado y del Gobierno mediante la ejecución de un trabajo articulado de gobernanza multinivel en el territorio; lo cual conlleva a repensar la descentralización en Colombia.

Ampliación del análisis de los Procesos de Asociatividad Territorial en las demás regiones de Colombia para identificar las particularidades de su concepción e implementación. Este ejercicio permitirá sustentar la(s) propuesta(s) de reglamentaciones legales en materia de funciones, competencias, requisitos de conformación, financiación y liquidación de esquemas asociativos.

Contribución de la Asociatividad Territorial al mejoramiento de las políticas públicas que implica tanto la formulación como el seguimiento, monitoreo y evaluación de las mismas.

Papel e impacto de los acuerdos entre procesos asociativos y las organizaciones multilaterales que han asumido asuntos de gobernanza nacional, regional, departamental y local en el país.

Percepción y futuro de los Procesos de Asociatividad Territorial en territorios de Grupos Étnicos, teniendo como referente lo establecido en el documento Bases del PND 2018-2022, capítulo XII - Pacto por la equidad de oportunidades para grupos étnicos.

Identificación y análisis de elementos particulares para la Asociatividad Territorial fronteriza. Los acuerdos de trabajo conjunto con Brasil, Perú y Ecuador dan cuenta de las relaciones multilaterales hacia otras latitudes que comparten temas en común como es la protección y respeto por la naturaleza; así como, la conservación del pulmón principal del planeta como es la amazonía latinoamericana.

Diseño e implementación de un (1) observatorio que permita conocer el desarrollo de la cultura de Asociatividad en Colombia. Esta herramienta permitirá hacer seguimiento y evaluación de los Procesos de Asociatividad Territorial en Colombia e incluso aplicar el Índice de Ciudades Modernas para determinar el impacto de la colaboración y la cooperación en la modernización de las Entidades Territoriales que decidieron trabajar en conjunto para el desarrollo.

ANEXOS

Anexo 1: Glosario

Para el documento en su conjunto, se hace necesaria la definición del conjunto de conceptos empleados con mayor frecuencia (Méndez, 1994, p. 67) y que se encuentran incluidos en la definición del problema; así como con los objetivos de investigación y por supuesto en el cuerpo del documento.

Alianzas estratégicas: aprovechamiento conjunto de las ventajas competitivas de unos y de otros en una dinámica de cooperación asociativa (Díaz, 2013, p. 176).

Asociatividad o Asociativismo: Estrategia para enfrentar los mercados globalizados y la creciente y fuerte competencia proveniente de otras empresas del país y del exterior (Inche y Chung, 2013, 7).

Asociatividad Territorial: Proceso colaborativo donde las Entidades Territoriales de Colombia (municipios, departamentos, territorios indígenas y regiones) acuerdan propósitos, objetivos y estrategias comunes para el desarrollo de su territorio. (Elaboración propia, enero 2 de 2019).

Autonomía: Capacidad que tiene el individuo racional para tomar decisiones informadas y sin coacción. (Goodrich, 2014).

Autonomía territorial: capacidad para decidir sobre su propios y particulares asuntos, sin desconocer con ello el carácter unitario de la república. (Penagos, 2003, 18).

Buenas Práctica: Conjunto de acciones, procesos, estrategias o su interrelación que permiten que en un espacio y una experiencia determinada alcanzar resultados que sobresalen de otras, los cuales han sido logrados en virtud del conocimiento explícito e implícito de sus agentes, de sus enfoques o visiones y de sus prácticas de cambio e innovación (Peroni, 2013, 65).

Buena Práctica: Conjunto de acciones innovadoras, eficaces, sostenibles, contrastables, transferibles y fiables, integradas en un proceso previamente planificado, reflexivo y sistemático, que pretende dar respuesta a una necesidad sentida por los miembros de una institución o colectivo, orientado a conseguir los objetivos propuestos, en un contexto determinado. (Pérez, 2010).

Buenas Prácticas (BP): son todas aquellas experiencias documentadas de gestión pública que agregan valor al cumplimiento de las obligaciones legales y misionales que tiene la entidad, contribuyen a la generación resultados y son susceptible de replicarse en diferentes contextos de la Administración Pública Colombiana. (Banco Interamericano de Desarrollo, 2008)

Calidad de vida: Presencia de personas, situaciones y circunstancias que hacen felices a las personas.

Capital social: Capacidad de los miembros de una sociedad de desarrollar soluciones cooperativas que no sólo se obtiene con procesos de acumulación sino que es posible crearlo (Boisier, 2007, 36).

Colaboración: Compromiso de la población y demás agentes sociales para la solución de las necesidades y que implica el trabajo coordinado con el sector privado, la academia y la administración pública tanto al interior del territorio como en su relación con otros territorios.

Cooperación: Proceso que agrupa los actores protagonistas del desarrollo, promoción y conservación del territorio. (Basulto, 2012, 121), (Giraldo, 2009, 139).

Cooperación intermunicipal: interacción institucional entre entidades locales, realizada a través de diferentes estructuras jurídicas que pueden ser extendidas a otros actores públicos o privados para el logro de finalidades compartidas. (DNP, 2013).

Cooperación transfronteriza: Unión de prácticas de colaboración conjunta entre autoridades de

la escala regional y local de dos (2) o más Estados que comparten frontera común y que, por tanto, invitan a un nuevo escenario de (re) territorialidad respecto de algunas interdependencias comunes que, a uno y otro lado, plantea la frontera. (Markus Perkmann citado en Estupiñan 2007, 85).

Creatividad: proceso de tener ideas originales que son de utilidad. (Robinson, 2016, p. 167).

Desarrollo: proceso de perfeccionamiento individual y social, en armonía con la naturaleza. (Zorro, 2018).

Desarrollo territorial: Proceso que contribuye a crear un entorno favorable para consolidar las iniciativas económicas locales, incentivar el capital social, conservar o crear una cultura de territorio, y privilegiar o crear una lógica horizontal de construcción del territorio (Peroni, 2013, 84).

Deseo: Algo que me gusta ver cumplido pero que no lo necesito. (Santandreu, 2017, p. 49).

Discrecional: Decisión que precisa de un especialista en toma de decisiones que emita una opinión sobre una información que es imperfecta e incompleta. (Fukuyama, 2004, p. 89)

Entidad territorial: División político – administrativa de un Estado.

Equidad: Situación de adjudicación y redistribución de recursos, beneficios y cargas, en condiciones de valoración e igualdad, para mejorar las condiciones de vida de las personas (Materón, 2016).

Gestión: Conjunto de actividades que se desarrollan para lograr un objetivo.

Gestión del conocimiento: Procesos dinámicos y continuos que permiten capturar los aprendizajes, estructurarlos en función de una acción y transferirlos. (Ministerio del Interior de Chile, 2009).

Gestión Pública: Conjunto de actividades del proceso administrativo que realizan los gestores públicos, en un periodo determinado, tendientes a cumplir los fines del Estado, las metas del plan de desarrollo y el cumplimiento del propósito, misión y objetivos institucionales.

Gerencia Pública: Conjunto de políticas, acciones y decisiones estratégicas tendientes a realizar la producción de bienes y servicios por parte del Estado para satisfacer las necesidades de la sociedad.

Gobernabilidad (Governability): Capacidad gubernamental para dar respuestas a las demandas, manejar las crisis y mantener el sistema en condiciones de estabilidad (Jiménez, Ramírez y Roncancio, 2007, 100).

Gobernanza: Característica de un sistema político que permite una determinada forma de interacción entre los actores políticos relevantes (Jiménez, Ramírez y Roncancio, 2007, 101).

Gobernanza multinivel: Formas de relaciones entre las entidades territoriales y los interesados (stakeholders) en asuntos públicos a diferentes escalas y que para el caso de Colombia se identifican con la región, departamento y municipio.

Gobernanza territorial: Práctica o proceso de organización de las múltiples relaciones que caracterizan las interacciones entre actores e intereses diversos presentes en el territorio. (Farinos, 2008, 20; citado por Rosas-Ferrusca, 2012, p.124).

Gobierno abierto: Aquel que entabla una constantes conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y lo hace de forma abierta y transparente. (Observatorio de sociedad, gobierno y tecnologías de información, 2014, p. 21)

Identidad: Proceso individual y social de apropiación mental e imaginada del espacio y del

tiempo, cuyo responsable no es otro que el cerebro humano y su facultad de generar pensamiento organizador, llevando a un sentimiento de pertenencia con orientación a la acción social. (Basulto, 2012, 118).

Igualdad: situación de interrelación, especialmente en la convivencia y por ello, todas las constituciones políticas señalan que los seres humanos son iguales sin interesar el sexo, raza, edad, religión, etc, en la búsqueda de un trato justo y de respeto desde lo individual a lo colectivo. (Materón, 2016).

Imaginación: Pensar cosas que no percibimos a través de los sentidos. (Robinson, 2016, p. 167).

Imaginario social: Esquema construido y simbolizado socialmente que permite percibir, explicar e intervenir en lo que cada sistema social se considere como realidad (Basulto, 2012, 120).

Impacto: Conjunto de consecuencias provocadas por un hecho o actuación que afecta un entorno o un ambiente social o natural.

Impacto Regional: Modificaciones en la calidad de vida de las personas, provocadas por las decisiones de los servidores públicos en un territorio determinado.

Innovación: Llevar a la práctica nuevas ideas. (Robinson, 2016, p. 167) o Proceso en el cual a partir de una idea, invención o reconocimiento de una necesidad se desarrolla un producto, técnica o servicio útil hasta que sea comercialmente aceptado (Estupiñan, 2007, p. 175).

Lecciones Aprendidas (LA): es el conocimiento adquirido sobre una o varias experiencias, a través de la reflexión y el análisis crítico de los factores que pudieron haber afectado positiva o negativamente el resultado esperado. (Banco Interamericano de Desarrollo, 2008).

Necesidad: Algo sin lo cual realmente no se puede funcionar. (Santandreu, 2017, p. 49).

Región: (del latín *regio*) Porción de territorio determinada por ciertas características comunes o circunstancias especiales como puede ser el clima, la topografía o la forma de gobierno.

Servidor Público: Persona que trabaja con el Gobierno y por tanto, cumple funciones administrativas y públicas.

Territorio: Viene de la palabra latina *terra* que significa tierra y el sufijo *orio* que es pertenencia: pertenencia a la tierra. Este pertenecer da cuenta del encuentro entre la subjetividad, la interacción colectiva y la naturaleza, lo que refiere al modo singular de habitar el mundo desde aspectos económicos, ambientales, políticos, culturales y sociales; los cuales producen y reproducen redes de relación social más o menos delimitadas. Por lo tanto, implica un proceso histórico de cómo ha sido habitado desde lo material y lo simbólico. (Amariles, 2017).

Territorio solidario: Construcción social e histórica que genera identidad desde las interacciones entre las personas y la naturaleza, que da cuenta de una manera determinada de movilizar la propiedad/economía; de pensar el mundo del trabajo y la satisfacción de las necesidades, y que tiene un modo de gobernanza determinado (Amariles, 2017).

Territorialidad: Procesos de apropiación y construcción social por parte de las comunidades de un espacio determinado de modo que sea posible visualizar determinadas rutas o enfoques que conduzcan al bienestar". (Cabeza-Morales, 2015).

Anexo 2: Cuestionarios aplicados en las entrevistas

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
FACULTAD DE POSGRADOS
MAESTRIA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La Asociatividad Territorial: una alternativa para la gestión pública - caso Región Centro
Oriente de Colombia 2011 - 2018

CUESTIONARIO PARA MANDATARIOS LOCALES INTEGRANTES DEL PROCESO
ASOCIATIVO

AVISO DE PRIVACIDAD: El presente estudio tiene un carácter eminentemente académico y se aplicará lo dispuesto en la Ley 1581 de 2012, "*Por el cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales*" y lo señalado en el Decreto 1377 de 2013 "*Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1581 de 2012*".

Como titular de los datos personales que suministra en este formato, podrá acceder, conocer, actualizar, y rectificar dichos datos; ser informado sobre el uso de los mismos con base en la presente autorización; presentar consultas y reclamos; revocar la autorización o solicitar la supresión de sus datos en los casos en que sea procedente. Para tal efecto, podrá comunicarse mediante el correo jairomunoz14@gmail.com

OBJETIVO: Determinar elementos para el desarrollo y fortalecimiento de los Procesos de Asociatividad Territorial en Colombia.

Nombres y Apellidos:

Cargo:

Nombre del Proceso Asociativo:

Relación con el Proceso Asociativo: Presidente ____ Asociado ____

Teléfono de contacto:

Correo electrónico:

Fecha de diligenciamiento:

1. Está vigente su Proceso Asociativo? Si ___ No ___
- 2.Cuál es el nombre del actual Director Ejecutivo?
3. De qué manera se enteró de su Proceso Asociativo ?
Autoinvestigación ___
Recomendación ___
Informe de gestión municipal ___
Medio de comunicación (radio, prensa, televisión) ___
Otro ___ ¿Cuál?
4. ¿Por qué surgió su Proceso Asociativo?
5. ¿Cuál es la frase o logotipo que identifica su Proceso Asociativo y qué significado tiene para usted?
6. ¿Se siente identificado con su Proceso Asociativo? Si ___ No ___ ¿Por qué?
7. ¿A qué Entidades Territoriales (municipios o departamentos o regiones) pretendían llegar con su Proceso Asociativo?
8. ¿Cuáles Entidades Territoriales finalmente se afiliaron? ¿Por qué?
9. ¿Identifique las fases o etapas por las cuales ha pasado su Proceso Asociativo?
10. ¿Podría mencionar las tres (3) más importantes dificultades que ha tenido en dicho proceso?
11. ¿Cómo han colaborado otras personas naturales o jurídicas (alianzas, cooperantes y operadores) para sacar adelante su Proceso Asociativo?
12. Cuáles metas de su Plan de Desarrollo Municipal (PDM) le ha permitido lograr su Proceso Asociativo?
13. Qué proyectos regionales tiene identificados su Proceso Asociativo?
14. ¿En cuáles proyectos para ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías, ha participado su Proceso Asociativo?
15. ¿En las primeras etapas de su Proceso Asociativo, de qué manera se pensaba financiar?
16. ¿Cuál es el actual sistema de financiamiento de su Proceso Asociativo?
17. Mencione tres (3) logros de impacto que ha obtenido su Proceso Asociativo.

18. ¿Cuáles reconocimientos ha obtenido su Proceso Asociativo?
19. Cómo da a conocer su Proceso Asociativo?
20. El hecho de pertenecer a su Proceso Asociativo, cómo le ha permitido incrementar los contactos para su gestión?
21. De qué manera se ha visto beneficiado su municipio con la colaboración de otros países (hermanamientos), resultantes de pertenecer a su Proceso Asociativo?
22. Podría mencionar tres (3) ventajas o tres (3) desventajas que ha traído esa cooperación internacional para su Proceso Asociativo?
23. En su concepto, por qué un Proceso Asociativo es una alternativa para la gestión pública?
24. ¿Qué tipo de aprendizajes o lecciones aprendidas ha tenido su Proceso Asociativo?
25. Mencione tres (3) razones por las cuáles los Procesos Asociativos podrían generar una nueva distribución territorial para Colombia.
26. ¿De qué manera realiza control a su Proceso Asociativo?
27. ¿Ha pensado en abandonar su Proceso Asociativo? Si ___ No ___ Por qué?
28. ¿Ha pensado cuál sería el límite de tiempo para su Proceso Asociativo?
29. En caso de continuar en el Proceso Asociativo, mencione tres (3) estrategias de proyección territorial.
30. ¿Cuáles competencias gubernamentales considera que podrían ser desarrolladas por los Procesos Asociativos en Colombia?
31. ¿Cuáles prácticas de su Proceso Asociativo pueden ser compartidas a nivel nacional?

!Gracias por su colaboración!

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
FACULTAD DE POSGRADOS
MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La Asociatividad Territorial: una alternativa para la gestión pública - caso Región Centro
Oriente de Colombia 2011 - 2018

CUESTIONARIO PARA DIRECTORES EJECUTIVOS

AVISO DE PRIVACIDAD: El presente estudio tiene un carácter eminentemente académico se aplicará lo dispuesto en la Ley 1581 de 2012, "*Por el cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales*" y lo señalado en el Decreto 1377 de 2013 "*Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1581 de 2012*".

Como titular de los datos personales que suministra en este formato, podrá acceder, conocer, actualizar, y rectificar dichos datos; ser informado sobre el uso de los mismos con base en la presente autorización; presentar consultas y reclamos; revocar la autorización o solicitar la supresión de sus datos en los casos en que sea procedente. Para tal efecto, podrá comunicarse mediante el correo jairomunoz14@gmail.com

OBJETIVO: Determinar elementos para el desarrollo y fortalecimiento de los Procesos de Asociatividad Territorial en Colombia.

Nombres y Apellidos:

Cargo:

Nombre del Proceso Asociativo:

Teléfono de contacto:

Correo electrónico:

Fecha de diligenciamiento:

1. ¿Qué significa para usted un Proceso Asociativo?
2. ¿Está vigente su Proceso Asociativo? Si ___ No ___
3. De qué manera se enteró de su Proceso Asociativo ?
Autoinvestigación ___
Recomendación ___
Informe de gestión municipal ___
Medio de comunicación (radio, prensa, televisión) ___
Otro ___Cuál? _____
4. ¿Por qué surgió su Proceso Asociativo?
5. ¿Cuál es la frase o logotipo que identifica su Proceso Asociativo y qué significado tiene para usted?
6. ¿Se siente identificado con su Proceso Asociativo? Si ___ No ___ Por qué?
7. ¿A qué Entidades Territoriales (municipios o departamentos o regiones) pretendían llegar con su Proceso Asociativo?
8. ¿Cuáles Entidades Territoriales finalmente se afiliaron? ¿Por qué?
9. ¿Identifique las fases o etapas por las cuales ha pasado su Proceso Asociativo?
10. ¿Podría mencionar las tres (3) más importantes dificultades que ha tenido en dicho proceso?
11. ¿Cómo han colaborado otras personas naturales o jurídicas (alianzas, cooperantes y operadores) para sacar adelante su Proceso Asociativo?
12. ¿Cuáles metas de los Planes de Desarrollo Municipal (PDM) de los asociados, ha permitido lograr su Proceso Asociativo?
13. ¿Qué proyectos regionales tiene identificados su Proceso Asociativo?
14. ¿En cuáles proyectos para ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías, ha participado su Proceso Asociativo?
15. ¿En las primeras etapas de su Proceso Asociativo, de qué manera se pensaba financiar?
16. ¿Cuál es el actual sistema de financiamiento de su Proceso Asociativo?
17. Mencione tres (3) logros de impacto que ha obtenido su Proceso Asociativo.
18. ¿Cuáles reconocimientos ha obtenido su Proceso Asociativo?
19. ¿Cómo da a conocer su Proceso Asociativo?
20. ¿Se han visto impactados sus municipios asociados con la colaboración de otros países

(hermanamientos)? Podría mencionar tres (3) ventajas y tres (3) desventajas que ha traído esa cooperación internacional para su Proceso Asociativo.

21. En su concepto, por qué un Proceso Asociativo es una alternativa para la gestión pública?
22. ¿Qué tipo de aprendizajes o lecciones aprendidas ha tenido su Proceso Asociativo?
23. Mencione tres (3) razones por las cuáles los Procesos Asociativos podrían generar una nueva distribución territorial para Colombia.
24. ¿De qué manera realiza control a su Proceso Asociativo?
25. ¿Ha pensado en abandonar su Proceso Asociativo? Si ___ No ___ Por qué?
26. ¿Ha pensado cuál sería el límite de tiempo para su Proceso Asociativo?
27. En caso de continuar en el Proceso Asociativo, mencione tres (3) estrategias de proyección territorial.
28. ¿Cuáles competencias gubernamentales considera que podrían ser desarrolladas por los Procesos Asociativos en Colombia?
29. ¿Cuáles prácticas de su Proceso Asociativo pueden ser compartidas a nivel nacional?
30. ¿De qué manera su Proceso Asociativo incorpora la innovación?

!Gracias por su colaboración!

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ABRAVANEL, Harry y otros (1992). *Cultura organizacional: aspectos teóricos, prácticos y metodológicos*. [Traducción al español de Jesús Villamizar Herrera]. Bogotá, D.C.: Legis
- AGUIRRE, Andrés y PINTO, Mónica (2006). Asociatividad, Capital Social y Redes Sociales. *Revista Mad. Revista del Magister en Análisis Sistémico Aplicado a la Sociedad*, 15, 74-92. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=311224741006>
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ Y ALCALDÍA DE SOACHA (2013). *Documento Proyecto de constitución del Área Metropolitana Bogotá – Soacha*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- AMARILES, Cristina (2017). Notas para pensar, el territorio solidario. *UNISANGIL Empresarial*, 10, enero - diciembre 2017, pp. 1-18.
- ARIAS PINEDA, Andrés Alberto (2008). El Neoinstitucionalismo y sus aportes a la Teoría de la Organización. *Revista Gestión y Región*, 6, 31-63.
- ARIAS YURISH, Karina, RETAMAL SOTO, Karina y RAMOS FUENZALIDA, Camila (2018). Cooperación inter-municipal en América Latina: estado del arte y desafíos futuros de investigación. *Revista de Administración Pública* (pp. 575-591). Bogotá: RAP.
- ASOCENTRO (2018). *Informe de gestión 2018*. Bogotá: Asocentro
- ASOMUNICIPIOS (2019). *Agenda Regional*. Ocaña: ECOPETROL
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2008). *Knowledge and Learning Sector (KNL)*, Knowledge Management Division, nota técnica lecciones aprendidas.

Recuperado de <https://funcionpublica.gov.co/documents>

BARZELAY, Michel (1990). *La nueva gestión pública: un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.

BASULTO GALLEGOS, Oscar (2012). Construcción de valor territorial en el imaginario urbano. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 11(2), 115-126. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=38024616008>

BETANCOURT G., Mauricio (2019). *Política de seguridad alimentaria nutricional (SAN) y desarrollo territorial en Colombia*. Bogotá: ESAP.

BIBLIOTECA NACIONAL DE COLOMBIA (2019). *Mapoteca Digital*. Recuperado de <http://catalogoenlinea.bibliotecanacional.gov.co/custom/web/content/mapoteca>

BLANCO, Jacqueline (2007). De la Gran Colombia a la Nueva Granada, contexto histórico – político de la transición constitucional. *Prolegómenos. Derechos y Valores*, X(20), 71-87. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/876/87602004.pdf>

BOBBIO, Norberto (2006). *Estado, gobierno y sociedad*. México: FCE

BOISIER, Sergio (2007). *Territorio, estado y sociedad en Chile. La dialéctica de la descentralización: entre la geografía y la gobernabilidad*. (Tesis doctoral). España: Universidad de Alcalá.

CABALLERO, César y ACEVEDO, Andrea. (2012). 25 formas de medir a los gobernantes locales en Colombia. Bogotá, D.C. *Cifras y Conceptos S.A.* Recuperado de <http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/25%20Formas%20de%20Medir%20-HYA2.pdf>

CABEZA-MORALES, (2015). Cohesión territorial: Organización para reducir los

- desequilibrios territoriales. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 25 (1), 1-7.
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=748416040006>
- CALDERON PAREDES, Evelin del Pilar (2014). *Educación para el Buen Vivir: alcances y limitaciones*. Ecuador: Facultad latinoamericana de ciencias sociales. Recuperado de <http://www.flacsoandes.edu.ec>
- CAMACHO BALLESTA, José Antonio y MELIKHOVA, Yulia (2010). Perspectiva territorial de la Unión Europea: el largo camino hacia la cohesión territorial. *Cuadernos Geográficos*, 47, 2010, 169-188. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=17118691007>
- CARDENAS, Erika (2018). Gobernabilidad en las zonas metropolitanas mexicanas. El caso de Puerto Vallarta. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, XXV (73), 79-120. Doi: <http://dx.doi.org/10.32870/espiral.v25i73.7003>
- CASTELLANOS, Juan Gonzalo (2010). La asociatividad como fenómeno evolutivo, análisis de casos colombianos. *Revista Escuela de Administración de Negocios*, 68, 100-111. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=20619844009>
- CELY, Alexandra (1999). Metodología de los Escenarios para Estudios Prospectivos. *Revista Ingeniería e Investigación*, 44, 26-35.
- CERVO CHELOTTI, Marcelo (2010). Reterritorializacáo e identidad territorial. *Sociedade & Natureza*, 22 (1), 165-180. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321327197012>
- CODNER, Dario Gabriel (2011). Asociatividad y transferencia de tecnología: caso de articulación público-privada en Argentina. *Hallazgos*, 8 (16), 63-72. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=413835206004>

COMISION MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE (1987). *Nuestro futuro común*. España:Alianza Editorial

COMISION EUROPEA (2019). Noroeste de Rumania: Adelante con el buen trabajo. *Panorama. Foco de atención en la política regional y urbana europea*. 68, 14-21. Recuperado de https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag68/mag68_es.pdf

COMISION RECTORA DE REGALIAS (2017). *Acuerdo 045 de 2017*. Bogotá:DNP

COMITE DE INTEGRACIÓN REGIONAL (2018). *Integración regional: Gran Sabana - Región Capital. Memorias del proceso*. Bogotá:CIT

COMITE ESPECIAL INTERINSTITUCIONAL (2012). *Definición Legal y Funcional de los Esquemas Asociativos de Entidades Territoriales en Colombia*. Bogotá:DNP.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA (10 de enero de 1975). *Por la cual se reglamenta el inciso 3° del artículo 198 de la Constitución Nacional, sobre asociaciones de municipios*. [Ley 1 de 1975]. DO 34244.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA (2 de junio de 1994). *Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*. [Ley 136 de 1994]. DO 41377.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA (15 de agosto de 2000). *Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías*. [Ley 610 de 2000]. DO 44133.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA (6 de octubre de 2000). *Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona*

la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.. [Ley 617 de 2000]. DO 44188.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA (28 de junio de 2011). *Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.* [Ley 1454 de 2011]. DO 48115.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA (6 de julio de 2012). *Por la cual se dictan se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.* [Ley 1551 de 2012]. DO 48483.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA (17 de octubre de 2012). *Por el cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales.* [Ley 1581 de 2012]. DO 48587.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA (5 de febrero de 2013). *Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales.* [Ley 1617 de 2013]. DO 48695.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA (29 de abril de 2013). *Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas.* [Ley 1625 de 2013]. DO 48776.

CONGRESO DE LA REPUBLICA (18 de septiembre de 2010). *Por medio de la cual se adiciona la Ley 388 de 1997 y se crean los comités de integración territorial para la adopción de los planes de ordenamiento territorial.* [Ley 614 de 2010]. DO 44168.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA (25 de mayo de 2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.* [Ley 1955 de 2019]. DO 50.964.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA (28 de junio de 2019). *Por la cual se dictan normas*

orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se establecen las condiciones para su conversión en región entidad territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C.P. [Ley 1962 de 2019]. DO 50998.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA (18 de febrero de 2021). *Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones.* [Ley 2082 de 2021]. DO 51592.

CRAVACOURE, Daniel (2016). *El Asociativismo Intermunicipal en América Latina.* Chile: Ediciones Universidad Tecnológica Metropolitana.

DALAI LAMA (1998). *El buen corazón.* Bogotá, D.C.: Editorial Norma.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION (2013). *Balance Preliminar de los Procesos Asociativos Territoriales en Colombia.* Bogotá, D.C.:DNP.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION (2013). *Contrato 265 de 2013 - Estado del arte del desarrollo territorial en Colombia.* Bogotá:DNP.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION (2013). *Taller EUROSOCIAL. Comparación de modelos de asociación de municipios: experiencias europeas y de América Latina – Colombia.* Bogotá: DNP.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION (2013). *foro – taller esquemas asociativos: contexto, práctica y retos.* Bogotá: DNP.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION (2014). *CONPES 3819 de 2014: Política Nacional para consolidar el sistema de ciudades en Colombia.* Bogotá: DNP.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION (2014). *Contrato 033 de 2014 - Recopilación de la Información de las Experiencias de Regionalización y Asociatividad*. Bogotá:DNP.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION (2015). *Foro – Taller ESAP – DNP: Experiencias de gestión para el desarrollo desde la integración regional y la asociatividad territorial*. Bogotá:ESAP.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION (2015). *Misión para la Transformación del Campo*. Bogotá: DNP.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION (2016). *Contrato de prestación de servicios DNP-413-2016*. Bogotá: DNP.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION (2019). *Resultados del Ejercicio de Planificación Prospectiva para la Zona de Integración Fronteriza Ecuador –Colombia ZIFEC*. Quito: DNP - Secretaría Técnica Planifica Ecuador.

DIAZ PERILLA, Viviana (2013). Complejidad contemporánea e integración territorial. En ESTUPIÑAN ACHURY, Liliana y RESTREPO MEDINA, Manuel Alberto. *Asociatividad Territorial. Enfoque comparado y análisis en el nuevo contexto de la organización territorial colombiana* (pp. 167 – 183). Bogotá, D.C.: Editorial Universidad del Rosario.

DIAZ SOSSA, Germán (1997). *Líderes que enseñan*. Bogotá, D.C.: Impreandes Presencia S.A.

DRUCKER, Peter (2001). *Los desafíos de la gerencia para el siglo XXI*. Bogotá, D.C.: Grupo editorial Norma S.A.

DUQUE CANTE, Naidú (2015). *Características y alternativas de la organización político -*

administrativa de Bogotá. *Revista de Derecho*, 297-332. Doi: 10.14482/dere.44.7186

ESTRADA ARBELAEZ, Laura (2015). Asociatividad para el desarrollo de los territorios rurales: una mirada más allá de la competitividad. En Molano, Andrés (Comp.). *Colombia: Encrucijadas y Perspectivas. Una agenda para el avance institucional y el desarrollo*. Bogotá: Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga.

ESTUPIÑAN ACHURY, Liliana y RESTREPO MEDINA, Manuel Alberto (2013). *Asociatividad Territorial. Enfoque comparado y análisis en el nuevo contexto de la organización territorial colombiana*. Bogotá, D.C.: Editorial Universidad del Rosario.

EUROSOCIAL (2013). *Seminario Comparación de Modelos de Asociación de Municipios experiencias europeas y de América Latina*. Bogotá, D.C.:Formez

FALS BORDA, Orlando (1998). *Guía práctica del ordenamiento territorial en Colombia: Contribución para la solución de conflictos*. Recuperado de http://www.mamacoca.org/e_book_Compendio_rural/Orlando_Fals_Borda_guiapractica_ordenamiento.htm

FINOT, Iván (2001). *Descentralización en América Latina: Teoría y Práctica*. Chile: CEPAL.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2002). *La función del fortalecimiento de las capacidades en la lucha contra la pobreza*. Recuperado de <https://www.imf.org/external/np/exr/ib/2002/esl/031402s.htm>

FRANCISCO (2016). *La alegría del amor*. Bogotá, D.C.: Librería Editrice Vaticana.

FRANCISCO (2017). *Carta Encíclica Laudato SI'*. Bogotá, D.C.: Librería Editrice Vaticana.

FRANCISCO (2019). *La alegría del evangelio*. Bogotá, D.C.: Librería Editrice Vaticana.

FUKUYAMA, Francis (2004). *La construcción del Estado*. Barcelona: Ediciones B.

GARCIA GALINDO, Germán y BOLIVAR RAMIREZ, Jorge Enrique (2014). *Fundamentos de Gestión Pública. Hacia un Estado Eficiente*. Bogotá, D.C.: Universidad EAN - Alfaomega.

GOBERNACION DE BOYACA (2015). *Expediente Regional Corredor Estratégico de Boyacá*. Tunja: Gobernación de Boyacá.

GOLEMAN, Daniel (2015). *Una fuerza para el bien*. Argentina: Ediciones B.

GUERRERO, Omar (2015). *Nuevos Modelos de Gestión Pública*. Recuperado de <http://www.revista.unam.mx/vol.2/num3/art3/index.html>.

HAESBAERT, Rogério (2006). Ordenamiento Territorial. *Boletim Golano de Geografia*, 26 (1), 117-124. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337127144003>

HUERTAS, Tito (Agosto, 2007). *La ética de lo público y del servicio público*. Conferencia presentada en la reunión de la Dirección Sector Gobierno de la Contraloría de Bogotá, D.C., Bogotá, D.C., Colombia.

JIMENEZ, William, RAMÍREZ, César y Roncancio, Patricia (2007). *Gobernabilidad y Gobernanza en la transformación de la acción pública*. Bogotá, D.C.: ESAP.

KALMANOVITZ, Salomón (2003). El neoinstitucionalismo como escuela. *Revista de Economía Institucional*, 5 (9), 187-212.

KATIME, Abraham y SIERRA, Grenfieth (2006). *Carta de navegación del proceso de regionalización en Colombia*. Bogotá: Centro Editorial Rosarista.

LADRON DE GUEVARA, Laureano (1978). *Metodología de la Investigación Científica*.

Bogotá, D.C.:Universidad Santo Tomas.

LAIZ, C. y ROMÁN, P. (2003). *Política Comparada*, Madrid: McGraw-Hill/Interamericana de España.

LE BOURLEGAT, Cleonice y CASTILH, María Augusta de (2004). Lo sagrado en el contexto de la territorialidad. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, 3 (8), 0 Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30500803>

LONGO, F y Ysa, T (2008). *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*. Barcelona: Bellaterra.

MACKIE, T. y MARSH, D. (1997). “El método comparativo”, en MARSH, D. y STOKER, G. (Eds.). *Teoría y métodos de la ciencia política* (181-195). Madrid: Alianza Editorial.

MADRIAGA, Tania. (2007). “Democracia y asociatividad comunitaria”. *Sociedad Hoy*, 13, 34-44. Chile: Universidad de Concepción.

MALDONADO, ALBERTO (2012). *Los límites de la descentralización territorial: el caso de Colombia 1991-2008*. Bogotá.

MARTINEZ CARDENAS, Edgar Enrique (2002). La revolución gerencial en la gestión pública. *Innovar*, 19, 17 – 29.

MARTINEZ FAJARDO, Carlos Eduardo (2002). Neoinstitucionalismo y Teoría de Gestión. *Innovar*, 19, 9 – 16.

MATERON PALACIOS, Solangel (2016). Principios de equidad e igualdad: una perspectiva inclusiva para la atención educativa de las poblaciones con discapacidad en Colombia. *Revista Colombiana de Bioética*, 11 (1), 117-131. Recuperado de https://scholar.google.es/scholar?hl=es&as_sdt=0%2C5&q=materon+solangel&btnG=

MENDEZ. ALVAREZ, Carlos Eduardo (1994). *Metodología Guía para elaborar diseños de investigaciones en ciencias económicas, contables y administrativas*. Bogotá, D.C.: McGraw Hill.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL (28 de mayo de 2017). *Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial*. [Decreto Ley 893 de 2017].

MINISTERIO DEL INTERIOR Y DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION (1 de septiembre de 2021). *Por el cual se adiciona el Título 5 denominado "Esquemas Asociativos Territoriales" a la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Interior, con el fin de reglamentar el funcionamiento de los Esquemas Asociativos Territoriales -EAT*. [Decreto 1033 de 2021].

MINISTERIO DEL INTERIOR DE CHILE – SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO (2009). *Bases conceptuales, Sistema de Identificación y Estímulo de Buenas prácticas para el Desarrollo de los Territorios (SIEBPDT)*. Chile.

MOLANO-ROJAS, Andrés y ZARAMA, Felipe (2015). Fronteras: gobernanza, sensibilidad y vulnerabilidad. En Molano-Rojas, Andrés (Comp.). *Las fronteras en Colombia como zonas estratégicas: Análisis y Perspectivas*. (pp. 17-45). Bogotá: Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga.

MOLINA MONTOYA, Nancy (2005). Herramientas para investigar. ¿Qué es el estado del arte?. *Ciencia y tecnología para la salud visual y ocular*,(5), 73-75. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/317162163_Que_es_el_estado_del_arte

MORALES PAYARES, Cástulo (2009). *Una nueva mirada a las organizaciones públicas*. Conferencia presentada en reunión mensual del núcleo organizaciones de la ESAP. Bogotá, D.C., Colombia.

MUÑOZ, Patricia (2020). La gestión pública: de los modelos al territorio. En SANCHEZ, Fabio y LIENDO, Nicolas. *Manual de Ciencia Política y Relaciones Interacionales* (pp. 195-124). Bogotá, D.C.: Universidad Sergio Arboleda.

NICOLINI, Rosella (2013). Desigualdades territoriales y estrategias de crecimiento. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 13 (3), 57-63. Disponible en www.fal.itam.mx

NUNO PINTO DOS SANTOS, Norberto (2011). Cidade e Sustentabilidade Territorial. *Mercator-Revista de Geografia da UFC*, 10 (23), 7-22. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=273621468002>

OCDE (2014). OCDE. *Territorial Reviews: Colombia 2014*. OCDE Publishing.

OCDE (2019). *Informe de la OCDE sobre gobernanza pública Colombia*. Recuperado en abril de 2019 de <https://www.oecd.org/gov/Colombia-Scan-Final-Spanish.pdf>

ORELLANA, A. (2011). Planificación estratégica territorial (PET): Una herramienta para el desarrollo regional y local. En J. Rodríguez. *Fundamentos para el desarrollo sostenible*. Cuadernos de clase No. 03-03 (31-43). Manizales: Universidad Autónoma de Manizales.

ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS (1987). *Nuestro futuro común*. Madrid: Alianza Editorial.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2020). Perspectivas de la población mundial 2019: Metodología de las Naciones Unidas para las estimaciones y proyecciones de población. *Serie Población y Desarrollo*, 132, Santiago: CEPAL

ORTEGA CERÓN, Jorge (2011). *La felicidad como objetivo superior y función del desarrollo en la economía del bienestar*. Bogotá, D.C.: Universidad Nacional de Colombia.

- NUNO PINTO DOS SANTOS, Norberto (2011). Cidade e Sustentabilidade Territorial. *Mercator-Revista de Geografia da UFC*, 10 (23), 7-22. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=273621468002>
- PALENZUELA CHAMORRO, Pablo (2009). Mitificación del desarrollo y mistificación de la cultura: el etnodesarrollo como alternativa. *Revista de Ciencias Sociales*, 33, 127 - 140.
- PAVANI, Georgia y DELGADO, Jhoana (2006). La descentralización territorial en Italia y Colombia. *Revista Derecho del Estado*, 18, 57 - 72. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337630227003>
- PAVANI, Giorgia (2016). Déficit municipal y compleja circulación de la figura de la Asociatividad territorial. Lectura comparada para comprender el caso colombiano. *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas*, 16(30), 21-50. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=100246672001>
- PAVANI, Giorgia (2013). Dinámicas de unificación y cooperación entre entes territoriales en Europa. Aspectos de derecho comparado. En ESTUPIÑAN ACHURY, Liliana y RESTREPO MEDINA, Manuel Alberto. *Asociatividad Territorial. Enfoque comparado y análisis en el nuevo contexto de la organización territorial colombiana*. (pp. 3-32). Bogotá, D.C.: Universidad del Rosario.
- PELLIN, Valdinho., DALLABRIDA, Iván Sidney & SAMPAIO, Carlos (2014). Sustentabilidad y gestión de consorcio entre municipios en el sur de Brasil. *Revista Líder*, 25, 93-125.
- PEÑA, Victor (2015). Bases conceptuales para el estudio de la Administración Pública. *Paso@Paso*, 14-15, 129-144.
- PENAGOS, Gustavo (2003). La descentralización territorial en el Estado unitario. *Vniversitas*,

105, 9 - 24. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=83510501>

PERONI, Andrea (2013). Claves del buen desarrollo territorial. *Frontera Norte*, 25(49), 57-86. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13625606003>

PIKETTY, Thomas (2014). *El capital en el siglo XXI.*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (1 de septiembre de 2021). *Por el cual se adiciona el Título 5 denominado "Esquemas Asociativos Territoriales" a la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Interior, con el fin de reglamentar el funcionamiento de los Esquemas Asociativos Territoriales -EAT.* [Decreto 1033 de 2021].

RAPE Región Central (2014). *Documento Técnico de Soporte*. Bogotá:SDP

RAPE Región Central (2014). *Primera Mesa Técnica*. Bogotá: DNP.

RAPE Región Central (2018). *Informe de gestión 2018*. Bogotá: RAPE. Recuperado de <https://regioncentralrape.gov.co/rendiciondecuentas/>

RINCON PACHON, Jairo E. (2009). *Análisis Epistemológico de la Administración Pública, la Gerencia y la Gestión Pública y la Gerencia Social*. Bogotá, D.C.: ESAP.

RANGEL SUAREZ, Alfredo (1993). *El Desarrollo Regional*. Bogotá, D.C.:ESAP.

RIFKIN, Jeremy (2014). El gran cambio de paradigma: Del capitalismo de mercado al procomún colaborativo. En: *La sociedad de coste marginal cero*.

- ROBINSON, Ken (2016). *Escuelas creativas*. Bogotá, D.C: Penguin Random House Grupo Editorial.
- RODRÍGUEZ, J. (2012). Presentación. En J. Rodríguez. *Elementos para una reconceptualización del desarrollo*. Cuadernos de clase No. 01-04 (págs. 09-16). Manizales: Universidad Autónoma de Manizales.
- RONDON ALMEIDA, Carlos Enrique (2012). *La gestión ambiental en el escenario rural, su centralidad en la construcción del territorio en lo local y en lo regional en Descentralización y Medio Ambiente en Colombia*. Bogotá, D.C: Fundación Konrad Adenauer
- ROSAS-FERRUSCA, Francisco; CALDERON-MAYA, Juan & CAMPOS-ALANIS, Héctor (2012). Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial. *Quivera. Revista de Estudios Territoriales*, 14(2), 113-135. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40126859001>
- ROSAS-FERRUSCA, Francisco; CALDERON-MAYA, Juan; CAMPOS-ALANIS, Héctor & JIMENEZ SANCHEZ, Pedro (2018). Análisis del concepto de gobernanza territorial desde el enfoque de desarrollo urbano. *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 31, 175-210.
- ROTH DEUBEL, André – Noel (2006). *Políticas Públicas*. Bogotá, D.C.: Ediciones Aurora.
- SALDIAS B., Carmenza (2016). *Planeación y gestión del territorio*. Bogotá: ESAP.
- SANCHEZ, Fernando (2011). *Gerencia Pública Ambiental: Instrumento para la cuantificación de la biodiversidad*. Bogotá, D.C.,: Universidad La Gran Colombia.
- SANCHEZ-TORRES, Roberto. (2017). Desigualdad del ingreso en Colombia: un estudio por departamentos. *Cuadernos de Economía*, 36 (72), 139-178.

- SANJUANELO, José Rafael (2021). Régimen jurídico de las regiones en Colombia: ¿Retroceso de la descentralización territorial?. *Revista Academia Colombiana de Jurisprudencia*, 373, 613-674.
- SARTORI, G. (1999). Comparación y método comparativo, en SARTORI, G. y MORLINO, L. (Comps.). *La comparación en las Ciencias Sociales*, Madrid: Alianza Editorial, 29-49.
- SARTORI, G. (1984). *La política. Lógica y método en las Ciencias Sociales*. México: Fondo de Cultural Económica, 261-318.
- SENGE, Peter (1992). *La quinta disciplina*. España: Ediciones Juan Garnica S.A.
- SERRANO, Maritza (2018). Pese al crecimiento económico, Colombia sigue siendo uno de los países más inequitativos del mundo. Recuperado el 11 de junio de 2019 de <https://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/pese-al-crecimiento-economico-colombia-sigue-siendo-uno-de-los-paises-mas-inequitativos-del-mundo/>
- SOCIEDAD GEOGRÁFICA DE COLOMBIA (2019). Evolución histórica de las fronteras y las divisiones político-administrativas de Colombia de 1509 hasta hoy. Recuperado de http://www.sogeocol.edu.co/Ova/fronteras_evolucion/proceso/republica.html
- TELES, Filipe (2016). *Local Governance and Inter-Municipal Cooperation*. UK: Palgrave MacMillan
- TIRADO MEJÍA, Álvaro (1989). El Estado y la política en el siglo XIX. En Instituto Colombiano de Cultura, *Manual de historia de Colombia* (pp. 155-183). Bogotá: Planeta colombiana editorial S.A.
- TORRES P. ANDREA (2018). *Escribir el trabajo de grado; cómo redactar documentos de*

investigación formativa. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL (2019). Índice de Percepción de la Corrupción.
Recuperado de <https://www.transparency.org/cpi2018>

UNIDAD ADMINISTRATIVA PARA LA CONSOLIDACION TERRITORIAL (2014).
Lineamientos de la política nacional de consolidación y reconstrucción territorial - PNCRT. Bogotá: UACT

UNIVERSIDAD DE LA SALLE (1996). *La Gerencia Social como desafío para el desarrollo*.
Bogotá, D.C.: U. Salle.

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA. Observatorio de sociedad, gobierno y
tecnologías de la información (2014). *Guía de buenas prácticas en Gobierno Abierto*.
Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

UTRIA, Rubén (2002). *El desarrollo de las naciones. Hacia un nuevo paradigma*. Bogotá,
D.C.: Alfaomega Colombiana S.A.

ZURBRIGGEN, Cristina (2014). De la Gobernanza neoliberal a la gobernanza del bien
público. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 2, 47-64.

WEBGRAFIA

<http://alemaniando.com/organizacion-territorial-de-alemania/>

<http://amunorca.gov.co>

<http://asocentro.com/>

<https://asomunicipios.gov.co>

<https://blog-francia.com/historia-y-geografia-de-francia/organizacion-territorial-de-francia>

<http://catalogoenlinea.bibliotecanacional.gov.co>

<https://cimvi.sc.gov.br>

<https://esacademic.com/dic.nsf/eswiki/880474>

https://es.wikipedia.org/wiki/Municipios_de_Argentina_con_carta_org%C3%A1nica

https://es.wikipedia.org/wiki/Organizaci%C3%B3n_territorial_de_Brasil

https://es.wikipedia.org/wiki/Organizaci%C3%B3n_territorial_de_Chile

https://es.wikipedia.org/wiki/Organizaci%C3%B3n_territorial_de_Guatemala

https://es.wikipedia.org/wiki/Organizaci%C3%B3n_territorial_de_M%C3%A9xico

http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/PAISESBAJOS_FICHA%20PAIS.pdf

http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/LUXEMBURGO_FICHA%20PAIS.pdf

<https://www.geografiainfinita.com/2017/10/asi-se-ha-formado-el-mapa-de-espana/>

<http://www.inglaterra.net/forma-de-gobierno-de-inglaterra/>

<http://www.uncap.eu/partners/baia/>

<http://www.unione.valdera.pi.it/unione-valdera>

<http://www.benelux.int/nl/>

<https://romania.directbooking.ro/information-horezu-details-pictures-2527.aspx>

<https://www.google.com.co/search?q=Mapa+de+Horezu+Low+Lands&biw=1600&bih=721&tbm=isch&tbo=u&source=univ&sa=X&ved=0ahUKEwiBjIjAycXSAhVFRSYKH Y33AUEQsAQIGQ&dpr=1#imgrc=0R13oiQHGKKbGM:>

<http://www.unasursg.org/es/historia>

https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/5651/12_OSCAR-ARANGO.pdf

<https://elhumanismo.jimdo.com>

<https://ampetdecolombia.com>

<http://www.semana.com/nacion/articulo/el-area-metropolitana-del-sol-no-prospero/410011-3>

<http://www.scielo.org.mx>

<http://transparenciacolombia.org.co/indice-de-transparencia-nacional-resultados-2015-2016/>

<http://www.anh.gov.co/es/index.php?id=11>

<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/masir/7.htm> Regiones

<http://www.colombiaaprende.edu.co/html/mediateca/1607/article-84457.html>

http://www.degerencia.com/artículo/analisis_dofa_y_analisis_pest Alan Chapman

<http://www.educa2.madrid.org/web/educamadrid/principal/files/e295746d-b367-4bc5-8ffd-cfe287bb5663/BuenaPractica.pdf>

<http://www.equidadmujer.gov.co/Normativa/Paginas/Leyes-Favorables-Mujeres.aspx>

<https://regioncentralrape.gov.co/>

INDICE DE ILUSTRACIONES

- Ilustración 1: Regiones de Alemania - Westfalia
- Ilustración 2: Renania del norte
- Ilustración 3: Regiones de Italia
- Ilustración 4: Regiones de Rumanía
- Ilustración 5: Benelux
- Ilustración 6: Rafaela Argentina
- Ilustración 7: Consorcio Intermunicipal do Médio Vale do Itajaí (CIMVI)
- Ilustración 8: Zona Metropolitana de Puerto Vallarta
- Ilustración 9: Nuevo Reino de Granada, Nuevo Andalucía y Guyana 1788
- Ilustración 10: Colombia 1822
- Ilustración 11: Colombia 1851
- Ilustración 12: Colombia 1860
- Ilustración 13: Colombia 1910
- Ilustración 14: 1886 – 1903
- Ilustración 15: 1908
- Ilustración 16: 1909 – 1991
- Ilustración 17: 1991
- Ilustración 18: Sistema de Ciudades
- Ilustración 19: Mapa Ruralidad 2014
- Ilustración 20: Regionalización PND 2018-2022
- Ilustración 21: Regiones del Sistema General de Regalías
- Ilustración 22: Cronología normativa de Asociatividad Territorial
- Ilustración 23: Figuras de ordenamiento territorial y de gestión
- Ilustración 24: RAPE Región Central
- Ilustración 25: ASOMUNICIPIOS
- Ilustración 26: Conformación ZIFEC

INDICE DE TABLAS

- Tabla 1. Traspaso de competencias y formas de descentralización
- Tabla 2: Criterios para Regionalizar
- Tabla 3: Etapas de las organizaciones públicas
- Tabla 4: Intereses en la Teoría de la Agencia
- Tabla 5: Movimientos de Gerencia Pública
- Tabla 6: Cambio en los estudios de Gobierno
- Tabla 7: Departamentos por región SGR
- Tabla 8: Resumen Procesos Asociativos en Colombia a 31 de diciembre de 2018
- Tabla 9: Resumen Otros Procesos Asociativos en Colombia a 31 de diciembre de 2018
- Tabla 10: Muestra de Procesos Asociativos
- Tabla 11: Categorías y variables de análisis
- Tabla 12: Divisiones Político-Administrativas
- Tabla 13: Modelos teóricos de regionalización en Colombia
- Tabla 14. Ejercicios específicos de regionalización
- Tabla 15. Ruralidad 2014
- Tabla 16. Figuras de Asociatividad Territorial
- Tabla 17: Esquemas de Integración
- Tabla 18. Ejes estratégicos ZIFEC
- Tabla 19: Procesos Asociativos en funcionamiento a diciembre 31 de 2018
- Tabla 20: Entrevistas realizadas
- Tabla 21: Categorías y variables de análisis
- Tabla 22: Simbología de Cultura organizacional