

26

Asociatividad territorial, gobernanza multinivel y descentralización

Avances y lecciones de los esquemas asociativos territoriales en Colombia

Editores académicos

Pablo Sanabria Pulido,
Enrique Rodríguez Caporalli y
Santiago Leyva Botero



Editorial
Universidad
Icesi

Colectión **EL SUR ES
CIELO
ROTO**

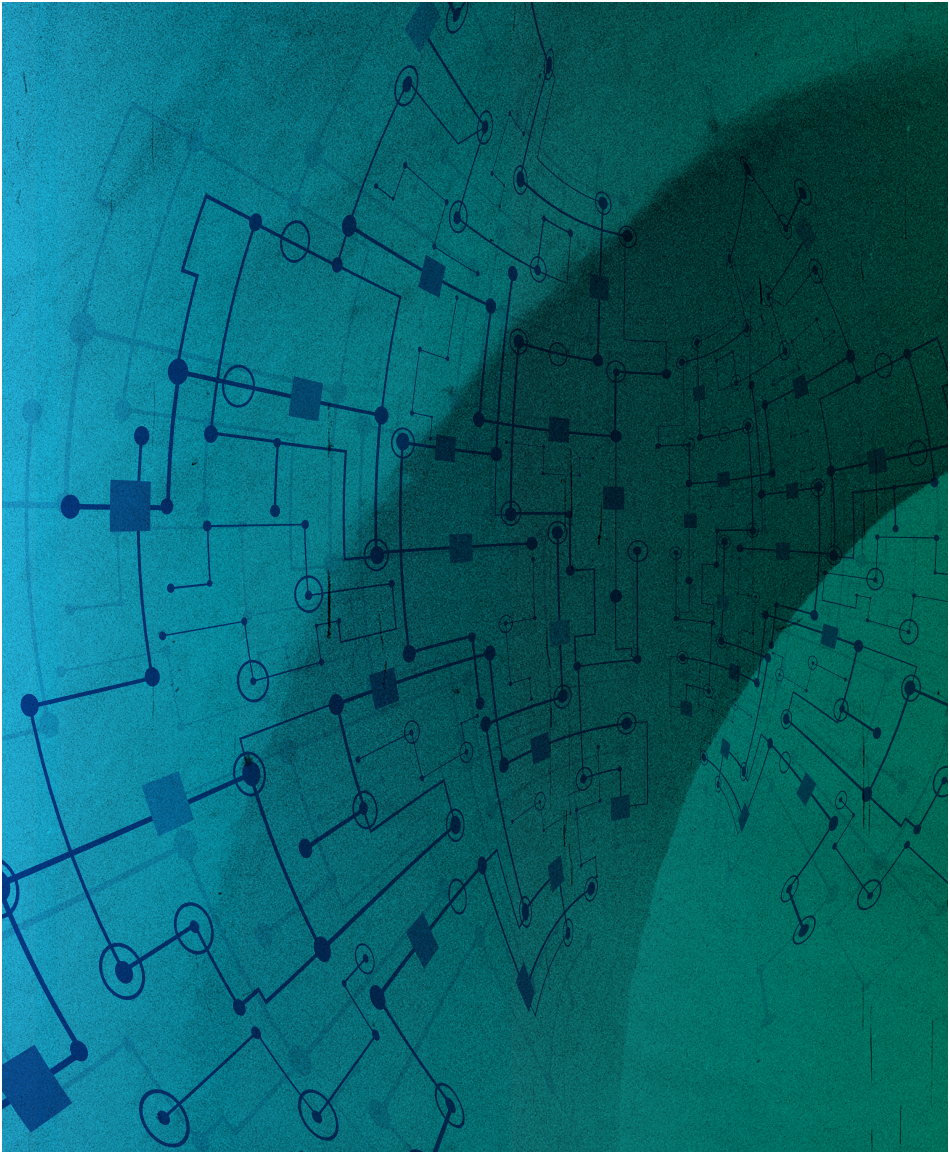


Imagen de Portada
Imagen de Harryarts en Freepik.

26

Asociatividad territorial, gobernanza multinivel y descentralización

Avances y lecciones de los esquemas asociativos territoriales en Colombia

Editores académicos

Pablo Sanabria Pulido,
Enrique Rodríguez Caporalli y
Santiago Leyva Botero



Escuela de Gobierno
Alberto Lleras Camargo

**UNIVERSIDAD
EAFIT**



Universidad Icesi
Escuela de Gobierno – Universidad de los Andes
Centro de Valor Público – Universidad EAFIT

Asociatividad territorial, gobernanza multinivel y descentralización. Avances y lecciones de los esquemas asociativos territoriales en Colombia

© Pablo Sanabria Pulido, Enrique Rodríguez Caporali y Santiago Leyva Botero (editores académicos) y varios autores.

Cali. Universidad Icesi, 2025.

pp. 348; 17x23 cm.

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN: 978-628-7814-09-7

DOI: <https://doi.org/10.18046/EUI/escr.26.2025>

Palabras Clave: 1. Municipalización | 2. Área metropolitana | 3. Ordenamiento territorial | 4. Colombia

Clasificación Dewey: 307.7-ddc 21

© **Universidad Icesi**

Facultad de Ciencias Humanas

Primera edición / Julio de 2025

Colección «*El sur es cielo roto*»

Rector: Esteban Piedrahita Uribe

Director Académico: José Hernando Bahamón Lozano

Decano de la Facultad de Ciencias Humanas: Jerónimo Botero Marino

Coordinador Editorial: Adolfo A. Abadía

Coeditores

© **Escuela de Gobierno**, Universidad de los Andes, Colombia.

© **Centro de Valor Público**, Universidad Eafit, Colombia.

Diseño de colección: Natalia Ayala Pacini

Diseño de portada y diagramación: Hugo A. Vásquez Echavarría.

Imagen de Portada: Imagen de Harryarts en Freepik.

Editorial Universidad Icesi

Calle 18 No. 122-135 (Pance), Cali – Colombia

Teléfono: +57 (2) 555 2334 | E-mail: editorial@icesi.edu.co

<https://www.icesi.edu.co/editorial>

Publicado en Colombia – *Published in Colombia*

La Editorial Universidad Icesi no se hace responsable de las ideas expuestas bajo su nombre, las ideas publicadas, los modelos teóricos expuestos o los nombres aludidos por el(los) autor(es). El contenido publicado es responsabilidad exclusiva del(los) autor(es), no refleja la opinión de las directivas, el pensamiento institucional de la Universidad Icesi, ni genera responsabilidad frente a terceros en caso de omisiones o errores.

El material de esta publicación puede ser reproducido sin autorización, siempre y cuando se cite título, autores y fuente institucional.

Índice

- 07 — **Introducción**
Pablo Sanabria Pulido, Manuel González Schuler y Nancy Lozano
- 17 — **Asociatividad territorial y colaboración interjurisdiccional a prueba: el caso de la región administrativa y de planificación especial RAP-E Región central de Colombia**
Pablo Sanabria Pulido y Hernán Duarte
- 89 — **Asociatividad y metropolización en Colombia: el caso del Área Metropolitana Centro Occidente (AMCO), Pereira y Risaralda**
Sebastián Martínez Botero y Juan Francisco Spinel Luna
- 181 — **La asociatividad municipal en Colombia: el caso de Amunorca, hoy Región de planificación y gestión Amunorca**
Enrique Rodríguez Caporalli y Nathalia Andrea Escobar Molina
- 235 — **Avanzando la municipalización en Colombia hacia nuevas formas de asociatividad territorial: el caso de la Provincia administrativa y de planificación Cartama en Antioquia**
Santiago Leyva, Pablo Zapata y Santiago Quintero
- 301 — **¿Cómo evaluar la asociatividad territorial? Metodología de análisis costo-beneficio aplicada a esquemas asociativos territoriales (EAT) en Colombia**
Stephanie Majerowicz Nieto y Andrés Guzmán Botero

Introducción

Pablo Sanabria Pulido

Escuela de Gobierno, Universidad de los Andes

Manuel González Schuler y Nancy Lozano

Banco Mundial

Este libro resume los resultados de un proyecto de investigación desarrollado por la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes con financiación del Banco Mundial (BM), así como con colaboración del Departamento Nacional de Planeación (DNP) de Colombia. A su vez, es parte del Pilar 4: Instrumentos fiscales y reformas institucionales para el desarrollo territorial. De tal modo, un equipo conformado por investigadores de cuatro universidades colombianas llevó a cabo en este proyecto un análisis retrospectivo que evalúa el desempeño de los esquemas asociativos territoriales (EAT) en Colombia. El trabajo se basó en un análisis de diferentes tipos de EAT. Asimismo, se centró en identificar los factores estructurales que facilitan —o limitan— la implementación de los diferentes modelos de asociatividad territorial. Se elabora así un análisis de los procesos de asociatividad acorde con diferentes ángulos y métricas. Además, el trabajo se enfoca al mismo tiempo en indagar e identificar los factores de éxito, y las lecciones aprendidas para cada estudio de caso.

La investigación

En este marco, el proyecto postulado facilitó el análisis a profundidad de un grupo de casos de estudio de cuatro tipos de esquemas asociativos territoriales (EAT) en Colombia. De acuerdo con los criterios y la selección proporcionados por el equipo del Banco Mundial y el Departamento Nacional de Planeación, los casos fueron seleccionados según diferentes criterios como la estrategia, la geografía, la escala, la meta y el ámbito sectorial/político. Mediante un proceso colaborativo entre el equipo de investigadores de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes, la Universidad Icesi de Cali, la Universidad EAFIT de Medellín, la Universidad Tecnológica de Pereira (UTP), el BM y el DNP, se seleccionaron los siguientes casos para el estudio:

Figura 1. Estudios de caso seleccionados

Fuente: elaboración propia

Para estos cuatro casos, se adelantó un análisis retrospectivo del desempeño. Se desarrolló de acuerdo con la pregunta guía proporcionada por el equipo del Banco Mundial, de la siguiente manera:

- a. *Marco de la visión:* ¿cómo luce un proceso o esquema asociativo exitoso?
- b. *Motivación:* ¿qué motivó a las entidades territoriales a involucrarse en un proceso o proyecto asociativo?
- c. *Resultados:* ¿qué resultados tangibles han conseguido los esquemas asociativos desde su creación?
- d. *Beneficiarios:* ¿quiénes han sido sus principales beneficiarios, y cómo se han beneficiado?
- e. *Fortalezas y oportunidades:* ¿qué salió bien en cada esquema asociativo? ¿Qué activos y ganancias de eficiencia se destacan? ¿Qué oportunidades de expansión parecen viables de cara al futuro?
- f. *Desafíos y amenazas:* ¿qué falló en cada esquema asociativo? ¿Qué fallas o limitaciones persisten? ¿Qué desafíos quedan sin resolver?
- g. *Recomendaciones:* ¿qué políticas y/u opciones programáticas pueden considerar los esquemas asociativos para mejorar en el corto y mediano plazo?

En ese contexto, los cuatro casos seleccionados (ver figura 1) recogen criterios de variabilidad y heterogeneidad. Asimismo, estos fueron escogidos estratégicamente de un listado de potenciales elegibles, distribuidos en cuatro grupos de mayor a menor elegibilidad. El proceso se dio a partir de determinados criterios de representatividad regional, en el marco de la diversidad del formato de esquema asociativo territorial (EAT). Cabe señalar también que la facilidad de acceso a datos y actores relacionados con el caso fue relevante para el proceso. Finalmente, el equipo coordinador conformado por el Banco Mundial y el conjunto de investigadores seleccionaron los cuatro casos de común acuerdo con el grupo de aquellos con mayor elegibilidad.

A su vez, la metodología seguida por los equipos de las cuatro universidades correspondió a un enfoque mixto. De tal modo, se basó tanto en métodos cuantitativos como cualitativos, los cuales se implementaron con el fin de recopilar la información que nos permite construir casos individuales en cada uno de los cuatro EAT seleccionados. En cada uno de los casos que son presentados de esa forma en los capítulos 1 a 4, el proceso de recolección de información incluyó esfuerzos para cuantificar beneficios, ahorros y reducciones de los costos provenientes de la asociatividad. Asimismo, se utilizó tal estudio para documentar los procesos históricos, políticos y administrativos que explican los avances o retrocesos en los procesos de asociatividad.

Con base en lo anterior, para complementar además el análisis, un equipo de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes se enfocó en el diseño de una metodología de evaluación de la asociatividad territorial. Lo descrito se organizó con una mirada transversal de los cuatro casos. A lo largo del proceso se utilizó la evidencia recabada, fuera esta tanto cuantitativa como cualitativa, en busca de estrategias que permiten de algún modo monetizar o medir los beneficios y costos de la asociatividad. Dicha metodología se presenta en el capítulo 5 de este libro.

Una metodología para analizar la asociatividad territorial en Colombia

La aproximación metodológica buscó la triangulación de diferentes fuentes de información que permiten otorgar la evidencia de datos cuantitativos y cualitativos, para la elaboración y escritura de los cuatro casos de estudio, así

como para el diseño de la metodología de análisis costo-beneficio propuesta para la evaluación de procesos de asociatividad territorial. Entre las principales actividades que se integraron a la estrategia de investigación se desarrollaron las siguientes actividades:

1. Se partió por elaborar el instrumento del cuestionario. Se diseñó un instrumento para obtener la información de los representantes de cada uno de los EAT con respecto a las preguntas orientadoras propuestas por el BM y el DNP. El estudio se desarrolló a partir de una revisión del estado del arte y la literatura sobre gobernanza local, asociatividad territorial y colaboración hecha por el equipo de investigadores de las universidades.
2. El cuestionario les fue enviado a los EAT por medio del DNP como el enlace con los representantes de los esquemas, con el fin de asegurarles una adecuada tasa de respuesta. Posteriormente, el cuestionario fue enviado por correo electrónico con seguimiento por llamadas telefónicas o a los contactos de cada caso. Asimismo, los datos fueron recolectados por medio de una plataforma de encuestas y análisis de datos, por el equipo investigador. A continuación, se consolidaron en una base de datos común para la elaboración de los diferentes casos.
3. Paralelamente, cada equipo investigador adelantó un proceso de revisión sistemática de información administrativa, legal y financiera de cada uno de los casos. Se tuvo el fin de recabar los documentos oficiales y administrativos referentes a las cuatro EAT analizados.
4. Como parte del proceso de investigación, cada uno de los cuatro equipos adelantó entrevistas semiestructuradas con actores claves de cada uno de los EAT. Dicha información fue transcrita y procesada, y se adelantó como parte del análisis de la evolución de los cuatro EAT, el análisis de actores y la identificación de retos. De igual modo, se adelantaron lecciones de forma individual y transversal para cada uno de los casos. Como se explica en cada capítulo, se buscó dar lugar a la saturación, identificando y entrevistando actores claves de la gobernanza de cada uno de los EAT. En tal grado, se involucró a actores oficiales y no oficiales, formales y no formales relacionados con cada caso. Posteriormente, las entrevistas fueron transcritas y codificadas como parte del procesamiento de datos encaminado a la elaboración de los casos.
5. Con base en el análisis documental y las fuentes de datos cuantitativas y cualitativas, cada equipo de investigación de las cuatro universidades elaboró y escribió sus respectivos estudios de caso. Su análisis se documenta en los capítulos 1 a 4 del presente libro.
6. Paralelamente, un equipo especializado se enfocó en la elaboración del modelo de análisis de *costo-beneficio* para la asociatividad territorial. Se organizó como una propuesta simplificada que permite evaluar la asociatividad e informe con relación a los ahorros y beneficios de cada una de las cuatro asociaciones. Se presentaron limitaciones en cuanto

a la disponibilidad de información financiera y datos sobre costos para cada una de las cuatro EAT. Sin embargo, la propuesta recoge elementos cuantitativos y cualitativos que pueden ser útiles para futuros procesos de evaluación de los EAT y la asociatividad territorial. Dicho trabajo se presenta en el capítulo 5 de este libro.

El libro

Con base en lo anterior, este libro constituye la documentación de un esfuerzo sistemático para evidenciar y recoger lecciones de una mirada analítica a la evolución de la asociatividad territorial en Colombia. Se busca abarcar los diferentes esfuerzos de colaboración dados a nivel subnacional en este país. De tal modo, el libro tiene como objetivo central compartir y difundir los resultados de este valioso esfuerzo investigativo. Además, busca otorgar elementos para el análisis y la comprensión de los procesos de asociatividad territorial, y su uso como instrumentos de política pública; proceso que se postula en procura de la mejora de la capacidad institucional del Estado y la administración pública a nivel local.

En suma, el libro se compone de cinco capítulos que recogen los principales elementos del análisis adelantado mediante este proyecto de investigación. A su vez, los capítulos 1 a 4 presentan los casos de estudio de los cuatro diferentes tipos de esquemas asociativos territoriales analizados. Y, por su parte, el capítulo 5 propone una metodología para el análisis *costo-beneficio* de los procesos de asociatividad territorial, a partir del estudio de los cuatro casos.

Cabe destacar que los capítulos 1 a 4, los cuales definen los casos de los EAT analizados, siguen una estructura uniforme. Estos comienzan con un resumen ejecutivo, luego del cual sigue el contexto histórico político de cada caso. Posteriormente, se incluye una caracterización territorial del EAT, para continuar luego en la cuarta sección con la estructura y el funcionamiento de este. En el proceso, se pone el foco en aspectos operativos, financieros, de vínculos intergubernamentales y de relacionamiento con actores claves, así como con las partes interesadas. A su vez, la quinta sección de cada uno de los capítulos contiene un análisis de asociatividad a profundidad de cada EAT, en lo se incorporan tanto datos cualitativos y hechos de asociatividad, como datos cuantitativos e indicadores, con base en la misma metodología propuesta en el capítulo 5. Dicho análisis brinda entonces una perspectiva única de los avances en asociatividad interjurisdiccional en cada uno de los casos. En

efecto, se proyectan de forma clara los costos, los beneficios, las ventajas y las dificultades de la asociatividad en cada uno de los casos. Al finalizar, se recoge una serie de lecciones, conclusiones y recomendaciones para cada uno de los esquemas asociativos territoriales analizados.

En este contexto, el capítulo 1 se titula *Asociatividad territorial y colaboración interjurisdiccional a prueba: el caso de la región administrativa y de planificación especial RAP-E Región central de Colombia*. A lo largo de esa sección, Pablo Sanabria y Hernán Duarte muestran cómo la RAP-E Región Central constituye un caso relevante de análisis. Lo descrito obedece a que fue la primera en crearse en Colombia, y a que permite analizar en perspectiva su puesta en marcha e implementación. Asimismo, se involucraron los mecanismos formales e informales de cooperación adoptados, al igual que las actividades y proyectos sobre los cuales se ha fundado el estudio ejecutado, como proceso de integración en materia de gestión y políticas públicas. De tal forma, los autores hacen observaciones en torno al diagnóstico y la identificación de las relaciones funcionales dadas entre los entes territoriales de una región determinada, y evidencian así cómo estas no se limitan a las relaciones culturales. Por el contrario, estos aspectos son determinantes para alinear las voluntades políticas y financieras entre las autoridades políticas y administrativas al momento de seleccionar un mecanismo de colaboración interjurisdiccional. En consecuencia, se plantean como uno de los casos posiblemente más avanzados de asociatividad en el país.

El capítulo 2 se denomina *Asociatividad y metropolización en Colombia: el caso del Área Metropolitana Centro Occidente (AMCO), Pereira y Risaralda*. En este, Sebastián Martínez y Juan Spinel explican cómo el caso del AMCO cuenta con una trayectoria institucional de cerca de cuarenta años, la cual permite entender el desarrollo y funcionamiento de esquemas asociativos de este tipo en el país. El capítulo propone poner en evidencia así los elementos de éxito, al igual que los desafíos en dicho proceso. También apunta a comprender el contexto político, económico e incluso cultural al que las áreas metropolitanas se deben enfrentar durante de su consolidación como esquemas asociativos. De igual modo, aborda los retos que enfrentan al momento de poner en marcha sus competencias y funciones legales.

Posteriormente, el capítulo 3 se titula *La asociatividad municipal en Colombia: el caso de Amunorca, hoy Región de planificación y gestión Amunorca*, y es liderado por Enrique Rodríguez Caporalli y Nathalia Escobar. Este se enfoca

en el caso de la Asociación de Municipios del Norte del Cauca; hoy, Región de Planificación y Gestión Amunorca. Los autores plantean que el análisis de asociatividad del caso evidencia algunos movimientos en los indicadores de NBI y el valor agregado por departamento, a la vez que aporta muestras en torno a las ventajas de la asociatividad para sus miembros. Amunorca no solo gestiona entonces proyectos de interés regional, sino que también se ha convertido en un respaldo clave para la gestión de las iniciativas de sus socios, y en un canal importante de relacionamiento institucional.

El capítulo 4, autoría de Santiago Leyva, Pablo Zapata y Santiago Quintero, se titula *Avanzando la municipalización en Colombia hacia nuevas formas de asociatividad territorial: el caso de la Provincia administrativa y de planificación Cartama en Antioquia*. Dicho caso documenta el proceso de formulación e implementación de la primera provincia creada en Colombia tras la promulgación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Asimismo, ilustra los múltiples retos que se plantean en torno a ello, los cuales van más allá de los aspectos normativos que siguen existiendo a la hora de constituir un EAT estable, con capacidades administrativas y con vínculos estratégicos claros con las entidades territoriales, al igual que con la Nación.

El capítulo 5 se titula *¿Cómo evaluar la asociatividad territorial? Metodología de análisis costo-beneficio aplicada a esquemas asociativos territoriales (EAT) en Colombia*. En el marco de tal propuesta enfocada en los esquemas asociativos territoriales (EAT) en general, Stephanie Majerowicz y Andrés Guzmán abordan los cuatro casos de estudio seleccionados y documentados en este libro. Para los autores, el valor agregado no solo reside en aterrizar una potencial metodología de *costo-beneficio* para los casos de estudio. Por el contrario, este corresponde a su posible aplicación a una muestra más amplia de EAT. Con tal fin, se busca determinar de forma rigurosa cuáles son los alcances de este tipo de iniciativas sobre el bienestar y el desarrollo de los territorios.

En este contexto, los EAT corresponden a un instrumento de gobernanza multinivel con un potencial importante para resolver problemas de política pública (*wicked problems*) difíciles e intersectoriales, los cuales afectan a varias entidades territoriales. Y se da en la medida en que solo son un instrumento, un medio, de modo que el hecho interjurisdiccional debe primar sobre la figura que se elija para abordarlo. En congruencia con ello, una conclusión general del libro, y de los diferentes casos y problemáticas analizados, es que los EAT

no son fines en sí mismos. Se requiere también colaboración entonces entre los diferentes niveles de gobierno, y es necesaria además una adaptación de la rama ejecutiva a las nuevas formas de gobernanza y asociatividad subnacional. Estos nuevos procesos avanzan y superan lo municipal y lo departamental en el contexto colombiano, de modo que van a ser cada vez más frecuentes. En consecuencia, el Estado colombiano debe avanzar más rápido con miras a una redefinición de la arquitectura de su gobernanza multinivel, para sacar todo el provecho que trae consigo la asociatividad.

El proyecto dio lugar al surgimiento de los casos que sientan la base a este libro. Con ello, se buscó determinar logros y desafíos de las experiencias en curso, y extraer aprendizajes para informar otros procesos asociativos. En ese orden de ideas, el libro plantea una mirada transversal de revisión a los procesos de asociatividad territorial, en un caso como el de Colombia. Tomamos como postulado la concepción de una república unitaria descentralizada, con un esquema híbrido, la cual no solo mezcla aspectos claves del federalismo fiscal y un sistema presidencialista unitario y centralizado. Además, consideramos que desde la Constitución de 1991, se le da a cada municipio el rol central en aspectos claves de la implementación de las políticas públicas. El libro permite explorar a profundidad esa particularidad del caso colombiano. Y se pueden informar otros procesos de asociatividad en América Latina y en países con retos similares de capacidad institucional, al igual que problemáticas comunes en políticas públicas.

01

Asociatividad territorial y colaboración interjurisdiccional a prueba: el caso de la región administrativa y de planificación especial RAP-E Región central de Colombia

Pablo Sanabria Pulido y Hernán Duarte
Escuela de Gobierno, Universidad de los Andes

Resumen ejecutivo del caso

En nuestro marco de trabajo, el estudio de caso de la RAP-E Región Central —también conocida como RAP-E— tiene como objetivo aportar evidencia sobre las regiones administrativas y de planificación (RAP) como mecanismos de integración e instrumentos de política pública encaminados a atender problemas de escala supradepartamental entre entidades territoriales en Colombia. Actualmente, 24 de los 32 departamentos hacen parte de una RAP. Por consiguiente, el avance los esquemas asociativos territoriales (RAP) de este tipo en la última década, evidencia un comportamiento muy dinámico hacia la regionalización del país.

Teniendo en cuenta lo anterior, la RAP-E Región central constituye un caso relevante de análisis, por ser la primera creada en el país, y porque permite analizar en perspectiva sus procesos de diseño, puesta en marcha e implementación, los mecanismos formales e informales de cooperación adoptados, y las actividades y proyectos en los cuales se ha enfocado como proceso de asociatividad territorial y de integración en materia de gestión y políticas públicas.

En ese orden de ideas, el presente estudio de caso permite evidenciar aspectos cruciales del diagnóstico y la identificación de las relaciones funcionales entre los entes territoriales de una determinada región. Particularmente, cómo su desenvolvimiento va más allá de las relaciones culturales entre sí. De tal modo, es notorio que dichos aspectos son determinantes para alinear las voluntades políticas y financieras entre las autoridades políticas y administrativas al momento de seleccionar un mecanismo de colaboración interjurisdiccional. En ese sentido, al ser las relaciones funcionales las que predominan entre las partes interesadas, se aumenta la posibilidad de diseñar mecanismos de integración regional caracterizados por una estructuración y funcionamiento mayoritariamente técnico y político. A su vez, la RAP-E Región Central se ha destacado como una entidad que ha sabido adoptar el concepto de los *hechos regionales* para dimensionar la existencia de unos retos de acción colectiva e implementar instrumentos de planeación de largo plazo. Tal es el caso del *Plan Estratégico Regional*, el cual se encamina a integrar una visión regional entre sus entidades territoriales asociadas.

Dado lo anterior, junto con el apoyo político y financiero de los asociados de la entidad, su enfoque técnico le ha permitido diseñar e implementar proyectos y actividades que apuntan parcialmente al cumplimiento de las líneas estratégicas relacionadas con los *hechos regionales* presentes en su jurisdicción. De tal forma, la RAP-E ha servido como escenario de experimentación para la puesta en marcha de proyectos y programas de inversión de escala supradepartamental. A su vez, estos buscan minimizar los problemas de bienes comunes y sobreexplotación de recursos naturales, así como alcanzar un mejor aprovechamiento de las economías de escala. Y las entidades asociadas a la RAP-E están incorporando cada vez más dichos instrumentos de desarrollo colectivo, lo cual evidencia su nivel de compromiso con los productos generados por el EAT.

No obstante, hay barreras para la cooperación, las cuales pueden agudizar los retos de acción colectiva de la región central. Entre ellas se encuentran los problemas legales, que han estado motivados por los desafíos normativos, institucionales y de reglamentación que carecen de claridad por parte de los diferentes actores; los problemas de financiación y sostenibilidad, que pueden llegar a afectar los proyectos de escala supradepartamental y que necesitan de una mirada integral por parte de todos los niveles de gobierno, para potenciar la asociatividad como instrumento de política pública frente a la fragmentación jurisdiccional; y finalmente, los problemas de comunicación e información que deben ser abordados por la RAP-E para responder a los requerimientos legítimos de sus socios, generar procesos de gobernanza colaborativa y mostrar resultados e impactos de sus actividades misionales como EAT.

Finalmente, a pesar de que la región central tenga características únicas a comparación de otras regiones del país en términos de desarrollo humano y crecimiento económico, la institucionalidad creada con la RAP-E ofrece lecciones y recomendaciones que pueden resultar muy útiles para otras RAP del país. Se trata de un ejemplo de colaboración interjurisdiccional útil para abordar problemas complejos de política pública en una región con fuertes relaciones funcionales entre los entes territoriales que la conforman.

La experiencia de la RAP-E sugiere importantes lecciones para el Gobierno nacional y otros EATS. En particular, destaca la necesidad de un trabajo conjunto de comunicación por parte de DNP y el Ministerio del Interior. Esto con el fin de dar a conocer a entes territoriales y entidades del Gobierno nacional las posibilidades, retos y beneficios de la asociatividad. Asimismo, de la ex-

perencia de la RAP-E otros EAT pueden tomar lecciones del valor del enfoque técnico en el ente asociativo para mantener su relevancia y posicionamiento. La experiencia de la RAP-E recuerda la importancia de que el EAT no se encuentre atado a ciclos políticos, para dar continuidad a proyectos complejos, y planes de desarrollo de largo plazo.

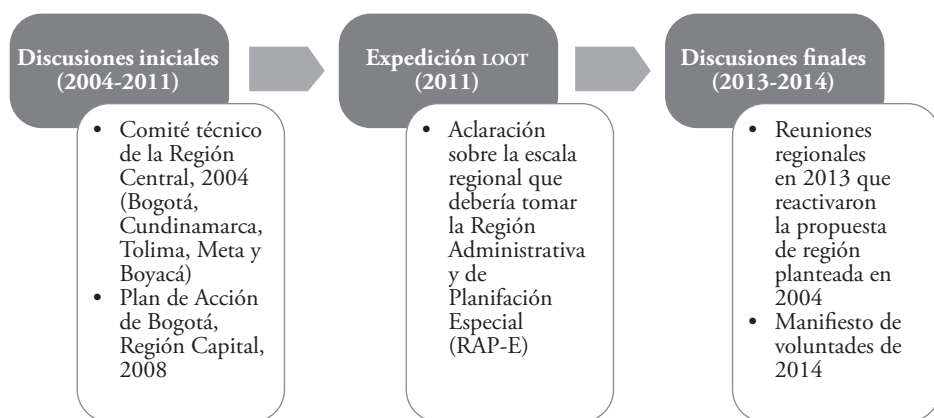
Contexto de la RAP-E de la región central

Las relaciones funcionales que desbordan los límites político-administrativos en la región central fueron determinantes para la creación de la Región Administrativa y de Planificación Especial (rap-e Región Central). Más allá de una identidad cultural que contribuyera a la integración, como sucede en otras regiones del país, fueron las relaciones funcionales —explicadas por las características biofísicas, comerciales y económicas de la región central— las que permitieron abordar desde este tipo de eat los problemas y asuntos supradepartamentales de la zona.

De esta forma, a pesar de las diferentes visiones sobre los hechos que debía abordar, y las características jurídicas que debía tener (promovidas en distintos espacios de participación y negociación política durante el periodo 2004-2014, ver figura 1), fueron los temas relacionados con el abastecimiento hídrico y la dependencia alimentaria los que sustentaron la creación de la primera entidad de naturaleza asociativa entre departamentos en el país.

Figura 1.

Línea de tiempo de las visiones de escala regional



Fuente: elaboración propia

Antecedentes y creación de la RAP-E Región Central

En ese marco, el proceso de discusión se organizó en torno al diseño de un mecanismo colaborativo que permite abordar los problemas regionales del distrito capital de Bogotá y sus departamentos circundantes, lo cual se remonta al 2004. Según Bateman (comunicación personal, 13 de julio de 2020), en el 2004 inició un acuerdo de voluntades. Este fue suscrito por los gobernadores de Boyacá, Cundinamarca, Meta y Tolima, junto con los alcaldes de Tunja, Bogotá, Villavicencio e Ibagué, sus capitales. Dicho acuerdo tuvo el propósito de definir una visión de desarrollo regional por medio del Comité Técnico de la Región Central. A su vez, este se caracterizó por promover unas mesas de trabajo relacionadas con los temas del turismo, la competitividad, el medio ambiente, el ordenamiento territorial y el hábitat.

Sin embargo, el cambio de autoridades administrativas para el periodo del 2008 al 2011 supuso como era de esperarse un ajuste en el proceso previo de integración territorial previamente iniciado. Por medio del Plan Distrital de Desarrollo 2008-2011 Bogotá Positiva (2008) y del Plan Departamental de Desarrollo 2009-2011 Cundinamarca, Corazón de Colombia (2009), se planteó el objetivo de crear una región administrativa y de planificación especial entre Bogotá y Cundinamarca, la cual se llamaría Región Capital¹. No obstante, dicho proceso requería la presentación de proyectos normativos ante el Congreso de la República, dado que para ese periodo no había sido expedida la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial 1454 (Congreso de Colombia, 2011). Esto de alguna forma limitó su avance y dio espera para un proceso de integración entre el Distrito Capital y los departamentos, que sería catalizado posteriormente por los ajustes al marco normativo territorial en Colombia. Sin embargo, es importante mencionar que si bien el proceso de colaboración iniciado para la institucionalización de la Región Capital no fue culminado satisfactoriamente, allanó el camino para la creación posterior de otra figura de integración regional, la región metropolitana.

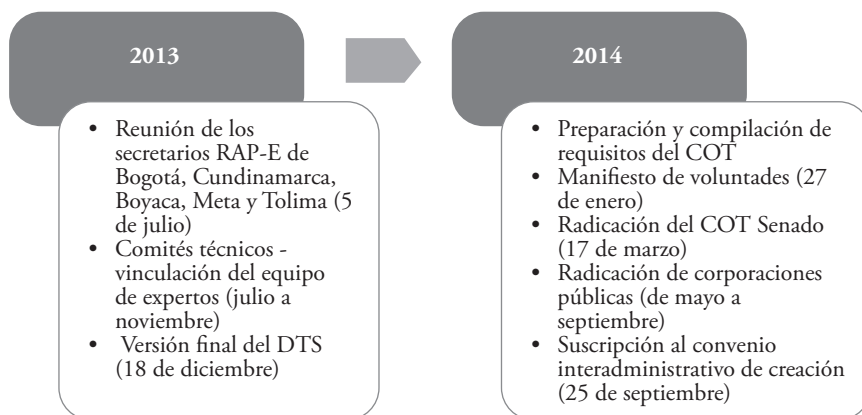
A su vez, la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial 1454 en el 2011, continuó el proceso de descentralización iniciado en la

1. En el 2008 se firmó un convenio interadministrativo entre Bogotá y Cundinamarca para elaborar un plan de acción que condujera a la constitución y puesta en marcha de la región capital.

Constitución Política de 1991. Asimismo, planteó la integración territorial como parte del proceso. Luego de su promulgación, y con el inicio del nuevo periodo administrativo del 2012 al 2015, se retomaron las reuniones regionales en 2013, las cuales involucraron a los secretarios de planeación de Bogotá, Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima, que resultaron con la creación de comités técnicos que reactivaron la propuesta inicialmente planteada en el 2004. En ese contexto, los temas de interés que orientaron las discusiones en dichos comités técnicos hacían referencia a los temas de abastecimiento hídrico y alimentario: la conservación de páramos y la creación de un mercado de alimentos. Como se observó, a pesar de que la identidad cultural y su arraigo no era un componente integrador fuerte, se resolvió adelantar un ejercicio de asociatividad a partir de las relaciones funcionales.

Figura 2

Momentos y fechas relevantes del proceso de creación de la RAP-E



Fuente: RAP-E

A comienzos del 2014 se firmó un manifiesto de voluntades que facilitó la preparación y compilación de los requisitos solicitados por la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) del Senado de la República para la creación de la RAP-E. Una vez recibida la aprobación de esta instancia, se radicaron y discutieron entre mayo y septiembre de 2014 los proyectos de ordenanzas departamentales y el proyecto de acuerdo distrital que permitieron el avance

hacia el esquema territorial asociativo. El 25 de septiembre de 2014 se suscribió el convenio interadministrativo No. 1675 que creó la Región Administrativa y de Planificación Especial RAP-E Región Central (ver figura 2).

Finalmente, con base en una revisión de los acuerdos regionales expedidos en el periodo del 2014 al 2020, la evolución y operación de la RAP-E Región Central se puede clasificar en cuatro etapas principales. Estas muestran cómo se pasó de un proceso de estructuración inicial misional, a uno en la que actualmente se están aplicando los ajustes promovidos externamente por los cambios normativos relacionados con la Ley de Regiones, o Ley 1962 de 2019 (ver anexo 1).

Contexto político

Según Gómez (2008), las iniciativas de planificación subregional en Colombia se originaron en los ochenta con la creación de los *Consejos Regionales de Planificación* (CORPES). Sin embargo, en las últimas seis décadas se encuentran estudios con propuestas de regionalización que sirvieron de antecedentes para la aparición de esquemas asociativos (Misión Le Bret- 1958, Modelo de Regionalización del DNP, 1966-1970 y Misión Bird-Wiesner- 1981). De esa forma, con la expedición de la Ley 76 de 1985 que creó la Región de Planificación de la Costa Atlántica, conformada por los departamentos de Atlántico, Bolívar, Córdoba, Magdalena, Sucre, Guajira y Cesar, se le otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República para que creara otras regiones de planificación. Estas surgieron con el propósito de planear el desarrollo económico y social, a través de una división regional del territorio nacional. Así, el país tuvo cinco regiones de planificación, cada una con su respectivo Consejo Regional de Planificación CORPES (Costa Atlántica, Centro Oriente, Orinoquía, Amazonía, y Occidente).

De acuerdo con el marco normativo vigente en ese momento, los CORPES servían para planificar y definir prioridades estratégicas; presupuestar y distribuir el gasto público regional, y coordinar el accionar del nivel central en las regiones (RAP-E, 2015). Sin embargo, con la expedición de la Constitución Política de 1991 y de la Ley 152 de 1994, se priorizaron las regiones administrativas y de planificación (RAP) y las regiones entidades territoriales (RET) como figuras

de integración regional. Aquello debilitó la organización administrativa y financiera de los CORPES (Chamorro, 1997), lo cual condujo a que estos fueran liquidados en el año 2000.

En ese contexto, los avances dados en el marco de la regionalización en el país se conectaron con el proceso de descentralización administrativa y política (Sanabria Pulido et al, 2024). A su vez, desde los años ochenta, dicha transformación se ha caracterizado por promover una estructura dinámica de gobernanza multinivel. Con base en esos antecedentes, las reformas del Estado buscaron transformar el esquema de relaciones intergubernamentales en el país. De igual modo, tuvieron efectos en un marco político-administrativo muy centrado en la figura presidencial y en el nivel nacional de la rama ejecutiva, de modo que se inclinó a ser uno en el cual los entes territoriales y los gobiernos subnacionales tuvieran un rol más directo, así como mayor preponderancia en la gestión y las políticas públicas. Buena parte de estas aspiraciones de los territorios se materializaron en el enfoque descentralizador de la Constitución de 1991 (Ramírez de la Cruz et al., 2020; Sanabria Pulido, 2019). Con los arreglos normativos posteriores a la descentralización, los entes territoriales empezaron a tener mayores opciones para su integración mediante nuevas formas de cooperación interjurisdiccional (Leyva et al, 2020; Leyva et al, 2024). Así, tras la liquidación de las CORPES, se propusieron iniciativas legislativas para la regionalización, por ejemplo, por medio de la creación de las RAP y de otras formas de integración horizontal regional y subregional. En ese marco, en el Congreso de la República se debatieron dos proyectos de actos legislativos que especificaban que la mejor forma de constituir una región entre el Distrito Capital y otras entidades territoriales de carácter departamental era mediante una región administrativa y de planificación especial, lo cual quedó promulgado en la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial 1454 en 2011. Dichos marcos normativos han propiciado una dinámica más amplia en los esfuerzos integradores a nivel nacional desde entonces. Actualmente, el país cuenta con cinco regiones administrativas y de planeación (RAP). De ellas, la RAP-E Región Central (Bogotá, Cundinamarca, Boyacá, Tolima, Meta y Huila) fue la primera en crearse, durante el curso del 2014. Esta precedió a la RAP Pacífico (Chocó, Cauca, Nariño y Valle del Cauca) en el 2016, la RAP Caribe (Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena y Sucre) en el 2017, la RAP Eje Cafetero (Risaralda, Caldas y Quindío) en el 2018; y, finalmente,

la RAP Amazonía (Putumayo, Caquetá, Guaviare y Guainía), en el 2019. Además, se registran intenciones de crear dos RAP adicionales como lo son la RAP Fraternidad (Antioquia, Córdoba y Sucre), y la RAP de los Santanderes (Norte de Santander y Santander).

Caracterización territorial

Como región funcional, la región central se caracteriza por tener características biofísicas y económicas que desbordan los límites jurisdiccionales de los departamentos que la conforman. De acuerdo con un estudio realizado por la RAP-E en el 2015, el cual sirvió para definir los hechos regionales característicos de este EAT, la región presenta dinámicas ecosistémicas, económicas, de infraestructura y de seguridad alimentaria que intensifican las interacciones dadas entre las entidades territoriales que la conforman (ver anexo 2). A continuación, se describen brevemente las principales características de la región.

Mapa 1

Localización y geografía de la región central



Fuente: RAP-E

Según el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2013), la región central tiene 156.605 km² —que equivalen al 14 % del territorio nacional—, y cuenta con el 28 % de los municipios de Colombia. Un estudio de la Universidad Nacional de Colombia (2009) describe la presencia de la cordillera oriental como elemento geográfico determinante de la región central, caracterizado por una diversa oferta ambiental territorial, y por la existencia de un sistema único de páramos y nevados que aseguran la provisión del recurso hídrico y la generación de energía (ver mapa 1). Aún más, en 166 de los 316 municipios que conforman la región central se acumula el 48 % del área total de páramos en Colombia. De los 36 complejos de páramos que hay en el país, 15 están ubicados en esta región (RAP-E, 2015). Lo geográfico e hidrográfico, cómo veremos más adelante, definió un eje estratégico de las acciones de la RAP-E.

La mayor parte de los territorios de la región central corresponden a las cuencas hídricas de los ríos Magdalena y Bogotá (Universidad Nacional de Colombia, 2005). Adicionalmente, la región central cuenta con una Estructura Ecológica Regional EER de 7 088 736 millones de hectáreas (Instituto Alexander Von Humboldt, 2008). Esta es definida como un sistema interconectado que les da sustento a los procesos y las funciones ecológicas actuales y futuras, así como a la oferta de servicios ecosistémicos para el desarrollo socioeconómico y cultural del territorio (Valbuena et al., 2008). Se garantiza así una amplia disponibilidad de recursos en esta zona estratégica para el país. De todo ese entramado depende además buena parte de la población del país; especialmente la del Distrito Capital.

Con relación a características poblacionales y de mercado, cabe destacar que la región central es el mayor centro poblado del país. Lo anterior obedece a que alberga al 30 % de su población, y representa cerca del 40 % del PIB nacional. Una de las razones que explican esa alta concentración es que en la región central se dan los más altos flujos migratorios hacia las capitales departamentales y la capital del país (Secretaría Distrital de Planeación y UNCRD, 2014). Adicionalmente, según la cepal (2013), la región central es la más competitiva de Colombia, debido a su fortaleza económica, la calidad de su mano de obra, sus finanzas públicas, su capacidad institucional y su infraestructura. Esto se evidencia aún tras seis años, en el Índice Departamental de Competitividad (Consejo Privado de Competitividad, 2019). De acuerdo con este, tres de las

primeras diez entidades territoriales con mayor desempeño pertenecen a la región central: Bogotá, Cundinamarca y Boyacá.

Con todo, dichas ventajas naturales pueden estar en riesgo si no hay mecanismos colaborativos interjurisdiccionales encaminados a la resolución de problemas públicos regionales. De tal modo, lo descrito es notorio en lo que sucede en materia agrícola, ambiental y de sostenibilidad. Asimismo, tanto el aumento de hectáreas de páramos destinadas al cultivo de hortalizas, como la reducción del sector agropecuario en la conformación del PIB ante a otros sectores económicos² de las entidades territoriales de la región, representan una preocupación central con relación a los contextos biofísico y económico de la región central (RAP-E, 2015). Por ejemplo, la Sabana de Bogotá, uno de los suelos más fértiles del país, ha sufrido un proceso de urbanización muy acelerado. Lo anterior ha propiciado la conurbación de municipios vecinos con la capital, amenazando la preservación de recursos ecológicos, y poniendo en riesgo la sostenibilidad ambiental de la región central. Por tal razón, desafíos regionales entre los que cabe mencionar la sustentabilidad ecosistémica, el cambio climático, la seguridad alimentaria y el desarrollo rural, corresponden a áreas con problemas públicos colectivos que las autoridades administrativas de la región han decidido abordar por medio de una entidad como la RAP-E Región Central. Se trata entonces de un proceso en el cual se tienen en cuenta las ventajas competitivas que la destacan sobre otras regiones del país.

Estructura y funcionamiento de la RAP-E Región Central

La estructuración y el funcionamiento de la RAP-E Región Central se ha caracterizado por contar con distintas etapas desde su creación, y por ser un ejemplo de cumplimiento de los valores públicos de coordinación, concurrencia, subsidiaridad y complementariedad. Esto fue definido a su vez por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial 1454 de 2011 como el conjunto

2. Se alude al aumento de establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios empresariales en Bogotá. Además, al incremento de la explotación de hidrocarburos en el Meta, el fortalecimiento de la industria manufacturera en Cundinamarca, y la ampliación de las actividades de servicios sociales, comunales y personales en el Tolima y Boyacá.

de objetivos centrales de los EAT en Colombia. En esa línea de aproximación, el diseño de la entidad se ha caracterizado por priorizar un enfoque técnico relevante para su funcionamiento. Esto se deriva a su vez de que la adopción del concepto de hecho regional ha servido para dimensionar los problemas de escala supradepartamental, y guiar las actividades misionales del EAT. A su vez, dichas dimensiones se han caracterizado por una asignación presupuestal que refleja las prioridades de las entidades territoriales asociadas; aspectos que cada vez más incorporan en sus instrumentos de desarrollo, los proyectos ejecutados por tal esquema asociativo.

Adicionalmente, se observa que las relaciones intergubernamentales del EAT con el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales dependen de las habilidades de los gerentes para delinear relaciones productivas con las dependencias de los distintos niveles de gobierno. Mas esto asimismo se da junto con la implementación de prácticas formales de colaboración que se flexibilizan cada vez más hacia prácticas informales. En tanto, lo descrito obedece a su vez a una mayor presión de las entidades territoriales asociadas; son ellas las que exigen una mayor coordinación en el cumplimiento de las líneas estratégicas vinculadas con los hechos regionales planteados por el EAT.

Composición y miembros asociados

A continuación, se especifica la estructura de la entidad con base en una descripción de su composición, y de los miembros que la integran. Asimismo, se involucra su funcionamiento y operación, al igual que las fechas importantes de su desarrollo. Finalmente, son contemplados los datos financieros y de los proyectos.

Actualmente, la RAP-E está conformada por cinco departamentos —Cundinamarca, Boyacá, Meta, Tolima y Huila— y el Distrito Capital de Bogotá, para un total de seis entes territoriales miembros (ver figura 3). Es importante mencionar además que el Huila ingresó a finales del 2019, dado que identificó las oportunidades que tenía de pertenecer a esa entidad de naturaleza asociativa.

Asimismo, las autoridades administrativas de estas entidades territoriales o sus delegados pertenecen a la junta directiva, y son los únicos con la potestad

para definir *hechos regionales*³. Estos pueden otorgar lineamientos y directrices generales para su intervención, gestión y tratamiento⁴. El diseño del EAT planteó entonces, con un claro foco técnico, que los hechos regionales son definidos con el propósito de garantizar los principios de coordinación, concurrencia, subsidiaridad y complementariedad entre las entidades territoriales miembros del EAT (cláusula 6a del Convenio 1676, 2014). Sin embargo, los miembros tienen prohibido intervenir en la tramitación y adjudicación de los contratos y designación de personal, a excepción de la designación del gerente general, que sí tiene dichas potestades (art. 18, Acuerdo Regional N.o 01, 2014).

Figura 3.

Entidades territoriales miembros del EAT



Fuente: elaboración propia

3. Según la Ley 1962 de 2019, los hechos regionales son fenómenos territoriales que, dada su naturaleza poblacional y espacial, trascienden las escalas de gobierno local y departamental en materias de competencias, inversión, planeación y ejecución de proyectos, requiriendo una atención conjunta para que las acciones ejecutadas sean eficientes y efectivas (Congreso de Colombia, 2019).

4. Estos elementos fueron regulados mediante la expedición del Decreto 900 del 26 de junio de 2020, que define parcialmente la Ley de Regiones.

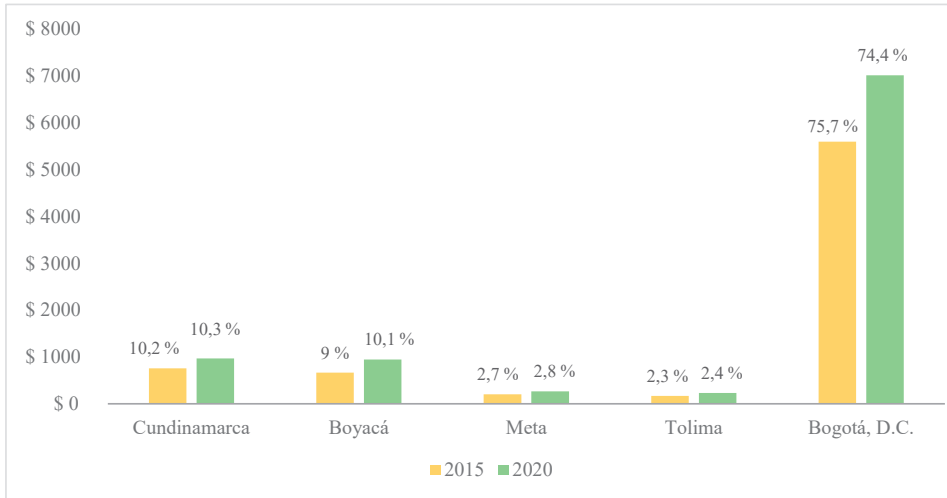
Como parte de su esquema organizacional, la RAP-E cuenta con una junta directiva, que es el principal órgano de dirección y administración de la entidad. Esta se caracteriza por ser una instancia clave de gobernanza y deliberación de problemas estratégicos colectivos de la región. Asimismo, dentro del marco de derecho que regula a la RAP-E, así como los estatutos internos que rigen su estructura organizacional y funcionamiento, se dan normativas claras. De tal modo, se involucra a sus miembros en el régimen de inhabilidades, incompatibilidades, prohibiciones y conflictos de interés previsto en el ordenamiento jurídico para las autoridades administrativas, así como los miembros de juntas y consejos directivos, lo cual garantiza un control de las decisiones tomadas en esta instancia (art. 13, Acuerdo Regional N.º 01, 2014). Actualmente, la junta directiva cuenta con diecinueve funciones según los estatutos del EAT. Entre ellas, se destaca la potestad que este tiene para aprobar el reglamento de los aportes a cargo de las entidades territoriales, así como para determinar la cuantía y los parámetros que delimitan la transferencia durante cada vigencia (ver anexo 3). Con base en los documentos y las presentaciones oficiales de la RAP-E⁵, se observó entonces que la participación de los miembros involucrados en la configuración de los recursos del EAT, se define según la capacidad de generación de ingresos corrientes de cada socio. Por esa razón, Bogotá aporta el 76 % de los recursos, seguida por Cundinamarca, con el 10 %; Boyacá, con el 9 %; Meta, con el 3 %, y Tolima, con el 2 % (ver gráfico 1)⁶.

5. Se alude al Acuerdo Regional N.º 019 de 2015, Acuerdo Regional N.º 003 de 2016, y RAP-E (s.f.).

6. Por la relativamente reciente incorporación del departamento del Huila, el porcentaje de aportes está aún por definir.

Gráfico 1.

Participación de las entidades territoriales miembros sobre los aportes de la RAP-E en millones de pesos



Fuente: elaboración propia con base en el Acuerdo Regional N.º 003 del 2014 y el Acuerdo Regional N.º 08 del 2019*

* **Nota:** Huila ingresó a la RAP-E a finales de 2019, una vez se habían aprobado los aportes de las entidades territoriales que eran miembros.

Finalmente, de acuerdo con el organigrama de la entidad, hay una gerencia general⁷ la cual se encarga de la representación legal, el ordenamiento del gasto y la nominación de los servidores públicos que laboran en el EAT. Dentro de la estructura, como parte del brazo técnico, llama la atención la existencia de una dirección de planificación, gestión y ejecución de proyectos. Esta se encarga de gestionar aspectos y proyectos en torno a los hechos regionales en los que trabaja la entidad. En ella hay a su vez una coordinación encargada del relacionamiento con las entidades miembros, así como una dirección administrativa y financiera

7. El gerente general es un empleado de libre nombramiento y remoción, cuya vinculación laboral es determinada por la junta directiva (cláusula 12, Convenio 1676, 2014).

que se ocupa de los servicios operativos necesarios para contemplar los distintos hechos regionales que transcurren en la región central (ver anexo 4).

Funcionamiento y operación

En el marco de trabajo abordado, el régimen de contratación de la entidad es el previsto en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, y los actos que emite están sometidos a lo dispuesto en el Código General del Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Por su parte, en los aspectos no regulados, el régimen jurídico aplicable es el previsto para los establecimientos públicos, siempre y cuando sea compatible con su naturaleza (cláusula 5ª, n.º 2, 3 y 6 del Convenio 1676, 2014). En consecuencia, se observa un rasgo clave organizacional y de acuerdo político de sus miembros durante la conceptualización y creación de la RAP-E. Esto corresponde a que se trata de una entidad pública de naturaleza asociativa que se debe regir por los lineamientos y las características principales del derecho público. Asimismo, esta cuenta con autonomía administrativa y patrimonio propio para la gestión y el desarrollo de las funciones y actividades que le sean asignadas. Este acuerdo político se apalancó en lo establecido por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial 1454 en el 2011.

Adicionalmente, una de las características más relevantes de la RAP-E es que, en procura de criterios técnicos para su funcionamiento, adaptó el concepto de *hecho metropolitano*⁸ para aplicarlo a una escala regional, y poder utilizarlo, a la vez que lo contemplaba como punto de partida de las actividades misionales que emprende. En consecuencia, con base en el Acuerdo Regional N.º 003 de 2018, el EAT definió que un hecho regional

es la expresión de una voluntad política de los mandatarios de las entidades territoriales asociadas, sobre asuntos de interés regional que involucre dos o más asociados; también entendidos como asuntos que implican la toma de decisiones de los asociados, para

8. Según la Ley 1625 de 2013, los hechos metropolitanos son fenómenos económicos, sociales, tecnológicos, ambientales, físicos, culturales, territoriales, políticos o administrativos que afectan o impactan simultáneamente a dos o más de los municipios que conforman el área metropolitana (Congreso de Colombia, 2013).

ejecutar inversiones que contribuyan con el desarrollo económico, social y ambiental de la Región Central, en un horizonte de 12 años.

Es así como esta definición de un hecho regional ejecutada por la RAP-E en 2018 corresponde a lo definido un año después en la Ley 1962 de 2019, también conocida como Ley de Regiones.

Otra característica relevante del funcionamiento de la RAP-E es que cuenta con unas líneas estratégicas las cuales orientan sus actividades misionales alrededor de sus hechos regionales. Estas son las siguientes:

- i. *Sustentabilidad ecosistémica y manejo de riego*s
- ii. *Infraestructura de transporte, de logística y de servicios públicos*
- iii. *Competitividad y proyección internacional*
- iv. *Seguridad alimentaria y desarrollo rural*
- v. *Gobernanza y buen gobierno*

En ese sentido, han sido contemplados los hechos regionales y las líneas estratégicas definidas. Asimismo, la entidad ha determinado su oferta de programas, proyectos de inversión y acciones relevantes para cumplir las prioridades definidas tras su creación por las entidades territoriales que la conforman. No obstante, el desarrollo de dichas actividades misionales se ha caracterizado por la implementación de mecanismos formales e informales de colaboración, los cuales han sido determinantes para el desempeño de la RAP-E Región Central.

Con respecto a los mecanismos formales de colaboración, se observa que la junta directiva es la principal instancia de coordinación reunida de manera ordinaria y presencial tres veces al año: en febrero, junio y octubre. Además, lo hace de manera extraordinaria cuando lo consideran pertinente el presidente de la junta⁹ o el gerente general de la RAP-E. Adicionalmente, los instrumentos de coordinación de esta instancia dependen del tipo de decisiones que se toman. En consecuencia, las decisiones de carácter general se materializan por medio de acuerdos regionales. Mientras tanto, las decisiones de carácter particular reciben el nombre de resoluciones. Según eso, la junta directiva requiere la presencia de

9. La presidencia de la junta directiva se caracteriza por tener una duración de un año, y por ser rotativa entre los integrantes que conforman el EAT.

tres cuartas partes de sus integrantes, con voz y voto para deliberar, así como para decidir; sin embargo, una vez obtenido el quórum para deliberar, las decisiones son adoptadas por consenso (art. 15, Acuerdo Regional N.o 04, 2014).

A su vez, otros mecanismos formales de colaboración identificados en la RAP-E consisten en la participación de su gerente en cumbres de alcaldes y gobernadores. De igual modo, involucran la intervención del equipo técnico de la entidad en jornadas de estructuración de proyectos con las secretarías sectoriales de las entidades territoriales que la conforman. Adicionalmente, la entidad inició una nueva estrategia de relacionamiento con sus asociados, la cual consiste en la contratación de personal de enlace para cada entidad miembro. Son ellos quienes se encargan de tejer una comunicación más directa y fluida con las secretarías sectoriales de la región central. Además, las personas que integran dicho conglomerado son designadas por las mismas entidades territoriales; no obstante, son supervisadas por la coordinación de gobernanza y buen gobierno de la RAP-E Región Central.

Con respecto a los mecanismos informales de colaboración, cabe destacar que se ha incrementado el uso de dichas herramientas por la entidad en los últimos meses. Esto obedece a la llegada de nuevas autoridades administrativas que han demandado una mayor flexibilidad en cuanto atañe a las formas de relacionamiento. A su vez, lo descrito obedece a que cuando las entidades territoriales necesitaban o solicitaban información, se programaban reuniones a las que asistía la coordinación del proyecto específico, la oficina de planeación, e incluso el gerente de la RAP-E. Lo anterior incidía negativamente en la eficiencia y efectividad de los encuentros programados. Por tal razón, se ha promovido cada vez más el uso de herramientas tecnológicas de mensajería instantánea y llamadas telefónicas para acceder a documentos, así como para compartir información en línea entre el EAT y sus miembros. Tal proceso se vio aún más acentuado tras los acontecimientos del covid-19.

Visto lo anterior, se puede concluir que la RAP-E ha implementado mecanismos formales e informales de colaboración encaminados a lograr una mejor coordinación en la implementación de proyectos y acciones estratégicas útiles para el cumplimiento de sus objetivos regionales. En ese sentido, el funcionamiento y la operación del EAT se ha caracterizado por una estructuración formal de múltiples instrumentos y mecanismos de colaboración. Según eso, ha comenzado una flexibilización encaminada hacia prácticas informales de

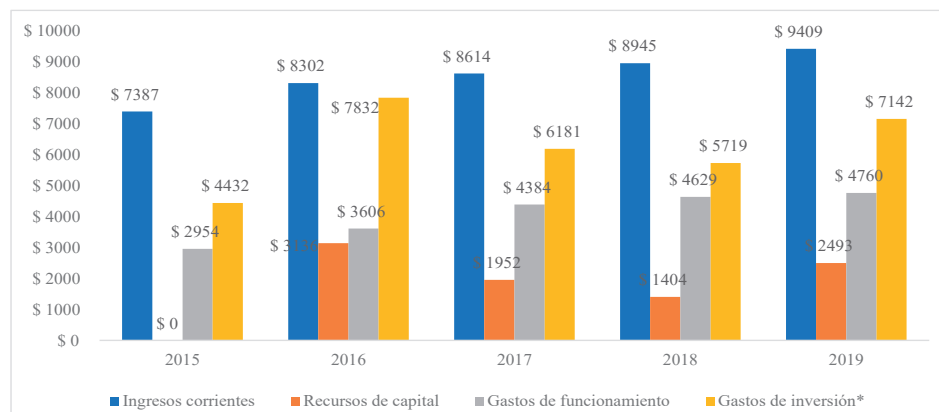
colaboración, debido a una mayor demanda de sus miembros. En consecuencia, esto tiene el objetivo de tomar decisiones más oportunas en lo atinente a las problemáticas regionales.

Información financiera

Con base en un análisis de los informes de ejecución presupuestal de la RAP-E, se observa que los ingresos provienen principalmente de los aportes de las entidades territoriales que la conforman. Dicha proporción es seguida por los recursos de capital provenientes de los recursos del balance, y de los rendimientos por operaciones financieras. En esa línea de trabajo, el promedio de los ingresos corrientes para el periodo del 2015 al 2019 fue del 84 %; mientras tanto, el 20 % restante equivale a los recursos de capital. Asimismo, el promedio de variación anual de los ingresos corrientes de la entidad es del 6 %; por su parte, el promedio de los recursos de capital se ubica dos puntos porcentuales por debajo de los ingresos corrientes (ver gráfico 2 y anexo 5). A su vez, en cuanto atañe a los aportes de las entidades territoriales asociadas, se observa que el 74 % de esa proporción equivale a los aportes distritales; a su vez, el 26 % restante proviene de los aportes departamentales. No obstante, el promedio de variación anual de los aportes departamentales para el periodo del 2015 al 2019 fue mayor en tres puntos porcentuales (8 %) con relación a los aportes del distrito capital (5 %). En esa línea de aproximación, se observa que el principio de solidaridad y equidad territorial establecido por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial 1454 (2011) se cumple para la RAP-E Región Central. Esto obedece así a que las entidades de mayor capacidad política, económica y fiscal apoyan a las de menor desarrollo relativo, lo cual garantiza el acceso equitativo a las oportunidades y los beneficios del desarrollo.

Gráfico 2.

Tipos de ingresos y gastos de la RAP-E EN MILLONES DE PESOS



Fuente: elaboración propia con base en informes de ejecución presupuestal de la RAP-E

En cuanto atañe a los gastos totales, se observa que el promedio de los gastos de inversión ha sido del 60 % en los últimos cinco años; es decir, del 2015 al 2019. Mientras tanto, el promedio de los gastos de funcionamiento corresponde al 40 %. Se observa entonces que la entidad destina positivamente la mayoría de sus recursos a los gastos misionales con relación a los operativos. Sin embargo, el promedio del porcentaje de ejecución de los gastos de funcionamiento (93 %) se ubica a casi 20 puntos porcentuales por encima del porcentaje de ejecución de los gastos de inversión (74%). Según el primer *Informe de Ejecución Acumulada de Gastos* de la RAP-E Región Central —el cual corresponde al 2015—, el 74 % de los gastos de funcionamiento del EAT estuvieron dirigidos hacia el pago de servicios personales; es decir, nómina y servicios personales indirectos. Mientras tanto, de acuerdo con ese mismo documento, el 26 % restante estuvo destinado a los gastos generales; a saber, adquisición de bienes y de servicios. Lo descrito no ha tenido una mayor variación con relación a lo reportado en el 2019.

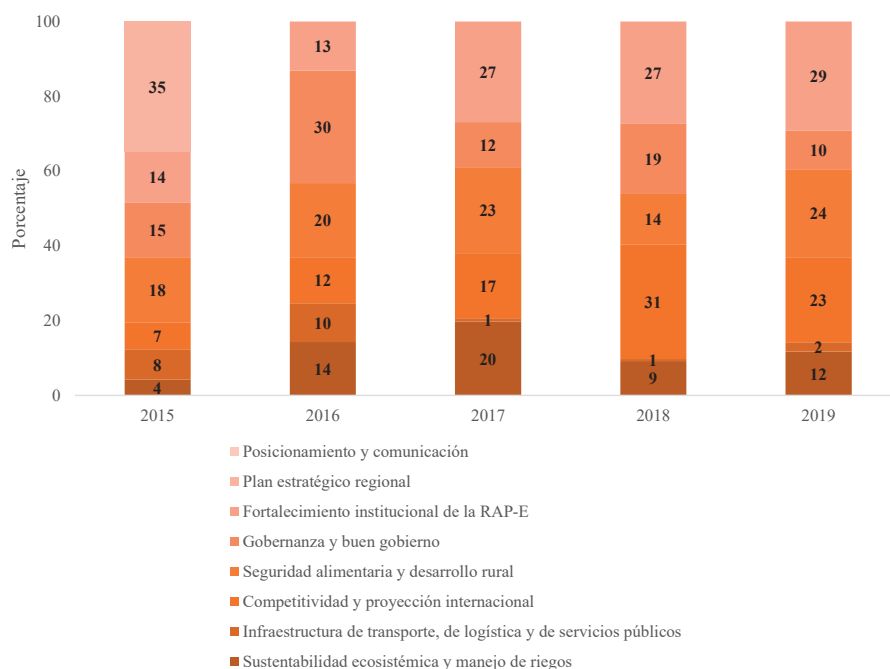
Teniendo en cuenta los hechos regionales determinados por la RAP-E, se observa que la seguridad alimentaria y el desarrollo rural (\$ 1 420 499 998),

la competitividad y la proyección internacional (\$ 1 077 553 802), junto con la sustentabilidad ecosistémica y el manejo de riesgo (\$ 836 170 000), son las líneas estratégicas con mayores asignaciones de recursos para la realización de proyectos de inversión en la región central. Estos pueden ser invertidos en cualquier territorio, independientemente de las cuantías aportadas por cada entidad territorial. Sin embargo, es importante destacar que el fortalecimiento institucional de la RAP-E no corresponde a un hecho regional. Con todo, esto evidencia una alta asignación de recursos, lo cual puede incidir en su funcionamiento con respecto a otras RAP, e incluso sobre otros EAT (ver anexo 6).

En ese contexto, el gráfico 3 muestra la evolución de la participación de cada categoría de los hechos regionales sobre la totalidad de los gastos de inversión de la entidad. Se observa entonces que la línea estratégica de gobernanza y buen gobierno fue en principio la segunda con mayor participación sobre los gastos de inversión en el 2015. Sin embargo, esa tendencia ha ido disminuido gradualmente, hasta llegar a ser una de las líneas estratégicas con menor participación en el 2019. A su vez, lo anterior se relaciona con un aumento significativo del fortalecimiento institucional de la RAP-E: la adopción de herramientas informáticas, la incorporación de capacidades para la estructuración y ejecución de proyectos, la promoción institucional, la implementación de actividades para el plan anticorrupción, y la atención al ciudadano, etc. Lo anterior podría indicar entonces que se ha priorizado la generación de capacidades institucionales generales del EAT sobre el apoyo institucional particular a las entidades territoriales miembros.

Gráfico 3.

Participación de los hechos regionales con relación a los gastos de inversión de la entidad



Fuente: elaboración propia con base en informes de ejecución presupuestal de la RAP-E (2020AoB)

* *Nota:* Para el 2015, el 35 % de los gastos de inversión eran designados a la elaboración del Plan Estratégico Regional, y el 14 % a gastos de posicionamiento y comunicación. Dichos rubros no se han vuelto a presentar en los años siguientes.

Relaciones intergubernamentales

La presente sección identifica las formas como la RAP-E Región Central ha definido sus relaciones intergubernamentales, y su esquema de gobernanza multinivel. Esto es dado a partir de la información recolectada en documentos del orden nacional y subnacional. Asimismo, contempla las entrevistas semiestructuradas ejecutadas para el estudio de caso¹⁰.

Vínculo con el Gobierno nacional

Al tener en cuenta las entrevistas hechas a los directores del EAT, se observa que las relaciones con el Gobierno nacional han tenido variaciones en intensidad, profundidad y enfoque a lo largo de estos cinco años. En ese sentido, durante los primeros tres años de implementación, se ejecutaron los primeros ejercicios de acercamiento encaminados a enlazarse con un grupo de entidades aliadas. Su participación estuvo organizada en función de los proyectos que se empezaban a formular en la RAP-E Región Central. En concordancia, el director general de la época destaca los vínculos con el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Transporte. Adicionalmente, se entablaron relaciones con la Federación Nacional de Departamentos, la Cámara de Comercio de Bogotá y el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP). Tales vínculos fueron determinantes para la definición de proyectos estratégicos de la entidad.

De acuerdo con las entrevistas, se observa que la cercanía de la RAP-E con dichas entidades se derivó de la estrategia adoptada por su primer director. Quizás explicado por su experiencia previa en la administración pública nacional y subnacional, la entidad definió en sus inicios un modelo colaborativo con el nivel nacional. Esto facilitó contar con recursos adecuados para destinarlos a proyectos en los que el ámbito directivo nacional podría participar con asistencia técnica y cooperación. Dicha fase tuvo un énfasis fuerte en la definición de las formas de operación y la puesta en marcha de las líneas operativas. Asimismo,

10. Se realizaron entrevistas semiestructuradas a funcionarios y exfuncionarios de la RAP-E, y a funcionarios de la Secretaría de Planeación del Distrito Capital, y de ProBogotá.

en el desarrollo de alianzas estratégicas con el nivel nacional, y la conformación de los equipos y la capacidad técnica. Igualmente, lo descrito permitió que las direcciones y la gerencia posteriores del EAT encontraran proyectos técnicos estructurados. De igual modo, condujo a contar con aliados estratégicos en los ministerios sectoriales, y con los recursos propios distribuidos y aprobados para sus primeras fases de implementación.

Con relación a los últimos dos años, se observa que el relacionamiento con el Gobierno nacional ha cambiado de foco de los ministerios sectoriales al Departamento Nacional de Planeación (DNP). En ese sentido, la gerencia destaca el relacionamiento y trabajo conjuntos actuales con el DNP; aspectos que, según las entrevistas, eran considerados por anteriores direcciones como menos presentes. Lo mismo se dio con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Sin embargo, desde la RAP-E se evidencia que actualmente no hay un trabajo coordinado con otros ministerios, como por ejemplo el Ministerio de Agricultura y el Ministerio del Interior. Asimismo, entre los elementos que explican el distanciamiento del trabajo con relación a estos ministerios claves, se señala la ausencia de conocimiento de los EAT como mecanismos de estructuración de proyectos. Eso mismo atañe a la baja alineación de voluntades políticas para usar la figura asociativa. En palabras de uno de los involucrados:

La idea de la constitución de regionalizar el país fue muy inteligente. Lo que hace falta es una decisión política de sus gobernantes, no solo de los socios, sino también del Gobierno nacional, que reconozca la importancia de las RAP. (Funcionario de la RAP-E, comunicación personal)

Debe señalarse que el modelo de diseño de las RAP supone que un gerente trabaje dos años con un gobierno, y dos con otro. Sin embargo, aparentemente los cambios ministeriales involucran una redefinición del relacionamiento, y, en cierta medida, una pérdida de memoria institucional. Asimismo, lo descrito ha tomado forma a pesar de los esfuerzos que ha hecho la entidad. Esto se ha dado mediante mecanismos formales e informales de comunicación: llamadas, oficios, visitas a ministerios, etc. De igual modo, en las entrevistas se destaca la necesidad de que los ministerios adquieran mayor conocimiento del alcance y de la utilidad de los EAT. Además, con seguridad deben tomar conocimiento de las regiones administrativas y de planificación, como instrumentos de política pública para el desarrollo regional.

Con los gobiernos departamentales

Con base en una revisión de los planes de desarrollo departamentales de las entidades territoriales miembros del EAT, se evidencia que la inclusión de los hechos regionales y ejes estratégicos de la RAP-E se han incorporado de modo mayoritario a los instrumentos de planificación de corto y mediano plazo de los departamentos de la región central. En este contexto, para el periodo administrativo del 2012 al 2015 se observó que uno de los principales propósitos de integración regional era adoptar por lo menos una figura asociativa que promoviera el fortalecimiento institucional encaminado al desarrollo regional (Bogotá y Boyacá). Además, se buscó también que esta fuera capaz de impulsar la competitividad y la obtención de una región central líder en el país (Cundinamarca, Tolima y Meta).

En tanto, para el periodo administrativo del 2016 al 2019, se evidencia una fluctuación significativa. Según se observa, una vez creada la figura de asociación territorial, el propósito de la mayoría de las entidades territoriales fue fortalecer aquel espacio de integración. Sin embargo, Bogotá presionó por medio de su plan distrital de desarrollo para que se le asignaran tareas específicas, como la formulación de un Plan Maestro de Transporte Intermodal. Este conectó así los proyectos regionales con la infraestructura nacional y la implementación de un enfoque de cadena productiva para la región central. En tanto, los departamentos contribuyen a la articulación y el fortalecimiento de la oferta, mientras que la capital se encarga de organizar la demanda, para garantizar así el abastecimiento y la seguridad alimentaria de la región. Fue así como nació uno de los principales proyectos de la RAP-E Región Central, el Plan de Abastecimiento Alimentario; iniciativa que busca convertir a la región central en la despensa alimentaria del país al 2030. Como se expondrá más adelante, este proyecto ha cobrado importancia recientemente, debido a los acontecimientos relacionados con el covid-19 en la central de abastos de Bogotá. En ese marco, la puesta en marcha de dicho proyecto corresponde a una muestra transversal de la implementación en el campo de procesos de gobernanza multinivel y gobernanza colaborativa; proceso dado tras la organización de mesas de trabajo en las que se ha contado con los aportes de funcionarios del nivel nacional, departamental y municipal, expertos nacionales e internacionales, gremios,

academia, productores, transportadores, comercializadores, mandatarios, y demás actores del sector de alimentos en la región central (RAP-E, 2020A).

Finalmente, para el periodo del 2020 al 2023, se observa un vínculo más claro de los hechos regionales y los ejes estratégicos del EAT en los planes de desarrollo de sus miembros. En esa línea de estudio, se destaca además la adopción de los proyectos de la RAP-E en las metas de integración regional del Distrito Capital; particularmente, en cuando atañe al uso de cadenas de abastecimiento para promover las compras locales, y para facilitar la recuperación económica. En ese sentido, se busca utilizar a la RAP-E como un espacio de discusión interinstitucional, junto con otras instancias, con miras a coordinar, diseñar y poner en marcha una autoridad regional de transporte. Asimismo, otros departamentos como Boyacá y Tolima plantean en sus planes de desarrollo departamentales cómo aprovecharán la institucionalidad del EAT para potenciar sus productos turísticos, y aumentar sus respectivas capacidades competitivas.

Dado lo anterior, se puede señalar que actualmente hay una mayor incorporación de las actividades misionales realizadas por la RAP Región Central en las agendas subnacionales de las entidades territoriales que la conforman. Esto ha sido entonces el resultado de un proceso de planificación dado desde su creación, y de la existencia de un equipo encargado del eje estratégico de gobernanza y buen gobierno. A su vez, lo aquí descrito busca la articulación de lo regional en los instrumentos de desarrollo y ordenamiento territorial.

Con otros actores

Finalmente, se destacan las buenas relaciones del EAT con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (fao). Esto obedece a que la RAP-E Región Central es la única entidad asociada de carácter regional que hace parte del Pacto de Milán; tratado que firman las ciudades comprometidas a implementar acciones encaminadas al desarrollo de sistemas alimentarios sostenibles en sus territorios (fao, 2019). En ese contexto, se destaca la interacción dada entre el EAT y ProBogotá, organización privada sin ánimo de lucro, la cual hace un ejercicio de planeamiento urbanístico y de desarrollo para un conjunto de municipios de Cundinamarca. De tal modo, esta se encarga en particular de aquellas poblaciones donde se han ejecutado ejercicios

de microterritorialización de los proyectos y acciones de la RAP-E, dentro de las acciones propuestas por ProBogotá. No obstante, como se evidenciará más adelante, la RAP-E cuenta con desafíos importantes encaminados hacia la mejora de sus procesos de gobernanza colaborativa con otros actores pertenecientes a la sociedad civil y el sector privado.

Análisis de asociatividad en la RAP-E Región Central

La RAP-E Región Central ha traído beneficios en términos de las acciones y los procesos adelantados para la implementación de proyectos pertinentes al caso. Estos buscan reducir los problemas de bienes comunes y sobreexplotación de recursos naturales, en el mismo grado en que aprovechan de mejor modo las economías de escala que se dan en la región central. Por tal razón, las entidades territoriales asociadas empiezan a incorporar de manera voluntaria los proyectos implementados por el EAT. Esto evidencia así que la entidad asociativa ha servido como escenario de experimentación para la formulación y ejecución de proyectos de incidencia regional. De igual modo, ha servido como canal de acceso a fuentes de recursos y minimización de costos. Además, ha facilitado una mayor cohesión política en favor de la integración territorial, entre otras funciones.

No obstante, se observan problemas legales motivados por desafíos normativos, institucionales y de reglamentación. Asimismo, en muchas ocasiones, estos carecen de claridad, por lo que deberían ser desarrollados y comunicados de manera explícita por parte del Gobierno nacional. Esto permitiría entonces que la RAP-E tuviera conocimiento sobre qué debe hacer como EAT.

Adicionalmente, se observa que hay problemas notorios de financiación y sostenibilidad, aunque se dan en una menor medida. De tal modo, estos pueden llegar a afectar los proyectos de escala supradepartamental, y necesitan una mirada integral por parte de todos los niveles de gobierno. Lo expuesto iría encaminado entonces a potenciar la asociatividad como instrumento de política pública alterna a la fragmentación jurisdiccional. Por otra parte, se evidencian problemas de comunicación e información que deben ser abordados por la RAP-E. Efectivamente, estos van encaminados a responder a los requerimientos legítimos de sus entes territoriales asociadas, así como a generar procesos de gobernanza colaborativa con la ciudadanía y el sector privado.

Finalmente, a pesar del apoyo político y financiero que ha fortalecido el desempeño institucional y la capacidad técnica del EAT, se observa la necesidad de mostrar los resultados e impactos directos e indirectos de los proyectos adelantados. Esto obedece a que los beneficios de la asociatividad han sido medidos hasta ahora en términos de indicadores de proceso. Dichos factores deben madurar entonces, para convertirse en indicadores de resultados e impactos.

A su vez, los retos de acción colectiva de la región central se pueden clasificar en cuatro categorías. Estas están determinadas por los grados en que reflejan i) la administración de bienes comunes; ii) la sobreexplotación de recursos, y el aprovechamiento de economías de escala; iii) la inexistencia de conversaciones y la exploración de posibilidades de trabajo conjunto, y iv) la debilidad organizacional de algunos departamentos para asumir los costos de equipos de

trabajo técnicos (ver tabla 1). A continuación se presentan los principales retos de acción colectiva a escala supradepartamental de la región central. Esto tiene el objetivo de plantear un análisis alrededor de dichos aspectos, cuidando que este tenga en cuenta los beneficios y costos de la asociatividad.

Además, se evidencian fenómenos como la deforestación, la contaminación de fuentes hídricas, la disminución de los ecosistemas estratégicos, la pérdida de suelo con potencial agrícola, y los daños a grupos étnicos; hechos que ponen en peligro la sostenibilidad de los servicios ecosistémicos del país (Pérez- Rincón, 2014). Asimismo, uno de dichos ecosistemas fuertemente afectados se ubica en la región central. En particular, según el IGAC (2012), los conflictos por sobreutilización del suelo cobran relevancia; estos se relacionan con lo expuesto mediante una cantidad de aspectos. De acuerdo con dicho estudio, estos están asociados con el grado en que se da un incremento de las actividades agropecuarias en zonas de conservación como los páramos y los humedales, así como las actividades extractivas en zonas de páramos. Lo descrito va aunado así a los usos agropecuarios y mineros en ríos, páramos, ciénagas y tierras con potencial para la agricultura. En efecto, si dichos aspectos no son prioridades en las agendas de los gobiernos nacionales y territoriales, ponen en riesgo la sostenibilidad, al igual que la calidad de vida de sus poblaciones.

En ese orden de ideas, en la región central hay 1 387 182 hectáreas que equivalen a 15 complejos de páramos, distribuidos en 165 municipios que albergan actividades productivas relacionadas con los cultivos de tubérculos y ganadería (RAP-E, 2015). En consecuencia, se puede señalar que hay un reto de acción colectiva. De tal modo, este supera los límites políticoadministrativos de los entes territoriales, a la vez que amenaza su sustentabilidad ecosistémica. Además, dicho desafío incrementa los riesgos ambientales dados en la región central.

Adicionalmente, hay un problema de seguridad alimentaria y desarrollo rural sustentado en la dependencia de los productos que demanda el distrito capital, los cuales se destinan a los departamentos de la región, así como se evidencian unos sobrecostos relacionados con la intermediación y los fletes de transporte (RAP-E, 2020A). De tal modo, estos ponen en evidencia riesgos de abastecimiento a nivel regional. Asimismo, aunque en una menor proporción, se manifiestan problemas de economía de escala, los cuales obtienen explicación por la desarticulación de los servicios logísticos regionales con la Política de

Logística Nacional. Con todo, estos tienen que ver además con el desaprovechamiento del potencial turístico de la región, implementado para diversificar sus principales actividades productivas, así como para incrementar su competitividad y proyección internacional. En palabras de uno de los involucrados:

Bogotá consume en un día y medio lo que produce en un año, entonces es muy dependiente de Cundinamarca, que la provee alimentariamente en un 42 %. Boyacá, en un 18 %; Meta, en un 12 %, y en una mínima escala, Tolima y Huila. No se puede hablar aisladamente sobre estos procesos, sino de manera conjunta. (Funcionario de la RAP-E, comunicación personal)

Finalmente, antes de la creación del EAT, se evidenciaban retos relacionados con la inexistencia de conversaciones conducentes a procesos de trabajo dados de manera coordinada. Esto iría unido además a la incapacidad de los entes territoriales para asumir los costos de equipos de trabajo técnicos requeridos para atender problemáticas comunes; efectos que fueron contrarrestados parcialmente con la creación del EAT. Una vez mencionados los retos de acción colectiva que se presentaron en la región central, a continuación se analizan los beneficios y las ventajas de la asociatividad, así como los costos y desafíos de dicho mecanismo de integración territorial, de acuerdo con la información recolectada en la encuesta y en las entrevistas realizadas a funcionarios del EAT. En ese sentido, es relevante mencionar que dicho análisis va ligado a la implementación de proyectos los cuales han determinado el accionar del EAT.

Tabla 1.

Problemas de acción colectiva, líneas estratégicas y proyectos de cooperación de la entidad

Problemas	Descripción	Línea estratégica	Estrategia específica	Programa	Proyectos
Problemas de bienes comunes y sobreexplotación de recursos	Hectáreas de páramos destinadas al cultivo de tubérculos y la ganadería	Sustentabilidad ecosistémica y manejo de riesgos	Agua limpia y disponible	Seguridad hídrica regional	Acciones de seguridad hídrica regional y elaboración del plan de seguridad hídrica
				Mobilización de incentivos para proteger páramos, bosque alto andino y servicios ecosistémicos hídricos	Modelo de incentivos para la conservación de ecosistemas estratégicos
			Resiliencia regional	Adaptación y mitigación del cambio climático	Ganadería con carbono neutro
			Conectividad de corredores biológicos	Acciones de conservación y conectividad de ecosistemas estratégicos	Guardapáramos
	Páramos para la conservación				
	Alta dependencia alimentaria de algunos territorios sobre otros	Seguridad alimentaria y desarrollo rural	Mejorar la productividad rural mediante la diversificación, modernización tecnológica, innovación y consolidación de canales de comercialización	Generación de ingresos rurales	Mejoramiento de ingresos a pequeños productores rurales (fase de estructuración)
				Consolidación de canales de comercialización	Compras institucionales Agro 3.0
				Eficiencia alimentaria	Cambio Verde
				Investigación, innovación y asistencia técnica	Plan de Abastecimiento Alimentario 2019-2030

Problemas	Descripción	Línea estratégica	Estrategia específica	Programa	Proyectos
Mejor aprovechamiento de las economías de escala	Servicios logísticos regionales desarticulados con la Política de Logística Nacional	Infraestructura de transporte, logística y servicios públicos	Fortalecer los servicios logísticos articulados con la Política Logística Nacional	Conectividad regional intermodal	Elaboración del Plan Logístico Regional (fase de estructuración)
	Desaprovechamiento de los potenciales turísticos de la región	Competitividad y proyección internacional	Fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación	Especialización inteligente	Agenda de innovación de la RAP-E y sus asociados
			Diversificación	Posicionamiento de la región como destino turístico	Turismo regional en bicicleta Biciregion
					Corredores turísticos regionales – Ruta Leyenda el Dorado
Baja comunicación (ausencia de conversaciones y de exploración de posibilidades de trabajo conjunto)	Desarticulación de las acciones de ordenamiento territorial	Gobernanza y buen gobierno	Construcción de la identidad regional	Reconocimiento y apropiación del territorio regional	Sistema Regional de Participación Ciudadana (fase de estructuración)
			Gestión del ordenamiento y la integración territorial	Formulación y apropiación compartida de la visión y el modelo de ocupación territorial	Articulación de lo regional en el ordenamiento territorial (fase de estructuración)
Debilidad técnica y organizacional (incapacidad del departamento para asumir los costos técnicos de los equipos de trabajo)	Ausencia de sistemas de información sobre aspectos regionales	Gobernanza y buen gobierno	Gestión del ordenamiento y la integración territorial	Formulación y apropiación compartida de visión y modelo de ocupación territorial	Sistema de Información Regional (fase de estructuración)
	Ausencia de un equipo técnico que oriente el ciclo de políticas públicas de ordenamiento territorial	Fortalecimiento institucional de la RAP-E	Fortalecimiento y mejoramiento de la capacidad institucional que garantiza el cumplimiento del objeto de la RAP-E	Fomentar la identidad institucional	
				Comunicación	Comunicación interna y externa con los grupos de interés
				Facilitar el acceso y la consulta remota de información regional	Generación de herramientas informáticas

Fuente: elaboración propia con base en Acuerdo Regional N.º 003 de 2018

Beneficios y ventajas de la asociatividad

En este punto, se abordan los beneficios derivados del proceso de cooperación, dados por medio de la RAP-E Región Central, y encaminados a abordar los retos de acción colectiva mencionados anteriormente. Estos se concentran principalmente en la **generación y ejecución de proyectos de inversión** dirigidos a reducir las externalidades que se relacionan con los problemas de bienes comunes, la sobreexplotación de recursos (e.g. páramos, bosques altoandinos, servicios ecosistémicos y seguridad alimentaria), y la obtención de mayores economías de escala, en el marco de la ejecución de proyectos encaminados hacia la dinamización de la economía regional (e.g. Plan de Abastecimiento Alimentario y BiciRegión). Según lo expuesto, los proyectos y acciones relevantes de la RAP-E Región Central responden a unos programas relacionados con las líneas estratégicas y los hechos regionales definidos en el *Plan Estratégico Regional* creado en 2018 para atender los problemas de escala supradepartamental durante los próximos doce años (ver tabla 1).

Al ejecutar un análisis de los hechos regionales, podemos señalar que la entidad se ha enfocado en programas y proyectos encaminados a garantizar el desarrollo social, económico y ambiental. Esto se gesta a partir de acciones estratégicas las cuales garantizan la seguridad hídrica, así como la puesta en marcha de un sistema logístico regional, una comunidad del conocimiento basada en la innovación, la constitución de una despensa agroalimentaria saludable, y una institucionalidad sólida para la región central. Sin embargo, con base en la encuesta y las entrevistas realizadas, se observa que los temas de política pública priorizados por la entidad durante estos cinco años de vida jurídica han sido los relacionados con el medio ambiente, el desarrollo agrícola y el turismo. En ese sentido, los proyectos que han superado las barreras de la cooperación se conectan con los ejes estratégicos de sustentabilidad ecosistémica y el manejo de riesgos. Asimismo, lo descrito se da con la seguridad alimentaria y el desarrollo rural, al igual que con la competitividad y la proyección internacional. Por tal razón, se evidencia que los retos de acción colectiva relacionados con los bienes comunes, la sobreexplotación de recursos y las economías de escala tienen gran prioridad política y financiera para los miembros del EAT.

No obstante, al observar la priorización de proyectos de determinadas líneas estratégicas sobre otros, se observa que el accionar de la entidad no ha sido

aprovechado al máximo en los últimos años. De tal modo, lo expuesto ha motivado que desde el EAT y sus miembros haya un interés importante por diseñar e implementar un instrumento de planeación de corto plazo que ponga en marcha la operación del Plan Estratégico Regional, y que a su vez otorgue una visión más estratégica de todos los hechos regionales que motivaron la creación de la entidad asociativa. En esa línea de aproximación al trabajo adelantado, se presenta una oportunidad de innovación desde la RAP-E para incorporar instrumentos de planeación más dinámicos, los cuales tienen en cuenta las prioridades cambiantes de las autoridades administrativas y políticas de sus entidades territoriales asociadas. Tal propuesta se organiza entonces sin perder de vista el objetivo y la justificación de sus instrumentos de planificación de largo plazo.

Visto lo anterior, a continuación se presenta un ejercicio que busca cuantificar los beneficios de la asociatividad ocasionados por este EAT.

Indicadores¹¹

De acuerdo con la Oficina de Planeación de la RAP-E, la entidad ha aprobado aproximadamente dieciocho proyectos caracterizados por contar con la participación de actores externos. Asimismo, lleva registros detallados de sus costos e ingresos, e identifica sus beneficios y la población atendida, a la vez que estos cuentan con mecanismos de coordinación y/o gobernanza, respaldados por algún acto administrativo y/o práctica informal. Sin embargo, dicho estudio de caso evidencia que no hay un sistema de monitoreo y seguimiento que permita implementar ejercicios de evaluación de resultados e impacto de las intervenciones realizadas. En consecuencia, el proceso dificulta la identificación de los beneficios de la asociatividad.

Dado lo anterior, se evidencian dificultades para delimitar, acotar y medir monetariamente todas las acciones del EAT, con miras a identificar los beneficios que tienen lugar. En ese sentido, examinar la RAP-E en el marco de la metodología de evaluación de impacto supone encontrar un grupo de control de entidades

11. Esta sección es tomada del documento de Majerowicz y Guzmán (2020), “Metodología análisis costo-beneficio de los esquemas asociativos territoriales”, que hace parte de los entregables de este proyecto.

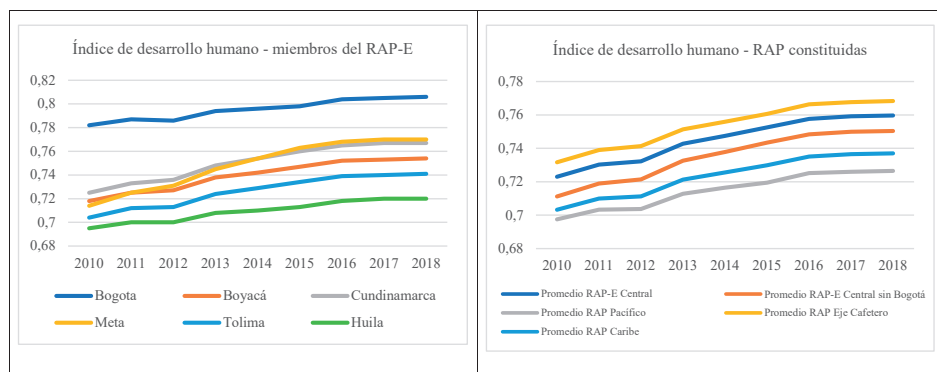
territoriales similares que no estén asociadas. Dicho proceso se dificulta por la presencia del distrito capital de Bogotá en el EAT. Por tal razón, a continuación se adelanta un ejercicio comparativo entre los entes territoriales del EAT y otras RAP del país ya constituidas; a saber, en el Pacífico, el Eje Cafetero y el Caribe.

El análisis descrito se adelanta en dos dimensiones, las cuales reflejan las características sociales y económicas de las regiones. Por una parte, el desarrollo humano, y por otra, el valor de la economía por habitante. Dado que la RAP-E se creó en septiembre de 2014, se propone evaluar el periodo del 2010 al 2018, pues abarca los periodos situados antes y después de su creación. A su vez, un punto de comparación de interés puede ser la RAP-Caribe. Lo descrito obedece a que, aunque se han dado esfuerzos importantes por crearla, la entidad aún está en proceso de diseño institucional. Sin embargo, el desarrollo señalado depende de que su evolución en materia de indicadores sea similar a la de los departamentos de la RAP-E.

A su vez, el gráfico 4 muestra la evolución del índice de desarrollo humano departamental (IDH) para los miembros de la RAP-E Región Central, al igual que el valor promedio destinado a las diferentes RAP. De tal modo, este indicador evalúa el estado de tres dimensiones sociales relevantes para caracterizar el bienestar: la *salud*, el cual es medido como la expectativa de vida; la *educación*, que corresponde a la escolaridad, y el *nivel de vida*, relacionado con el ingreso laboral de los hogares. En consecuencia, se evidencia el liderazgo del distrito capital en términos de desarrollo humano. Sin embargo, dicho liderazgo no se mantiene ni su nivel está siquiera cerca en los casos de los otros entes territoriales de la RAP-E. En otras palabras, la RAP-E presenta una dispersión entre sus miembros en términos de desarrollo humano. Asimismo, ante las diferencias dadas en el valor del promedio del idh para las diferentes RAP, se observa que la RAP del Eje Cafetero tiene un mayor promedio que los otros esquemas. De cualquier modo, todos presentan una tendencia a lo largo del tiempo.

Gráfico 4.

Índice de desarrollo humano departamental del 2013 al 2018

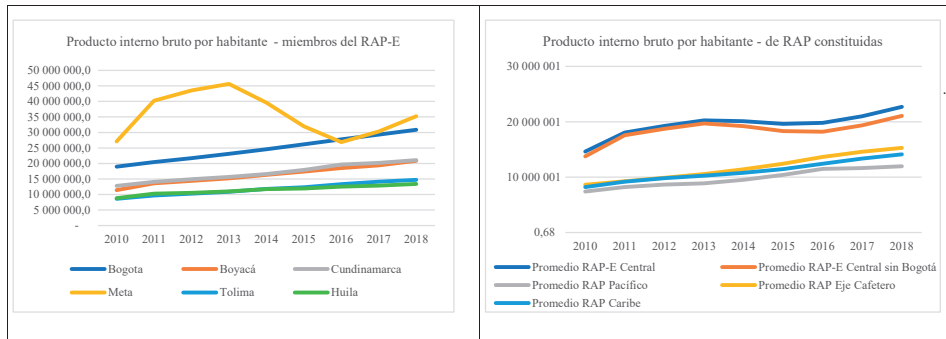


Fuente: elaboración propia con base en información de Global Data Lab.

En segundo lugar, en términos de desarrollo económico por habitante, el gráfico 5 muestra el comportamiento del producto interno bruto (PIB) por habitante a nivel departamental para los miembros asociados y las cuatro RAP objeto de análisis. Dicha medida permite capturar el tamaño de la producción y de la economía con la que cuenta una unidad productiva, dado su capital humano; y, además, permite ver la disparidad para dicho análisis, la cual caracteriza a la RAP-E Región Central. Dicha disparidad no está presente en las otras regiones, las cuales tienen departamentos con PIB PER cápita más cercanos entre ellos a lo largo del tiempo. Asimismo, ante las diferencias entre RAP, se observa que el promedio de PIB por habitante para la RAP-E es hasta tres veces el valor de las otras regiones. De ese modo, se evidencia la importancia económica de esta región en el país.

Gráfico 5.

Producto interno bruto departamental del 2010 al 2018



Fuente: elaboración propia con base en información del DANE

Según el marco de la revisión de las variables expuestas, se evidencia la evolución de indicadores departamentales asociados en el grado en que se comparan con departamentos de otras regiones. En un escenario ideal, lo descrito permitiría demostrar patrones distintos, y si algunos de dichos cambios corresponden —o por lo menos están correlacionados— con actividades adelantadas por el EAT. Sin embargo, los comportamientos de estas variables a nivel departamental tienen tendencias y sendas marcadas por varios fenómenos. En consecuencia, no es fácil aislar el efecto o el impacto de la existencia de un esquema asociativo sobre dichas variables de resultado.

Con el trabajo expuesto, se ha evidenciado la complejidad que involucra identificar los beneficios que otorgan técnicas cuantitativas, las cuales permiten asociar el impacto de la RAP-E Región Central sobre indicadores agregados. A continuación, se identifican los beneficios y las ventajas de la asociatividad, dados a partir del análisis de los proyectos realizados. En términos generales, se evidenciará cómo hay una percepción muy favorable con respecto a las contribuciones que la RAP-E ha promovido por medio de sus proyectos.

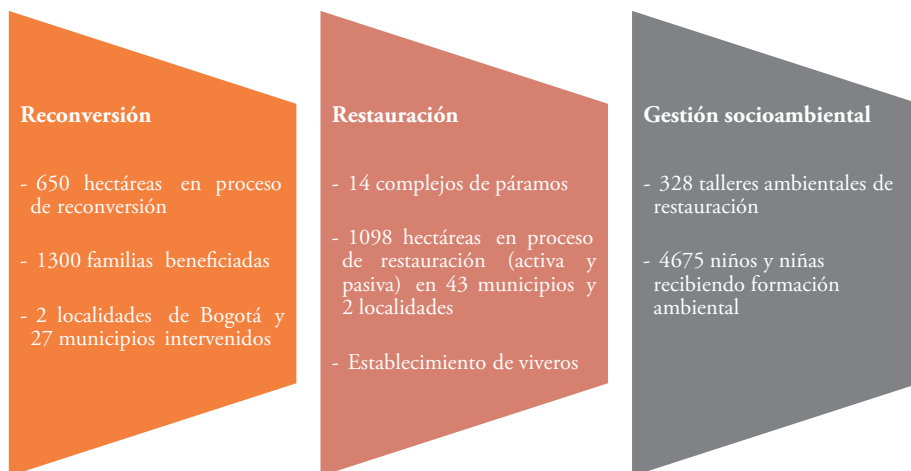
Acceso a recursos y minimización de costos

Como resultado de nuestro estudio, se evidencia que el EAT ha facilitado de manera importante el acceso a recursos para la realización de proyectos conjuntos. Asimismo, ha llevado al mínimo los costos en que se incurre para la implementación de dichos proyectos, particularmente con respecto a la opción de no contar con una figura asociativa de carácter regional. Efectivamente, el hecho de poder acceder como EAT a los recursos del Sistema General de Regalías, evidencia que el esfuerzo individual de las entidades territoriales por gestionar y adquirir recursos de esta fuente de financiación fue asumido por la RAP-E Región Central. Esto representa entonces una disminución de sus esfuerzos individuales, de modo que estos pueden ser utilizados para otras prioridades en sus respectivas jurisdicciones. Además, independientemente de la disponibilidad de recursos de regalías o de inversiones propias, podría inferirse que se presentan economías de escala y aprendizajes de procesos que permiten la estandarización de acciones entre los entes asociados. Lo anterior representa nuevamente un beneficio con respecto a una situación de no asociación.

Un ejemplo de lo expuesto fue la realización del denominado “Proyecto de implementación de acciones de conservación y restauración de los complejos de páramos, bosque alto andino y servicios ecosistémicos de la Región Central”, el cual recibió aportes del Sistema General de Regalías (sgr) por un monto de \$ 32 499 987 282 (RAP-E, 2019). A su vez, el presente proyecto hace parte del Eje de Sustentabilidad Ecosistémica y Manejo de Recursos del EAT. De tal modo, el trabajo tiene como objetivo “restaurar y conservar los servicios ecosistémicos y la biodiversidad asociada a los complejos de páramo y bosque alto andino ubicados en la jurisdicción de la región central de Colombia” (RAP-E, 2019). Consecuentemente, dicho objetivo se traduce en términos operativos en las dimensiones de la *reconversión*, la cual consiste en transformar los procesos de las actividades productivas; la *restauración*, ateniende a la conservación en regiones relevantes; y la *gestión socioambiental*, que busca establecer los mecanismos de funcionamiento y sostenibilidad de las acciones. En términos de los productos del proyecto, la RAP-E reporta asimismo su intervención en un total de 53 municipios de los diferentes departamentos asociados a los siguientes productos específicos (ver figura 4).

Figura 4.

Productos del proyecto



Fuente: elaboración propia con base en RAP-E (2019)

Finalmente, se evidencia que el EAT ha facilitado las relaciones con el Gobierno nacional, por lo menos en sus primeros tres años de creación. Asimismo, ha otorgado un marco amplio para el vínculo con otras entidades y autoridades públicas, con las cuales ha interactuado en distintos momentos, a la vez que ha tenido múltiples niveles de efectividad en el proceso. Efectivamente, aquello se sintoniza con lo expuesto en la sección dedicada al relacionamiento intergubernamental, lo cual se basa en las entrevistas llevadas a cabo. De tal modo, lo expuesto representa una disminución en los costos de acceso a tomadores de decisión estratégicos. Ante la inexistencia del EAT, esto efectivamente representaría un esfuerzo que cada autoridad territorial deberá asumir.

Cohesión política e integración regional

En este punto, es pertinente indagar en torno a los factores que han incidido positivamente en el buen funcionamiento del EAT, los cuales le han permitido avanzar en el cumplimiento de sus objetivos, lo cual genera beneficios como apuesta asociativa. Con ello, se observa que la voluntad política de los miembros

ha constituido un elemento fundamental para su rápida puesta en marcha y desempeño. Según esa línea de estudio, la incorporación de los proyectos más relevantes de la RAP-E en los planes de desarrollo territoriales constituye una muestra de que las autoridades políticas y administrativas le han dado continuidad a la visión de región planteada tras la creación de la entidad. De ese modo, se busca trascender las diferencias ideológicas y políticas que puede haber entre dichas perspectivas. A su vez, la Oficina de Planeación de la RAP-E pone en primer plano el compromiso de los miembros. Este se ha traducido así en el cumplimiento estricto de sus aportes, las asignaciones de recursos adicionales y el respaldo a los proyectos acordados. En consecuencia, lo expuesto se refleja en los reportes financieros de la entidad.

Un ejemplo de ello corresponde a la formulación del Plan de Abastecimiento Alimentario, el cual ha contado con el apoyo político para un propósito definido. Con lo anterior, se apunta a que se implemente un sistema de abastecimiento de alimentos que cuente con determinados rasgos desde una perspectiva de interrelaciones funcionales: una que sea eficiente, sostenible y saludable, de modo que incida en la productividad rural, dinamice los equipamientos, genere valor agregado local y consolide canales de comercialización útiles para optimizar la intermediación y la dependencia alimentaria de sus entidades territoriales (RAP-E, 2019). En ese contexto, a finales de julio de 2020 se adelantó una reunión entre las autoridades administrativas de los territorios asociados, para dar a conocer los resultados de la primera Mercatón Campesina. Se trataba de un proyecto relacionado con el Plan de Abastecimiento Alimentario el cual acercó a los productores campesinos del Tolima, Huila, Meta, Boyacá y Cundinamarca al mercado de Bogotá, en medio de la pandemia del covid-19, y que se convirtió en un proyecto relevante para la integración regional.

De acuerdo con cifras oficiales de la RAP-E, la Mercatón Campesina

logró incrementar en un 155 % el precio pagado a los campesinos por sus productos, quienes, en promedio, aumentaron en un 400% la utilidad frente al costo de producción. Entre tanto, las 18 392 personas que adquirieron estos mercados obtuvieron un 10 % de ahorro en su compra. (RAP-E, 2020B)

Capacidad técnica a favor de la asociatividad

Adicionalmente, otro factor positivo que se reconoce en la entidad es su desempeño institucional, y la capacidad técnica de sus veinticuatro funcionarios. De ellos, catorce son de carrera administrativa, mientras que diez son de libre nombramiento y remoción. Según los entrevistados y la encuesta llevada a cabo, lo descrito ha permitido adelantar un control riguroso de los recursos financieros; desarrollar ejercicios técnicos de diagnóstico y planificación, y acompañar la implementación de los proyectos más estratégicos. A su vez, estos se relacionan con la solución de retos de acción colectiva originados en la región central. De tal modo, lo descrito es patente con la revisión de documentos oficiales y de archivo ejecutada para la elaboración de este estudio de caso. En palabras de uno de los involucrados: “en la actualidad, el hecho de que otras RAP consideren a la región central como ejemplo a seguir en su propio proceso de conformación y consolidación, indica que la experiencia ha sido satisfactoria, lo que motiva a seguir buscando cumplir más y mejores objetivos” (entrevista a funcionario EAT).

No obstante, la RAP-E también reconoce que ha contribuido en una proporción menos significativa a la promoción de las capacidades técnicas de algunos de sus miembros. Asimismo, ha apoyado el fortalecimiento de las capacidades administrativas y de gestión de sus asociados. Además, al tener en cuenta las asignaciones presupuestales de las líneas estratégicas de la entidad, se observa que la anterior descripción se ajusta a la priorización de los gastos de inversión hechos hasta el momento. Estos fueron expuestos en la sección de datos financieros presentados en el presente estudio de caso.

En ese orden de ideas, tras su creación, la RAP-E ha priorizado su fortalecimiento institucional como entidad pública. Con ello apunta a que, basándose en la etapa de acumulación de capacidad institucional y administrativa en la que se encuentra todavía, pueda organizar procesos de cooperación y asistencia técnica encaminados al desarrollo, así como hacia la obtención de mayores capacidades organizacionales de las entidades que la integran. Por esa razón, la línea estratégica de gobernanza y buen gobierno busca cimentar una institucionalidad sólida que promueva prácticas estables de buen gobierno y ordenamiento, al igual que de integración territorial desde el EAT hacia fuera. En efecto, ha recibido recursos de inversión reducidos con relación a la línea

de fortalecimiento institucional de la entidad. Según eso, se observa que la estrategia del EAT ha sido fortalecerse para facilitar desde allí la transferencia de capacidades técnicas, y brindar más apoyo al desarrollo de los entes territoriales que más lo necesitan.

Sin embargo, se debe destacar que la experiencia de la RAP-E concerniente a la incorporación de criterios técnicos en sus procesos de toma de decisiones ha servido para impulsar el desarrollo de marcos normativos que inciden en las otras RAP del país. De acuerdo con ello, se evidencia la importancia de la implementación del *Plan Estratégico Regional* y la identificación de *Hechos Regionales* puestos en práctica por la RAP-E como réplicas de los *Planes Estratégicos Metropolitanos* y de los *Hechos Metropolitanos*, antes de la expedición de la Ley de Regiones, o Ley 1962 de 2019. Lo anterior sirvió para que se legitimara su uso a partir del decreto 900 del 26 de junio de 2020.

Aportes a la construcción de una gobernanza colaborativa

Asimismo, la entidad confirma de modo precavido que ha facilitado en algún grado las relaciones de las instituciones que la integran con la sociedad civil, las universidades y el sector privado. Sin embargo, las entrevistas realizadas comprueban que el vínculo aún no es lo suficientemente fuerte como para definir mecanismos de gobernanza colaborativa con dichos actores. En ese marco, el EAT ha abordado tal situación mediante la construcción de su *Plan de Abastecimiento Alimentario*. Con dicho esquema, organizaciones como la Federación Nacional de Comerciantes (Fenalco) y la Corporación de Abastos de Bogotá (Corabastos) se han acercado al EAT para unir sus esfuerzos en torno al tema abordado.

Escenario de experimentación y transferencia de buenas prácticas

Adicionalmente, es importante destacar que las entidades territoriales asociadas a la iniciativa se pueden beneficiar de la RAP-E Región Central. Lo anterior se organiza en términos en los que la plataforma sirve como escenario de experimentación de proyectos, los cuales llegan a ser incorporados posteriormente en los instrumentos de desarrollo territorial de la región central, e incluso en otras

regiones del país. En esa línea, deben destacarse además programas piloto como Cambio Verde y Compras Institucionales, los cuales fueron incorporados al *Plan de Abastecimiento Alimentario*, junto con otros proyectos, según las preferencias de los asociados, que fueron contemplados en los planes de desarrollo del 2020 al 2023. Estos constituyen una muestra adicional de los beneficios que trae consigo la entidad. En consecuencia, el estudio de caso postula que el diseño y la ejecución de programas sirven para que la RAP-E desarrolle su vocación de planificación, así como de laboratorio de experimentación de proyectos piloto. Asimismo, estos pueden ser escalados entre sus entidades miembros, y otras regiones del país.

A su vez, un ejemplo adicional de lo expuesto corresponde a la puesta en común de mesas técnicas de transferencia de conocimiento correspondientes al modelo regional de incentivos a la conservación. De tal modo, estas han sido formuladas entre la RAP-E Región Central y la RAP-Pacífico. Consecuentemente, en ellas se han discutido y presentado las estrategias de la RAP-E correspondientes al tema. Asimismo, se espera que dicha entidad acompañe y asesore a la RAP-E Pacífico en la implementación de programas piloto de pago por servicios ambientales.

Finalmente, teniendo en cuenta los beneficios de la asociatividad destacados anteriormente, es relevante señalar que hay un desafío para hacerlos visibles ante las autoridades políticas y administrativas que conforman la RAP-E Región Central. En concordancia, no ha habido un avance significativo orientado a cuantificar y evidenciar los beneficios marginales de cada peso invertido por los entes territoriales en este EAT. Efectivamente, lo evidenciado pone en riesgo la operación y el funcionamiento de la entidad a largo plazo. Y a su vez, se relaciona con la necesidad de desarrollar trabajos empíricos que muestren los beneficios reales de la asociatividad, en un plano que trasciende los beneficios planteados teóricamente en este campo de estudio.

Costos y desafíos de la asociatividad

A continuación, se describen los costos y desafíos que ha afrontado la RAP-E Región Central, con el objetivo de garantizar un análisis integral de la asociatividad. Lo así descrito se da mediante la identificación de aspectos fundamentales

organizados en torno a seis categorías, las cuales abarcan de manera amplia los costos y desafíos del EAT.

Desafíos administrativos atinentes a los costos de transacción

En nuestro contexto de trabajo, los costos de transacción atinentes a barreras a la cooperación pueden ser contemplados con base en la revisión de los problemas estratégicos y gerenciales que ha enfrentado el esquema asociativo. Según la encuesta diligenciada por funcionarios de la RAP-E Región Central, se observa que la ausencia de lineamientos en el nivel nacional sobre cómo debería ser la gestión de este tipo de EAT resulta lo más problemático. Esto obedece a que dicho aspecto incide en el proceso de toma de decisiones dado en la implementación. En ese sentido, al carecer de directrices relativas a los procesos de gestión, se origina una curva de aprendizaje cuya interiorización es más prolongada, lo cual incrementa los costos de transacción.

A su vez, la RAP-E percibe un reto en la presencia de desacuerdos con relación a los objetivos de la entidad, y los asociados a la priorización de los proyectos que ejecuta. Asimismo, esto se relaciona directamente con un incremento en los costos de las negociaciones hechas entre las entidades territoriales asociadas, lo cual termina por aumentar los costos de transacción en la toma de decisiones. Al mismo tiempo, el EAT considera que otro reto clave corresponde a la coordinación de las diferentes dependencias de sus miembros; es decir, a las secretarías territoriales con las que más interactúa. Esto refleja un alto costo de coordinación, debido a que tales equipos son los que terminan por proporcionarles insumos técnicos a las autoridades administrativas, o a sus delegados. A su vez, son ellos quienes asisten a la Junta Directiva, que puede llegar a afectar la legitimidad de las acciones y los proyectos que ejecuta el EAT.

Desafíos normativos e institucionales

A su vez, la RAP-E Región Central percibe como muy problemático al 40 % de los desafíos normativos, institucionales y de reglamentación. En ese contexto, son notorias las ausencias de mecanismos para delegar autoridad —en términos de la definición de competencias—, y de mecanismos encaminados hacia la

articulación de los instrumentos de planeación de los miembros. Junto con ellas, es notoria la carencia de una normatividad en torno al funcionamiento del EAT, de modo que dichos aspectos constituyen las principales barreras legales que limitan la cooperación.

Dado lo anterior, se observa una percepción de preocupación en torno a la insuficiencia de las reglas vigentes, y su falta de claridad con relación a cómo implementar el EAT. A lo largo de las entrevistas realizadas, se evidenció cómo la RAP-E hace un llamado para que haya un mayor interés por parte del Gobierno nacional en institucionalizar esta figura, dado que en el 2021 se cumplen diez años de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial 1454. Sin embargo, cobra importancia destacar que con la expedición del decreto 900 del 26 de junio de 2020, se reglamentó una parte del reciente cambio normativo promovido en la Ley de Regiones.

Por su parte, el EAT considera fundamental la ausencia de mecanismos para definir funciones, alcances y competencias. Aunada a la difícil comprensión de los lineamientos nacionales para la asociatividad, y a la carencia de mecanismos en la adopción de los instrumentos, planes y proyectos, esta situación constituye desafíos legales problemáticos que inciden en su desempeño como figura asociativa. De tal modo, cobra importancia la flexibilidad contemplada en la implementación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial 1454 con el propósito de priorizar las particularidades de cada región (Fedesarrollo y DNP, 2019). Esta contradice las peticiones de la RAP-E, la cual busca un desarrollo normativo más comprensible para redireccionar sus acciones. Con todo, este punto no debe verse como una solicitud a favor de una mayor cantidad de regulaciones, sino como una pauta para el acompañamiento y para una asesoría más fuerte desde el nivel central. De igual modo, la RAP-E reconoce que no hay un problema en términos de los mecanismos de asociación territorial con otras entidades públicas. Sin embargo, esta plantea la necesidad de revisar los limitados mecanismos de asociación disponibles con actores privados y comunitarios. Y a su vez, la situación obedece a que se considera que ganar el favor de la comunidad en estos cinco años ha sido un trabajo difícil y poblado de gran complejidad.

Desafíos políticos y gubernamentales

Con base en la encuesta realizada, se puede definir que la RAP-E Región central percibe tres desafíos como aspectos problemáticos en un cierto grado para el desarrollo de sus actividades y proyectos. Estos son i) el excesivo control de las decisiones por parte de alguno de sus miembros, ii) la falta de apoyo de la ciudadanía, y iii) la falta de apoyo del sector privado. A su vez, estos dos últimos se constituyen como factores los cuales inciden en el tipo de gobernanza colaborativa que puede apalancar las decisiones del EAT en sus territorios. Sin embargo, los dos últimos puntos deben ser leídos cuidadosamente, debido a la ausencia de información que resulta idónea para que estos sean abordados en una mayor proporción.

Con respecto al excesivo control de las decisiones por parte de alguno de sus miembros, la RAP-E indicó que ese es el principal desafío político al que se enfrenta la entidad. A ello se incorporan además los desacuerdos dados entre las corporaciones políticas de carácter representativo —las asambleas departamentales y el Concejo Distrital—, así como la ausencia de reconocimiento y legitimidad del EAT. En ese contexto, se valida lo evidenciado en las entrevistas. En estas se manifestó que en muchas ocasiones los partidos de oposición de las corporaciones públicas consideran que la entidad hace parte del gobierno subnacional, especialmente del distrito capital. Asimismo, estos ejercen presiones sobre las actividades misionales y operativas que este realiza. No obstante, la gerencia de la RAP-E reconoce las lógicas del devenir político y los cuestionamientos de las corporaciones públicas. Con todo, esta también evidencia haber ganado poco a poco un reconocimiento en dichos espacios, lo cual obedece a la producción de documentos técnicos que son socializados y utilizados en tales instancias.

Desafíos financieros y operativos

Con respecto a los problemas financieros, se observa que estos son un asunto de mayor preocupación para la RAP-E Región Central que las dificultades estratégicas y gerenciales. Esto va asociado además a una percepción negativa de la alta dependencia fiscal que tiene el EAT de los recursos de uno de sus miem-

bros. Asimismo, lo descrito se acentúa aún más por la disparidad de recursos observada entre ellos. En ese escenario, se acudió a entrevistas a funcionarios de la RAP-E. En ese sentido, a diferencia de otras RAP, la entidad reconoce que contar con el músculo financiero de Bogotá ha sido un factor determinante para su desempeño como EAT. Asimismo, esto atañe a la agilidad y pertinencia de los procesos administrativos que la entidad ha tomado en los cinco años en estudio. No obstante, para la entidad se hace cada vez más necesario tener mecanismos para la financiación y cofinanciación de proyectos, así como alianzas con otros actores públicos y privados. Esto obedece a que a menos de que dichos marcos existan, sus costos de negociación y de transacción a la hora de implementar acciones y proyectos serán más elevados.

Desafíos de confianza

Como se mencionó en la sección dedicada a los antecedentes y la historia del caso, antes de la conformación de la RAP-E Región Central hubo diferencias con relación a la forma y los roles de los miembros que deberían corresponder al esquema asociativo. Sin embargo, una vez creada la entidad, como era de esperarse se presentaron retos encaminados hacia la generación de confianza entre los actores políticos; personas cuyas ideologías y perspectivas eran distintas entre sí.

Con base en las entrevistas realizadas, se observó que durante los primeros meses de creación de la entidad, sus miembros manifestaron altas expectativas con relación a resultados tangibles. Eso obedeció a que aquel era su último año de gobierno, lo cual incidió en la rapidez en la implementación del EAT. En ese sentido, hubo un trabajo técnico liderado por un comité de impulso conformado por los secretarios de planeación, y los equipos técnicos de las entidades territoriales miembros. Tal labor permitió avanzar significativamente en aspectos operativos de la entidad, como el organigrama, los estatutos y los perfiles del equipo a seleccionar, entre otros aspectos.

No obstante, cabe señalar que hubo un mayor liderazgo por parte de las secretarías de planeación de Bogotá y Boyacá. Fueron estas las entidades que jalonaron la participación de las secretarías menos activas. En esa línea de trabajo, Boyacá ejecutó una intermediación entre Bogotá, D.C. y Cundinamarca,

debido a que había diferencias entre sus mandatarios por temas relacionados con el suministro de agua, lo cual dificultaba la concertación de consensos en el EAT. De acuerdo con las personas entrevistadas, el liderazgo conciliador del gobernador de Boyacá y su secretario de planeación fue fundamental para resolver el inconveniente. Adicionalmente, un factor relevante que facilitó la generación de confianza entre los miembros fue la conformación de un comité de selección y evaluación encargado de elegir el personal de la entidad. Esto impidió la asignación de cuotas políticas, dado que dicho proceso no respondía a presiones políticas, sino a criterios técnicos. Lo así descrito facilitó elegir personal con perfiles técnicos, de modo que en la mayoría de los casos aún siguen en la entidad; personas que además provienen de todas las entidades territoriales que integran la corporación.

Asimismo, una vez elegidos los nuevos mandatarios para el periodo del 2016 al 2019, la institucionalidad de la RAP-E enfrentó nuevamente a problemas de confianza. Esto obedeció a que en los casos de Bogotá, D.C. y Boyacá los gobiernos electos correspondían a líneas políticas distintas a sus antecesores, y la figura del EAT les generaba preocupaciones. Sin embargo, los entrevistados manifestaron nuevamente que los roles de los secretarios de planeación y sus posturas conciliadoras fueron esenciales para superar esos problemas. Además, eso se adhirió a una mayor comprensión de los problemas de bienes comunes, al igual que la sobreexplotación de recursos y economías de escala presentada en la región central. De tal forma, se logró una mayor confianza entre los miembros, e incluso se dieron nuevos liderazgos los cuales promovieron la participación más activa de Cundinamarca, Tolima y Meta.

Desafíos de información y comunicación

De igual modo, la RAP-E Región Central estima que las dificultades relacionadas con la gestión de la información, así como con el manejo de datos en el EAT y entre sus miembros, corresponden a un asunto poco problemático. Sin embargo, también pone en un primer plano la disparidad en las capacidades técnicas y tecnológicas entre sus integrantes, al igual que los bajos niveles de capacitación dados en temas de asociatividad entre los funcionarios de los entes territoriales que la conforman. Estos aspectos constituyen barreras problemáticas para el EAT.

Con base en una mirada detallada de los problemas de información dados al interior del EAT, se observa que la entidad considera también algo problemático los bajos niveles de capacidad física y tecnológica instalada. De igual modo, un obstáculo fundamental es el desconocimiento de los aspectos técnicos y metodológicos encaminados hacia la formulación, así como la ejecución de sus proyectos. A pesar de que la RAP-E Región Central haya diseñado e implementado unos proyectos de inversión para cada uno de sus ejes estratégicos, dicha autorreflexión es muy importante pues evidencia en qué grado es necesario promover un mayor conocimiento sobre las técnicas y metodologías utilizadas dentro del EAT. En cierta medida, dado que los proyectos corresponden a la forma como la RAP-E materializa sus actividades misionales para atender unos hechos regionales, cabría revisar qué eslabones del proceso de transferencia de conocimiento —tanto desde la óptica del Gobierno nacional como de los entes territoriales que la conforman— están fallando, y hacen de este problema una barrera para la cooperación.

Asimismo, lo anterior permite poner en un primer plano cómo la RAP-E corresponde a una agregación colectiva de los esfuerzos de cada entidad territorial para resolver problemas de escala supradepartamental. De tal modo, la entidad depende de las capacidades humanas, físicas, técnicas y tecnológicas de cada uno de sus asociados. En efecto, la RAP-E requiere al mismo tiempo adelantar procesos para que las entidades mejoren la generación y acumulación de dichas capacidades, y así se vean beneficiadas por el EAT.

Finalmente, con respecto al flujo de información proveniente del EAT hacia sus entidades miembros, de acuerdo con lo que manifestó la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá en la entrevista realizada, se evidencia que hay oportunidades de mejora. En ese orden de ideas, los funcionarios destacan que la RAP-E es una entidad dispuesta a rendir cuentas y a compartir su información. Sin embargo, estos consideran que dichos procesos deberían darse en tiempo real, y organizarse de manera directa con sus asociados. Adicionalmente, los delegados señalan que la entidad debería definir prontamente un *Plan Regional de Ejecución* que haga seguimiento y monitoreo al *Plan Estratégico Regional*. Asimismo, que haya una visión orgánica de cómo los proyectos implementados están impactando a la región central. Esto obedece a que en muchas ocasiones la información presentada refiere a indicadores del proceso, mas no a los resultados e impactos. De tal forma, se evidencia que es necesaria la existencia de

un mecanismo de monitoreo y seguimiento de los instrumentos de planeación. Lo anterior obedece a que es relevante cuantificar detalladamente los beneficios que ha traído el EAT. En palabras de uno de los involucrados:

La RAP-E debería publicar mucho más en tiempo real su información y tener datos de monitoreo sobre cómo está la región central . . . En ocasiones vemos que la entidad pública muchos estudios que sirven para diagnosticar la región, pero falta profundizar en los impactos que han generado los proyectos . . . Esto es por falta de un sistema de seguimiento que nos diga cómo se están haciendo las cosas. (Entrevista a funcionario de una entidad territorial miembro).

En conclusión, la revisión del funcionamiento de la RAP-E Región Central permite observar barreras a la cooperación usualmente relacionadas tanto con factores internos del mismo EAT, como con aspectos externos propios de la forma de relacionamiento del Gobierno nacional y de las entidades territoriales que la conforman. De tal modo, el desarrollo de los proyectos diseñados e implementados para resolver retos de acción colectiva se enfrentan principalmente a:

- i. Problemas legales derivados de unos desafíos normativos, institucionales y de reglamentación ante los cuales debería haber claridad por parte del Gobierno nacional.
- ii. Inconvenientes de financiación que deberían ser abordados por todos los niveles de gobierno, para encontrar nuevos mecanismos, y fortalecer las inversiones regionales.
- iii. Mala comunicación e información otorgada por la RAP-E, lo cual impide resolver problemas políticos relacionados con el control legítimo por parte de los miembros; un mayor involucramiento de la comunidad y el sector privado con miras a construir procesos de gobernanza colaborativa con estos actores; y, especialmente, mostrar resultados e impactos relacionados con su quehacer como entidad asociativa.

Por tal razón, la RAP-E considera que estas barreras deben ser atendidas prontamente. Esto es más notorio en el grado en que la entidad logra demostrar la importancia de la asociatividad territorial. Asimismo, sería más evidente dado que por medio de la regionalización habría un mayor interés en el Gobierno nacional en brindarles apoyo e instrumentos a todas las RAP del país.

Índice de asociatividad¹²

Parte del ejercicio de análisis cuantitativo implementado para aproximarse al fenómeno de la asociatividad incluye la posibilidad de exponer de modo comparado diferentes dimensiones de los esquemas. Esto se lleva a cabo con base en la construcción de un índice de asociatividad que se basa en la información recolectada de los EAT que contestaron la encuesta correspondiente al estudio. Dicho índice se sustenta en cuatro dimensiones las cuales pueden dar cuenta de la profundidad del esfuerzo asociativo. Asimismo, la intuición de dichas dimensiones se desarrolla en la metodología detallada en el índice, la cual corresponde al anexo común para los casos. Estos cuatro ámbitos son i) la duración del esquema; ii) el número de proyectos y la diversidad de ámbitos políticos en los que se llevan a cabo; iii) el compromiso de los miembros en términos de esfuerzos equitativos y dedicación de recursos; y iv) la percepción de grupos beneficiados, así como de diferentes beneficios logrados.

Además, la metodología empleada es la misma que se utiliza en otras métricas como el índice de desarrollo humano. Dicho método se reduce además a calcular un índice por cada uno de los componentes a partir de la siguiente fórmula de normalización: . Con ello, se permite que los valores de cada componente de las dimensiones consideren los valores presentados por los esquemas de la muestra en su totalidad. Asimismo, el puntaje para cada dimensión —que oscila entre 1 y 100— se calcula como el promedio de los diferentes componentes —de ser casos en los que hay más de un componente—; y, en tanto, el valor del índice de asociatividad se construye como el promedio de las demás dimensiones, a la vez que se asume que hay un mismo peso para cada una.

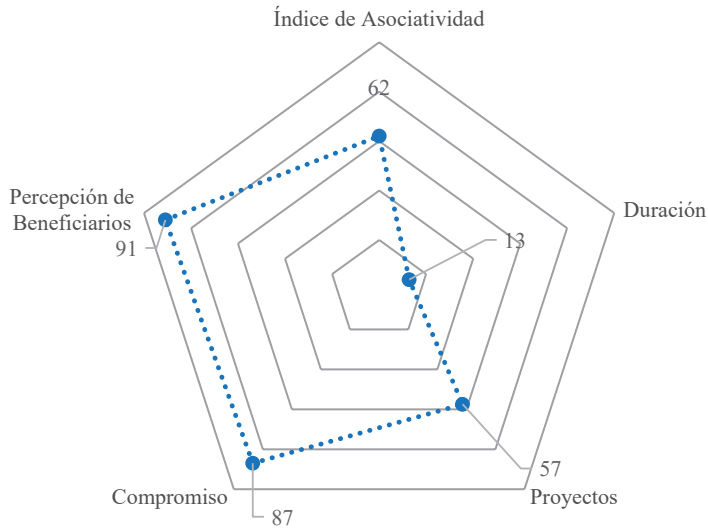
A continuación, se presenta el resultado del cálculo del índice y las dimensiones para el caso de la RAP-E (gráfico 6). En ese contexto, el puntaje del índice toma un valor de 62, lo cual lo sitúa en la posición 7 del total de 26 EAT usados en el cálculo. Dicho puntaje representa así un resultado positivo en las dimensiones del compromiso —efectivamente, se percibe un esfuerzo equitativo entre los miembros y la fuente de financiación del esquema, basada principalmente en los recursos de los asociados—, y de percepción de beneficiarios —en cuyo

12. Esta sección es tomada de acuerdo con la metodología propuesta en el capítulo 5 de este libro.

caso se percibe un impacto positivo en diferentes grupos, y se logran diversos beneficios para los miembros del esquema—. A su vez, la dimensión de la duración toma un valor relativamente bajo, dados los pocos años de existencia del esquema con relación a otros esquemas asociativos.

Gráfico 6.

Índice de asociatividad y resultados: dimensiones RAP-E



Fuente: elaboración propia con base en la encuesta hecha a los esquemas asociativos

Conclusiones y recomendaciones

A continuación, se describe la conclusión general de este estudio de caso, y se presentan unas recomendaciones prospectivas. Estas se basan en el análisis realizado, y van dirigidas hacia la RAP-E Región Central al igual que hacia sus miembros, el Gobierno nacional y otras rap.

Conclusión general

En este contexto, la RAP-E Región Central corresponde a un estudio de caso el cual muestra cómo la identificación de las relaciones funcionales puede propiciar mecanismos de integración con un fuerte respaldo político y financiero desde los entes territoriales miembros. Un proceso que va más allá de las relaciones culturales entabladas entre los territorios a escala supradepartamental. Tal respaldo ha sido el producto, y, al mismo tiempo, el generador de un proceso iterativo de diseño institucional. De ese modo, este ha incorporado criterios técnicos en la toma de decisiones, y ha respondido de manera ágil a los cambios normativos promovidos por el Gobierno nacional, así como por las mismas entidades asociadas.

Sin duda, la presencia del Distrito Capital ha sido determinante en la configuración e implementación del EAT. Esto obedece a que ha reconocido cómo al aplicar el principio de subsidiaridad en un marco de relaciones no jerárquicas y colaborativas, se beneficia del proceso de optimización de sus relaciones funcionales con otros entes territoriales. Con todo, ante la ausencia de un mecanismo de integración, dichos mecanismos podrían poner en peligro la estructura ecológica principal de la región, así como el abastecimiento hídrico y alimentario necesario para el bienestar de su población. En suma, una vez ejecutado el análisis detallado de la asociatividad de este esquema, se concluye que sus beneficios compensan los costos generados; por tal razón, hay un balance positivo de este EAT.

Visto lo anterior, el análisis del caso de la RAP-E Región Central evidencia el importante avance que han tenido los mecanismos de integración y coordinación interjurisdiccional de Colombia con base en la normatividad expedida desde 2011. Asimismo, tanto la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial 1454 como la Ley de Regiones han abierto la puerta a nuevas formas de integración. A su vez, estas se plantean el fin de contribuir al esquema de gobernanza multinivel colombiano, para minimizar la incidencia de problemas que desbordan los límites políticoadministrativos de las entidades territoriales. De tal modo, el caso particular de estudio permite definir las siguientes lecciones y recomendaciones.

Lecciones y recomendaciones

Aprendizajes para la RAP-E Y SUS MIEMBROS

- La RAP-E debe seguir siendo una entidad la cual innova ante los cambios exógenos que inciden sobre su operación y funcionamiento. En ese contexto, el EAT ha sabido adaptar y adaptarse al marco normativo cambiante, a la vez que se ha transformado rápidamente de acuerdo con las posibilidades y los requerimientos legales. Tanto ha sido eso así que en el camino se atrajo un nuevo miembro que consideró un paso estratégico el hacer parte del EAT: el Huila.
- La RAP-E ha sido una entidad en la que los principios de coordinación, concurrencia, subsidiaridad y complementariedad se han materializado entre las entidades territoriales que la integran. De tal forma, es fundamental el rol clave que ha jugado Bogotá en la provisión de recursos para el EAT, y con relación al respeto de las relaciones horizontales con los demás miembros. Esto ha facilitado la sostenibilidad de la entidad, y la participación de otros entes territoriales, en el marco de un contexto no jerárquico y colaborativo. No obstante, es clave señalar que la entidad debe gestionar mejor las demandas de información derivadas del control legítimo de sus miembros; específicamente, de Bogotá. Son esos estamentos los que esperan una mayor capacidad de respuesta del EAT.
- La articulación de los planes de desarrollo departamentales/distrital con el *Plan Estratégico Regional* supone que en el futuro se diseñen mecanismos de gobernanza territorial e integración de equipos técnicos. A su vez, estos facilitarán el diálogo entre las dos capas territoriales —regional y subregional— con los fines de alinear proyectos estratégicos, y definir prioridades para el funcionamiento de la RAP-E. Si bien los proyectos de páramos y de abastecimiento alimentario muestran la importancia del diálogo entre los miembros, se debe definir un mecanismo claro para la identificación y priorización de los proyectos estratégicos; estructura que no esté desconectada ni desalineada con relación a los planes de desarrollo departamentales y distrital.
- La RAP-E deberá apostarle a la adopción de un instrumento de planeación de corto plazo que implemente su *Plan Estratégico Regional* y que tenga en cuenta las prioridades cambiantes de las autoridades políticas de sus entidades territoriales asociadas. En ese sentido, la política siempre existirá y seguramente definirá la mayor o menor cercanía de unos gobernantes con otros, así como de esos gobernantes con el equipo del EAT. Por tal razón, es necesario empezar a mostrar resultados e impactos, de modo que se cree un sistema de monitoreo y seguimiento que ayude a evidenciar los beneficios de la asociatividad, a la vez que garantiza la sostenibilidad del EAT. De tal modo, el proceso se sostiene ante los cambios de autoridades políticas de sus entidades territoriales asociadas.

Aprendizajes para el Gobierno nacional

- Se requiere un trabajo más activo desde el DNP; especialmente, desde el Ministerio del Interior. Este irá encaminado a informar a los ministerios y sectores en torno a las posibilidades de trabajo conjunto con las entidades de naturaleza asociativa, como la RAP-E. A su vez, el nivel nacional debe reconocer de forma más precisa el rol y el potencial de las RAP como mecanismos de coordinación interjurisdiccional y planeación regional, así como instrumento de políticas públicas. En consecuencia, la experiencia de la RAP-E evidencia la contingencia de las relaciones y el débil lugar dado aún a los EAT en la estructura formal de la rama ejecutiva del nivel nacional.
- La rama ejecutiva del poder público debe repensarse en términos de la existencia de nuevas capas territoriales en el contexto de una estructura de gobernanza multinivel cambiante y dinámica. En dicho contexto, son vitales el surgimiento de nuevas formas de asociación, los roles específicos de cada una de ellas y la integración regional. Consecuentemente, los procesos descritos se organizan así en su relación con departamentos y municipios, los cuales requieren que el nivel nacional estructure un proyecto que coordine objetivos de descentralización con propósitos de asociatividad territorial. Se trata de procesos que a veces parecen ir por vías separadas, a la vez que carecen de la articulación necesaria. Es por esa razón que la Misión de Descentralización planteada en el Plan Nacional de Desarrollo del 2018 al 2022 se convertía en el escenario ideal para adelantar dichas discusiones.
- Hay nuevos retos que demandan mejores lineamientos y mayor acompañamiento técnico desde el nivel nacional con relación a las RAP. Dichos procedimientos les darán sostenibilidad, y facilitarán su incorporación como capas territoriales claves para la solución de problemas perversos de políticas públicas. Asimismo, aportarán a la articulación de esfuerzos regionales para proyectos estratégicos.

Aprendizajes para otros EAT

- El caso de la RAP-E evidencia que la voluntad de las partes es fundamental para avanzar en la conformación de un EAT. Esto se postula además junto con el reconocimiento de las relaciones funcionales, en un marco que trasciende las relaciones culturales de los territorios.
- El enfoque técnico de la RAP-E ha constituido un factor determinante para posicionar a la entidad ante los dos cambios de autoridades administrativas y políticas de sus entidades territoriales asociadas; particularmente, en sus primeros cinco años de vida jurídica. En el sentido expuesto, se destaca el fuerte enfoque técnico puesto en la conformación de la entidad; la definición de hechos regionales como guía estratégica y de operación; la

conformación de equipos de funcionarios con base en el mérito y la capacidad técnica, y la definición de estatutos al igual que reglas claras para la asignación de recursos. Esto refleja un esfuerzo importante por darle un alcance técnico al EAT, lo cual le ha dado credibilidad entre sus miembros y hacia afuera.

- Un arreglo institucional estipula que los gerentes estén dos años con un gobierno, y dos con el otro. Lo anterior brinda la posibilidad de otorgarles continuidad a los proyectos, y formular proyectos de largo aliento en la región central; procesos que no avanzarían sin la existencia de la RAP-E. En ese contexto, las RAP deberían llegar a acuerdos que faciliten la adopción de dicho arreglo institucional para fortalecer al EAT como mecanismo articulador. De ese modo, será capaz de propiciar políticas de largo plazo, las cuales son escasas y difíciles de sostener en un contexto de ciclos electorales de cuatro años que involucran cambios de gobierno.

En general, el caso de la RAP-E se erige como un ejemplo de la dinámica de integración y colaboración que se organiza entre los departamentos y el distrito capital. Asimismo, la existencia de otros esfuerzos de décadas cuyos avances no han tenido la misma efectividad, evidencia que sí es posible ajustarse y encontrar un nicho estratégico como el postulado por la RAP-E. En tanto, el desarrollo posterior de este modelo de coordinación interjurisdiccional, junto con su subsistencia en el tiempo, serán indicativos de su fortaleza real ante los cambios políticos y fiscales. Sin embargo, la necesidad de responder conjuntamente a problemas perversos de política pública en una región con diferentes amenazas y riesgos de sostenibilidad, pone sobre la mesa la relevancia de este EAT en la región central de Colombia. Esto se hace esencial a su vez, pues la abordada es una de las áreas más dinámicas de América Latina desde el punto de vista económico, y desde la óptica de la competitividad.

Finalmente, se contempla la creación de la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca, la cual fue aprobada por medio de la expedición del Acto Legislativo 02 de 2020. Dicha ejecución traerá consigo una serie de retos en términos de gobernanza y asociatividad territorial. Lo anterior obedece a que el distrito capital y el departamento de Cundinamarca, principales aportantes a la RAP-E Región Central, iniciarán el proceso de constitución de esa nueva entidad de naturaleza asociativa, para atender los problemas de escala metropolitana. De ese modo, la RAP-E deberá participar en el diseño institucional de la nueva figura, con el objetivo de originar sinergias entre las escalas supradepartamentales y metropolitanas que se encuentran en la región central del país. En ese sentido, las relaciones funcionales deberán guiar nuevamente la discusión, dado que habrá aspectos de la escala

metropolitana en los cuales la RAP-E no tendrá incidencia. Se trata de contextos en los que, por medio de procesos e instrumentos de planificación de corto así como de largo plazo, se podrán configurar escenarios en los que ambos EAT coexistan y cooperen. Por tal razón, se espera que la experiencia dada en términos de gestión pública por medio de la RAP-E Región Central, sirva como punto de partida para la configuración de la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca.

Referencias

- Asociación Colombiana de Ingeniería. (2020). Decreto 900. *Reglamentación parcial de la Ley 1962 de 2019*.
- Banco Mundial. (2009). *Una nueva geografía económica*. Banco Mundial – Mayol Ediciones S.A.
- CEPAL. (2013). *Escalafón de la competitividad de los departamentos en Colombia 2012-2013*. cepal.
- Chamorro, L. (1997). *Balance general del proceso de conformación de regiones*. DNP.
- Congreso de Colombia. (1985). Ley 76 de 1985. *Por la cual se crea la región de planificación de la Costa Atlántica, se dictan otras disposiciones sobre planificación regional y se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=76720#:~:text=%E2%80%9CPor%20la%20cual%20se%20crea,al%20Presidente%20de%20la%20Rep%C3%ABlica.%E2%80%9D>
- Congreso de Colombia. (2011). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial 1454. *Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43210>
- Congreso de Colombia. (2013). Ley 1625 de 2013. *Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas*.
- Congreso de Colombia. (2019). Ley 1962. *Por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la Región Administrativa de Planificación, se establecen las condiciones para su conversión en Región Entidad Territorial y se dictan otras disposiciones en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C.P. 28 de junio de 2019*.

- Consejo Privado de Competitividad. (2019). *Índice Departamental de Competitividad*. Consejo Privado de Competitividad.
- Departamento Nacional de Planeación. (2013). *Cuentas departamentales. Producto Interno Bruto año 2012*. Departamento Nacional de Planeación.
- FAO. (2019). *Pacto de Política Alimentaria Urbana de Milán*. Rome, Italy.
- Fedesarrollo, & DNP. (2019). *Propuesta final. Documento técnico y normativo para la elaboración de la Política General de Ordenamiento Territorial*. Fedesarrollo, & DNP.
- Gobernación de Cundinamarca. (2008). *Plan Departamental de Desarrollo 2009-2011 Cundinamarca, Corazón de Colombia*. Gobernación de Cundinamarca.
- RAP-E Región Central. (2015). *Informe de Ejecución Acumulada de Gastos*. RAP-E Región Central.
- Gómez, I. (2008). Las iniciativas de regionalización en Colombia. *Análisis Geográficos*.
- IGAC. (2012). *Conflicto de uso del suelo del territorio colombiano*. IGAC.
- Instituto Alexander Von Humboldt. (2008). *Propuesta técnica de lineamientos de política ambiental para la Región Central: énfasis en la eer*. Instituto Alexander Von Humboldt.
- Leyva, S., Sanabria Pulido, P., & Bello-Gómez, R. A. (2024). Unbalanced multilevel governance in Colombia: fiscal federalism and political bargaining with weak administrative decentralization. In *Handbook on Subnational Governments and Governance*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Leyva, S., Sanabria, P., & Rodríguez, C. (2020). Metropolitan governance and policy analysis in Colombia. En P. Sanabria, & N. Rubaii (eds.), *Policy Analysis in Colombia. International Library of Policy Analysis*. Policy Press.
- Perdomo, J. (2008). *La región en la organización territorial del Estado*. Universidad del Rosario.
- Pérez- Rincón, M. (2014). Conflictos ambientales en Colombia: inventario, caracterización y análisis. En L. Garay Salamanca (ed.), *Minería en Colombia: control público, memoria y justicia socio-ecológica, movimientos sociales y posconflicto*. Contraloría General de la República de Colombia.
- Ramírez de la Cruz, E., Grin, E., Sanabria, P., Cravacuore, D., & Orellana, A. (2020). The transactions costs of the government's response to the covid-19 in Latin America. *Public Administration Review*. 80(4), 683-695. <https://doi.org/10.1111/puar.13259>

- RAP-E. (2020A). *Miembros de la RAP-E [Mapa]*. <https://regioncentralrape.gov.co/>
- RAP-E. (2020B). *Proceso de creación RAP-E [Figura]*. RAP-E. <https://regioncentralrape.gov.co/quienes-somos/>
- RAP-E. (s.f.). *Presentación Región Central RAP-E*. Bogotá.
- Sanabria Pulido, P, Bello-Gomez, R, Leyva, S (2024) Descentralización y Relaciones Intergubernamentales en Colombia: Gobernanza Local y Capacidad Administrativa a Partir de la Constitución de 1991. *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*. Marzo, 2024:1.
- Sanabria Pulido, P. (2019). Las Capacidades Institucionales de los Municipios Colombianos. En E. Grin, A. Carrera-Hernández, & F. Abrucio, (eds.), *Capacidades Estatales en Gobiernos Locales Iberoamericanos. Actualidad, Brechas y Perspectivas*. Editora FGV, & Fundação Getulio Vargas.
- Secretaría Distrital de Planeación. (2007). *Plan Distrital de Desarrollo 2008-2011 Bogotá Positiva*. Secretaría Distrital de Planeación.
- Secretaría Distrital de Planeación, & uncrd. (2014). *Documento Técnico de Soporte*. La Imprenta Editores S.A.
- Universidad Nacional de Colombia. (2005). *Región Central de Colombia. Aportes para la caracterización de los territorios que la conforman*. Facultad de Artes - Centro de Extensión Académica.
- Universidad Nacional de Colombia. (2009). *Bogotá: ¿es posible un modelo regional desconcentrado?* Facultad de Artes - Centro de Extensión Académica.
- Usta, P. (2012). La región en la descentralización territorial del Estado colombiano: un estudio comparado con la región francesa. *Revista de Derecho Público*, 28.
- Valbuena, S., Tavera, H., & Palacios, M. (2008). *Propuesta de Estructura Ecológica Regional para la Región Central*. car.

Entrevistas

- Bateman, Alfredo. Entrevista Semiestructurada (Experto). Julio 13 de 2020.
- Castillo, Maria Carolina. Entrevista Semiestructurada (Directora de Entidades Territoriales – ProBogotá). Junio 17 de 2020

Chica, Carolina. Entrevista Semiestructurada (Jefe de la Oficina Asesora de Planeación Institucional de la RAP-E Región Central). Julio 01 de 2020.

Córdoba, Carlos. Entrevista Semiestructurada (Exdirector Ejecutivo de la RAP-E Región Central). Junio 24 de 2020

Flórez, Fernando. Entrevista Semiestructurada (Gerente de la RAP-E Región Central). Junio 19 de 2020

Niño, Gabriela. Entrevista Semiestructurada (Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional- Secretaría Distrital de Planeación). Junio 23 de 2020

Núñez, Magda. Entrevista Semiestructurada (Directora de Planificación, Gestión y Ejecución de Proyectos de la RAP-E Región Central). Julio 07 de 2020.

Rodríguez, Bibiana. Entrevista Semiestructurada (Gerente Desarrollo Urbano Sostenible – ProBogotá). Junio 17 de 2020

Anexos

Anexo 1. Descripción de fechas claves

Con base en una revisión de los acuerdos regionales expedidos en el periodo del 2014 al 2020, la evolución y operación de la RAP-E Región Central se puede clasificar en cuatro etapas principales. Estas son descritas a continuación (para más detalles, ver anexo 1.1).

Etapas 1. Estructuración inicial y adopción de lineamientos relevantes (2014-2015)

Se observa cómo tras la expedición del convenio interadministrativo que creó a la RAP-E el 25 de septiembre de 2014, se adelantaron cinco días después acuerdos regionales para adoptar los estatutos internos que definieron el marco organizacional del EAT. Efectivamente, se designó a la Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional de la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá como dirección ejecutiva de la RAP-E. Esta tuvo el objetivo de liderar la fase de estructuración y adopción de lineamientos encaminada a poner en funcionamiento el EAT. De igual modo, se procedió a establecer la asignación de aportes por parte de las entidades territoriales miembros, y se adoptó el reglamento interno de la Junta Directiva. Adicionalmente, para el 2015 se expedieron disposiciones para garantizar el principio de publicidad de las decisiones, para facilitar el acceso a información en torno a aspectos claves de la entidad. Asimismo, se establecieron el *Sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos* de la entidad, su *Estatuto orgánico de presupuesto*, el *Reglamento de aportes* de los miembros y el *Manual de contratación* del EAT. Finalmente, se destaca que la RAP-E tuvo que esperar seis meses tras su creación para el nombramiento de su primer director ejecutivo. Esto se dio durante la segunda cumbre de mandatarios del EAT el 10 de marzo de 2015 en Ibagué.

Etapas 2. Adopción de ajustes administrativos tras la implementación de la primera ronda de lineamientos relevantes (2016-2017)

Luego de la implementación de los lineamientos adoptados en la primera etapa, se modificó el *Reglamento de aportes* y se empezaron a ejecutar adiciones presupuestales al *Presupuesto anual de rentas e ingresos y de gastos e inversión*. Esto tuvo lugar desde 2016. Lo así descrito refleja ajustes dados una vez se ha puesto en marcha la implementación del EAT. Asimismo, lo anterior está sustentado adicionalmente en la expedición del Acuerdo Regional N.º 007 del 30 de noviembre de 2016. En esta se estableció formalmente cómo debía ser en adelante el procedimiento para la elección del director ejecutivo de la entidad.

Etapas 3. Definición de hechos regionales como ruta de acción del EAT (2018)

Una vez definidos y ajustados los lineamientos operativos en la práctica, la RAP-E inició la formulación del Plan Estratégico Regional. Este se planteó como principal instrumento de planeación y gestión, y contó con vigencia de tres periodos constitucionales; es decir, hasta 2030 (art. 4, Acuerdo Regional No. 003, 2018). De ese modo, se buscó dar continuidad a las definiciones regionales. Dicha decisión muestra de forma clara el enfoque estratégico organizado en torno al funcionamiento de la entidad, y la mirada de largo plazo, que se extiende más allá de los ciclos, así como los periodos de gobierno. En esa misma dirección, se articularon las acciones de la entidad en torno a los ejes estratégicos que habían sido plasmados en el manifiesto de voluntades, cuando se creó el eat.

Etapas 4. Expedición de un nuevo marco normativo sobre las regiones (2019-2020)

Con la expedición de la Ley 1962 del 28 de junio de 2019, la RAP-E adoptó un Acuerdo Único encaminado a ajustar sus lineamientos y funcionamiento. Esto se dio por medio de un trabajo compilatorio el cual buscó racionalizar dicho proceso, y contar con un instrumento jurídico único. En consecuencia, por medio del Acuerdo Regional N.º 007 del 17 de septiembre de 2019, tres meses luego de la promulgación de la ley mencionada anteriormente, se cambió la figura de director ejecutivo por la de gerente. Asimismo, se cambió el nombre del consejo directivo por el de la junta directiva, y se dejó de usar la sigla RAP-E, que caracterizaba la corporación, por la de RAP-E, según lo estipulado por la reciente ley. Finalmente, se destaca la aprobación del ingreso del departamento

del Huila al EAT, lo cual fue formalizado por el *Comité de Integración Territorial (cot)* del Senado de la República, en diciembre de 2019.

En conclusión, el anterior análisis ha evidenciado de qué forma el proceso de diseño y puesta en marcha de la rap-e como eat ha involucrado rápidos ajustes a las definiciones normativas y reglas de operación en curso. Asimismo, a sus mecanismos formales e instrumentos de planeación. Además, se observa que la rap-e superó la etapa previa de estructuración inicial misional, definición estratégica y adopción de lineamientos relevantes, que se adoptó con sus primeros años de vida jurídica, y se encauzó hacia otra en la que se aplican los ajustes promovidos externamente por los cambios normativos relacionados con la Ley de Regiones. En ese contexto, se destaca la agilidad con la que el eat respondió a las dinámicas internas y externas, las cuales han ajustado la normativa que define su misionalidad y funcionamiento. Sin embargo, dichos cambios no han sido estructurales y determinantes para el eat.

Anexo 1.1.

Cronología de fechas relevantes tras la creación de la entidad

2014	2015	2016 al 2017	2018	2019
30 de septiembre	11 de febrero	23 de junio de 2016	Febrero y marzo	17 de septiem- bre
Acuerdo Regio- nal N.o 001	Acuerdo Regional N.o 006	Acuerdo Regional N.o 003	Acuerdo Regio- nal N.o 001 y N.o 002	Acuerdo Regional N.o 007
Adopción de estatutos internos para establecer su marco organiza- cional interno.	Adopción de dis- posiciones para ga- rantizar el principio de publicidad de las decisiones, los pla- nes, los programas y los proyectos.	Modificación del reglamento de aportes de los miembros del EAT.	Adiciones al presupuesto de 2018 e incre- mento salarial anual.	Adopción del acuerdo único como respuesta a la expedición de la Ley 1962 de 2019 que condujo a que fuera necesario ajustar los lineamientos y el proceder para el funcio- namiento del EAT.
30 de septiembre	11 de febrero	30 de noviembre de 2016	26 de junio	
Acuerdo Regio- nal N.o 002	Acuerdo Regional N.o 007	Acuerdo Regional N.o 006	Acuerdo Regio- nal N.o 003	
Encargo de las funciones de director ejecutivo a la Dirección de Integración Re- gional, Nacional e Internacional de la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá.	Se da la modifica- ción de la estructura interna y se deter- minan las funciones de las dependencias. Se crean órganos de asesoría y coordina- ción.	Se acepta la renuncia de Carlos Córdoba Martínez como director ejecutivo, y se le encargan a Lisbeth Buitrago Quevedo dichas funciones.	Declaración y adopción de formulación del esquema de hechos regionales y el plan estraté- gico regional.	Trabajo compilatorio que buscó racionalizar y contar con un instrumento jurídico único. Se cambia la figura del director ejecu- tivo por la del gerente.
30 de septiembre	11 de febrero	30 de noviembre de 2016	8 de octubre	
Acuerdo Regio- nal N.o 003	Acuerdo Regional N.o 008 y N.o 009	Acuerdo Regional N.o 007	Diego García Bejarano deja de ser el director ejecutivo de la entidad.	El consejo directivo pasa a llamarse junta directiva.
Asignación de aportes a cargo de las entidades territoriales miembros para la vigencia de 2015.	Se establece el Siste- ma de Nomenclatura y Clasificación de los Empleos de la entidad, y se fijan las escalas de asignación básica de los emplea- dos públicos.	Se define el procedimiento requerido para la elección del director ejecutivo ante su vacancia definitiva.		

2014	2015	2016 al 2017	2018	2019
			9 de octubre	El comité técnico asesor recibe el nombre de comité asesor.
18 de diciembre	4 de marzo	12 de diciembre de 2016	Nombramiento de Fernando Flórez como nuevo director ejecutivo.	La entidad sigue llamándose Región Central, pero deja de usar la sigla rape por la de rap-e.
Acuerdo Regional N.o 004	Acuerdo Regional N.o 011 y N. 013	Nombramiento de Diego García Bejarano como nuevo director ejecutivo.		
Adopción del reglamento interno del consejo directivo.	Se da la expedición del Estatuto Orgánico de Presupuesto y se establece la planta de personal de la entidad.			
	10 de marzo	Junio a octubre de 2017		Diciembre
	Acuerdo Regional No. 016	Acuerdo Regional N.o 001- N.o 004		
	Nombramiento de Carlos Córdoba como director ejecutivo.	Adiciones al presupuesto de 2017, incremento salarial anual, y aprobación del presupuesto de 2018.		Se aprueba el ingreso del departamento del Huila al EAT.
	23 de julio			
	Acuerdo Regional N.o 019			
	Adopción del reglamento de aportes de los miembros del EAT.			
	18 de diciembre			
	Acuerdo Regional N.o 023			
	Adopción del Manual de Contratación del EAT.			

Fuente: elaboración propia con base en los acuerdos regionales de la RAP-E

Anexo 2.

Aspectos económicos, biofísicos y sociales de la región central

Aspecto	Descripción
Ecosistema	La rap-e tiene área en las macrocuencas del Magdalena y el Cauca, así como en la macrocuenca del Orinoco. Asimismo, los ríos de la macrocuenca del Orinoco nacen en su mayoría en los departamentos de Boyacá, Meta y Cundinamarca.
	En la región central hay 1 387 182 hectáreas que equivalen a 15 complejos de páramos distribuidos en 165 municipios. A su vez, estos albergan actividades productivas relacionadas con cultivos para un total de 8 264 hectáreas, y pastos para un total de área de 108 667 hectáreas.
	La zona oriental de la región central correspondiente al departamento del Meta cuenta con excedentes de agua. Sin embargo, no se da lo mismo hacia la zona suroccidental de la rap-e, cuyo índice de aridez es entre moderado y deficitario de agua.
	En la región central se encuentran dos volcanes nevados: Santa Isabel y la Sierra Nevada del Cocuy.
	A su vez, la región central presenta susceptibilidad a la desertificación en 51 743,32 km ² . De dicha área, en 208 municipios, más del 70 % del territorio tiene esa característica (41 632,19 km ²).
	El territorio de la región central tiene siete acuíferos. Sin embargo, solo el sistema acuífero de Villavicencio y Granada Puerto López tiene información adecuada para gestionar el recurso hídrico.
Infraestructura	En la jurisdicción de Bogotá y el Tolima transitan los corredores de comercio exterior correspondientes al paso de Bogotá a Buenaventura, Bogotá a Caracas, Bogotá a la Costa Atlántica, el río Magdalena, y la red férrea. Además, en dicha área se sitúa el aeropuerto El Dorado.
Economía	La actividad económica que representa los mayores ingresos que se han dado en la región central hasta el 2014 son los establecimientos financieros, los seguros, las actividades inmobiliarias y los servicios a las empresas.
	Al excluir a Bogotá, la estructura productiva se concentra en actividades como la agricultura, la ganadería, la caza, la silvicultura y la pesca.
	A su vez, la explotación de minas y canteras es una de las actividades con mayor representatividad en la región central.
	La construcción representa el 6 % del pib de la región central.
Cultivos y seguridad alimentaria	En tanto, la región central tiene una oferta de productos agrícolas con los cuales abastece la demanda alimentaria de la región y la de otros territorios.
	La oferta alimentaria agrícola se compone de cereales, productos forestales, materias frutales, hongos, hortalizas, oleaginosas, leguminosas, hierbas aromáticas, condimentos, tubérculos y plátanos, junto con otros permanentes. Asimismo, la región tiene una oferta productiva agrícola no alimentaria desarrollada por medio del cultivo de fibras, flores y productos medicinales.
	La región central tiene como principal grupo de cultivo los tubérculos y plátanos (38 %), seguido por los cereales (22 %), productos frutales (13 %), hortalizas (11 %) y otros permanentes (9 %).

Fuente: elaboración propia con base en la RAP-E (2015)

Anexo 3.

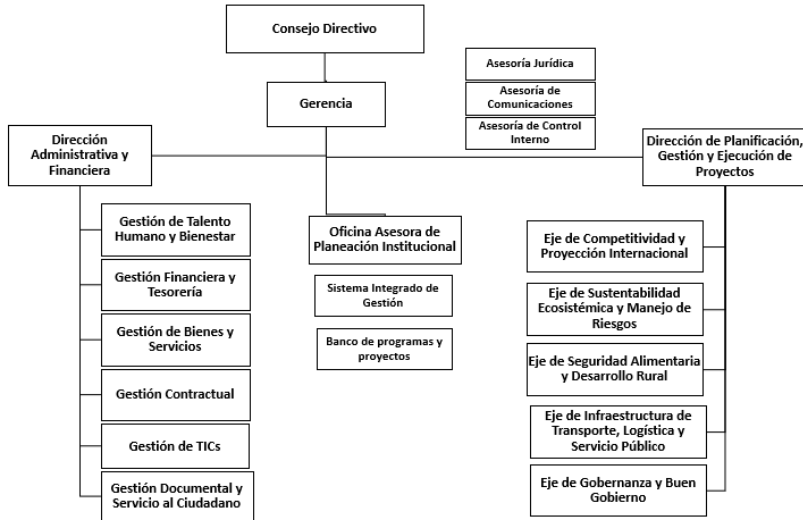
Funciones de la junta directiva de la RAP-E

1	Reglamentar y declarar los hechos regionales que delimitan el ámbito de intervención de la entidad.
2	Dar lugar apropiado a autoridades administrativas de orden regional, al nivel central y descentralizado, de acuerdo con los servicios ofertados, con el fin de fortalecer el ejercicio de sus programas, proyectos y actividades.
3	Aprobar y definir políticas e instrumentos de planeación y gestión, en particular el Plan Estratégico de la Región Central. Este tendrá una vigencia de tres (3) periodos constitucionales. Asimismo, el Plan Regional de Ejecución, que tendrá vigencia de un (1) periodo constitucional.
4	Aprobar, de acuerdo con la propuesta del gerente, la política general de la entidad, el plan estratégico, así como los planes y programas que deberán ser incorporados por las entidades territoriales en sus respectivos Planes de Desarrollo. Asimismo, las demás normas locales que impactan en la planeación y gestión de la región.
5	Aprobar el Estatuto Orgánico de Presupuesto, así como el presupuesto para cada vigencia fiscal.
6	Aceptar el reglamento de los aportes a cargo de las entidades territoriales, y determinar para cada vigencia la cuantía de estos, así como las condiciones adecuadas para que sean transferidos a la región central.
7	Aprobar el Manual de Contratación de la Región Central rap-e.
8	Adoptar la planta de personal, así como su nomenclatura y la clasificación de los empleos, al igual que la escala de remuneración de sus diferentes categorías, y los emolumentos que les correspondan. Aquello es dado de conformidad con la Ley 4 de 1992, y los decretos que para el efecto expida el presidente de la República. De igual modo, no podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto de la entidad.
9	Reglamentar y fijar el valor que la entidad puede percibir por la explotación de sus bienes y servicios.
10	Nombrar y dar posesión al gerente de la entidad.
11	Reglamentar el comité asesor.
12	Adoptar la estructura interna de la entidad.
13	Adoptar y modificar los estatutos internos de la región.
14	Autorizar la supresión, terminación y liquidación de la entidad.
15	Autorizar la participación de la entidad en otras entidades de carácter asociativo del orden regional, nacional e internacional.
16	Autorizar que la entidad sea delegataria de funciones del orden nacional, departamental o distrital.
17	Conocer las evaluaciones semestrales presentadas por el gerente ejecutivo.
18	Fijar lineamientos para organizar la tesorería y la jurisdicción coactiva al interior de la entidad.
19	Adoptar el reglamento interno para su funcionamiento.

Fuente: elaboración propia con base en el Acuerdo Regional N.º 001 de 2014

Anexo 4.

Organigrama de la entidad



Fuente: elaboración propia con base en información disponible en la página web de la RAP-E

Anexo 5.

Ingresos y gastos ejecutados por la entidad para el periodo del 2015 al 2019

Año	2015		2016		
Rubro	Presupuesto definitivo	% de ejec.	Presupuesto definitivo	Δ anual	% de ejec.
1. Ingresos totales	\$ 7 387 210 000		\$ 11 439 317 386	54,9	
1.1. Ingresos corrientes	\$ 7 387 210 000		\$ 8 302 513 000	12,4	
1.1.1. Aportes	\$ 7 387 210 000		\$ 8 142 513 000	10,2	
1.1.1.1. Aportes departamentales	\$ 1 793 000 000		\$ 2 127 781 000	18,7	
1.1.1.2. Aportes distritales	\$ 5 594 210 000		\$ 6 014 732 000	7,5	
1.1.1.3. Rentas contractuales de convenios	-		-	-	
1.1.1.4. Otras transferencias de los asociados en el orden departamental	-		-	-	
1.1.2. Otros ingresos corrientes	-		\$ 160 000 000	-	
1.2. Recursos de capital	-		\$ 3 136 804 386	-	
1.2.1. Otros recursos de capital	-		\$ 3 136 804 386	-	
1.2.1.1. Recursos del balance	-		\$ 2 886 804 386	-	
1.2.1.2. Rendimientos por operaciones financieras	-		\$ 250 000 000	-	
2. Gastos totales	\$ 7 387 210 000	60,9	\$ 11 439 317 386	54,9	83,9
2.1. Gastos de funcionamiento	\$ 2 954 884 000	81,2	\$ 3 606 760 447	22,1	96,7
2.2. Gastos de inversión*	\$ 4 432 326 000	47,4	\$ 7 832 556 939	76,7	77,9
Sustentabilidad ecosistémica y manejo de riegos	\$ 185 200 000	70,7	\$ 1 120 000 000	504,8	84,9

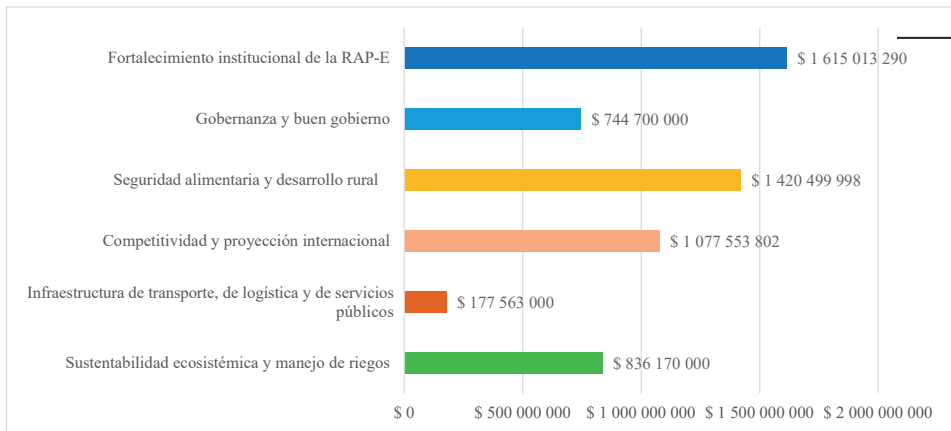
2017			2018			2019		
Presupuesto definitivo	Δ anual	% de ejec.	Presupuesto definitivo	Δ anual	% de ejec.	Presupuesto definitivo	Δ anual	% de ejec.
\$ 10 566 894 497	-7,6		\$ 10 349 614 028	-2,1		\$ 11 903 378 641	15,0	
\$ 8 614 346 000	3,8		\$ 8 945 554 136	3,8		\$ 9 409 395 817	5,2	
\$ 8 614 346 000	5,8		\$ 8 945 554 136	3,8		\$ 9 409 395 817	5,2	
\$ 2 128 951 000	0,1		\$ 2 233 819 530	4,9		\$ 2 450 376 817	9,7	
\$ 6 285 395 000	4,5		\$ 6 543 096 000	4,1		\$ 6 759 019 000	3,3	
\$ 200 000 000	-		\$ 168 638 606	-15,7		-	-	
-	-		-	-		\$ 200 000 000	-	
-	-		-	-		-	-	
\$ 1 952 548 497	-37,8		\$ 1 404 059 892	-28,1		\$ 2 493 982 824	77,6	
\$ 1 952 548 497	-37,8		\$ 1 404 059 892	-28,1		\$ 2 493 982 824	77,6	
\$ 1 715 310 181	-40,6		\$ 1 259 536 748	-26,6		\$ 1 893 982 824	50,4	
\$ 237 238 316	-5,1		\$ 144 523 145	-39,1		\$ 100 000 000	-30,8	
\$ 10 566 894 497	-7,6	95,5	\$ 10 349 614 028	-2,1	83,2	\$ 11 903 378 641	15,0	86,0
\$ 4 384 994 497	21,6	99,3	\$ 4 629 839 892	5,6	93,9	\$ 4 760 855 931	2,8	95,5
\$ 6 181 900 000	-21,1	92,8	\$ 5 719 774 136	-7,5	74,5	\$ 7 142 522 710	24,9	79,6
\$ 1 220 716 000	9,0	95,1	\$ 525 552 800	-56,9	98,4	\$ 836 170 000	59,1	77,4

Año	2015		2016		
Rubro	Presupuesto definitivo	% de ejec.	Presupuesto definitivo	Δ anual	% de ejec.
Infraestructura de transporte, de logística y de servicios públicos	\$ 362 156 667	9,7	\$ 810 480 000	123,8	100,0
Competitividad y proyección internacional	\$ 312 567 020	32,0	\$ 966 392 388	209,2	81,5
Seguridad alimentaria y desarrollo rural	\$ 777 302 313	93,9	\$ 1 551 000 000	99,5	73,0
Gobernanza y buen gobierno	\$ 650 100 000	75,9	\$ 2 356 324 386	262,5	68,3
Fortalecimiento institucional de la rap-e	-	-	\$ 1 028 360 165	-	79,1

2017			2018			2019		
Presupuesto definitivo	Δ anual	% de ejec.	Presupuesto definitivo	Δ anual	% de ejec.	Presupuesto definitivo	Δ anual	% de ejec.
\$ 55 400 000	-93,2	98,3	\$ 30 933 333	-44,2	100,0	\$ 177 563 000	474,0	56,3
\$ 1 077 553 802	11,5	82,6	\$ 1 749 113 867	62,3	40,9	\$ 1 625 700 000	-7,1	40,0
\$ 1 420 499 998	-8,4	98,2	\$ 774 638 606	-45,5	93,1	\$ 1 679 192 224	116,8	95,3
\$ 744 700 000	-68,4	95,2	\$ 1 072 539 150	44,0	76,1	\$ 741 512 050	-30,9	92,1
\$ 1 663 030 200	61,7	91,7	\$ 1 566 996 380	-5,8	93,1	\$ 2 082 385 436	32,9	96,2

Anexo 6.

Mediana de recursos totales asignados para cada hecho regional en cinco años de funcionamiento de la entidad



Fuente: elaboración propia con base en informes de ejecución presupuestal de la RAP-E

Asociatividad y metropolización en Colombia: el caso del Área Metropolitana Centro Occidente (AMCO), Pereira y Risaralda

Sebastián Martínez Botero y Juan Francisco Spinel Luna
Universidad Tecnológica de Pereira

Resumen ejecutivo

El Área Metropolitana de Centro Occidente (AMCO) cuenta con una trayectoria institucional de cerca de cuarenta años, la cual permite entender el desarrollo y funcionamiento de dicho tipo de esquemas asociativos en el país. Conocer su experiencia es de utilidad, no solo para las áreas metropolitanas creadas y en proceso de formación, sino además para esquemas asociativos de otro tipo ubicados en su contexto inmediato, como es el caso de la reciente RAP del eje cafetero. En ese sentido, el presente documento se propone poner en evidencia los elementos que posibilitan la comprensión del éxito, al igual que los desafíos que el AMCO ha enfrentado a lo largo de su historia. Además, el estudio de caso permite comprender el contexto político, económico e incluso cultural al que las áreas metropolitanas se deben enfrentar durante de su consolidación como esquemas asociativos, al igual que al momento de poner en marcha sus competencias y funciones legales.

Es importante reseñar que el AMCO hace parte del grupo pionero de áreas metropolitanas que se establecieron en el país (1980-1983). Su formación se remonta a la década de 1970, en la que Colombia se consolidó como un país mayormente urbano, mientras que algunas ciudades intermedias vivieron procesos de conurbación, como fue el caso de Pereira con el municipio de Dosquebradas. Eventualmente, gracias al marco normativo nacional, fue posible que esta población se constituyera como área metropolitana, y para el año 1991 incluyó al municipio de La Virginia. Durante la totalidad de ese periodo, el municipio se desarrolló institucionalmente. Consecuentemente, quedó claro el fundamental apoyo que representó la gobernación de Risaralda y la alcaldía del municipio núcleo, hasta que se alcanzó la solidez que ha convertido al AMCO en un protagonista del desarrollo regional.

Asimismo, es importante señalar que el AMCO ha posibilitado la cooperación de los municipios de Pereira, Dosquebradas y La Virginia. Con esto, ha favorecido mecanismos de integración territorial y cooperación que le han permitido ejecutar programas y proyectos. Consecuentemente, estos han impactado positivamente a la población de los municipios asociados y del área de interinfluencia, que se extiende más allá de las fronteras metropolitanas. En efecto, se destacan la importancia y los beneficios que dichos procesos han traído

a los municipios pequeños, como ha sido el caso de La Virginia, municipio de categoría 4. Lo anterior le ha permitido desarrollar importantes proyectos en su territorio; procesos que, dados sus altos costos, no hubiera podido sacar adelante por sí solo sin el apoyo técnico y de gestión del AMCO.

Por otro lado, la experiencia del AMCO evidencia la importancia de la participación del Gobierno nacional con su rol de intermediación. En ese sentido, se considera fundamental su participación como delegado en la junta metropolitana, y se destaca la relevancia que tiene su rol activo en ese contexto. Asimismo, es notoria la contribución del Gobierno nacional en temas de acompañamiento técnico, de modo que dicho apoyo dio pie a la generación de capacidades locales las cuales han permanecido a lo largo de los años.

Con respecto a la identificación de los desafíos que representan un reto para la acción colectiva, la experiencia del AMCO también ilustra por ejemplo las dificultades que ha habido para vincular a nuevos miembros al esquema asociativo. Lo anterior se ha derivado de las barreras de información y confianza dadas entre los municipios, así como del desafío que ha significado para el AMCO el estar en una zona de interinfluencia departamental. Tal circunstancia ha llevado a la región a buscar vínculos con el municipio de Cartago; relación que no se ha podido concretar.

Asimismo, para el AMCO la movilidad y el transporte han significado aspectos claves. En ese sentido, los proyectos más relevantes en los cuales se ha visto involucrado han tenido una relación con la movilidad y el transporte. Esos han sido los casos del viaducto que se ubica entre Pereira y Dosquebradas, y el Sistema de Transporte Masivo Megabus. De igual modo, constituirse como autoridad de transporte metropolitano ha sido un factor clave para su consolidación institucional. Cabe reseñar que para los municipios integrados al AMCO, la movilidad ha sido un factor esencial encaminado hacia la cohesión.

Contexto del Área Metropolitana de Centro Occidente

Con el desarrollo de la política de descentralización política y administrativa del territorio, la figura del área metropolitana surge en el marco normativo colombiano, mediante la reforma constitucional de 1968. De tal modo, esta correspondió a una forma de cooperación entre dos o más municipios de un mismo departamento, encaminada hacia la administración de los servicios públicos. Sin embargo, la puesta en funcionamiento de este esquema asociativo debió esperar más de una década, hasta que en el año 1979 se establecieron finalmente las condiciones y normas idóneas para el establecimiento y la organización de ese tipo de asociación supramunicipal.

Es importante destacar que las primeras gestiones para la creación del AMCO se remontan a la década de los setenta, y que este hace parte del grupo pionero de áreas metropolitanas establecidas en el país (1980-1983). En consecuencia, su trayectoria ofrece elementos de análisis apropiados para entender el desarrollo institucional de dicho tipo de esquemas asociativos en los últimos cuarenta años. De acuerdo con eso, en tal contexto está claro el fundamental auxilio que representó el sustento tutelar de la gobernación y la alcaldía del municipio núcleo en las primeras etapas de funcionamiento. Lo descrito se extendió hasta alcanzar la solidez y madurez institucional que convirtió al AMCO en protagonista del desarrollo regional.

Asimismo, esta sección ofrece una mirada general de los antecedentes y motivaciones iniciales que condujeron a la puesta en funcionamiento del AMCO en el año de 1983. De tal modo, lo descrito se estructura adecuadamente al tener en cuenta el contexto político y socioeconómico del territorio donde se ha desarrollado.

Antecedentes y creación del Área Metropolitana de Centro Occidente

El protagonismo regional de Pereira se derivó del impulso que le otorgó la economía cafetera durante las primeras décadas del siglo xx (Palacio, 2002). Gracias a tal esfuerzo, esta pudo superar la influencia histórica que ejercían centros urbanos como Cartago y Manizales. Cabe destacar que esta última es la capital del departamento de Caldas. En tanto, entre 1967 y 1968 se segregaron varios municipios liderados por Pereira, lo cual permitió conformar el departamento de Risaralda. Asimismo, años más tarde se promovió la creación del municipio de Dosquebradas (1972), que era anteriormente un corregimiento de Santa Rosa de Cabal, con el cual se había estado experimentando un inevitable proceso de conurbación desde un tiempo atrás (Chica Cardona, 2015). Dicha interacción *espontánea y desordenada* impuso gradualmente nuevos desafíos que les exigieron a los mandatarios de entonces

una visión más amplia e integradora del territorio. De esa forma, se buscó abordar de manera coordinada problemas comunes relacionados con los servicios públicos, el transporte, la vivienda, la recreación o la protección de los recursos naturales (El Diario, 1976). Asimismo, fue en ese contexto que el Gobierno nacional comenzó a promover la creación de las áreas metropolitanas en el país, un novedoso esquema de administración supramunicipal que había sido postulado con la reforma constitucional de 1968 (Congreso de la República, 1968).

A principios de 1975, un comisionado del DNP visitó los municipios de Pereira, Dosquebradas, Santa Rosa de Cabal y La Virginia, con el fin de buscar el interés tanto de sus alcaldes como del mismo gobernador de Risaralda, en lo pertinente para definir un área metropolitana en torno a Pereira como núcleo municipal (El Diario, 1975). No ha sido posible precisar por qué se frustró la idea original que involucraba los cuatro municipios. En todo caso, con el apoyo del mismo DNP, un año más tarde el Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo (Fonade) otorgó un crédito el cual les permitió a los municipios de Pereira y Dosquebradas contratar un estudio con la firma de consultoría Mendoza & Olarte. De tal modo, este tuvo el objeto de “dar pautas y presentar alternativas para el desarrollo socio-económico y el crecimiento físico de la región, conformada por el área de Pereira y Dosquebradas y sus áreas de influencia”.

Aquel estudio constituyó así el primer Plan de Desarrollo pensado, diseñado y pagado en conjunto por los dos municipios. Este sirvió seis años más tarde como documento base para la conformación definitiva del área metropolitana. De igual modo, es importante recordar que la demora obedeció en gran medida a que solo hasta la expedición del decreto Ley 3104 de 1979, se dictaron las primeras normas necesarias para la organización y el funcionamiento de este tipo de esquema asociativo¹³. Consecuentemente, ya con claridad sobre el marco normativo, en 1980 se reanudaron las discusiones en los concejos y alcaldías municipales; proceso que se prolongó hasta cuando finalmente, con el apoyo de la Gobernación, fue posible que la Asamblea de Risaralda destina-

13. Se alude al decreto Ley 3104 de 1979, el cual autoriza en su artículo 16 el funcionamiento de áreas metropolitanas que tengan como municipio núcleo a Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga y Pereira.

ra un millón de pesos del presupuesto departamental de 1983 a la puesta en funcionamiento del Área Metropolitana de Pereira-Dosquebradas (Asamblea Departamental de Risaralda, 1983).

Durante esos primeros años, el papel desempeñado por el Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Pereira fue fundamental. En efecto, dicha entidad sirvió de soporte al nuevo esquema asociativo, a la vez que puso a su disposición el talento humano y técnico necesario para el desarrollo de los primeros trabajos encomendados al entonces secretario ejecutivo; el único funcionario que figuraba en la nómina del Área Metropolitana. Como se expone a lo largo del presente documento, varios de los momentos claves que dan cuenta del desarrollo institucional de dicho proceso se formulan a partir del 26 de marzo de 1991. Fue en ese momento que la Asamblea de Risaralda autorizó el ingreso del municipio de La Virginia, lo cual se motivó principalmente en la necesidad de unificar las tarifas del transporte público con la ciudad de Pereira. A partir de ese momento, la entidad administrativa cambió de nombre y se comenzó a denominar Área Metropolitana de Centro Occidente (AMCO) (Asamblea Departamental de Risaralda, 1991).

Contexto político

Con el objetivo de tener una idea general del contexto político en el cual se ha desarrollado el AMCO a lo largo de sus cerca de cuarenta años de funcionamiento, cabe aludir a tres períodos significativos que marcaron su derrotero institucional y sus relaciones intergubernamentales. En ese marco, el primero de dichos intervalos comprende los años de 1975 a 1991, una época caracterizada por la pretensión de una mayor apertura democrática tras el Frente Nacional; época demarcada por la profundización de la descentralización política y administrativa que habría conducido a la primera elección popular de alcaldes en 1988, así como por la expedición de la Constitución Política de 1991 (Ayala Diago, 1999). A partir de ese momento, inicia un segundo período que abarcó prácticamente toda la década de los noventa, el cual se caracterizó por la actualización y armonización de la legislación existente en materia de ordenamiento territorial con el espíritu de la nueva Constitución. A su vez, el último período corresponde a las primeras décadas del siglo XXI. Fue

en aquel momento que el AMCO alcanzó cierta madurez institucional la cual le permitió asumir nuevas responsabilidades delegadas por los municipios o el Gobierno nacional. Asimismo, la entidad asumió un liderazgo encaminado a promover la integración regional, en un contexto que va mucho más allá de sus fronteras metropolitanas.

De ese modo, resulta valioso encontrar cierta correspondencia entre el desarrollo normativo de las áreas metropolitanas, y cada una de las etapas del AMCO señaladas anteriormente. En particular, se alude al Decreto Ley 3104 de 1979, la Ley 128 de 1994 y la Ley 1625 de 2013, respectivamente. No obstante, fue con la Constitución de 1991 que se dio un cambio sustancial derivado de la adopción de la consulta popular como parte de los requisitos existentes para la conformación de nuevas áreas metropolitanas, o la vinculación de otros municipios a las ya existentes en el país. Sin duda, la participación ciudadana resulta fundamental en una democracia. Con todo, se debe señalar que dicho mecanismo ha ocasionado controversias de opiniones —como se explica en la sección 3 de este documento— con relación a la pertinencia procedimental encaminada a facilitar la integración dada entre las grandes ciudades y los núcleos urbanos de los municipios vecinos. Lo descrito condujo así a una politización innecesaria, máxime si se entiende que este tipo de esquemas asociativos tienen un rol más administrativo y técnico que político.

Asimismo, aunque sin profundizar en la dinámica política local de los últimos cuarenta años, es valioso reconocer la relación de dicho proceso con el funcionamiento de las áreas metropolitanas; especialmente, con la elección popular de alcaldes que se dio luego de 1988. En consecuencia, fue a partir de ese momento que la cooperación entre los municipios comenzó a depender en buena medida de la voluntad de los mandatarios elegidos, y de sus relaciones con los concejos municipales. Indudablemente, la relevancia de Pereira como municipio núcleo le ha permitido tener así una mayor injerencia en la orientación del gasto de inversión del AMCO. Aquello le ha servido así de pretexto para atizar la confrontación partidista en determinadas coyunturas políticas, que han afectado las relaciones, especialmente con Dosquebradas. Con todo, ese ha sido precisamente uno de los impedimentos de la vinculación de nuevos municipios como Santa Rosa de Cabal, Balboa, Cartago y Chinchiná. Además, cabe señalar que con la expedición de la Ley 128 de 1994, se buscó un mayor equilibrio que amplió la participación de los municipios satélites, incorporando a sus alcaldes como miembros perma-

nentes de la Junta Metropolitana. Esta situación se hará todavía más evidente con la Ley 1625 de 2013, cuando se eliminó la representación de la Gobernación en dicha junta. Efectivamente, la plenitud en la toma de las decisiones recayó en los municipios. En consecuencia, aquello hace suponer que ese tipo de esquemas asociativos condujo a cierta solidez institucional, en un marco en el cual ya no parece necesaria la *tutela* departamental; máxime si en el caso del AMCO, este ha logrado convertirse por sí solo en un referente del desarrollo regional.

Caracterización territorial

Es importante destacar que el territorio que ocupa el Área Metropolitana de Centro Occidente - AMCO —que comprende las jurisdicciones municipales de Pereira, Dosquebradas y La Virginia—, se localiza en la región de los Andes occidentales colombianos. Esta se ubica entre las cordilleras Central y Occidental, donde se encuentran los departamentos de Antioquia, Caldas, Quindío, Risaralda y Valle del Cauca (Pérez et al., 2014). En un contexto geográfico más específico, el AMCO se sitúa en la vertiente occidental de la cordillera Central del departamento de Risaralda, y en el corazón de la subregión denominada Centroccidental. Además, se deben tener en mente condiciones biofísicas como la topografía en la ladera de la cordillera, la diversidad del relieve y la variedad de pisos térmicos (800 a 2100 m s. n. m.), así como el sistema hidrográfico de las cuencas de los ríos Otún, Consota y Barbas —en el sentido oriente-occidente— que confluyen en la de los ríos La Vieja y Cauca —en el sentido sur-norte—. Efectivamente, estas han influido de modo significativo en la definición de los patrones de asentamiento poblacional, las actividades económicas y la distribución demográfica.

Con relación al departamento de Risaralda, debe aludirse a los municipios que integran el AMCO. Estos cuentan con un área aproximada de 805 km², que representan cerca del 20 % del territorio departamental, y congregan alrededor del 73 % de la población de dicha circunscripción. De tal modo, según las proyecciones del DANE, con base en los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018, para el AMCO estos datos corresponden

aproximadamente a unos 713 640 habitantes¹⁴. Asimismo, cabe destacar que la mayoría de esta población se concentra en las cabeceras municipales. En ese escenario, la ciudad de Pereira se destaca como centro político y económico, a la vez que ejerce una influencia que va más allá de su área metropolitana, e involucra una red urbana mucho más amplia y de alcance subregional. Sin lugar a dudas, su ubicación estratégica como un punto intermedio de conexión por carretera con los centros urbanos de Bogotá, Medellín y Cali, le han permitido consolidar su primacía regional; en efecto, se ha convertido en un polo de desarrollo que ofrece oportunidades de empleo y generación de riqueza, así como la prestación de servicios de salud, educación y oferta cultural (Cuervo González, 2004).

Asimismo, la importancia histórica de la economía cafetera fue determinante para el proceso de consolidación de Pereira, y de su área de influencia. Sin embargo, la profundización de la crisis de dicho sector en la última década del siglo xx produjo un impacto negativo en el empleo y en los indicadores sociales. Tales aspectos comenzaron a mostrar así un rezago en los niveles de reducción de la pobreza que se habían ido experimentando. De ese modo, con la llegada del siglo xxi, las dinámicas económicas desplazaron gradualmente el foco del sector productivo cafetero hacia el sector de los servicios, y llegaron a convertirse en el principal renglón económico, seguido de una creciente industria manufacturera (Pérez et al., 2020). Cabe señalar que estas son actividades predominantemente urbanas. En consecuencia, los desafíos que impone a ciudades conurbadas y densamente pobladas como Pereira y Dosquebradas, han merecido también la atención del AMCO. Efectivamente, como entidad coordinadora supramunicipal que ejerce la función de autoridad única de transporte, ha cobrado mayor relevancia en los temas relacionados con el transporte público y la movilidad en general.

Asimismo, es importante señalar que ante los desafíos económicos impuestos por la llegada del nuevo siglo, uno de los objetivos estratégicos del AMCO consistió precisamente en elevar los niveles de competitividad de los municipios. En tanto, otro propósito fue fomentar la alianza entre los sectores públicos y

14. Por municipios, la población se distribuye así: Pereira, con una proyección de 476 636 ha.; Dosquebradas, 204 739 ha. y La Virginia, 32 265 ha. A su vez, la población total del departamento de Risaralda se proyectó en 967.767 ha. (DANE, s.f.).

privados, para promover la formulación y ejecución de proyectos económicos que favorezcan la generación de valor agregado. Un ejemplo de aquello puede ser el interés que se le ha dado al desarrollo del ecoturismo, aprovechando el atractivo paisajístico y la riqueza natural que ofrecen sus municipios; o bien se puede aludir al liderazgo que ha asumido para la consolidación del área metropolitana como un polo de desarrollo económico del país, y para lograr un mejor posicionamiento de la subregión en el contexto económico mundial (AMCO, 2006A).

Estructura y funcionamiento

A su vez, las áreas metropolitanas son instancias administrativas supramunicipales que favorecen el desarrollo integral y armónico de un territorio que vincula a grandes conglomerados urbanos con las cabeceras municipales más próximas. Además, dicha suscripción ofrece mecanismos institucionales encaminados a abordar los desafíos comunes que ameritan una acción coordinada. En tanto, el marco normativo que rige la organización y el funcionamiento de la provincia en Colombia es la Ley 1625 de 2013, en cuyo caso se hace énfasis especial en los hechos metropolitanos, entendidos como aquellos fenómenos que involucran e impactan a los centros urbanos de uno o más municipios.

Asimismo, es destacable el desempeño del AMCO por más de veinte años como administrador de la sobretasa a la gasolina al ejercer sus funciones como autoridad de transporte público, al igual que su reciente delegación por parte del IGAC como gestor catastral. Consecuentemente, lo descrito representa un ejemplo claro de las ventajas que trae a Pereira, Dosquebradas y La Virginia dejar en manos de una instancia supramunicipal ciertas responsabilidades que pueden ser gestionados de manera más eficiente. Asimismo, demuestra la posibilidad de formular un PIDM en torno a unos *hechos metropolitanos*, con una estrategia que es idóneo desarrollar en varias líneas estratégicas que atañen a determinados desafíos. Estos corresponden al desarrollo metropolitano, la planificación del transporte y la movilidad, así como al fortalecimiento institucional.

En esta sección se exponen los objetivos, la estructura y el funcionamiento del AMCO, con base en la información normativa, administrativa y financiera disponible. Asimismo, estos aspectos también permiten entender el alcance de sus relaciones con entidades del sector público o privado en los diferentes niveles del orden territorial.

Composición y miembros asociados

Como esquema asociativo territorial (EAT), el Área Metropolitana de Centro Occidente (AMCO) obra como una instancia administrativa que articula desde el periodo de 1982 a 1983 a los municipios de Pereira y Dosquebradas, para luego extenderse La Virginia a partir de 1991. Asimismo, el principal objetivo del organismo es posibilitar el desarrollo integral y armónico de un territorio con fuertes vínculos históricos que han configurado una compleja red de relaciones políticas, económicas y sociales las cuales han planteado múltiples desafíos que requieren una respuesta coordinada (Congreso de la República, 2011; AMCO, 2014).

En cuanto a su naturaleza jurídica, el AMCO es además una entidad supra-municipal amparada por la Constitución Política, con personería jurídica de derecho público, autonomía administrativa, patrimonio propio, autoridad y régimen administrativo y fiscal especial; reglamentación dada conforme a lo establecido en la Ley 1625 de 2013, que también define su organización y funcionamiento (Constitución Política, 1991; Congreso de la República, 2013; AMCO, 2014). Según los estatutos de dicha corporación, el control fiscal de los actos, contratos, hechos y operaciones del AMCO le competen a su vez a la Contraloría General de Risaralda (AMCO, 2014).

Funcionamiento y operación

En tanto, el actual régimen legal para las áreas metropolitanas que dictó el funcionamiento de las normas orgánicas se estableció con la Ley 1625 de 2013. Esta derogaba la Ley Orgánica anterior vigente desde el año 1994, que a su vez había reformado el Decreto Ley 3104 de 1979. Obedeciendo ese contexto, se observa que tener una perspectiva más amplia de la evolución normativa permite entender que el fortalecimiento institucional de aquel tipo de esquema asociativo ha sido un proceso de varias décadas. En ese marco, se han dado cambios importantes con relación a la forma de constituirse o vincular nuevos miembros; la relación tejida entre los municipios que la integran, y, principalmente, los órganos de dirección.

Asimismo, según lo estipulado por la legislación como las competencias del AMCO, se contemplan los deberes de programar, planificar y coordinar el desarrollo armónico, integrado y sustentable del territorio (AMCO, 2014). De igual modo, se proyecta racionalizar la prestación de los servicios públicos, ejecutar obras de infraestructura vial y proyectos de interés social, a la vez que se promueve y facilita la armonización de los pot de los municipios que la conforman. Además, son vitales las funciones de determinar los hechos metropolitanos¹⁵, y formular el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM) y el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial (pemot), mientras se coordinan, gestionan y adoptan políticas de vivienda, y se ejerce la autoridad de transporte público en la jurisdicción, entre otras funciones.

De igual modo, es importante tener cuenta que la Ley 1625 de 2013 faculta expresamente a las áreas metropolitanas para ejercer como autoridades de transporte público en sus jurisdicciones. Sin embargo, en el caso del AMCO, aquel manejo de la autoridad ya se estaba ejerciendo desde el 2001, por delegación expresa de los municipios que la integran. En el contexto del mencionado manejo del mando, la entidad tiene funciones de planificación, organización, control y vigilancia adentro de su jurisdicción, a la vez que se defienden las condiciones necesarias para la prestación del servicio de transporte público terrestre con sus respectivas modalidades según sus funciones con relación a los pasajeros: masiva, colectiva, mixta e individual. Dicho organismo también tiene facultades para fijar los valores correspondientes a los trámites y servicios destinados al otorgamiento de permisos de operación, habilitación, transporte escolar y sellos para los taxímetros. Además, este puede definir la capacidad transportadora máxima de las empresas de transporte colectivo encaminado a reducir la sobreoferta del parque automotor, como un compromiso definido tras la puesta en funcionamiento del Megabús, y reglamentar el proceso de desintegración física de los vehículos.

15. En el artículo 10 de la Ley 1625 de 2013, se define el *hecho metropolitano* en los siguientes términos: "Para los efectos de la presente ley, constituyen hechos metropolitanos aquellos fenómenos económicos, sociales, tecnológicos, ambientales, físicos, culturales, territoriales, políticos o administrativos, afecte o impacten simultáneamente a dos o más de los municipios que conforman el Área Metropolitana" (Congreso de Colombia, 2013).

En este punto, es fundamental señalar que, desde finales del año 2019, el AMCO asumió por delegación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) las funciones de gestor catastral. Esto significa que la entidad debe ejecutar un conjunto de operaciones técnicas y administrativas encaminadas hacia la formación, actualización, conservación y difusión catastral en las zonas rurales y urbanas situadas adentro de sus límites jurisdiccionales. Asimismo, los procedimientos que ejecute la entidad como parte del ejercicio de dicho servicio público, tendrán como referente el enfoque catastral multipropósito. En el marco de dicha actividad, se comprometen los municipios de Pereira, Dosquebradas y La Virginia, con los cuales ya se han suscrito los correspondientes convenios interadministrativos, que han permitido disponer de los recursos físicos, tecnológicos, financieros y técnicooperativos que garantizan su realización (IGAC, 2019A; IGAC, 2019B; grupo focal de funcionarios del AMCO, comunicación personal, 2020).

De igual modo, en lo atinente a los órganos de dirección y administración del AMCO, su estructura actual fue definida con la reforma de sus estatutos del año 2014. Con eso, se ajustó a los lineamientos definidos en la Ley 1625 de 2013, mediante la cual se hizo una variación importante en la composición de las juntas metropolitanas. Como cabe reseñarlo, estas corresponden a la máxima instancia de decisión en temas de planificación del desarrollo metropolitano. Es importante destacar además que en los estatutos se detalla claramente cada una de las atribuciones que le competen al AMCO en materia de planificación, servicios públicos y obras públicas, junto con el transporte, al igual que los asuntos fiscales y administrativos internos (AMCO, 2014). A su vez, la Junta Metropolitana debe sesionar de manera ordinaria por lo menos una vez trimestralmente, o de manera extraordinaria, cuando así lo estimen pertinente su presidente, el director del AMCO, o la tercera parte de sus miembros. Además, se da la posibilidad de invitar a sus reuniones a algún integrante de los consejos asesores metropolitanos, u otras personas expertas en temas específicos relacionadas con las materias que se vayan a discutir. De igual modo, para garantizar que la sesión sea válida, se requiere la asistencia de la mayoría de sus integrantes, y las decisiones se deben adoptar por mayoría absoluta de votos. A su vez, estas determinaciones son expresadas mediante los acuerdos metropolitanos, dada la prevalencia observada con relación a las disposiciones municipales que hacían referencia a los hechos metropolitanos declarados. En ese escenario, solo en los casos de

adopción del PIDM o el Plan de Inversiones, o en el contexto de aprobación de los presupuestos anuales, se requiere del voto afirmativo del presidente de la Junta Metropolitana para la aprobación.

Actualmente, la Junta Metropolitana está integrada por los alcaldes de Pereira, Dosquebradas y La Virginia, un representante del Concejo de Pereira, otro de las ONG ambientales y el viceministro de relaciones políticas, como delegado del Gobierno nacional; contexto en el que por ahora falta la designación del representante de los concejos de los municipios satélite (AMCO, 2020). Cabe señalar que el período de permanencia en la Junta de los alcaldes y concejales debe coincidir con ese al que fueron constitucionalmente seleccionados dichos delegados por elección popular. A su vez, la presidencia de la Junta le corresponde por derecho propio al alcalde del municipio núcleo; mientras tanto, la vicepresidencia es asumida por alguno de los otros dos alcaldes por períodos de un año, lo cual posibilita su rotación (AMCO, 2014).

Asimismo, la Junta Metropolitana es la encargada de nombrar al director del AMCO, que ejerce la representación legal y es el responsable de dirigir la operación administrativa de la entidad; organismo que además actúa como autoridad de transporte y expide los actos administrativos que garantizan el funcionamiento del Sistema de Gestión de Tránsito y Transporte del área metropolitana (AMCO, 2014). De igual modo, la estructura organizativa del AMCO se estructura en tres pilares fundamentales que responden a las principales áreas de competencia de la entidad: Subdirección de Transporte y Movilidad, Subdirección de Desarrollo Metropolitano y Subdirección del Catastro Metropolitano (ver anexo). En tanto, el AMCO cuenta actualmente con dos consejos metropolitanos como instancias asesoras: uno que trata los temas referentes a la preparación, formulación, evaluación y ajuste de los instrumentos de planificación, y otro encargado de los temas de transporte público.

Además, en el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM) adoptado en el año 2013 se establecieron doce *hechos metropolitanos* clasificados de acuerdo con elementos de morfogénesis, con su descripción y con su fundamentación. De esa forma, se buscó una mejor comprensión sistémica de los procesos, y posibilitar una adecuada actuación en todos los casos (AMCO, s.f.; PIDM, 2013; grupo focal de funcionarios del AMCO, comunicación personal, 2020). Asimismo, dado que dichos hechos metropolitanos deben corresponder a los objetivos estratégicos y el funcionamiento mismo del AMCO, en los últimos años se han perfeccionado

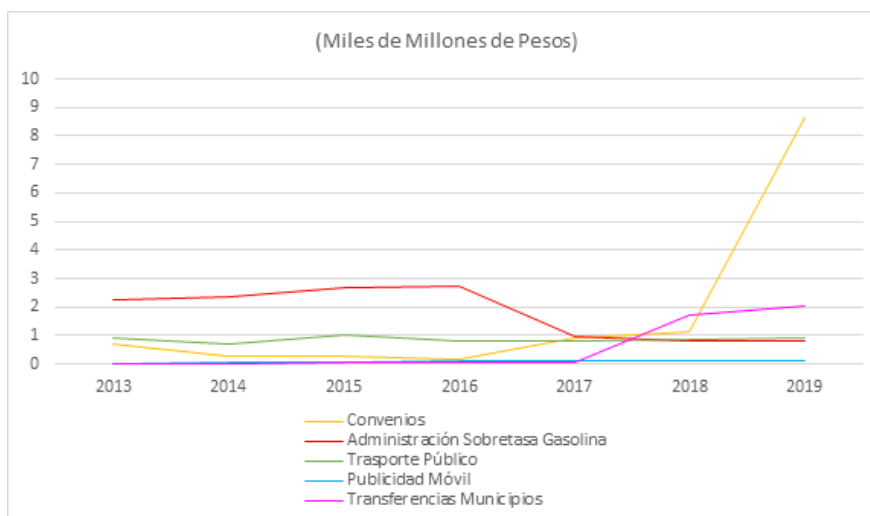
gradualmente sus líneas estratégicas en cuatro grandes grupos. Lo descrito se ha dado según sus respectivos objetivos, estrategias, planes, programas y proyectos; aspectos hacia los que se debe canalizar la inversión de recursos financieros, así como la búsqueda de cooperación y alianzas con otros actores del sector público y privado. De ese modo, la primera de estas líneas alude al *desarrollo metropolitano*, y va dirigida a posibilitar la integración del AMCO con su región de interinfluencia con el país y el mundo. En consecuencia, lo descrito se basa en sus dimensiones sociales, económicas y territoriales. Asimismo, la segunda línea estratégica se denomina de *planificación del transporte y movilidad*. Según eso, cabe destacar que atañe a uno de los componentes más importantes en estudio, dada la responsabilidad del esquema asociativo como autoridad única de transporte metropolitano. Efectivamente, dicha línea estratégica apunta a la planeación de la movilidad y la articulación de la estructura urbana mediante un sistema integrado de transporte público eficiente. En tanto, la tercera línea estratégica se enfoca en el *fortalecimiento institucional de los municipios* que integran el AMCO, con los fines de fortalecer la capacidad institucional instalada, otorgar un mejoramiento a los sistemas de información y divulgación, y dar desarrollo al talento de sus empleados y equipos de trabajo. Finalmente, la línea denominada de *gestión y control de ingresos*, apareció en el 2013 con el propósito de articular las unidades de negocio que desarrolló el AMCO para la generación de nuevos ingresos (ver anexo).

Información financiera

Las principales fuentes de ingreso del AMCO se derivan en gran medida de la celebración de convenios con entidades públicas o privadas de la región o a nivel nacional, así como con los mismos municipios de Pereira, Dosquebradas y La Virginia. Esto sucede independientemente de las transferencias aprobadas por los concejos municipales como aportes a los gastos de funcionamiento, o el porcentaje otorgado por el recaudo, la administración y el traslado del impuesto de la sobretasa a la gasolina concertado con los alcaldes. De igual modo, el cobro por autorizaciones para la operación del transporte público hace parte de sus rentas fijas, y en menor medida, los permisos implementados para la publicidad exterior móvil en los vehículos que circulan en el área metropolitana (AMCO, 2016A).

Gráfico 1.

Fuentes de ingresos del AMCO del 2013 al 2019



Fuente: Gacetas Metropolitanas (2013 al 2019) y encuesta del EAT (2020)

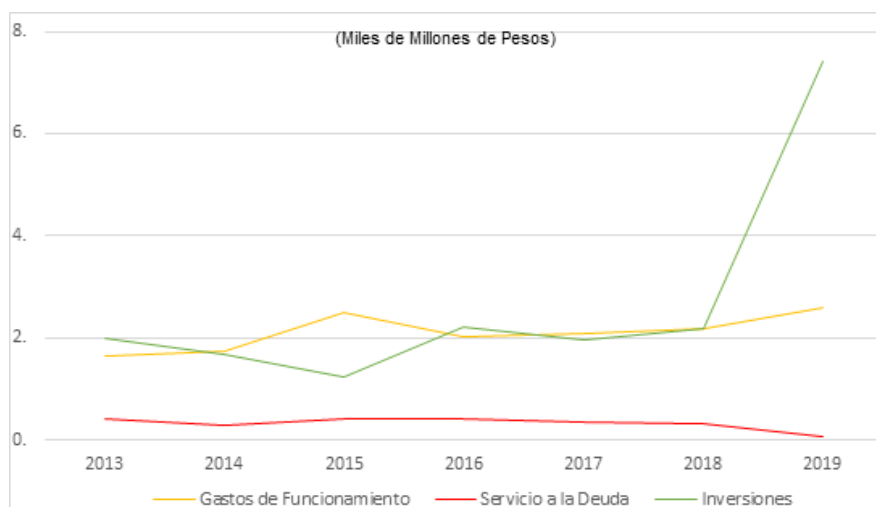
Como se puede observar en el gráfico 1, los niveles de ingresos por los servicios de transporte público y la publicidad exterior móvil se han mantenido estables entre el 2013 y 2019. Sin embargo, se evidencia una caída significativa en el rubro de administración de la sobretasa a la gasolina a partir del 2016; fenómeno explicado por la no renovación del convenio que tenía para tal efecto el Municipio de Pereira con el AMCO desde 1999 (Contraloría Municipal de Pereira, 2018). De alguna forma, dicha situación se ha visto compensada por el aumento progresivo de las transferencias de Pereira, y por una mayor gestión encaminada a concretar nuevos convenios con otras entidades como Megabús, la Carder o la Gobernación de Risaralda. Finalmente, el aumento inusitado de ese rubro durante el 2019 obedece sin lugar a dudas a la entrada en operación del Catastro Metropolitano. Esto supuso la suscripción de convenios con los tres municipios para que el AMCO pudiera garantizar su operación y administración.

A su vez, el gráfico 2 evidencia un aumento relativamente progresivo de los gastos de funcionamiento. Sin embargo, se evidencia también un alza particularmente elevada en el 2015, la cual curiosamente coincide con el año de

menores gastos de inversión. De tales fondos, dependiendo de los proyectos o programas que se estén realizando, se pueden destinar aproximadamente entre el 10 % o el 20 % a cubrir la nómina, las primas, las bonificaciones y los aportes a la seguridad social y parafiscales de la planta de personal, así como al pago de los contratistas encaminado al desarrollo administrativo y operacional del AMCO. A su vez, el resto se emplea en los gastos generales, como viáticos, materiales y suministros, o bien en aspectos como el mantenimiento de equipos, servicios públicos, impuestos, atenciones sociales y aportes a la Asociación Colombiana de Áreas Metropolitanas. Asimismo, con respecto al servicio de la deuda, es importante señalar que en los últimos años esta no ha representado más del 10 % del gasto total, y ha tendido a disminuir desde el 2016.

Gráfico 2.

Gastos e inversiones del AMCO del 2013 al 2019



Fuente: Gacetas Metropolitanas (2013 al 2019) y encuesta del EAT (2020)

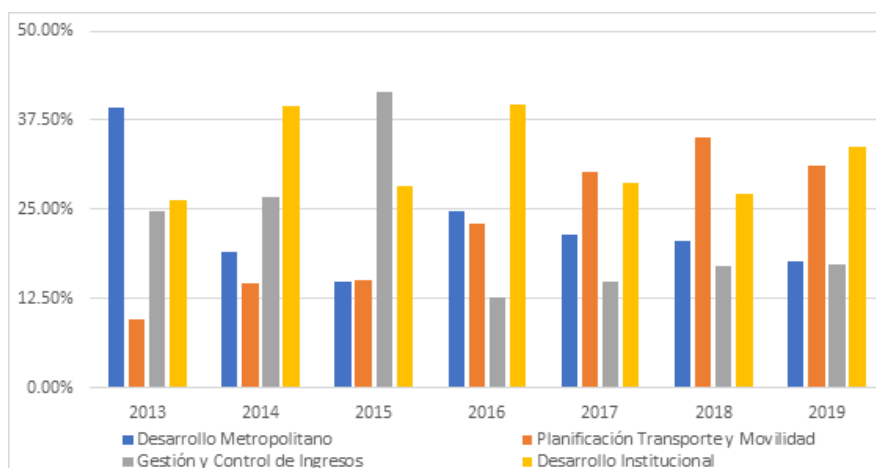
Cabe destacar que hacia el 2016 se alcanzó un relativo equilibrio entre los gastos de funcionamiento y los de inversión. Sin embargo, estos últimos dependen en gran medida de la capacidad del AMCO para concretar nuevos convenios

con los municipios u otras entidades, dado que el margen de disponibilidad de recursos propios es muy limitado. A su vez, esto puede explicar en alguna medida la variación dada en la distribución de los gastos de inversión entre el 2013 y el 2019. En ese contexto, el privilegio de una línea estratégica sobre otra no solo depende del objeto, los recursos y el tiempo estimados para la ejecución de un proyecto, sino de la voluntad política o los intereses de la coyuntura.

Asimismo, en el gráfico 3 se muestra el porcentaje de participación de cada una de las líneas estratégicas del AMCO con relación al gasto total de inversiones en el mismo período. En ese contexto, se hace evidente que el análisis no incluyó para el año 2019 los recursos destinados a la operación del catastro metropolitano; rubro que con un monto superior a los \$COP 5700 millones, representó el 57 % de los ingresos totales, y disparó más del 75 % las inversiones de ese año (ver gráficos 1 y 2). Incluso, fue necesaria la creación de una subdirección especializada en la estructura organizacional del AMCO, con un equipo de trabajo encargado del desarrollo y la administración del catastro multipropósito.

Gráfico 3.

Gastos de inversión del AMCO del 2013 al 2019



Fuente: Gacetas Metropolitanas (2013 al 2019) y encuesta del EAT (2020)

Asimismo, hecha la anterior salvedad, se observa con mayor claridad la dinámica del gasto de inversión dada entre los años 2013 y 2019. Esto corresponde por ejemplo a la disminución del porcentaje de inversión en la línea estratégica del desarrollo metropolitano. De ese modo, esta pasó del 39 % en el 2013 a menos de la mitad en el 2019, mientras se experimentaba un aumento de la línea de planificación de transporte y movilidad. En aquel periodo, esta pasó del 9 % a más del 30 %. Además, cabe destacar que la línea estratégica de fortalecimiento institucional contaba con una participación no inferior al 25 % de las inversiones, y con picos cercanos al 40 % en el 2014 y el 2016. Dichas fluctuaciones conforman un reflejo de la consolidación de la importancia de esta línea en el contexto del vínculo trazado entre los municipios y el AMCO. Lo anterior se organiza en la medida en que les permite a las entidades “mejorar sus dinámicas, consiguiendo mayores niveles de eficacia institucional y por ende mejor capacidad de respuesta misional y la confianza de la ciudadana” (AMCO, 2015) que garantiza la gobernabilidad municipal y la gestión metropolitana. En ese escenario, se pueden contemplar programas relacionados con la ejecución de convenios encaminados hacia la formulación y el desarrollo de planes, así como al apoyo a los procesos administrativos, financieros y contables de los municipios. De igual modo, se obra con miras al mejoramiento de las capacidades del talento humano y el bienestar social de los funcionarios, o el desarrollo de sistemas de información y divulgación metropolitanos.

Con respecto a la línea estratégica denominada de *gestión y control de ingresos*, es importante tener en cuenta que se incluyen como gastos de inversión los convenios, la contratación de personal de apoyo, y todos los gastos logísticos necesarios para la operación de sus unidades de negocio. En ese sentido, estos aspectos se relacionan principalmente con la administración de la sobretasa a la gasolina y la publicidad exterior móvil. Además, cabe recordar que dicha línea se estructuró precisamente luego del 2013. En dicho contexto, estuvo jalonada en parte por el éxito que tenía desde el 2008 el *modelo de control AMCO y sus nueve estrategias*. Como lo refleja en el gráfico 3, este tuvo un franco crecimiento hasta el año 2015; momento en el que alcanzó su punto máximo, con el 41 % de las inversiones totales, para experimentar luego una caída. En ese momento, esta lo llevó por debajo del 20 % de la participación.

A modo de conclusión de este subcapítulo, es importante señalar que el presente análisis financiero se basó en los datos proporcionados por los presupuestos publicados en las gacetas del AMCO entre el 2004 y el 2020. Asimismo, se sustentó en la información suministrada en la encuesta EAT. De igual modo, solo se tomaron en cuenta las cifras a partir de 2013. Aquello obedeció a que el PIDM aprobado ese año supuso modificaciones en los rubros presupuestales de inversión, en correspondencias con la redefinición de las nuevas líneas estratégicas. Además, en los cálculos se prescindió del rubro de la sobretasa a la gasolina, pues dicho ingreso se le transfiere a cada municipio de acuerdo con lo recaudado, y el AMCO solo recibe el porcentaje correspondiente a los servicios de administración. Aunque los datos no son completos para todos los años, se puede estimar un presupuesto anual de \$COP 4182 millones en promedio, oscilando entre los \$COP 3692 (2014) y los \$COP 4651 (2016) en dicho lapso.

Relaciones intergubernamentales

Con el Gobierno nacional

En este contexto, las relaciones del AMCO con el Gobierno nacional se remontan a mediados de la década de 1970. De ese momento datan los mismos orígenes de la puesta en funcionamiento de las áreas metropolitanas en todo el país. Desde entonces, el DNP fue uno de sus aliados más importantes desde el punto de vista técnico, financiero y legal, particularmente con temas concernientes a la planificación. Asimismo, en la medida en que las áreas metropolitanas se consolidaron institucionalmente en los territorios, y asumieron nuevas responsabilidades delegadas por los municipios, se hizo necesario que el AMCO entablara vínculos con los ministerios o entidades del nivel nacional. Con ellos se llegó incluso a establecer alianzas estratégicas, encaminadas hacia el desarrollo de programas o proyectos de impacto metropolitano y regional.

Es importante tener en cuenta que de cierta forma dicha relación la media la capacidad del AMCO para gestionar ante las agencias del Estado el apoyo técnico o financiero encaminado al desarrollo de proyectos puntuales que respondan a sus objetivos estratégicos. De igual modo, esto corresponde al acompañamiento

o la cooperación destinados a proyectos y programas de interés común. En ese sentido, los convenios interinstitucionales se han convertido en un instrumento fundamental para dichas relaciones, ofreciendo un marco formal el cual define los objetivos, los aportes —técnicos, humanos y financieros— y las responsabilidades de cada uno de los actores involucrados.

En este contexto, un caso paradigmático ha sido la alianza hecha con Ecopetrol desde el 2004 para contrarrestar el hurto y comercio ilegal de combustibles en la zona de influencia de los poliductos que atraviesan la región (Línea 6: Trayecto Salgar-Cartago y Línea 10: Trayecto Medellín-Cartago)¹⁶ (AMCO, 2004A; AMCO, 2004B; AMCO, 2006B). Además de ocasionar pérdidas en la infraestructura física, con sus respectivas consecuencias ambientales y riesgos para las personas, esta situación también representaba una disminución de impuestos, especialmente el de la sobretasa a la gasolina que recaudaba el AMCO por delegación de los municipios años atrás¹⁷. Como desarrollo de la estrategia expuesta, se suscribió en el 2008 un importante convenio de cofinanciación interadministrativo, el cual se prorrogaría por lo menos hasta el año 2011. Este permitió perfeccionar un modelo de control y vigilancia para la cadena de distribución y comercialización de los hidrocarburos, que se denominó *Modelo de control AMCO y sus nueve estrategias*. De ese modo, dicho modelo sirve de ejemplo para otros esquemas asociativos similares, dedicados a cómo generar ingresos aprovechando la experiencia acumulada en el ejercicio de sus propias actividades. Consecuentemente, los beneficios de esta alianza estratégica con Ecopetrol se desarrollan con más detalle en la sección 3 de este documento. En ella, también se abordan otros grandes proyectos de infraestructura y desarrollo territorial. Dadas sus características,

16. La zona de influencia de los poliductos comprende los municipios de Pereira, Dosquebradas, La Virginia, Santa Rosa de Cabal, Marsella y Cartago (AMCO, s.f.).

17. El impuesto a la sobretasa a la gasolina motor extra y corriente se convirtió en una renta municipal con la Ley 488 de 1998 (Congreso de Colombia), aunque desde 1989 ya se había contemplado como una fuente para la financiación de los Sistemas de Transporte Masivo. En 1999, se suscribió un Convenio Interadministrativo en el cual los municipios de Pereira, Dosquebradas y La Virginia dejan a cargo del AMCO el recaudo y la administración de este impuesto. Aquella nueva responsabilidad impuso la necesidad de crear una coordinación en la estructura organizacional del AMCO de dedicación exclusiva; efecto que, además de las tareas administrativas, suponía la ejecución de actividades operativas para el control de la comercialización del combustible adentro de su jurisdicción.

estos ofrecen elementos idóneos para entender desde una perspectiva más puntual y operativa las relaciones que el AMCO ha entablado con otras entidades del orden nacional.

Ante otros campos de acción del AMCO, cabe destacar el convenio interinstitucional que se firmó con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (mvct) en el año 2012. Efectivamente, este permitió la estructuración de un modelo de ocupación territorial subregional, el cual involucró a doce municipios pertenecientes a los departamentos de Risaralda, Caldas y Valle del Cauca, que conforman el Comité de Integración Territorial del Centro Occidente (CITCO); estamento promovido, gestado y coordinado por el propio AMCO desde el 2008¹⁸. En este contexto, el AMCO contribuyó a la formulación y radicación de proyectos para el programa Puntos Vive Digital (2012-2018) del Ministerio de las tic, para el acceso comunitario a la internet en las cabeceras municipales; y a su vez, ejecutó la gestión requerida para la financiación de cuatro investigaciones regionales por medio del programa de Jóvenes Investigadores de Colciencias (AMCO, 2016B). Asimismo, es importante agregar que como un complemento de dicho ejercicio de planeación prospectiva fue reformulado el PIDM (2013), esquema que postuló conceptos como los de *región metropolitana* o *sistema urbano-regional*, para otorgar una visión considerablemente más amplia e integradora del territorio (AMCO, 2013).

Para concluir el tema, es esencial recordar el hecho de que precisamente dentro de las novedades que trajo consigo la Ley 1625 de 2013 en la gobernanza de las áreas metropolitanas, se involucró la inclusión de un delegado del Gobierno nacional. Este contaba con voz, pero carecía de voto, a la vez que era miembro permanente de las Juntas Metropolitanas. Consecuentemente, es claro que con dicha inclusión se buscaba dar lugar a un canal de comunicación más directo y expedito con las entidades nacionales. Sin embargo, como su presencia no es determinante para la conformación del quórum, ni mucho menos en la toma de decisiones, podría ser importante precisar el alcance de su participación, y así evitar que dicha delegación se reduzca a una formalidad legal, que le aporta poco al desarrollo de una instancia tan importante como la Junta Metropolitana (grupo focal de funcionarios del AMCO, comunicación personal, 2020).

18. Ver documento del DNP.

Con el Gobierno departamental

En tanto, el rol tutelar que desempeñaron los gobiernos departamentales durante los primeros años de funcionamiento de las áreas metropolitanas fue incuestionable y necesario. Sin embargo, se debe señalar que dicha injerencia disminuyó gradualmente en la medida en que el proceso de descentralización política y administrativa se ha hecho más profundo. Este les otorgó cada vez mayor relevancia a los municipios, lo cual ocasionó cambios sustanciales en la relación entablada entre los departamentos y aquel tipo de esquemas asociativos. Lo descrito resulta claro al momento de considerar la creación del AMCO. En ese sentido, más que considerar el aval formal de los concejos municipales, es fundamental señalar que solo fue posible que este entrara a funcionar plenamente en 1983, gracias a los recursos económicos del departamento. En ese sentido, el apoyo de la Gobernación de Risaralda fue fundamental en la década de 1980. Asimismo, es relevante observar la variedad de proyectos de alcance metropolitano planteados por el departamento en su momento. Estos iban desde la constitución de una empresa para la prestación de los servicios públicos o de construcciones escolares, hasta la puesta en marcha de corporaciones de recreación. Incluso se habló de un cementerio metropolitano. Con todo, muchos de dichos proyectos quedaron en estudios previos, y nunca se ejecutaron.

Es cierto que con la Ley 1625 de 2013 desapareció la representación departamental en las Juntas Metropolitanas. No obstante, eso ocasionó cierto desasosiego, teniendo en cuenta su presencia formal por más de treinta años en dichas instancias decisorias. Esto debe entenderse precisamente como el resultado de un largo proceso de desarrollo y madurez institucional de las áreas metropolitanas. En tal contexto, el caso del AMCO no es la excepción, dado que esta determinación se percibió como una ruptura impuesta por la legislación nacional, máxime si se tiene en cuenta que dicha representación era encabezada por el mismo gobernador de Risaralda (grupo focal de funcionarios del AMCO, comunicación personal, 2020). Sin embargo, no puede desconocerse que antes de la expedición de la mencionada ley ya se percibía un cambio sustancial en sus relaciones. De tal modo, se percibe la evolución de un enfoque subsidiario al de aliados, o *socios institucionales*. Se trata de un proceso encaminado hacia la ejecución de programas o proyectos de interés común, en el que el AMCO ha

sabido desempeñar muy bien su función de coordinación para la ejecución de proyectos de interés departamental.

Efectivamente, se pueden encontrar ejemplos de ese nuevo enfoque en los convenios suscritos en 2010 y 2011. En ese momento, el AMCO contaba con una unidad de negocios muy estructurada alrededor de su denominado *modelo de gestión y control a los ingresos*, el cual estaba relacionado con el impuesto de la sobretasa a la gasolina, que ya venía mostrando buenos resultados fuera de sus fronteras jurisdiccionales. Consecuentemente, el AMCO le permitió al modelo ofrecer sus servicios a la Gobernación, para implementarlo en todo el departamento. A lo anterior se agregaría luego la asesoría en temas de transporte y movilidad, así como en materia de gestión territorial, temas en los cuales el AMCO también tenía una amplia experiencia. Además, con relación a otras instancias departamentales como la Comisión Regional de Competitividad de Risaralda (crcr) o el Consejo Departamental de Ciencia, Tecnología e Innovación (codecti), es importante destacar que la participación del AMCO ha sido clave para su fortalecimiento y posicionamiento a nivel nacional; proceso que se puede observar con claridad en el primer caso. Asimismo, el crcr fue institucionalizado por la Gobernación a instancias del AMCO en el 2007; proceso que tuvo el objetivo de articular, gestionar y coordinar las políticas de desarrollo productivo y competitividad en el departamento, de forma que el papel del AMCO ha sido clave en su funcionamiento por lo menos en la última década (Comisión Regional de Competitividad de Risaralda, 2007).

Sin lugar a dudas, el peso demográfico y económico que ejercen Pereira y Dosquebradas en el desarrollo de Risaralda es fundamental. En ese sentido, los vínculos dados entre el AMCO y el departamento van más allá de las formas legales. Consecuentemente, antes de pensar en rupturas, es indispensable afianzar los canales de comunicación y cooperación institucional. Con ello, se busca hacer frente a proyectos comunes relacionados con los servicios públicos, la gestión y prevención del riesgo, la protección y conservación de los recursos naturales, y el desarrollo de programas de vivienda de interés social. Asimismo, se contemplan programas que impacten la región en materia de desarrollo y fortalecimiento económico.

Por último, cabe recordar el caso de la Ley 128 de 1994, la cual refrendará la Ley 1625 de 2013. Con tal marco legal, quedó abierta la posibilidad de que un área metropolitana pudiera estar conformada por municipios que perte-

nezcan a diferentes departamentos. De ese modo, desde la dirección del AMCO se iniciaron gestiones que alcanzaron en su momento notables avances para el ingreso de Cartago, un municipio del norte del departamento de Valle del Cauca, y de Chinchiná, en el sur del de Caldas. Si bien es cierto que la decisión depende de las autoridades de cada municipio y la voluntad popular, ninguno ha prosperado. Esto obedece a que en última instancia afloraron problemas regionales de vieja data que enfrentaron los intereses políticos de las gobernaciones, las cuales bloquearon en su momento cualquier intento en ese sentido.

Con otros actores

A su vez, la trayectoria y variedad de actividades desarrolladas por el AMCO, las cuales le han valido su reconocimiento como protagonista en el ámbito regional, han permitido que la institución entable relaciones con diferentes entidades del sector público y privado. Una de ellas ha sido indiscutiblemente la Corporación Autónoma Regional de Risaralda (carder), con la que sostiene vínculos desde el año de 1983 (Convenio carder-Alcaldía de Pereira, 1983). Con el tiempo, esta relación se afianzará. De ese modo, aun cuando el AMCO no es una autoridad ambiental, ha podido liderar procesos encaminados hacia un mayor equilibrio entre la ciudad y su entorno natural —en el marco del *Hecho Metropolitano*—, con el acompañamiento de la carder. Sin embargo, dichos procesos también se relacionan con temas de ordenamiento territorial, mitigación del riesgo, fortalecimiento del tejido social, y mejoramiento de la calidad de vida de la población. En tanto, el abordaje de problemas tan complejos ha supuesto trabajar de la mano con universidades y organizaciones sociales las cuales han enriquecido los análisis, a la vez que ha permitido plantear de manera conjunta valiosas propuestas de intervenciones urbanas.

Es relevante señalar que uno de los procesos liderados por el AMCO tiene que ver con la formulación en el año 2012 del estudio técnico *Operaciones Urbanas Integrales Tramos Urbanos Ríos Otún y Consota* (AMCO, 2012). En este, se coordinó un equipo multidisciplinar el cual involucró a la carder, la Universidad Tecnológica de Pereira, la Universidad Católica y el Comité que Educación Ambiental. Asimismo, se involucraron funcionarios de las secretarías de Planeación y Gestión Inmobiliaria, tanto del municipio de Pereira como de Dosquebradas. Lamentablemente, aquel

trabajo que planteó el diseño de los perfiles arquitectónicos para el desarrollo de futuros proyectos de intervención socioambiental en cada trayecto de los dos ríos, parece haber quedado refundido en el banco de proyectos del AMCO, a la espera de los recursos y la voluntad política necesarios para sacarlos adelante. De igual modo, otro de los proyectos en los que las entidades vienen trabajando en conjunto con la carder tiene que ver con la recuperación y apropiación social del Cerro Canceles, ubicado al oriente del casco urbano de Pereira; territorio que tiene una importancia estratégica como reserva natural del área metropolitana. En ese sentido, durante el año 2019 se suscribió un convenio interinstitucional en el que también participó el Sistema Universitario del Eje Cafetero (sueje), con el propósito de formular un plan de manejo de la zona que permita crear un corredor de conectividad natural entre los ríos Otún y Consota, aprovechando los atributos del paisaje, así como los valores históricos y culturales de la zona (carder, 2019).

Con respecto a las entidades privadas, cabe destacar las relaciones permanentes que el AMCO ha mantenido con las Cámaras de Comercio de los municipios de Pereira y Dosquebradas. Esto cobra relevancia ante todo en lo atinente al desarrollo de actividades relacionadas con programas o proyectos de fortalecimiento económico y competitivo de sus municipios, los cuales involucran talleres, conferencias o jornadas de capacitación. En ese sentido, no es extraño el apoyo recíproco a programas institucionales que anualmente organiza una u otra entidad, como por ejemplo *Expocamello*: una plataforma de desarrollo empresarial promovida por la Cámara de Comercio de Pereira, o la Semana de Movilidad Vial que organiza el AMCO.

Por último, debe destacarse la colaboración que el AMCO le ha dado a la RAP del Eje Cafetero, que comenzó a operar oficialmente como esquema asociativo territorial el 5 de julio de 2018, e integra a los departamentos de Caldas, Quindío y Risaralda. De tal modo, esta reúne en total a 53 municipios, incluidos los del Área Metropolitana de Centro Occidente. En ese marco, durante el último año se han explorado posibles acciones conjuntas, de forma que en el 2020 se llegó a plantear el tema del catastro multipropósito como un primer ejercicio de integración regional. Con ello, se buscó aprovechar las funciones de gestor catastral que el IGAC le delegó al AMCO en octubre de 2019. Ante ese nuevo desafío, no cabe duda alguna de que la experiencia institucional y la capacidad de gestión del AMCO será un aporte fundamental a la generación de nuevos mecanismos de cooperación en temas de interés regional.

Análisis de Asociatividad en el Área Metropolitana de Centro Occidente

A su vez, el análisis de la asociatividad permite identificar los *beneficios/ventajas* ante los *desafíos/costos* que ha presentado el AMCO en su actividad como esquema asociativo territorial en casi cuarenta años de existencia. Con el fin de cumplir ese propósito, se han elegido algunos de los proyectos que ha impulsado y facilitan la ilustración de ambos aspectos.

Ante los beneficios expuestos, se destaca la importancia de los esquemas asociativos como gestores, interlocutores y entidades de coordinación idóneos para tramitar recursos encaminados hacia la financiación de macroproyectos o programas de escala local —puente Bernardo Arango: La Virginia - Caimalito—, regional —Sistema de Transporte Masivo Megabús o el Modelo de Control de Hidrocarburos— o nacional —viaducto César Gaviria Trujillo—. En ese marco, se ha evidenciado que los mayores beneficiados de la acción colectiva son los municipios más pequeños. De igual forma, el mayor provecho común se ha derivado de que los escenarios de encuentro y diálogo han posibilitado consensos ante el territorio común. Asimismo, han permitido concretar obras civiles de gran utilidad cuya ejecución no hubiera sido posible sin dicha cooperación.

Con respecto a los desafíos que ha encarado durante su historia, el AMCO ha tenido que superar diferentes etapas en su historia, la política local, las barreras a la cooperación, y, ante todo, las limitaciones de tipo financiero, las cuales han sido esenciales en ello. Asimismo, el esfuerzo que ha involucrado la integración de nuevos miembros, sobre todo de aquellos que pertenecen a otros departamentos, ha sido uno de los principales retos que han otorgado aprendizajes. Además, estos han dado pie a la consolidación de una estructura que cuenta con legitimidad en el territorio como autoridad única de transporte metropolitano y asesora en los procesos de planeación del ordenamiento territorial de los municipios de Pereira, La Virginia y Dosquebradas, a pesar de las dificultades observadas.

De igual modo, el análisis del caso de estudio se desarrolla en la tercera sección. Efectivamente, se presentan por un lado los beneficios destinados a los municipios que la integran. En particular, se alude a cuanto atañe al fortalecimiento institucional, la generación de canales de diálogo para la cooperación, y la ejecución de obras de interés metropolitano. Asimismo, se da cuenta por otro lado de los desafíos —administrativos, institucionales, políticos y financieros— que ha debido enfrentar el AMCO, al igual que el modo como han podido vencer las barreras y retos de la acción colectiva. Finalmente, la cuarta sección plantea una serie de recomendaciones que aportan elementos analíticos a la reflexión en torno a la pertinencia de este tipo de esquemas asociativos, así como acerca del rol que desempeña el Gobierno nacional. Consecuentemente, se aprovecha la experiencia de las áreas metropolitanas, para apoyar técnica y financieramente el desarrollo de proyectos regionales.

Beneficios y ventajas de la asociatividad

Indicadores

Al proponer una metodología idónea para aproximarnos al caso acorde con una perspectiva de análisis *costo-beneficio*, se evidenció una dificultad para delimitar, acotar y medir monetariamente todas las acciones del AMCO. Efectivamente, en este punto se propone un análisis basado en tres enfoques. Por un lado, se adelanta un análisis comparativo entre los municipios que componen el esquema y otros municipios del departamento, con el fin de identificar diferencias a lo largo del tiempo que puedan ser abordadas por el AMCO. Luego, se hace una aproximación a los costos y beneficios de proyectos particulares que pueden enmarcarse en la operación del EAT. Finalmente, se adelanta un análisis de la intensidad de la asociación por medio de un *índice de asociatividad*.

En el marco del estudio, se parte de un trabajo comparativo de todo el AMCO con los otros municipios del departamento que no lo conforman. A continuación, se hace una versión del estudio que excluye a Pereira —capital departamental—, pues presenta unas características que lo diferencian de todos los demás municipios. Aquella segunda versión nos permite aproximarnos a su impacto en los municipios satélites¹⁹.

Dado que el AMCO se consolidó en la década de 1980, no se ha podido acceder a información en torno a la evolución de los indicadores tras su creación. De igual modo, dicha situación impide comparar a los municipios de control con los estudiados antes del tratamiento, para evaluar si son un buen contrafactual. Sin embargo, no esperábamos que el impacto del EAT se diera de golpe con su creación, sino que este sucedió paulatinamente, según la medida en que se implementaron proyectos de inversión, y distintas actividades.

Las variables consideradas en el análisis atañen a diferentes dimensiones. Con el objetivo de observar las diferencias dadas en cuanto a resultados de desarrollo de los municipios, se consideran cuatro indicadores de resultados de bienestar poblacional y económico. A saber, la proporción de personas con

19. Es particularmente relevante ver el caso del municipio de Santa Rosa, por ejemplo, dado que es una población la cual estuvo a punto de entrar al AMCO. Sin embargo, por razones políticas, nunca lo hizo. Esto ocasiona que quizás sea un buen grupo de control para los dos municipios satélites de Dosquebradas y La Virginia.

necesidades básicas insatisfechas (NBI) en los municipios; el valor agregado a la producción —el Producto Interno Bruto (PIB)— por habitante; los resultados promedio alcanzados en la Prueba Saber 11, como indicador de la calidad de la educación; y, por último, la tasa de mortalidad infantil. Este constituye un indicador de bienestar poblacional que refleja mejoras en varios servicios públicos, como salud, nutrición y pobreza. En efecto, es más difícil afectar dicho aspecto a corto plazo.

Adicionalmente, se evaluó la evolución de algunos indicadores de resultados intermedios. Lo anterior corresponde a la cobertura de aseo y de acueducto, así como a dos indicadores de desempeño municipal. Cabe señalar que las coberturas de servicios son resultados intermedios los cuales pueden ser afectados de forma más directa por los EAT. Mientras tanto, el desempeño fiscal y municipal reflejan las prácticas gubernamentales que también pueden resultar afectadas directamente por los aprendizajes de pertenecer al EAT. En ese escenario, es más probable que los EAT afecten estos resultados intermedios en el corto plazo, con relación a los de largo plazo.

Consecuentemente, la revisión de estas variables pone en evidencia un momento de la evolución de los indicadores de los municipios asociados comparados con los municipios aledaños. Con ello, se busca comprender si demuestran patrones distintos, y si algunos de dichos cambios corresponden, o están correlacionados, con actividades desarrolladas por el AMCO. Además, aunque lo anterior no corresponde a una evidencia causal, sí expresa el impacto del EAT sobre determinados indicadores de interés.

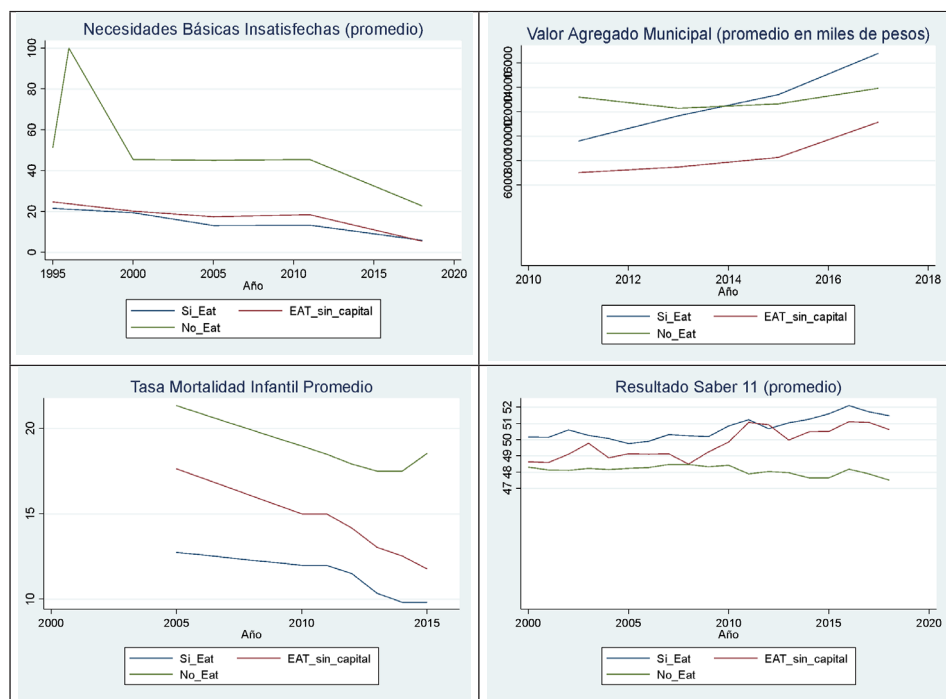
De ese modo, el gráfico 1 compara las unidades revisadas a lo largo del tiempo y los indicadores relacionados con el nivel de desarrollo. Cabe reseñar que en términos del *desarrollo social* la incidencia de las necesidades básicas insatisfechas ha sido baja para los municipios pertenecientes al AMCO a lo largo del tiempo. Efectivamente, dicho aspecto ha tenido resultados del 10 % hacia el 2018. Sin embargo, los municipios que no pertenecen al EAT tienen una incidencia más alta para todo el periodo considerado.

Asimismo, el desarrollo económico es medido a partir del valor agregado al PIB departamental que tienen los municipios. En ese sentido, se evidencian cambios relevantes a lo largo de la última década. Cabe señalar que el valor agregado municipal del AMCO ha crecido a lo largo de la década a comparación de municipios que no pertenecen a él. Aquello supone un cierre de las brechas

de valor agregado entre los municipios del EAT —con excepción de Pereira—, y los demás municipios del departamento.

Gráfico 1.

Indicadores de desarrollo de largo plazo de los municipios del esquema, otros municipios del departamento y municipios del esquema sin Pereira



Fuente: elaboración propia con base en el Panel Municipal del CEDE de la Universidad de los Andes e Información de Indicador de Importancia Económica Municipal del DANE

* Nota: No es posible marcar el año de creación del esquema.

A su vez, se evidencian diferencias entre las *tasas de mortalidad infantil* de los tres grupos; sin embargo, todas cuentan con tendencias relativamente paralelas y decrecientes (gráfico 2). En ese sentido, es importante destacar que los

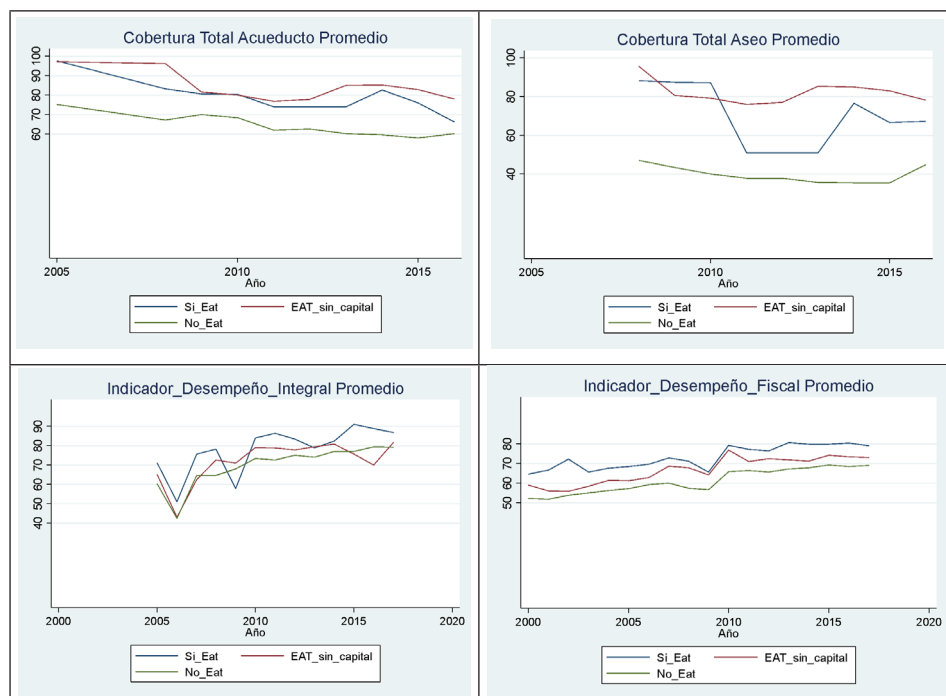
municipios satélites tienen una tasa de mortalidad infantil menor que la tasa promedio para el resto de los municipios, aunque no sea tan baja como Pereira. Se observa además una divergencia en las tendencias de esta tasa alrededor del 2012. Aquello podría relacionarse además con actividades del AMCO. No obstante, sería necesario estudiar aquello con base en información específica de las acciones del caso.

Cabe aludir además al caso de los resultados en la prueba Saber 11 de los estudiantes de los municipios, que otorga una aproximación a la calidad de la educación, y otras variables sociales. En ese sentido, se observan tendencias similares a lo largo del tiempo. Además, los municipios asociados presentan nuevamente un mejor resultado en términos de calidad; brecha que ha aumentado gradualmente tras el año 2010.

Asimismo, en términos de *cobertura de servicios públicos* se evidencia una menor cobertura de acueducto para los municipios que no hacen parte del esquema. Sin embargo, estos cuentan con tendencias relativamente paralelas. En ese sentido, se observa una caída en cobertura fuerte en Pereira, pero esta es menor en los otros dos municipios. Por otro lado, se evidencia un comportamiento extraño en el índice de cobertura de aseo. Dicho indicador parece tener un choque en el 2010, el cual afecta principalmente a Pereira. Lo anterior evidencia que las diferencias en las tendencias de los demás municipios con y sin EAT —excluyendo a Pereira— se mantienen relativamente paralelas. En ese sentido, se percibe un leve cierre de brechas, lo cual supone que los municipios no asociados mejoraron su cobertura con respecto a los del EAT. Con todo, el expuesto no es un cambio significativo.

Gráfico 2.

Indicadores intermedios de desempeño de los municipios del esquema y otros municipios del departamento*



Fuente: elaboración propia con base en el Panel Municipal del CEDE de la Universidad de los Andes

*Nota: No es posible marcar el año de creación del Esquema (1981) dada su antigüedad

A su vez, en términos de *desempeño municipal*, se observa que los indicadores tienen un comportamiento similar para los tres grupos a lo largo del tiempo (gráfico 3). Particularmente, es mejor el desempeño del esquema como un todo que considera a Pereira. Además, en el caso de AMCO tampoco parece haber evidencia clara de un impacto sostenido de la conformación del EAT. Específicamente, esto abarca por lo menos la evolución de dichos indicadores a comparación de los demás municipios de Risaralda.

Asimismo, a pesar de la ausencia de evidencia atenuante al modo como estos indicadores evolucionaron antes de la creación del EAT, no se observan grandes divergencias entre los indicadores en los periodos con disponibilidad de datos²⁰. En ese contexto, estimar el beneficio del EAT mediante esta metodología supone ampliar el rango de indicadores y el panel de datos. Con lo anterior, se podría lograr una mejor correspondencia entre las actividades del EAT y los indicadores de resultados, a la vez que se observan las tendencias paralelas previas a la implementación del EAT.

Fortalecimiento institucional y desarrollo territorial

En este contexto, el AMCO ha representado beneficios en materia de cooperación y capacidad de gestión para los municipios que se han inscrito a él. Eso significa que dicha entidad ha posibilitado la asistencia al desarrollo territorial, y apoyo a la capacidad organizacional para la ejecución de proyectos. De hecho, buena parte de su evolución y fortalecimiento institucional ha dependido de los propios proyectos. Asimismo, valiéndose de la Ley 1625 de 2013 (Senado de la República, 2013) , el AMCO ha propendido por la armonización de los pot de los municipios integrados a él. En consecuencia, lo expuesto no solo ha otorgado beneficios atenuantes al desarrollo territorial metropolitano, sino además lo que atañe al fortalecimiento de la capacidad organizacional de los municipios satélite. Con esto, ha permitido mejoras en su planeación, y en la ejecución de proyectos.

Adicionalmente, Pereira ha facilitado como municipio núcleo su capacidad instalada, así como sus recursos, encaminados hacia la gestión y promoción de proyectos que probablemente no hubieran prosperado de manera particular. Lo anterior también resultó cierto en los primeros años de funcionamiento del AMCO; momento en el que la estructura operativa de la entidad era muy limi-

20. Esto implica cuatro posibles conclusiones: i) hay cambios en estos indicadores en periodos previos a nuestros datos, lo cual implicaría el éxito del EAT, pero no que a partir de cierto punto se estabilizan; ii) el grupo de control no es un buen grupo de control, ya que no podemos establecer tendencias paralelas antes; iii) simplemente, no hay impacto en estos indicadores de participar en el EAT; o iv) no tenemos los indicadores apropiados para medir el impacto, ya que la mayoría de logros del EAT se han dado en temas de transporte y recaudo de la sobretasa de gasolina.

tada, y dependía en gran medida de los recursos económicos de la gobernación de Risaralda, o del apoyo logístico y de personal técnico proporcionados por la alcaldía de Pereira²¹.

Como se ha expuesto, las posibilidades de cooperación abiertas gracias a la existencia del AMCO, han significado un beneficio, especialmente para los municipios más pequeños. Consecuentemente, el descrito ha sido un factor de atracción ejercido por el AMCO en su entorno. Asimismo, cabe destacar que no se han concretado nuevos miembros. Sin embargo, municipios pequeños como Balboa (Risaralda) y Ulloa (Valle del Cauca) ha mostrado un interés claro en el proceso. De modo similar, se ha evidenciado disposición incluso en municipios medianos como Chinchiná (Caldas), visto que alcanzaron etapas avanzadas en la concreción de la integración al AMCO.

Cabe aludir además al caso de un municipio de cuarta categoría como La Virginia. En el caso de tal circunscripción, pertenecer al AMCO le ha permitido contar con una estructura institucional sólida para la formulación y ejecución de proyectos de interés local. De igual modo, ha obtenido beneficios en materia de transporte y movilidad, así como asesoría y acompañamiento en el fortalecimiento institucional. Cabe señalar que se pueden observar ejemplos concretos de ello con el apoyo en la formulación del pot; los operativos de fiscalización y control en las estaciones de servicio —emprendidos con el objetivo de verificar la calidad y medida de los combustibles vendidos a los usuarios—, o el acompañamiento al Terminal Satélite Multimodal planteado por el municipio, el cual se encuentra en fase de estudios por parte de la Junta Metropolitana (grupo focal de funcionarios del AMCO, comunicación personal, 2020).

Como evidencia de lo anterior, es plausible detenerse en el proyecto de rehabilitación y mantenimiento del puente Bernardo Arango. Se trata de un procedimiento que no se hubiera podido ejecutar sin apoyo técnico, organizacional y de gestión del AMCO. Cabe señalar que este puente es una estructura metálica con una longitud de 310 metros que atraviesa el río Cauca, de modo que conecta al corregimiento de Caimalito (Pereira) con el municipio de La

21. En 1984, cuando el alcalde de Pereira le encomendó al entonces secretario ejecutivo del área metropolitana de Pereira-Dosquebradas la coordinación de un estudio vial, fue necesario al mismo tiempo comisionar su realización a varios funcionarios adscritos al Departamento Administrativo de Planeación Municipal (AHMP, 1984).

Virginia. Dicho almacén se construyó entre el 1926 y el 1928 como parte de la infraestructura ferroviaria que en su momento fue vital para el desarrollo económico de la región. En 1976, cuando dejó de funcionar la estación del ferrocarril de La Virginia, se organizaron numerosos asentamientos informales en los márgenes del río, alrededor del puente, y sobre la banca del ferrocarril. Estos estaban compuestos por personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Dichos pobladores se situaron en dichos terrenos, aunque eso significaba un riesgo, dado el notable deterioro del área. Incluso, se llegaron a registrar hechos fatales.

A lo largo del año 2003, se contempló la recuperación y el mantenimiento del puente dentro de los proyectos del Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de La Virginia; asimismo, se buscó gestionar ante el Invías su declaratoria como un bien de interés cultural (Alcaldía Municipal de La Virginia, 2003). Sin embargo, un proyecto de esas características sobrepasaba la capacidad financiera y de gestión de un municipio como La Virginia; en efecto, este retrasaba el avance del proyecto prácticamente cinco años, hasta que en el 2008 intervino el AMCO, para brindar su apoyo técnico. En efecto, comprometió los recursos destinados a la contratación de los estudios técnicos previos de diseño y presupuestales para la rehabilitación estructural, así como su socialización con las comunidades aledañas en cada lado del puente (AMCO, 2008A; AMCO, 2008B).

Según ese escenario, tras un estudio ejecutado a solicitud de la Junta Metropolitana del AMCO, se determinó que el puente estaba en inminente riesgo de colapso. Por tal razón, en el 2009 se procedió a apoyar a La Virginia en las gestiones pertinentes ante el Ministerio de Transporte. Estas permitieron la obtención de \$COP 300 millones por medio del Invías, para ejecutar trabajos de mantenimiento preventivo durante el año 2010. Asimismo, la rehabilitación completa de la estructura se llevó a cabo entre el 2014 y el 2015, a la vez que requirió una inversión de \$COP 3000 millones. En tal escenario, la ejecución del proyecto tendría un impacto positivo en las comunidades aledañas al puente; especialmente, la población vulnerable del corregimiento de Caimalito, la cual se conectó de manera segura con La Virginia. De igual forma, lo anterior significó acceso a los servicios básicos que dicho municipio le puede prestar de manera más inmediata, pues Caimalito se sitúa a más de 30 km del casco urbano de Pereira. En este punto, es importante destacar que

para el 2014 cerca de 400 estudiantes de Caimalito debían atravesar el puente para asistir a clases en La Virginia (Gobernación de Risaralda, 2014). Además, la rehabilitación del puente ha significado una oportunidad para La Virginia en materia de desarrollo turístico, pues se planea utilizar este entorno para proyectar actividades acuáticas mediante la construcción de un malecón y un muelle sobre el río Cauca.

Es además importante abordar una valoración de los costos y beneficios otorgados por el proyecto de rehabilitación del puente Bernardo Arango. En ese sentido, con relación a lo atinente a los costos del proceso, cabe señalar que no hubo una inversión directa en su ejecución por parte del AMCO. Por tanto, se puede inferir que dichos valores residen únicamente en lo relacionado con los importes de administración y funcionamiento, con los que se opera normalmente, los cuales permitieron concretar las acciones y comunicaciones con actores nacionales. Además de lo mencionado anteriormente con relación a los beneficios de dicha transición, es fundamental señalar que junto con la obtención de los recursos económicos otorgados por entidades del Gobierno nacional, tal proceso se ve reflejado en la gestión que se articula a los diferentes miembros organizados para la ejecución de la obra. De tal forma, tanto para el municipio de La Virginia como para el AMCO, el proceso expuesto supuso un paso más en su fortalecimiento institucional.

Asimismo, el fortalecimiento institucional del AMCO ha sido fundamental para el apoyo a proyectos de orden local y metropolitano, tal como se acaba de exponer. Efectivamente, otro ejemplo que ilustra aquel proceso, al igual que el impacto en la gestión del territorio metropolitano, corresponde al que se puede apreciar en la delegación como *autoridad única de transporte colectivo e individual de pasajeros* asumida por el AMCO en sus tres municipios miembros en 2001. Lo descrito se sitúa en el contexto de creación del proyecto de transporte masivo Megabus. Asimismo, en su asignación durante el 2002 como *autoridad de transporte* para administrar el Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo; licencia otorgada por el Ministerio de Transporte.

En ese escenario, constituirse como autoridad de transporte ha sido una experiencia la cual ha fortalecido al AMCO con relación a sus municipios miembros. De igual modo, la validó para ejercer funciones supramunicipales cuya aplicación es compleja ocasionalmente en los contextos locales. En efecto, para poner en marcha un sistema de transporte masivo, se dio lugar a que el AMCO

ejerciera como autoridad metropolitana. Lo anterior obedece a que dentro de la cultura de la gestión administrativa se aceptaba la existencia de asuntos de índole metropolitano; lineamientos según los cuales los municipios aceptaban transferir dichas funciones, como el caso del transporte. Dicha situación acarrea entonces un beneficio que le posibilita al AMCO ganar terreno en otros asuntos de naturaleza supramunicipal, como la gestión del riesgo y la conservación ambiental. En ese sentido, se alude a temas que no hacen parte de sus funciones directas. Sin embargo, estos son materia de algunos proyectos en los cuales se ha avanzado, como el de la denominada *resignificación de los ríos Otún y Consota*. En síntesis, se busca mostrar en este punto cómo el beneficio de ser *autoridad de transporte* corresponde a la legitimidad que obtuvo el AMCO ante los entes territoriales y la ciudadanía en general. A su vez, esta se constituye como actor principal en la gestión del territorio.

En igual sentido, el fortalecimiento institucional se ha dado por medio de las obras civiles en las que ha estado involucrado el AMCO. Si bien ese punto se aborda detalladamente más adelante, es esencial señalar que la experiencia ganada en la participación de proyectos como el viaducto Pereira-Dosquebradas (1997), se transfirió a la construcción y puesta en servicio del Sistema de Transporte Masivo Megabús (2006). De tal modo, este ha significado posiblemente su mayor logro. Dicho rol, que empieza a ser asumido por el AMCO, impactó su región de influencia; en efecto, llegó a traspasar las fronteras departamentales. Efectivamente, el más importante de dichos enlaces fue el establecido con la ciudad de Cartago, con la cual tanto Pereira como La Virginia han tenido una relación estrecha. Como no ha sido posible vencer las barreras que aún impiden el ingreso de ese municipio vallecaucano al AMCO, los proyectos adelantados de manera conjunta se organizaron por medio de la Asociación de Municipios Pereira-Cartago, la cual estuvo vigente entre 1991 y el 2000.

Canales de diálogo para la cooperación

De igual manera, el AMCO ha posibilitado la apertura de canales de diálogo encaminados hacia la cooperación. Como se expuso anteriormente, la corporación ha servido como un puente para la comunicación entre las entidades territoriales del Gobierno nacional. Además, lo descrito les ha permitido a los

municipios acceder a recursos de la nación; especialmente a los más pequeños. Efectivamente, aquello fue lo que evidenció el ejemplo del puente Bernardo Arango en una escala local. En tanto, lo mismo ha ocurrido en otras escalas. De ese modo, el AMCO ha facilitado la gestión de proyectos de impacto nacional, como el viaducto César Gaviria Trujillo, vía nacional que comunica a los municipios de Pereira y Dosquebradas. O bien cabe aludir a los niveles regional o metropolitano, como corresponde al modelo de control de hidrocarburos, y el sistema de transporte masivo Megabus.

A su vez, las características territoriales y políticas de la región donde se encuentra el AMCO, acarrean que las entidades territoriales, las municipales y el departamento de Risaralda, carezcan de la capacidad de gestión suficiente en la escala nacional. Lo anterior obedece a que son pequeños con relación a otros del país. En ese sentido, el AMCO ha tenido un rol esencial a lo largo del proceso de descentralización. Asimismo, se observa que la entidad ha creado canales de diálogo para cumplir con esas disposiciones, en los cuales diversos actores se encuentran para impulsar propósitos comunes. Uno de ellos ha sido la Junta Metropolitana, corporación que ha servido como escenario para formular acuerdos de cooperación entre las autoridades municipales.

De igual modo, ha sido recurrente el llamado de atención por parte de actores y funcionarios del AMCO en torno a cómo ciertas falencias de la entidad se sitúan en la asignación de las funciones que tiene para operar de manera más autonomía (grupo focal de funcionarios del AMCO, comunicación personal, 2020). Sin embargo, es fundamental destacar que para el territorio metropolitano ha sido un beneficio el que los alcaldes de los tres municipios se encuentren para discutir temas de interés común, como la planeación del territorio. Asimismo, es significativo que a pesar de las diferencias que pueda haber en el nivel de rentas y población, dichos escenarios de diálogo evidencian una horizontalidad muy valiosa para las discusiones que se adelantan. En ese sentido, ha quedado claro que los problemas de La Virginia, Dosquebradas o Pereira no pueden ser resueltos de manera individual. Consecuentemente, es notorio el reconocimiento de temas supramunicipales que evidencian cómo los problemas deben abordarse de manera cooperativa, al igual que las soluciones mismas.

Es esencial aceptar además que no ha sido fácil el abordaje supramunicipal. Sin embargo, la ventaja de contar con una estructura de área metropolitana con una trayectoria de varias décadas, ha repercutido en la comprensión y la

asimilación de funciones delegadas al AMCO. De ese modo, se alude al trabajo cooperativo organizado entre los diferentes actores que conforman un territorio común. Un ejemplo de dicha asimilación de los asuntos supramunicipales se da en el reconocimiento del AMCO con relación a los temas de transporte y movilidad; una materia en la que este es un actor clave siempre, así que resulta convocado para los proyectos de iniciativas locales (Hurtado et al., 2011).

Además, cabe señalar que el equipo técnico destaca la ausencia de un mayor convencimiento y apoyo²². No obstante, los fenómenos expuestos de manera metropolitana han sido delimitados, y le han sido delegados al AMCO. Con todo, en algunas ocasiones el papel del AMCO se ha limitado simplemente al rol del observador. Dicha situación evidencia la importancia del rol positivo jugado por este EAT. En suma, este ha correspondido a abrir canales de comunicación para resolver los desafíos comunes de los entes territoriales de la región de interinfluencia. Con ello se alude a retos que no siempre están asociados a un esquema de asociación.

Según lo expuesto, el AMCO ha trascendido un rol meramente funcionalista. De tal modo, no se ha limitado a cumplir exclusivamente las tareas delegadas, valiéndose de las posibilidades de asociatividad y cooperación necesarias para enfrentar los desafíos. En ese sentido, el ejemplo de lo expuesto se materializó en 2008, gracias a la creación del Comité de Integración Territorial del Centro Occidente (CITCO). Lo anterior obedece a las barreras que había para la consolidación de nuevos miembros que adhirieron al AMCO. Sin embargo, vistas las necesidades de coordinar diálogos para la acción colectiva, se suscitó la creación del CITCO. Dicha entidad constituyó una respuesta liderada por el AMCO, de modo que ha cumplido hasta la actualidad el papel de *secretaría técnica*, logrando integrar a doce municipios distribuidos entre los departamentos de Risaralda y Valle del Cauca²³. De esa forma, no solo se han obtenido beneficios tras la creación de nuevos escenarios para la cooperación. Estos atañen a la implementación desde el CITCO de conceptos como el de *región-metropolitana* o *sistema urbano-regional*, enmarcados en el del *desarrollo sostenible*; términos que se convirtieron en elementos claves para la formulación del Plan Integral de

22. El trabajo se basa en la encuesta a la AMCO desarrollada por el equipo de investigación EAT.

23. Pereira, Dosquebradas, La Virginia, Santa Rosa de Cabal, Marsella, Belén de Umbría, Balboa, Alcalá, Cartago, Ulloa, La Celia y Viterbo.

Desarrollo Metropolitano de 2013, el cual redefinió los objetivos estratégicos definidos en el 2000 (AMCO, 2016C).

Además, se puede apreciar otro ejemplo de la capacidad del AMCO para abrir canales de diálogo, con el proyecto *Modelo de Control AMCO y sus Nueve Estrategias*. De ese modo, el marco expuesto fue el resultado de un proceso de diálogo y concertación entre los entes territoriales con entidades del nivel central. Efectivamente, la iniciativa se dio gracias a que la Ley 488 de 1998 convirtió el impuesto a la sobretasa de la gasolina en una renta municipal, y el AMCO posibilitó la concertación de sus tres municipios miembros con la firma de un Convenio Interadministrativo en 1999; medida que le otorgó a la entidad la función de recaudar y administrar dicho impuesto (AMCO, 2004C).

En tanto, para cumplir sus funciones y definir acciones de diálogo más armónicas, el AMCO creó una nueva estructura organizacional. Además de sus tareas administrativas, esta abarcaba la ejecución de actividades operativas encaminadas al control de la comercialización del combustible dentro de su jurisdicción (Londoño Hernández et al., 2012). En concordancia, se hizo evidente muy pronto la necesidad de involucrar a nuevos actores. Aquello ocurrió luego de 2004, cuando comenzó a estructurarse el apoyo de Ecopetrol al proceso; y en el 2008, con el Ministerio de Minas y Energía, al que se le presentó un proyecto para solicitar la delegación de funciones como autoridad de hidrocarburos, lo cual se concretó en agosto de 2010 (Londoño Hernández et al., 2012).

A su vez, la coordinación del AMCO fue valiosa para homogeneizar acciones encaminadas a ejecutar operativos de control en las estaciones de servicio, junto con las secretarías de gobierno de los municipios miembros; y, al mismo tiempo, fue útil para el transporte de hidrocarburos con la policía de carreteras en puntos estratégicos de Pereira, Dosquebradas y La Virginia (AMCO, 2016C). Asimismo, otro de los problemas fue la comercialización ilegal del combustible hurtado de los dos poliductos que atraviesan el territorio metropolitano; situación que también tenía un impacto negativo en el medio ambiente. Por esa razón, el AMCO promovió la idea de un convenio con Ecopetrol que atendiera la situación. Dicho tratado se suscribió durante el 2004. Con este, se propuso trabajar mancomunadamente en la ejecución de un modelo de control para combatir el hurto de hidrocarburos y factores de deterioro ambiental.

Como se expone en el texto, el manejo del cobro del impuesto a la sobretasa a la gasolina significó un reto en materia de la diversidad de asuntos a atender.

Sin embargo, el AMCO funcionó como un intermediario efectivo para la construcción de diálogos entre los actores involucrados. Por esa razón, para el 2008 se celebró un nuevo convenio de cofinanciamiento, el cual se prorrogará por lo menos hasta el 2011. En cumplimiento de dicho convenio, se adelantaron jornadas de capacitación que incluyeron a los organismos de seguridad, así como a otros actores involucrados en la cadena de distribución y comercialización del combustible. De igual modo, se adelantaron talleres y programas dirigidos a las comunidades del área de influencia del poliducto, que incluía además a los municipios de Santa Rosa de Cabal, Marsella y Cartago; con ello, se abordaron con claridad asuntos como la cultura de la legalidad, o los riesgos de la instalación de válvulas ilícitas (Portal Web AMCOB, 2006).

En suma, la gestión desarrollada por el AMCO permitió mejorar la eficacia y el control en la evasión del impuesto a la sobretasa de la gasolina. Asimismo, apuntó a disminuir el hurto de combustible, lo cual se vio reflejado en un mayor recaudo para los municipios. Cabe señalar que el AMCO cobró por sus servicios un pequeño porcentaje de lo recaudado. De alguna forma, eso supuso un mejoramiento de sus propios ingresos, máxime si se tiene en cuenta que el cobro por la sobretasa a la gasolina se convertiría en la renta fija más importante de los últimos veinte años.

Además, junto al espacio de diálogo que se estableció entre los actores implicados, un beneficio originado de dicho proyecto fue el mismo éxito que obtuvo el modelo. Lo así descrito alcanzó un punto de desarrollo en que junto a Ecopetrol se diseñó una estrategia que se podía aplicar en otras regiones. Asimismo, entre los años 2009 y 2011 se celebraron convenios con las alcaldías de Cali, Armenia y la gobernación de Risaralda, y otro nuevamente con Ecopetrol en el 2012 (AMCO, 2010; AMCO, 2011). Ante los problemas financieros que siempre se acusan, los buenos resultados del *Modelo de Control AMCO y sus Nueve Estrategias* constituyen buen ejemplo para que otros esquemas asociativos obtengan la capacidad de generar fuentes de ingresos. Lo anterior se dio aprovechando la experiencia y el conocimiento acumulados en el ejercicio de sus funciones.

Como ya se expuso, este proyecto conjunto representaría de esa forma un aumento del recaudo del impuesto ante una situación en la que el esfuerzo era ejecutado por cada municipio por separado. Lo anterior le otorgó así impor-

tancia al aprendizaje y la formación de capacidades que permiten optimizar procesos en la supervisión y el recaudo²⁴.

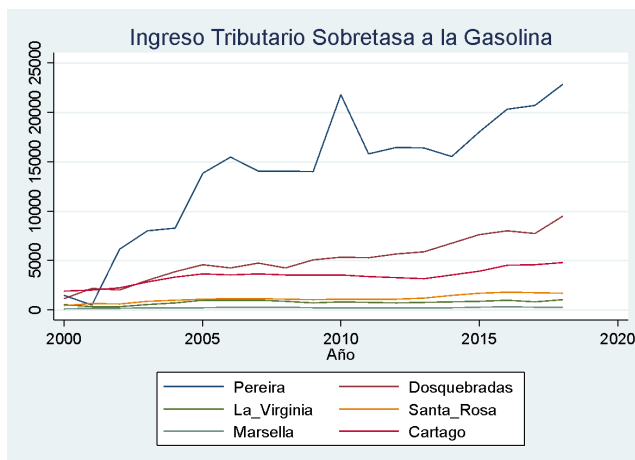
De ese modo, la siguiente gráfica muestra el comportamiento de los ingresos tributarios por la sobretasa a la gasolina desde el 2000 hasta el 2018 para los tres municipios del EAT. Asimismo, a otros municipios cercanos a la capital —y, por tanto, al área metropolitana— que no hacen parte de ese esquema²⁵. Con ello, esta gráfica evidencia que los ingresos derivados de dicho impuesto han sido crecientes para la ciudad de Pereira y el municipio de Dosquebradas. Sin embargo, estos se han mantenido estáticos para los demás municipios analizados. Asimismo, se identifica un indicio más relevante al analizar los datos a partir del año 2005, cuando se supone que comienzan las labores específicas del EAT en dicha materia. Desde ese momento, se observa que el ingreso tributario de la sobretasa a la gasolina empieza a aumentar en el municipio de Dosquebradas, hasta doblarse en el año 2018. Además, son relevantes los resultados dados al compararlos con los de un municipio de población y dimensiones similares, pero excluido del EAT como Cartago. En ese escenario, se observa que este no muestra ningún cambio relevante en lo concerniente al ingreso por la sobretasa.

24. Si bien el mismo esquema manifiesta algunos beneficios de esta actividad, como corresponde al aumento del recaudo esperado, la identificación de válvulas ilícitas o la capacitación sobre hidrocarburos, en este análisis se propone una revisión con base en los datos disponibles para los diferentes municipios sobre los ingresos tributarios de la sobretasa a la gasolina.

25. Se incluyen del departamento de Risaralda, los municipios de Santa Rosa de Cabal y Marsella. Asimismo, del departamento del Valle del Cauca, el municipio de Cartago, dada su proximidad a la ciudad de Pereira, y su similitud en términos de población con Dosquebradas, un municipio que sí hace parte del EAT.

Gráfico 3.

Ingreso de sobretasa a la gasolina por municipios



Fuente: elaboración propia con base en datos del Panel Municipal del CEDE de la Universidad de los Andes

Asimismo, es esencial destacar que este cambio en los ingresos tributarios de la sobretasa a la gasolina en el caso de Dosquebradas, difícilmente se debe con exclusividad al hecho de que pertenece al esquema. Sin embargo, lo expuesto evidencia una tendencia particular en el marco de una acción concreta del caso. Sobre esta, se sigue haciendo publicidad en términos de los impactos que tal proceso tendría en el recaudo y los ingresos de los municipios.

A su vez, otro proyecto conjunto que ilustra los beneficios de la acción colectiva desempeñados por el AMCO es el del catastro multipropósito. Al AMCO se le sumó recientemente la responsabilidad que le delegó el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), correspondiente a la implementación del catastro multipropósito en su jurisdicción. Se trata de un desafío que asumió a finales del año 2019, con el apoyo irrestricto de los alcaldes de Pereira, Dosquebradas y La Virginia para su desarrollo. De tal modo, se giraron los recursos necesarios de manera expedita, para que el AMCO pudiera comenzar la operación. Con eso, aportaron su experiencia para poner en marcha toda la logística, la prepa-

ración del talento humano, la implementación tecnológica, la divulgación, la administración y la puesta en operación del proceso.

Es claro que aún es temprano para hablar de resultados concretos. No obstante, es cierto también que el catastro multipropósito supone todo un reto de concertación y diálogo, como lo fue en su momento el modelo de control AMCO a la sobretasa de la gasolina. Sin duda, aquel será un reto en el que las experiencias vividas en proyectos pasados jugarán un rol fundamental para aplicarlo con éxito.

Obras de interés metropolitano

Asimismo, el AMCO ha traído beneficios muy importantes en la región metropolitana del Centro Occidente colombiano en materia de obras civiles. Sin embargo, en un plano que va más allá de la adecuación de nuevas infraestructuras, el impacto positivo más tangible ha correspondido a la experiencia, gestión y ejecución de dichos proyectos. En efecto, estos permitieron consolidar institucionalmente al EAT, y han dejado en el territorio una capacidad instalada útil para las entidades territoriales, como bien se ha expuesto en los anteriores ejemplos. Incluso, se podría concluir que algunos proyectos le han permitido al AMCO la consolidación de su gobernanza; es decir, definir unos principios, unas normas, unas reglas y unos procesos que regulan ciertas relaciones entre los actores involucrados en su jurisdicción. De tal modo, lo descrito es evidente en que la consolidación del AMCO ha estado asociada a los procesos de urbanización; por ende, las obras civiles tienen un rol esencial a la hora de planificar. Con todo, su rol también es esencial al momento de gestionar y administrar el entorno urbano, cuya gobernanza metropolitana ha requerido una progresiva institucionalización.

Al momento de delimitar los ejemplos correspondientes, necesariamente es vital iniciar con el caso de la participación del AMCO en la construcción del viaducto César Gaviria Trujillo. Inaugurado el 19 de noviembre de 1997, el puente atirantado se construyó sobre la hoya del río Otún, para resolver un problema de congestión vehicular entre Pereira y Dosquebradas. Este no solo se ha convertido en un ícono para la capital de Risaralda, sino que fue determinante para el proceso de consolidación del esquema asociativo. Además,

gracias al involucramiento en un proyecto de estas magnitudes, en el que intervinieron múltiples actores del sector público y privado, el AMCO adquirió una experiencia significativa en temas de gestión administrativa y logística; un rasgo que le granjeó el reconocimiento institucional y ciudadano, así como la confianza idónea para asumir grandes retos en el futuro.

A su vez, la evidencia documental permite inferir que por lo menos desde el año de 1984, se estaba trabajando en la idea de hacer los primeros diseños del viaducto, para lo cual fueron asignados recursos desde el municipio de Pereira (AHMP, 1984). Sin embargo, hizo falta esperar hasta el 1992 para contar con el apoyo del Gobierno nacional para la financiación de la obra, y así poder afirmar que el proyecto era una realidad. Es en este punto que la participación del AMCO se hace fundamental. Durante ese mismo año, se constituyó una junta en el departamento de Risaralda, dedicada a vigilar y hacer un seguimiento técnicoadministrativo del proyecto; corporación en la que el AMCO cumplió el papel de la secretaría ejecutiva, con derecho a voz, pero no a voto (Asamblea Departamental de Risaralda, 1992). En ese sentido, es relevante observar que el nivel de protagonismo del EAT se incrementó paulatinamente desde la etapa de diseño hasta la construcción definitiva del viaducto, entre 1994 y 1997.

De igual modo, también es esencial señalar que en virtud de un convenio celebrado con el Instituto Nacional de Vías (Invías), el AMCO tuvo la responsabilidad de negociar y comprar los predios necesarios para la ejecución de todo el proyecto. Efectivamente, lo expuesto incluía además la construcción de un intercambiador vial, así como varios puentes vehiculares y peatonales en los municipios de Pereira y Dosquebradas. Cabe destacar que su desempeño en las complejas negociaciones fue eficiente, de modo que concretó la compra de 350 predios con una inversión cercana a los \$COP 5500 millones (El Tiempo, 1997A; El Tiempo, 1997B).

Cabe destacar que para el 2016 cerca de 62 000 vehículos transitaban diariamente el viaducto (El Tiempo, 2016). Consecuentemente, así se demuestra su importancia, no solo para la región sino para todo el país, pues se trata de una vía nacional que facilita la interconexión entre el noroccidente del territorio (Antioquia), y el puerto de Buenaventura.

De esa forma, la experiencia ganada por el AMCO en obras civiles se puso a prueba con un proyecto de envergadura nacional como lo fue la construcción y puesta en operación del Sistema Integrado de Transporte Masivo Megabús;

proceso dado entre 2003 y 2006. A diferencia del anterior caso, el involucramiento de la entidad fue total desde el inicio. Efectivamente, con eso se puso en evidencia la legitimidad ganada, así como su pertinencia para actuar como una entidad de coordinación necesaria. Esta facilita entonces la cooperación entre los entes territoriales involucrados, favoreciendo la realización de proyectos de acción colectiva.

Se debe destacar que la idea de un proyecto de transporte masivo no era una novedad en el territorio. Desde 1981, en un momento previo a la conformación del área metropolitana, se había explorado esa posibilidad, y fue entonces que se le encomendó al Departamento de Planeación de Pereira la ejecución de un “estudio general preliminar sobre políticas posibles de transporte masivo urbano”, y se creó una Comisión de Concertación del Transporte Urbano (AHMP, 1981). Asimismo, a finales de 1983, se creó una Corporación Promotora de la Empresa Municipal de Transporte Masivo, entidad facultada para aportar parte o la totalidad de su patrimonio en una eventual empresa con otros municipios, y para garantizar un servicio de mayor cobertura (AHMP, 1983).

Además, la idea volvió a cobrar interés a principios de la década de 1990. Tal suceso se dio tras la expedición de la Ley 86 de 1989, la cual aprobó el cobro de una sobretasa a la gasolina a las entidades municipales, para respaldar los créditos destinados a financiar el desarrollo de sistemas de transporte masivo. Efectivamente, en 1992, se estableció el impuesto en Pereira por el término de doce años (1993-2005), para financiar el Plan Integral de Transporte Metropolitano, el cual se estaba formulando en ese momento, con apoyo técnico del Departamento Nacional de Planeación (DNP). A su vez, al Plan Municipal de Desarrollo de Pereira de 1995 destinó vías urbanas al servicio exclusivo del transporte masivo, e incluso algunos funcionarios del Instituto de Tránsito y de las Empresas Públicas de Pereira viajaron en 1996 a Curitiba (Brasil), con el fin de conocer el funcionamiento de su reconocido sistema de transporte (AHMP, 1995).

Como resultado de lo descrito, un grupo de transportadores y empresarios promovieron lo que se denominó Sistema Expreso. Este debería operar en un importante corredor vial de la ciudad de Pereira. Tal propuesta fue valorada por el AMCO, al punto que se inscribió en el banco nacional del proyecto, y mereció el interés del DNP para la ejecución de un estudio piloto en el país (Hurtado Tarazona et al., 2011). De ese modo, el éxito del piloto era un asunto

de interés nacional, pues ponía a prueba la implementación del sistema de buses articulados para las ciudades intermedias, pues el único referente que había a la fecha en el país era el de Transmilenio en Bogotá. Además, el rol que jugó el AMCO en este punto fue fundamental, pues la manera de hacer viable el sistema involucraba la vinculación al municipio de Dosquebradas; una tarea que se cumplió gracias a los canales de diálogo y los escenarios de concertación que venía consolidando con los municipios.

Consecuentemente, luego del año 2000, el AMCO se convirtió en el principal promotor y articulador del proyecto (AMCO, 2005). Efectivamente, entre las primeras responsabilidades de la entidad estuvo coordinar la contratación de estudios y diseños previos. Asimismo, adelantar las acciones de orden legal, y gestionar los recursos ante el Gobierno nacional. En efecto, se logró la inclusión de la propuesta en el documento Conpes 3167 de 2002, que delineaba la política para el mejoramiento del servicio de transporte urbano de pasajeros, así como en el Plan de Desarrollo Nacional 2002-2006.

En el desarrollo de este proceso, el AMCO se constituyó como autoridad única de transporte público colectivo e individual de pasajeros, por delegación de los tres municipios durante el 2001. Luego, en el 2002 se transformó en la autoridad de transporte que administra el Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo, licencia otorgada por el Ministerio de Transporte. Posteriormente, mediante un acuerdo metropolitano, el 2 de febrero de 2003 se creó la empresa Megabús. De tal modo, la empresa sería la encargada de la administración del sistema, y el 21 de abril se expidió el documento conpes 3220, con el cual se dio viabilidad al esquema financiero del proyecto. Como se evidencia, cada fase evidencia cómo el papel del AMCO de gestor, articulador y actor de concertación entre los entes territoriales jugado, fue fundamental para hacer realidad el proyecto.

Asimismo, el proceso ejecutado con el sistema integrado de transporte público fue uno de los principales beneficios de la implementación del sistema de transporte masivo. Esto ha permitido reducir las externalidades negativas que se daban al prestar un mal servicio de transporte en una zona interconectada, pues los costos del transporte público están unificados en una tarifa única. De igual manera, ha significado un factor de motivación para la asociatividad de los entes territoriales, e incluso esa fue la razón principal por la que La Virginia ingresó al AMCO. Asimismo, la descrita ha sido la principal causa de que

municipios como Marsella (Risaralda), Balboa (Risaralda), Ulloa (Valle del Cauca) y Chinchiná (Caldas) hayan intentado hacer lo mismo, aunque no lo hayan conseguido. En todo caso, la puesta en marcha del sistema de transporte masivo, así como la del sistema integrado de transporte público, han significado un beneficio para la asociatividad.

Cabe señalar en particular el caso del corregimiento de Caimalito, que se sitúa a orillas del río Cauca, y cuya población vive en situaciones de vulnerabilidad (Alcaldía de Pereira, s.f.). Dicha población se ha visto beneficiado, junto con el municipio de La Virginia, por la implementación del transporte masivo, de manera que la ruta 27A ha impactado la calidad de vida de los aproximadamente 50 000 usuarios que lo utilizaron en 2019 (El Diario, 2019). En general, la población de Caimalito y La Virginia han sido entonces el centro de atención de las acciones del AMCO. Particularmente, con la llegada del Megabús las administraciones ahorraron un 15 % en gastos de transporte, y otro 15 % en tiempo, gracias a que un pasaje basta para conectarse con cualquier destino de la ciudad (Pereira Virtual, 2016). Asimismo, la frecuencia de la ruta aumentó de dos a veinticinco veces al día.

Además, la capacidad organizacional del AMCO se percibe de manera positiva en el ámbito del transporte y la movilidad. En ese sentido, la encuesta que midió varios aspectos del desempeño del EAT, evidencia que la planificación del territorio en aquel ámbito es el más alto beneficio alcanzado. Por ende, se evidencia un acierto en que se le haya atribuido al área metropolitana la planeación en la movilidad, pues especialmente la gestión de la conurbación de Pereira con Dosquebradas, junto con la de La Virginia, Santa Rosa y otros municipios circunvecinos, requiere una institucionalidad supramunicipal para ser administrada (Ernesto Zuluaga Ramírez, comunicación personal, 16 de junio de 2020).

Costos y desafíos de la asociatividad

Indicadores

A su vez, parte del ejercicio de análisis cuantitativo requerido para aproximarnos al fenómeno de la asociatividad incluye la posibilidad de exponer comparativamente diferentes dimensiones de los esquemas. Lo anterior se ejecuta de

acuerdo con la elaboración de un *índice de asociatividad* construido con base en la información recolectada de los esquemas que contestaron la encuesta del estudio. Dicho índice se basa en las cuatro dimensiones identificadas, que pueden dar cuenta de la profundidad del esfuerzo asociativo. Dichas dimensiones se desarrollan en la metodología detallada en el índice, y son i) la *duración del esquema*; ii) el *número de proyectos y la diversidad de los ámbitos políticos en los que se ejecutan*; iii) el *compromiso de los miembros en términos de esfuerzos equitativos y de dedicación de recursos*; y iv) la *percepción de grupos de beneficios, y de diferentes beneficios logrados*.

Asimismo, la metodología empleada —la cual es usada en otras métricas, como el *índice de desarrollo humano*— se reduce a calcular un índice por cada uno de los componentes, a partir de la siguiente fórmula de normalización:

$$Valor\ componente(x)_{normalizado} = \frac{Valor(x) - \text{mín. (componente)}}{(Componente) - \text{mín. (componente)}}$$

Lo así expuesto permite que los valores de cada componente de las dimensiones consideren los valores presentados en los esquemas de la muestra en su totalidad. De igual modo, el puntaje para cada dimensión (entre 1 y 100) se calcula como el promedio de los diferentes componentes, para los que tienen más de un componente. En tanto, el valor del índice de asociatividad se construye como el promedio de las demás dimensiones, de forma que se asume el mismo peso para cada una.

A continuación (gráfico 4), se presentan el resultado del cálculo del índice, y las dimensiones para el caso del AMCO. En ese escenario, el puntaje del índice toma un valor de 66,1. Lo anterior lo hace ubicarse entonces en la sexta posición del total de veintiséis EAT usados en el cálculo. Dicho puntaje representa entonces un resultado positivo en las dimensiones de proyectos —pues se percibe una amplia diversidad de ámbitos de política intervenidos, así como un alto gasto de inversión como porcentaje del gasto total—, y de duración —al ser uno de los esquemas más longevos de la muestra—. Simultáneamente, la dimensión del compromiso toma un valor relativamente bajo, dado que el porcentaje de financiación del esquema que proviene de recursos de los mismos municipios es bajo con relación a otros esquemas.

Gráfico 4.

Índice de asociatividad y resultado dimensiones - AMCO



Fuente: elaboración propia con base en la encuesta hecha a los esquemas asociativos

Desafíos administrativos (costos de transacción)

En tanto, el trabajo colectivo adelantado entre los municipios puede suponer barreras derivadas del costo de transacción que involucra la cooperación. Asimismo, la división por municipios ha significado una primera barrera a superar. Por tal razón, es necesario que los municipios que deseen adherirse a este tipo de EAT estén dispuestos a superar las barreras de la cooperación, al asimilar que los beneficios directos no son inmediatos, sino que se obtendrán a mediano o largo plazo. Lo anterior supone entonces producir bienes públicos para los habitantes del área metropolitana a un costo óptimo. De igual modo, esto dependerá en gran medida de la habilidad de los mandatarios locales para asignar los recursos, tanto financieros como técnicos y humanos.

En efecto, lo descrito ha constituido uno de los principales desafíos administrativos del AMCO para la acción colectiva, pues el trabajo conjunto no se asimila desde la reciprocidad. Especialmente con base en el marco de los concejos municipales, los coadministradores de los entes territoriales dejan ver ocasionalmente en sus discusiones del Plan de Desarrollo del Municipio

cómo consideran al área metropolitana una carga fiscal, y no una inversión en el territorio. Consecuentemente, buscan reducir la asignación presupuestal, considerando esa transacción un *ahorro* para el municipio; efecto que repercute en limitaciones a las funciones del AMCO, y a su actividad misional. Cabe anotar además que dicha situación obedece posiblemente al carácter intermunicipal imperante en Colombia, razón por la cual ya hay una tendencia global encaminada hacia la creación de estructuras, ciudadanías y autoridades supramunicipales; es decir, hacia “la integración de los municipios de un área metropolitana en una nueva entidad e identidad con una base territorial ampliada” (Prieto Soto y Patiño Villa, 2017).

Además de evidenciar la incomprensión de los problemas supramunicipales, dicha postura supone un alto costo para cada unidad territorial, por la ausencia de un manejo óptimo de los recursos municipales. Verbigracia, no se asimila que “los problemas de empleo o pobreza en uno de los municipios, van a repercutir en problemas de indigencia en los otros” (grupo focal de funcionarios del AMCO, comunicación personal, junio 18 de 2020). En efecto, aunque el territorio funciona como una unidad, se evidencian ineficiencias y altos costos, pues cada municipio brinda soluciones independientes.

De igual modo, se observa que al integrarse al EAT, los municipios tienen dificultades ocasionales para comprometerse con funciones relacionadas con proyectos de acción colectiva. Efectivamente, en el AMCO se evidenciaron problemas de articulación en algunos aspectos del diseño e implementación del sistema de transporte masivo Megabús. Lo anterior obedecía a que al delegar la autoridad de transporte, los municipios participaban como entidades de apoyo; sin embargo, presentaban dificultades en lo atinente a otros aspectos relevantes para el funcionamiento del sistema como “circulación, señalización, reorientación del tráfico, semaforización y señalización” (Hurtado et al., 2011).

Probablemente, dado que en lo atinente a este tema solo actuaban mediante sus institutos o secretarías de transporte, las autoridades municipales no veían la responsabilidad que tenían en las obras complementarias. Además, tampoco reconocían su compromiso integral con la puesta en marcha del sistema de transporte masivo. En dicho escenario, la evidencia aportada por algunas de las entrevistas realizadas, presenta un panorama en el que los entes territoriales descargaron su responsabilidad en el AMCO bajo el pretexto de ser la entidad

encargada de llevar a cabo el proceso. Efectivamente, se desconoce parcialmente su importancia en el fortalecimiento del EAT, junto con sus aportes²⁶.

Asimismo, el AMCO tiene retos importantes a la hora de cerrar la brecha evidente en los desequilibrios territoriales. En este sentido, podría señalarse que es notorio un *equilibrio no óptimo* en materia de construcción de vivienda, lo cual conlleva a una especulación con el suelo urbano. De igual modo, las medidas tomadas en Pereira con el Plan de Ordenamiento Territorial, dieron lugar a externalidades que repercuten en el precio de la vivienda en Dosquebradas; contexto en donde el suelo urbano resulta más barato por la flexibilidad de la norma. Sin lugar a duda, dicha condición supone un desorden en el crecimiento equilibrado del área metropolitana. Mas simultáneamente, el papel que tiene el EAT en el acompañamiento a la formulación de los pot de los municipios se desdibuja cuando los entes territoriales privilegian los intereses económicos, perjudicando el desarrollo integral del territorio metropolitano.

En tanto, de acuerdo con la encuesta hecha al equipo del AMCO, los principales desafíos para la realización de proyectos asociativos, corresponden a aspectos de índole político, técnicos y administrativos, así como de seguridad y orden público. Si bien más adelante se abordarán los primeros casos, cabe detenerse en un ejemplo sobre los de seguridad y orden público. En el 2011, ocurrió una tragedia en el barrio Villa Carola del municipio de Dosquebradas, la cual dejó un saldo de once muertos, setenta heridos y más de cien damnificados por daños materiales (Semana, 2011). Aquello obedeció a una explosión derivada de los improvisados sistemas para hurtar gasolina instalados de manera ilegal en el poliducto que atraviesa la zona. Adicionalmente, el derrame del líquido contaminó la quebrada Agua Azul, la cual abastece un acueducto comunal que sirve a cuatrocientos hogares.

En ese escenario, el AMCO hizo un gran esfuerzo junto a Ecopetrol para iniciar un proceso de operativos de control, tendientes a evitar el hurto y la comercialización ilegal de gasolina (AMCO, 2012). Junto con los operativos enunciados,

26. Carlos I. Rojas señala que “el área metropolitana debería ejercer un control y, como entidad, muy bonita, porque tiene una filosofía integral de los municipios, pero tiene que fortalecerse, y el sitp tiene que ser una oportunidad para que le asignen recursos y poder controlar (sic) porque no puede ser de papel, debe tener facultades y plata para controlar agentes que regulen en el tema” (Hurtado et al., 2011). Esta expresión coincide con la de otros entrevistados como Arroyabe.

la entidad incluyó una campaña pedagógica la cual llevó a las escuelas de Dosquebradas Kits Escolares y cartillas que explicaban el riesgo acarreado por alterar la infraestructura del poliducto. Sin embargo, brindar seguridad más allá de la jurisdicción propia ha sido un reto, dado que el poliducto atraviesa a los municipios de Marsella, Santa Rosa de Cabal y Cartago.

Desafíos normativos e institucionales

Desde la perspectiva organizacional, la percepción que hay entre los actores relacionados con el proceso de consolidación del AMCO en diferentes etapas de historia, es que tras la normativa ha habido una buena intención; sin embargo, esta no se ha aplicado integralmente (Ernesto Zuluaga Ramírez, comunicación personal, 18 de junio de 2020). Lo anterior significa que en el espíritu de democratización y descentralización abierto por la Constitución de 1991 en el país, muchos aspectos quedaron supeditados a la voluntad de los municipios. Simultáneamente, lo expuesto se reduce en la práctica a la voluntad de los políticos, que normalmente impulsan proyectos de mucho más corto plazo. Incluso, con las modificaciones dadas a las funciones que deben cumplir, los municipios han limitado gradualmente el margen de maniobra del AMCO en aspectos relacionados con su planificación y desarrollo.

En este punto, cabe considerar la percepción que hay de los desafíos normativos del AMCO; particularmente, la óptica de algunos funcionarios y antiguos dirigentes locales entrevistados. Según la perspectiva de los consultados, las leyes relacionadas con áreas metropolitanas en el país deberían ser más estrictas con relación los miembros que se integran a este tipo de EAT; incluso, llegan a afirmar que debería tenerse en cuenta alguna norma que haga viable la inclusión de nuevos miembros vinculados cuyo ingreso se haya podido formalizar por otro tipo de barreras (Ernesto Zuluaga Ramírez, comunicación personal, 18 de junio de 2020).

Como lo da a notar otro punto de vista, es necesario poner en evidencia que esta discusión parece ser una barrera propia del AMCO, y no de la legislación vigente sobre las áreas metropolitanas. No todos los problemas se solucionan con una ley. Asimismo, otros EAT de este tipo operan con la misma legislación, y no muestran esas problemáticas. En tanto, el espíritu de la asociatividad y de

la ley ha sido el de la voluntad de pertenecer al EAT, y una imposición no solo deslegitimaría ese noble objetivo, sino que crearía problemas de otra naturaleza. De tal modo, la razón desprendida de dicha situación parece subyacer en las dificultades que hay para superar las barreras de comunicación existentes entre los entes territoriales a la hora de conciliar procesos de acción colectiva; especialmente, el ingreso de nuevos miembros al AMCO. A su vez, los propios actores involucrados han expresado que la denominada *cultura política del corto plazo y los intereses locales* constituye una prioridad a la hora de tomar decisiones en los concejos municipales.

En suma, la anterior situación pone de manifiesto ciertos desequilibrios en la composición y el funcionamiento de la Junta Metropolitana. Tal vez, al retomar la participación de otros actores como la Gobernación, se generarían mejores canales de diálogo con aquellos municipios que no se logran poner de acuerdo para integrarse. Eso fue lo que ocurrió durante la década de 1980, cuando la Gobernación jugó un papel clave en la creación del AMCO. Sin embargo, a partir de la Ley 1625 de 2013, se consolidó la composición de la junta con la participación de los tres alcaldes, dos concejales, e incluso un representante de una ONG sobre la protección al medio ambiente. Además, se perdió la participación de un actor importante como lo era la Gobernación. Todo lo así descrito resulta esencial, pues en el caso del AMCO, esta había desempeñado un rol clave de interlocución, coordinación y obtención de recursos para proyectos de interés regional.

Asimismo, es claro que la Ley 1625 de 2013 buscó armonizar la participación de los actores territoriales según su escala y radio de influencia. En tal grado, se sintonizó con la Ley 1454 de 2011, de la que se deduce que el caso metropolitano se vincula con un mayor protagonismo que se les otorga a los municipios y actores urbanos. Mientras tanto, para el EAT de orden regional y rural, se les asigna más participación a las gobernaciones y municipios de menor nivel. Además, para compensar el rol que jugaba la Gobernación en las juntas metropolitanas, surgió la figura del representante del Gobierno nacional, la cual buscó abrir el canal de diálogo entre el Estado central y los poderes locales. Ante eso, la percepción de los funcionarios y actores involucrados fue nuevamente que en el caso del AMCO no se ha logrado cumplir de modo integral el propósito de la participación del delegado en la Junta. De hecho, es manifiesto que aún sin su participación se deben ejecutar las sesiones de la Junta, pues su ausencia no impide el *quórum*. Sin

embargo, dicho curso ocasiona una desarticulación de las decisiones tomadas, con respecto a la postura que pueda tener el Gobierno nacional. Efectivamente, para estos actores no ha sido efectivo el papel que ha cumplido el delegado; percepción distinta a la que otorga el representante de la Gobernación.

De la anterior situación se deduce que la barrera real en el caso es la dificultad de comunicación fluida con el Gobierno nacional. Lo anterior obedece a que, si bien este ha cumplido un papel protagónico en los proyectos bandera del EAT (e.g. viaducto y Megabús), el diálogo ha dependido de la coyuntura, y de las relaciones personales de los funcionarios, mas no siempre de los canales institucionales (Grupo Focal AMCO, comunicación personal, 18 de junio de 2020). Efectivamente, en varias ocasiones se ha considerado que el papel de la Gobernación fue más efectivo para dichos diálogos. Sin embargo, también se debe considerar cómo podría darse la participación de estos actores al establecer un área metropolitana interdepartamental, tal y como actualmente lo permite la ley.

Por razones como las anteriores, surge una barrera normativa. En ese sentido, se considera necesario que la norma exprese de manera más clara el papel que debería tener el delegado del Gobierno nacional en las Juntas Metropolitanas. Asimismo, que se estudie la posibilidad de volver a contar con la participación de las gobernaciones en estas. Lo anterior coincide entonces con la sensación de distancia que hay entre el Estado central y las regiones; separación que según los actores entrevistados “no ha facilitado una óptima descentralización” (Ernesto Zuluaga Ramírez, comunicación personal, 18 de junio de 2020). Desde tal perspectiva, se observa que algunos proyectos de acción colectiva impulsados por los EAT tienen dificultades en su puesta en marcha, debido a la barrera que suponen algunas normas. Según edo, un caso que se puede usar para ilustrar esta situación corresponde a la Ley 142 de 1994, y a la repercusión que tuvo en materia de servicios públicos al momento de integrar voluntades políticas en torno a dicho tema. Además, el caso tiene especial interés en el AMCO, pues actualmente el municipio de Dosquebradas sigue sin tener un acueducto propio. Este se sirve entonces de acueductos comunales que llevan el agua a algunos barrios, mientras otros se abastecen de convenios puntuales existentes entre el acueducto de Pereira, y el de Santa Rosa. Asimismo, para los funcionarios involucrados en el AMCO ha habido una barrera normativa encaminada a avanzar en políticas metropolitanas de servicios públicos; incluso, estos afirman que no hay interés en las autoridades nacionales en avanzar hacia tal propósito

(Grupo Focal AMCO, comunicación personal, 18 de junio de 2020; Luis Arturo Arroyave, comunicación personal, junio 18 de 2020).

Ciertamente, es innegable que el sistema de servicios públicos ha sido un anhelo metropolitano que no se ha podido materializar. Sin embargo, hace falta que el EAT aproveche la normativa vigente, y comprometa a los mandatarios locales; especialmente, a los de Dosquebradas. En ese sentido, hay aspectos en los que seguramente se podría avanzar mediante un diálogo más fluido con las autoridades nacionales. No obstante, el cumplimiento estricto de la norma también podría otorgar resultados satisfactorios.

Por otro lado, desde el AMCO aquello se ha presentado como un desafío de índole normativa al procedimiento de consulta popular como requisito postulado por la Constitución de 1991; un problema encaminado hacia la creación de nuevas áreas metropolitanas, o la vinculación de municipios a las ya existentes. De algún modo, lo anterior se corrobora con la Encuesta EAT. Si bien en ella se reconoce así la existencia de un marco normativo para el funcionamiento de las áreas metropolitanas, se considera que los mecanismos para la integración territorial de los municipios conurbados han mostrado deficiencias.

A su vez, la percepción de la consulta popular tiene un antecedente importante para el AMCO, como la que se hizo en 1999 para la vinculación del municipio de Balboa (Risaralda). En dicha ocasión, los votantes rechazaron mayoritariamente el ingreso a la integración, “movidos por la idea de evitar nuevos impuestos” (Luis Arturo Arroyave, comunicación personal, junio 18 de 2020), antes que considerar los beneficios que les podría traer a la población. Aunque no son muchos los ejemplos, el caso de Balboa ha sido la única excepción con relación a procesos similares desarrollados en otros municipios del país. De ocho consultas populares relacionadas con las áreas metropolitana entre 1998 y 2016, cinco han sido exitosas, y tres no han tenido resultados. De cualquier modo, en todos los casos fue necesario movilizar a la población mediante una campaña de promoción de la iniciativa, por lo general promovida por los alcaldes. Se trata de un escenario tendiente a terminar politizándose innecesariamente, y convertirse en un terreno de confrontación con la oposición política o con sectores de la sociedad; actores que terminan por desviar el debate y desvirtuar el propósito original.

Asimismo, la anterior situación no supone necesariamente que el ejercicio democrático de la consulta popular sea en sí mismo negativo, sino que tal fe-

nómeno se puede derivar del mal uso que se haga de este. Una vez más, todo parece apuntar a que el problema de fondo reside en la visión oportunista de algunos sectores políticos y dirigentes. Y, en efecto, esta puede acabar contrariándose con más y mejor información, tanto para la ciudadanía como para el elector primario. Aun así, cabe señalar que en la actualidad está transitando en el Congreso de la República una iniciativa de proyecto de ley que busca reducir el umbral necesario para la creación de nuevas áreas metropolitanas, o la anexión de nuevos miembros a las ya existentes. Actualmente está en el 25 % del censo electoral, a la vez que la iniciativa pretende que “el umbral de aprobación no sea de participación, sino de aprobación. Esto significa que la creación del Área Metropolitana [sic] pueda ser aprobada con la mayoría de la gente que vote a favor” (Goebertus, 2020).

Desafíos políticos y gubernamentales

Mediante la elección popular de alcaldes se recompone la organización política de las instituciones de poder local. A su vez, el AMCO también se verá impactado por dicho proceso, el cual se vio reflejado en la afinidad partidista entre el alcalde del municipio núcleo y el director del esquema. En tanto, el alcalde de Pereira utilizó el poder que tuvo tras ese momento para el nombramiento del director del AMCO. Sin embargo, se observa que en la práctica dicha situación no es negativa. Lo anterior obedece a que tal institución no era un fortín político, ni manejaba una nómina grande de funcionarios que derivara en una dinámica clientelista. Más bien, se trató de una buena relación que permitió incluso una buena comunicación con los otros municipios asociados. De tal modo, no se vio evidencia de rivalidades o contradicciones entre los municipios por el nombramiento del director. Por el contrario, al interior del gabinete municipal, el alcalde algunas veces cedió el poder, entregando la secretaría de obras públicas a otras fuerzas políticas. Lo descrito condujo así a que la afinidad con el director del AMCO diera la sensación de que esta entidad funcionaba como una secretaría de infraestructura de su alcaldía.

Otro tema que permitió identificar un problema de índole política ha sido el caso de la integración de Santa Rosa de Cabal al esquema. Como se ha expuesto anteriormente, este municipio se ha tratado de integrar al AMCO en

varias oportunidades, pero los alcaldes y algunos concejales se han opuesto a ello. De tal modo, uno de los argumentos utilizados para justificar la actuación de los encargados es que el ingreso al AMCO implicaba nuevas cargas fiscales. En realidad, aquella es una acción con altos costos políticos, y no ha habido alcaldes dispuestos a asumirla. Adicionalmente, la corriente política de Santa Rosa de Cabal ha sido contraria a la de Pereira; por ende, dicha situación está permeando de fondo el interés de los políticos santarrosanos que presentan el ingreso al AMCO como *una pérdida de autonomía*, dado que se privilegiaron los intereses del municipio núcleo (Alonso Molina, comunicación personal). En efecto, hay que admitir que por periodos se ha evidenciado la primacía del interés de Pereira sobre los de los demás miembros. Sin embargo, eso no constituye una generalidad, y ha obedecido a coyunturas específicas. En todo caso, es claro que el municipio núcleo podría hacer un mayor esfuerzo de apertura, integración y diálogo con su región de interinfluencia.

Acorde con las fuentes, una situación que en todo caso salta a la vista es que ha habido una mirada de corto plazo en la dirigencia local. Dicha situación no puede pasar inadvertida por el AMCO, y eso obedece a que la situación abordada se ha convertido en una de las principales barreras de la asociatividad. Esa mirada de corto plazo se ha materializado en la ausencia de continuidad de los proyectos, pues es común que el cambio de mandatarios traiga consigo cambios de prioridades. De acuerdo con ello, los ejemplos más claros de dicha situación son el del proyecto Ecoturístico del Teleférico El Nudo, y el parque lineal con la resignificación de los ríos Otún y Consota. En ambos casos, se han ventilado razones para la suspensión del proceso, pero ninguna ha sido fundamentada suficientemente en cuanto atañe a aspectos técnicos, políticos o presupuestales (Luis Arturo Arroyabe, comunicación personal, junio 18 de 2020).

Además, es cierto que las concepciones de corto plazo asociadas con la política y los procesos electorales se han convertido en una barrera para la planeación coordinada del territorio. Dificultades similares se han visto en otros contextos y procesos de asociatividad. Sin embargo, en los casos de áreas metropolitanas como el Valle de Aburrá o la meseta de Bucaramanga, se han logrado superar las dificultades con relativo éxito. En ese sentido, el AMCO debería propender por un trabajo con actores y líderes locales en el que se divulgue su interés supramunicipal. En ese sentido, no caben dudas de que su fortalecimiento es conveniente para los tres miembros, e incluso para otros municipios de la región.

Algo similar a las barreras políticas de este tipo es lo que se logró identificar también en el proyecto Megabús. En tal caso, los políticos utilizaron determinados argumentos para deslegitimar los proyectos de acción colectiva, priorizando los intereses locales de los municipios. Como en la primera etapa de dicho proyecto, su totalidad fue liderada por el municipio de Pereira y el Gobierno nacional. En ese caso, hubo una dificultad notoria para comprometer tanto a La Virginia como a Dosquebradas. Asimismo, fue necesario esperar a que cambiara el periodo de los concejos municipales, para activar los diálogos en una nueva administración. En ese sentido, es problemático entender que hay proyectos supramunicipales que traspasan las fronteras jurisdiccionales de la municipalidad en algunos casos. Según eso, el EAT sirvió de canal de comunicación; sin embargo, este se encuentra sometido en ocasiones a intereses muy locales que no puede resolver. Asimismo, en ocasiones estos son de índole política, y llegan incluso a hacer parte de las agendas personales de los políticos de turno.

De igual modo, las evidencias han permitido identificar además una situación caracterizada por que las tensiones políticas han alcanzado un nivel en el que algunos concejales promueven la idea de la segregación de su municipio del esquema asociativo; efecto derivado de que no se consideran lo suficientemente representados en las decisiones que se toman (Grupo Focal AMCO, comunicación personal, 18 de junio de 2020). Por tal razón, el gran desafío identificado en este nivel es el de obtener una interlocución más directa entre el AMCO con los propios concejos municipales, y convertirlos en aliados de la asociatividad. Además, en los concejos hay que hacerles ver que el AMCO no es una carga para los municipios, y que justamente al fortalecerlo se pueden obtener mayores beneficios de su parte, como se da con la planeación de escala supramunicipal.

En tanto, un ejemplo de la importancia de la coordinación a escala supramunicipal se ha puesto en evidencia en el periodo actual, con la crisis ocasionada por la pandemia del covid-19. Lo anterior obedece a que para tomar una medida aparentemente sencilla como la del *pico y cédula* —que consistió en establecer unos días para que los ciudadanos confinados pudieran salir, de acuerdo con el número de su documento de identidad—, el proceso no se hizo de manera conjunta entre Pereira y Dosquebradas. Cabe señalar que no se dialogó para tomar una medida coordinada. No obstante, a pesar de que se trate de un entorno urbano conurbado, como en el caso del pico y placa, se

debe dialogar entre los alcaldes, y crear espacios de coordinación para tomar ese tipo de medidas. Sin lugar a dudas, ese espacio corresponde precisamente a la Junta Metropolitana y al Consejo Metropolitano de Planificación.

Desafíos financieros y operativos

En el marco definido, todas las fuentes recolectadas apuntan a afirmar que el principal desafío que enfrenta el AMCO es su financiación. Efectivamente, al indagar por los retos de la encuesta realizada, se le otorga el primer lugar a los de índole financiera; y, asimismo, se señala que estos son el mayor obstáculo para “el desarrollo de proyectos asociativos”²⁷. De igual manera, en las entrevistas se ha confirmado esa misma percepción. Lo anterior es evidente al observar que, aunque la ley defina ciertos porcentajes de aportes para las áreas metropolitanas por parte de sus miembros, en el caso del AMCO solo Pereira lo ejecuta en los tiempos y montos estipulados; no obstante, los otros municipios ejecutan el procedimiento de manera intermitente, debido a sus propias dificultades presupuestales (grupo focal de funcionarios del AMCO, comunicación personal, 2020).

Dicho eso, es relevante señalar que el municipio núcleo es el que mayores recursos le aporta al EAT. Por tal razón, es lógico que los municipios más pequeños se vean beneficiados. Además, aunque dicha condición supone un desequilibrio, esta es considerada una realidad que ubica a Pereira como principal interlocutor del AMCO. No obstante, lo anterior también supone ciertas barreras, como la presión que recibe el AMCO para la ejecución de los recursos. En ese sentido, un ejemplo podría ser el Proyecto Logístico del Eje Cafetero (plec); pues, al estar en jurisdicción de La Virginia, su impulso tuvo inconvenientes, pues desde Pereira se criticaba que los recursos del municipio se invirtieran en otro esquema: en este caso, se alude a La Virginia (grupo focal de funcionarios del AMCO, comunicación personal, 2020).

Asimismo, una de las dificultades que más manifiestan los funcionarios del AMCO es la de lidiar con este tipo de presiones, y sobre todo buscar los recursos para la ejecución de los proyectos. De tal modo, al interior de la Junta Metropolitana todos los años se presentan los planes de acción y los proyectos

27. Encuesta EAT, 2020.

priorizados. Solo una parte de ellos puede ser ejecutada con recursos propios del AMCO, mientras que los otros que resultan aprobados dejan pendientes su financiación. Aquello se consigue en parte mediante convenios interinstitucionales. Asimismo, un caso de aquel tipo también se puede encontrar en el municipio de La Virginia, donde se está proyectando la construcción de un terminal de transporte multimodal; labor necesaria, pues dicho municipio se está convirtiendo cada vez más en una bisagra de las comunicaciones del Eje Cafetero y el occidente colombiano. En efecto, la Junta Metropolitana inició las gestiones necesarias para impulsar dicho proyecto. Con recursos propios, ha hecho los estudios y los diseños, mientras el lote lo aportaría La Virginia. Además, con la Gobernación de Risaralda se han gestionado otros recursos para adelantar la fase de factibilidad del proyecto.

Efectivamente, el anterior ejemplo también ilustra el papel de la Gobernación en las relaciones con el AMCO. Cabe señalar que la Ley 1625 de 2013 limitó la participación del departamento en las áreas metropolitanas. No obstante, para el AMCO la interlocución con el gobernador de Risaralda continúa siendo fluida y fundamental para impulsar proyectos. Con todo, su ausencia en las Juntas Metropolitanas y el hecho de que ya no aportaba recursos de manera directa, conllevaron a que fuera más difícil hacer las asignaciones presupuestales, o comprometer ayudas para el AMCO. Lo anterior se formula a la vez que se tiene en cuenta que esta representa más del 60 % del departamento de Risaralda en población y rentas. Como se expuso anteriormente, la estrategia utilizada en ese sentido ha sido la de hacer convenios interadministrativos. En todo caso, sin lugar a dudas aquello ocasiona más trámites y dificultades de diversas naturalezas.

En síntesis, la Gobernación ha representado una fuente de financiamiento para el AMCO. De ese modo, se permitió asignar recursos a obras importantes como las del acondicionamiento con jarillones en las riberas del río Cauca, en La Virginia, Caimalito y Puerto Caldas. Tal procedimiento impidió así que durante los inviernos dichos lugares se siguieran inundando. Sin embargo, tras la expedición de la Ley 1625, ha sido más difícil utilizar esta fuente de financiación.

A su vez, otro punto destacado por las fuentes es la ausencia de recursos para actividades relacionadas con los temas de transporte y planeación territorial. En ambos casos, el AMCO tiene un rol muy significativo: en primer lugar, por ser la autoridad en materia de transporte; y, en segundo grado, pues apoya a

las alcaldías con la revisión de los planes de ordenamiento territorial (Luis Arturo Arroyabe, comunicación personal, junio 18 de 2020). Cabe señalar que para estas actividades debería contar con capacidades que le permitan ejecutar proyectos que armonizan estas actividades. Sin embargo, según se presentó el proceso, lo anterior no ha sido posible ante las deficiencias presupuestales.

En ese escenario, los principales ingresos del AMCO quedan depositados en las transferencias de los municipios, y en el porcentaje que cobra por manejar el tributo de la sobretasa a la gasolina. A su vez, lo descrito constituyó un acuerdo al que se llegó con los miembros de la entidad, toda vez que perdió fuentes de financiación, como el porcentaje del impuesto predial, y la misma sobretasa a la gasolina, que quedó como propiedad de los municipios. En ese sentido, el AMCO ha tenido el desafío de ajustarse a las realidades financieras de la coyuntura, lo cual ha limitado su expansión institucional. No obstante, ha logrado mantener sus funciones administrativas.

Un ejemplo muy claro de lo anterior se encuentra al revisar las cifras del presupuesto general de los últimos años (ver anexo). De acuerdo con el informe cuatrianual presentado en el 2019, al 2016 el presupuesto de gastos e inversión fue de \$COP 30 925 428 997; para el 2017, fue de \$COP 14 327 651 619; para el 2018, de \$COP 13 724 872 476; y para el 2019, de \$COP 19 094 916 560. Como se puede observar, tras la vigencia de 2016, se da una disminución considerable en el monto. En dicho escenario, la principal causa de ello es que durante ese año el municipio de Pereira llevó a cabo un proceso que denominó de *modernización administrativa*, y decidió hacer directamente el recaudo del impuesto de sobretasa a la gasolina, a partir del 2017. De igual modo, el municipio de Dosquebradas disminuyó su cuota en su administración de la sobretasa a la gasolina, de modo que esta pasó del 10 % al 7,5 % a partir del 2017. Por su parte, los incrementos registrados durante los años 2018 y 2019 obedecieron a la ejecución del Convenio Interadministrativo N.º 02 y el Desarrollo de Catastro.

Probablemente, el mayor desafío del AMCO en los próximos años no solo será dado en términos técnicos a la hora de gestionar el desarrollo del catastro multipropósito. Por el contrario, también se extenderá a los términos financieros. Según eso, hay una gran expectativa por ese nuevo frente, dado que también se trata de una fuente de recursos que le permitirán al AMCO ampliar su oferta de servicios, invertir, y continuar con el proceso de fortalecimiento

institucional. Incluso las coyunturas cambiantes en términos de financiación ponen de presente además un desafío operativo; a saber, el sostenimiento de una nómina de funcionarios de carrera dentro la institución. Además, a lo largo del tiempo, los funcionarios han cambiado gradualmente según los contratos y convenios del momento. De igual modo, la entidad ha respondido operativamente a las contingencias por medio de contratistas y adaptabilidad. No obstante, indudablemente esta no es una condición ideal. Y, como cualquier EAT de esta naturaleza, la planeación y la apuesta por el futuro debería ser el objetivo principal.

Desafíos de confianza

En este escenario, las características territoriales detalladas anteriormente ubican al AMCO en la cabecera de una región amplia de interinfluencia, la cual se despliega en varios entes territoriales departamentales. No solo Risaralda, sino también Caldas, Quindío, el Valle del Cauca e incluso Chocó tienen relaciones directas con la entidad. Sin embargo, el caso más significativo es el de Cartago, ciudad ubicada al norte del Valle del Cauca, en límites con el municipio de Pereira. En ese contexto, las relaciones históricas entre ambos municipios han sido muy estrechas, y en la actualidad podría afirmarse que hay una alta interdependencia entre ellos. A su vez, Pereira ha logrado gestionar una serie de servicios institucionales con Cartago, de salud, educación, comercio y mercado laboral. Dicha condición ubica al municipio núcleo del AMCO como enlace a una amplia región de tradición agroindustrial, como lo es el norte del Valle del Cauca. Asimismo, un ejemplo que permite contemplar el nivel de conexión entre Pereira y Cartago es la autopista de doble calzada que une a las dos ciudades; rasgo aún inexistente al interior del AMCO al conectarse por ejemplo con el caso de La Virginia.

Dada la situación anteriormente descrita, no ha sido extraño que desde Cartago y Pereira se hayan gestado iniciativas en procura de integrar al municipio vallecaucano al AMCO. En ese sentido, la expansión urbana de Pereira, la interconectividad vial, las relaciones económicas y de flujo de población —junto a muchos más aspectos—, indicarían que puede ser conveniente concretar esta iniciativa. Lo anterior obedece a que hay un gran potencial por aprovechar en

la asociatividad en esta región para articular, coordinar y fortalecer los niveles territoriales existentes. Sin embargo, hay una contradicción entre los procesos de metropolización y los de formalización de las áreas metropolitanas. Lo anterior obedece a que, al menos en este caso, aunque todo pareciera favorable para la consolidación de la asociatividad entre Cartago y AMCO, no fue posible concretar tal acuerdo.

En ese escenario, la primera barrera a superar era de índole normativo. De tal forma, solo a partir de la Ley 128 de 1994 se pudieron conformar legalmente las áreas metropolitanas e interdepartamentales. Con todo, desde 1991, Pereira y Cartago habían iniciado una Asociación de Municipios que impulsó proyectos importantes, como la armonización en las operaciones de los aeropuertos de Santa Ana en Cartago y el Matecaña en Pereira. A su vez, el primero de ellos estuvo destinado exclusivamente a los vuelos de carga, mientras que el segundo se dedicaría a los pasajeros. Además, Pereira hizo inversiones importantes en materia aeronáutica en Cartago, pues proyectaba en ese momento que el futuro del aeropuerto necesariamente estaba en el valle del Cauca; eventualidad que obedece a que el emplazamiento actual del Matecaña no permite más expansiones. Junto a esas relaciones, la asociación de municipios de Pereira y Cartago finiquitó la construcción de la doble calzada que los conecta por vía terrestre. De tal modo, se redujo el tiempo de viaje, y mejoró la seguridad.

Todo lo anterior permitiría pensar en la existencia de un sólido antecedente para el ingreso de Cartago al AMCO a partir de 1994, además de la novedad que supondría la creación de la primera área metropolitana interdepartamental en el país. Con todo, los primeros inconvenientes llegaron con las dificultades que los empresarios pereiranos tuvieron con las autoridades aduaneras en Cartago; particularmente, lo vivido al momento de denunciar prácticas de corrupción que les impedían desarrollar su actividad. Por tal razón, solicitaban volver a tener las operaciones de carga en el Matecaña de Pereira. Dicha situación deterioró la confianza que se venía construyendo, y acentuó el regionalismo, lo cual no favorece los procesos de asociatividad.

Posteriormente, la dirigencia del Valle del Cauca manifestó su desacuerdo con la propuesta de incorporación de Cartago al AMCO. Aunque los directivos no lo manifestaron abiertamente, la razón de eso residía en el regionalismo: empezó circular la idea inverosímil de que el AMCO significaba el primer paso para la creación de un nuevo departamento, el cual integraría a Risaralda y la

región del norte del Valle del Cauca. De tal modo, el resultado fue que en el 2000 se disolvió la asociación de municipios de Pereira y Cartago, así como la posibilidad de vincular a este último al AMCO.

Asimismo, en el año 2019 se presentó un caso similar con la posible vinculación del municipio de Chinchiná (Caldas) al AMCO. Dicha población se sitúa a mitad de camino entre Manizales —capital del departamento de Caldas— y Pereira —la de Risaralda—. Cabe señalar que la comunicación terrestre es muy buena en el sector, pues se cuenta con la Autopista del Café para ir a cualquiera de los dos destinos. Aunque Manizales es la ciudad capital, con el AMCO, Chinchiná ha tendido relaciones de interdependencia, especialmente por los servicios de salud que se prestan en Pereira. En efecto, es allí donde muchos pacientes son constantemente remitidos; razón por la cual las autoridades locales exploraron la posibilidad de mejorar la comunicación, buscando alternativas de transporte. Entre esas soluciones se alcanzó a mencionar la integración al sistema de transporte masivo que opera en el AMCO.

En ese contexto, las autoridades de Chinchiná impulsaron solicitudes a tramitar ante la comisión de ordenamiento territorial del Congreso de la República, así como ante la Registraduría Nacional. A su vez, el AMCO hizo lo mismo con relación a los estudios que hizo para la viabilidad de incorporar a ese posible nuevo miembro. Sin embargo, desde el departamento y el concejo municipal de Chinchiná, las autoridades regionales de Caldas tomaron distancia de ese proceso; consecuentemente, estas incluso señalaron que han avanzado en otro trazado que se está edificando de manera paralela, y que consiste en la creación de una nueva área metropolitana del Centro Sur de Caldas: área que integraría a cinco municipios del departamento, a saber: Manizales, Neira, Palestina, Villamaría, y, desde luego, Chinchiná (La Patria, 2019). Aunque no se avanzó mucho más en el proceso, el curso de la integración con el AMCO quedó estancado para Chinchiná, y a la fecha aún no se registran mayores avances. De hecho, algunos funcionarios ya descartan esa posibilidad.

Con base en las experiencias descritas, se percibe que el AMCO tiene un gran desafío por delante en cuanto atañe a generar confianza entre sus municipios de interinfluencia, que pertenecen a otros departamentos. La descrita es una tarea importante, pues las denominadas *barreras culturales* y los intereses locales podrían jugar en contra de la consolidación de nuevos procesos de asociación. Asimismo, en el marco de tal accionar se considera además que el Gobierno

nacional podría jugar un papel de intermediación muy importante. Dicha situación pone nuevamente a prueba la gestión con el reciente proceso que se ha adelanta para la vinculación de un nuevo miembro interdepartamental. Con ello, se alude a Ulloa (Valle del Cauca), un municipio mucho más pequeño, con 4.844 habitantes, ante los 118.803 de Cartago de acuerdo con el DANE. Aquel sería un buen ejemplo para resolver las barreras que han impedido la integración entre entidades territoriales de los distintos departamentos.

Desafíos de información y comunicación

Los casos comentados en el anterior apartado son también buenos ejemplos de los desafíos de información que tiene el AMCO; algo esencial, pues generalmente ese tipo de barreras de confianza emergen por problemas de comunicación. Tal afirmación se puede probar si se revisan los procesos dados en los procesos de vinculación de nuevos miembros al EAT. En ese escenario, no solamente se han dado dificultades con municipios pertenecientes a otros departamentos, sino que al interior de Risaralda también se ha visto una situación similar. Además, como ya se ha expuesto, el caso de Santa Rosa de Cabal tiene una relación de interinfluencia con el AMCO; sin embargo, no se ha conseguido formalizar su ingreso, entre muchas razones porque quienes no estar a favor de la iniciativa divulgan ideas falsas con relación a que eso le representaría a la comunidad más cargas tributarias, que solo favorecerían al municipio núcleo (Ernesto Zuluaga Ramírez, comunicación personal, 16 de junio de 2020). Si bien en esta ocasión no se ventila así un *sentimiento regionalista*, sí es evidente una suerte de *anti-pereiranismo* (Alonso Molina, comunicación personal). Asimismo, también se dio una situación similar cuando se hizo la consulta popular en procura de la vinculación de Balboa (Risaralda) al AMCO en 1999, cuyo resultado fue que la opción de no hacer parte del área metropolitana fue casi del doble de quienes votaron por la otra alternativa ²⁸.

De igual modo, se podría señalar que se ha visto el caso inverso. Es decir, se ha observado que desde Pereira se mira con recelo la participación de otros

28. Se formuló esta pregunta: *¿Desea usted que el municipio de Balboa, Risaralda, haga parte del área metropolitana de Centro Occidente?* Los resultados fueron: Sí: 668. No: 1253. Ver: Registraduría del Estado Civil (1999).

municipios en proyectos de acción colectiva cuyos aportes sean redistribuidos según la capacidad de cada ente territorial. En ese sentido, un ejemplo es el que ya se ha presentado con el caso de la Plataforma Logística del Eje Cafetero (plec); corporación que tuvo inconvenientes en sus inicios, al situarse en jurisdicción de La Virginia. En efecto, Pereira ha ejercido protagonismo y liderazgo en la historia del AMCO. Probablemente, en alguna ocasión esta ha centralizado alguna iniciativa; no obstante, eso no puede deslegitimar los esfuerzos que hace el EAT, pues ha jugado un papel fundamental al momento de superar dichas dificultades de información.

En suma, los anteriores casos evidencian que, a pesar de los esfuerzos, la evidencia demuestra que comunicar las cualidades y los beneficios constituye un reto continuo para el AMCO. En ese sentido, se podría decir que es natural que las tensiones entre los poderes locales existan. Por tal razón, se debe mejorar en la circulación de información oficial, y comunicarla correctamente; algo que abarca tanto a las instituciones como a la sociedad civil. En ese sentido, son esenciales los alcances del trabajo cooperativo, y el rol que el EAT ha jugado para el Centro Occidente colombiano. En ese sentido, el AMCO fue una de las primeras áreas metropolitanas en constituirse en el país; por tanto, tiene una larga historia que merece ser relatada tanto a nivel regional como nacional.

Además, la perspectiva de los funcionarios también plantea la necesidad de mejorar la comunicación entre las entidades administrativas del Estado, así como la información que se produce a lo largo del tiempo. Según ellos, un reto subyace en el reconocimiento de los cambios que son dados a lo largo de tiempo en materia de áreas metropolitanas que permitan aprovechar las oportunidades y los escenarios abiertos por la ley. En ese sentido, un ejemplo que los funcionarios aportan corresponde al papel que deben jugar al momento de realización de los procesos de construcción y participación de los pot de cada municipio (grupo focal de funcionarios del AMCO, comunicación personal, junio 18 de 2020).

Por otro lado, también es importante evidenciar los esfuerzos hechos en materia de información y comunicación, para identificar los desafíos, así como las posibilidades de mejora. Además, en la actualidad se avanza en un proyecto de observatorio de movilidad. De ese modo, se busca desarrollar una tecnología para el AMCO, tal como se implementa en las *smarts cities*. La idea es posibilitar el acceso desde una aplicación de celular a las rutas de buses, la

ubicación de paraderos, los horarios, las frecuencias, y todo lo relacionado con la movilidad. Aquello es ya posible en la actualidad, de modo que como autoridad de transporte metropolitano, el AMCO podría prestarles dicho servicio de información a los usuarios del transporte público. Junto a los servicios de información, este proyecto tendría además un impacto en el tráfico vehicular, a la vez que optimizaba el uso del transporte, y por ende el impacto en el medio ambiente del territorio (grupo focal de funcionarios del AMCO, comunicación personal, junio 18 de 2020).

A su vez, el proyecto de observatorio de movilidad significa un desafío para el AMCO en lo que atañe a su implementación. Lo anterior se hace evidente pues en otras ocasiones se hicieron propuestas similares que quedaron en la fase de formulación, como ocurrió con el observatorio de mercadeo de suelo inmobiliario, en el año 2012 (AMCO, 2016B). En ese mismo sentido, también se viene trabajando en consolidar un portal web —a saber, www.ideAMCO.com—, el cual permitirá acceder a los diferentes niveles de información geográfica y alfanumérica de la jurisdicción del Área Metropolitana Centro Occidente.

Otros desafíos

Asimismo, la continuidad de los proyectos ha sido otro de los desafíos más significativos con los que se ha tenido que enfrentar el AMCO. Ciertamente, es un hecho que algunos mandatarios no se comprometen con procesos de largo plazo, y prefieren priorizar sus iniciativas antes que culminar las que habían sido formuladas por un gobernante anterior. En el AMCO, esa ha sido una barrera que ha limitado varios proyectos.

En tal caso, uno de los ejemplos más significativos que pueden ilustrar el anterior caso es el Proyecto Ecoturístico Teleférico El Nudo, desarrollado entre 2005 y 2008, en Dosquebradas. Dicho proyecto planteó un espacio de recreación, turismo, deporte, protección del medio ambiente y aprovechamiento del tiempo libre, que fuera autosostenible. De ese modo, contaría con un cable aéreo que asciende al Cerro El Nudo, y se complementaría con la construcción del Parque Natural Quimbaya. Además, tendría un área de 53 368 m², a la vez que estaría ubicado en el Cerro de El Nudo, llamado así pues en él se han encontrado importantes vestigios arqueológicos de las culturas quimbayas.

Para su ejecución, el proyecto contó además con el visto bueno de autoridades locales, departamentales y nacionales, de modo que fue convertido en hecho metropolitano por el AMCO. En ese contexto, estuvo vinculado al plan de desarrollo de Dosquebradas, a la vez que con él se creó una empresa de economía mixta de la que es socio el AMCO (El Tiempo, 2006; AMCO, 2005; Portal Web AMCOB, 2006; Gaceta Metropolitana, 2006; Gaceta Metropolitana, 2007). Con todo y sin mayores razones, las nuevas administraciones posesionadas en el siguiente periodo de gobierno, interrumpieron el proceso, trasladando su interés a otros temas (Luis Arturo Arroyabe, comunicación personal, junio 18 de 2020).

En suma, el AMCO ha adoptado como su desafío el componente social. Por tal razón, creó el proceso de coordinación de la mesa de habitante de calle, la cual busca beneficiar a la población más vulnerable de los municipios de Pereira, Dosquebradas y La Virginia. Con ello, se ha buscado restablecer los derechos y la inclusión social de dichos ciudadanos. Asimismo, en el marco de una situación que afecta la salud pública del mundo, también se ha buscado mitigar el efecto de la pandemia del covid-19 mediante charlas y contactos con esa población, con el propósito de fondo de proteger a las personas en situación de calle (Caracol Radio, 2020). De tal forma, se previene la propagación de la enfermedad, beneficiando simultáneamente al resto de la población del área metropolitana.

Conclusiones y recomendaciones

Conclusión general

Se ha expuesto de qué modos los procesos de metropolización conducentes a la creación del Área Metropolitana de Centro Occidente, estuvieron directamente relacionados con la expansión urbana de Pereira, y su conurbación con Dosquebradas. Asimismo, el presente estudio de caso permite informar a otros EAT similares de los pormenores de este proceso. Con ello, pone en común la experiencia de los proyectos exitosos en AMCO, y los desafíos con los que ha tenido que enfrentarse.

En el sentido expuesto, se evidenció que al irradiar su influencia en una región compuesta por poblaciones satélite, el municipio núcleo trasciende los límites

municipales. De ese modo, se crea una entidad administrativa de gestión del territorio en escala supramunicipal. Aunque lo descrito fue posible en el AMCO, continúan habiendo desafíos de índole política, financiera o administrativa para la incorporación de nuevos miembros. Con todo, ha sido muy significativo el trabajo de acción colectiva ejecutado entre Pereira, Dosquebradas y La Virginia. Tal labor posibilitó que el AMCO se consolidara como institución con una relación activa de cooperación entre sus miembros, avalada por un soporte jurídico. Asimismo, este ha contado con una autonomía administrativa y un patrimonio propio.

De igual modo, el AMCO es en la actualidad una entidad con un gran protagonismo regional en los temas de desarrollo territorial. Efectivamente, esta logró superar las dificultades que ese tipo de estructuras asociativas han tenido en sus orígenes. Asimismo, ha contado con la tutela de otras entidades territoriales, como la Gobernación de Risaralda y el municipio de Pereira. Así, tenido un papel de interlocución con entidades del Gobierno nacional, la empresa privada, los gremios y la sociedad civil. Gracias a su ubicación geográfica, el AMCO cuenta con la posibilidad histórica de convertirse algún día en un área metropolitana interdepartamental. Será entonces capaz de construir puentes entre municipios de diferentes departamentos.

En cuanto a la gobernanza, el AMCO permite demostrar que las áreas metropolitanas contribuyen al mejoramiento de la gestión entre las autoridades territoriales de distintos niveles. De acuerdo con ese escenario, para los municipios más pequeños hay una ganancia desde el punto de vista de las capacidades administrativas y los recursos que adquiere al asociarse. A su vez, para los municipios más grandes, o el municipio núcleo, se consolida un proceso más armónico de crecimiento planificado y ordenado del territorio sobre el que ejerce su primacía. Incluso, se considera que a pesar de los desafíos enfrentados a lo largo de su historia, el AMCO evidencia que la articulación entre los diferentes niveles de gobierno posibilita flujos de información, y recursos que conllevan a la descentralización.

Además, un asunto central en el proceso de fortalecimiento institucional del AMCO ha sido la asignación de funciones y competencias. Aquello le ha permitido tener un rol específico y claro, de modo que ha ganado legitimidad ante los entes territoriales que lo componen. Aunque lo descrito no ha sido fácil, pues siempre hay tensiones de poder en tal escenario, el rol cumplido

por el AMCO como autoridad única de transporte ha sido fundamental para el propósito planteado.

Asimismo, cabe destacar los mecanismos de diálogo contruidos con actores de diversa naturaleza, pero con impacto sobre el territorio de interinfluencia del AMCO. Estos han constituido una estrategia exitosa para su funcionamiento. En concordancia, no solo se debe destacar la búsqueda de articulación de nuevos miembros, sino la apertura hacia entes territoriales como los departamentos, y otras formas de asociatividad, como el Comité de Integración Territorial de Centro Occidente. Lo anterior ha facilitado los procesos de gestión, a la vez que ha abierto canales de cooperación y ayuda para tejer lazos de confianza interinstitucionales.

Con todo, las formas de financiamiento continúan significando el mayor desafío del AMCO. Si bien la ley es clara en la mayoría de los casos en cuanto a la asignación de recursos y la transferencia de funciones hacia ese tipo de esquema asociativo, las realidades locales y regionales no siempre han correspondido al ideal de la norma. Aquella distancia, la cual ejerce mayor presión sobre las regiones con menor capacidad de gestión ante el Gobierno nacional, deja consecuencias desde el punto de vista operativo. En efecto, la entidad se limita a las coyunturas y los gobernantes de turno.

Lecciones y recomendaciones

A continuación, se presenta una serie de conclusiones que sirven de lecciones aprendidas. Efectivamente, estas se organizan al estudiar la historia y el accionar del AMCO. De tal modo, se han dividido en tres puntos que permiten aportar elementos de reflexión, tanto para el AMCO, como para otros esquemas asociativos de este tipo, así como para el Gobierno nacional:

Aprendizajes para el Área Metropolitana de Centro Occidente

- El AMCO ha tenido un papel importante en procesos de descentralización, de modo que ha contribuido a crear canales de diálogo que se entablan entre actores locales y entes territoriales, junto con el Gobierno nacional.

- Un asunto clave es el constituido por el tema de la movilidad y el transporte. Para los municipios integrados al AMCO, este tema ha sido asimilado como uno propio del ámbito metropolitano. En ese sentido, aunque no ha sido fácil, se han aprovechado los atributos funcionales del AMCO para la asignación de los recursos (vía redistribución y priorización de tales recursos) destinados específicamente al proyecto del transporte masivo. De manera similar, se viene dando un escenario similar con el proyecto de sistema integrado de transporte público, aunque en menor medida.
- Uno de los principales aspectos que han minado la institucionalidad del AMCO ha estado relacionado con la cultura política de la dirigencia local, y con la ausencia de continuidad de los proyectos. En concordancia, es fundamental hacer una mayor pedagogía en torno a la relevancia de dar continuidad a los proyectos de largo alcance, restándole importancia al hecho de haberse iniciado en administraciones anteriores. Efectivamente, los nuevos mandatarios deben ser capaces de estimar el gran costo que supone para la ciudadanía optar por descartar proyectos de alcance metropolitano por motivos exclusivamente electorales, en términos de inversión —de recursos económicos— y esfuerzo —de tiempo y energía—. A su vez, la evidencia de este estudio muestra claramente que el desarrollo exitoso de programas y la ejecución de megaobras con un impacto metropolitano verdadero, son factores que han tomado varios años. De tal manera, es recomendable pensar en una estrategia que robustezca los procesos de empalme, priorizando el rigor técnico, y la visión de largo plazo por encima de los intereses políticos inmediatos.
- Las relaciones dadas entre el AMCO y la Gobernación de Risaralda deberían contar con mecanismos más sólidos de cooperación institucional. A diferencia de los años ochenta, cuando las áreas metropolitanas dependían en gran medida de los recursos de los departamentos, en la actualidad estos esquemas asociativos han alcanzado una madurez institucional. De tal forma, las relaciones ya no son de dependencia, sino de cooperación. Con ello, se sacan adelante proyectos de mutuo interés, como el de los servicios públicos metropolitanos; una olvidada aspiración que los ha atado desde un comienzo.
- Adicionalmente, se podría señalar que la presencia de la Gobernación pudo servir para equilibrar la influencia que ejerce Pereira como municipio núcleo. Sin embargo, el principal aprendizaje en este tema es que el área metropolitana ha podido madurar su relación con estos entes territoriales. Además, esta sirve de canal de comunicación para entablar acuerdos de cooperación entre ellos, sin que eso se limite a que la existencia del EAT se someta a la tutela de una de las partes.
- Es necesario buscar vencer las barreras que han impedido que municipios como Santa Rosa de Cabal hayan quedado por fuera del AMCO. Asimismo, continuar explorando alternativas con Cartago. Además, para proyectos de integración del transporte público, el transporte masivo y los servicios metropolitanos, la participación de estos municipios es fundamental. Dichas barreras pueden tener diversos orígenes, pero muy probablemente se podrían superar con la apertura de canales de diálogo e información más efectivos. Si bien el AMCO ha avanzado en ello con iniciativas como el Comité de Integración Territorial de Centro Occidente, es fundamental reactivar dichos espacios con una presencia más activa del

Gobierno nacional. De igual modo, se deben incluir las autoridades del orden municipal y departamental, los líderes locales y los representantes de la sociedad civil.

- Aunque la gestión de la movilidad y el transporte ha funcionado correctamente en manos del AMCO, se considera que deberían atribuírsele más funciones relacionadas con fenómenos de orden supramunicipal a la entidad. Tales son los casos por ejemplo de la salud y la educación, que podrían ser considerados hechos metropolitanos.

Aprendizajes para Gobierno nacional

- La evidencia recogida en el caso del AMCO ha demostrado que en el caso de un EAT de esta escala, el papel del Gobierno nacional resulta fundamental para apoyar la financiación de los macroproyectos necesarios para la región. A su vez, los proyectos más importantes que han impactado al AMCO han sido financiados por el Gobierno nacional, como es el caso del viaducto Pereira-Dosquebradas, Megabús, el modelo de control (Ecopetrol), y el puente Bernardo Arango (Invías). Lo anterior demuestra que el Gobierno nacional influye de manera positiva con recursos, mientras el AMCO posibilita la gestión y los aspectos técnicos pertinentes. En ese sentido, el apoyo del Gobierno nacional en materia de financiación le asigna a este EAT un rol de gerencia de planeación del territorio, pues eso lo fortalece institucional y técnicamente. En efecto, este tipo de EAT fortalece la planificación del territorio orientado hacia los intereses locales, por medio de iniciativas propias, las cuales posibilitan que la relación con el Gobierno nacional no sea de subordinación, como en otros casos. En ese sentido, se puede observar que en el AMCO las iniciativas más relevantes en las que ha intervenido —como es el caso del Viaducto o el Megabús—, surgieron de la necesidad y el interés local. Sin embargo, el Gobierno nacional cumplió un papel protagónico en ellas, fundamentalmente por medio del DNP, y la financiación de dichos proyectos
- Otro aspecto muy valioso atañe a la presencia del Gobierno nacional en los proyectos de iniciativas del AMCO. Corresponde a que, tras su ejecución, tanto al EAT como a las alcaldías les corresponde una transferencia de conocimientos, buenas prácticas, capacidad instalada en tecnología y canales de comunicación con instancias nacionales. De ese modo, tales aspectos constituyen un capital muy importante en la formulación de nuevas propuestas. Consecuentemente, posibilitan instalar una *cultura técnica* en el ámbito metropolitano.
- Es importante señalar que el delegado del Gobierno nacional en la Junta Metropolitana tiene un rol más definido, para el que cumple un papel efectivo en la interlocución entre el EAT y la gestión con instancias nacionales. A su vez, en el caso del AMCO se ha observado que la figura del delegado podría fortalecerse. Lo anterior obedece a que esta no siempre cumple las expectativas requeridas para entablar una comunicación fluida con el Gobierno

nacional. En el mismo sentido, la información presentada permite señalar que el Gobierno nacional tuvo un papel de mediación en los conflictos de diverso orden que se suscitaron entre los actores locales al momento de adelantar un proyecto de acción colectiva. Dicho papel de *árbitro* que cumple el Gobierno nacional resulta esencial, de modo que este se debe fortalecer por medio de mejores canales de comunicación con el EAT.

- El AMCO da preponderancia a una realidad relacionada con el acentuado municipalismo propio del ordenamiento territorial del Estado, y de su estructuración en departamentos. Lo anterior deriva en fenómenos de regionalismo que han impedido el proceso de consolidación de esquemas asociativos, cuando estos son interdepartamentales. En ese sentido, los ejemplos vistos con el caso de Cartago (Valle del Cauca) y Chinchiná (Caldas) son buena muestra de ello. Efectivamente, la lección que resulta de dicha experiencia es que resulta necesario crear canales de comunicación que faciliten los procesos de asociatividad cuando haya niveles bajos de confianza. En ese contexto, el Gobierno nacional tiene un papel muy importante en ese proceso, ya que juega un rol de intermediación entre las partes. Adicionalmente, las nuevas realidades metropolitanas del país invitan a que el Estado reflexione sobre su estructura territorial, en aras de facilitar la gestión y planeación del territorio.

Aprendizajes para otras áreas metropolitanas

- Dependiendo del contexto del EAT, es fundamental la participación de actores intermedios, como con el caso de la Gobernación. En cuanto atañe al AMCO, se ha considerado una gran pérdida la participación del gobernador en la Junta Metropolitana. Lo anterior obedece a que era un interlocutor el cual permitía establecer un contrapeso en las posibles tensiones originadas entre los miembros. Asimismo, era una fuente de financiación, y también se convirtió en un canal de comunicación con instancias nacionales.
- Para el funcionamiento del EAT, ha sido de gran valor el papel cumplido por el Gobierno nacional, lo cual era esencial fundamentalmente en materia de financiación. Para ello, el esquema asociativo ha posibilitado un canal de comunicación con las entidades del Estado. Esta característica es de gran valor para los entes territoriales más pequeños, con menos capacidad técnica, administrativa y de gestión. Asimismo, la asociatividad favorece a los municipios más pequeños, a la vez que les permite a los más grandes controlar y planear de manera más armónica el territorio de interinfluencia.
- Hay una contradicción entre los procesos de metropolización y los de formalización de las áreas metropolitanas. En algunos momentos, las asociaciones que parecerían más viables por una serie de factores de unión entre los entes territoriales, encuentran barreras para la asociatividad en aspectos políticos o de falta de confianza. Con todo, estos podrían ser superados con canales de diálogo más amplios. A su vez, esta situación

se puede apreciar para el AMCO en la búsqueda del ingreso de Cartago o Santa Rosa de Cabal, lugares donde hasta el momento han triunfado la mirada municipalista, o los límites jurisdiccionales entre departamentos.

- Se ha debido contar con una función delegada clara, ayuda en la consolidación del esquema asociativo, y permitir la ganancia de legitimidad entre los miembros. En el caso del AMCO, aquello se pudo observar al momento de constituirse como autoridad única de transporte metropolitano. Asimismo, se vio como una manera de consolidar procesos de acción colectiva. Por ejemplo, para poner en marcha un sistema de transporte masivo, el abordaje de la escala supramunicipal fue más fácil en el AMCO, pues la autoridad metropolitana se encontraba constituida desde antes. Además, dentro de la cultura de la gestión se aceptaba ya que hay asuntos metropolitanos, y que los municipios deben transferir esas funciones (como el transporte) a la autoridad supramunicipal.
- Para evaluar el desempeño del EAT, el modelo de comisiones (consejos metropolitanos) ha sido pertinente. La descrita es una alternativa que bien podría replicarse en otras áreas metropolitanas.
- El trabajo colectivo entre municipios pudo suponer barreras derivadas del costo de transacción que implica la cooperación. Asimismo, la división por municipios significó una primera barrera a superar. Por tal razón, es necesario que los municipios que deseen adherirse a ese tipo de EAT estén dispuestos a superar las barreras de la cooperación, al asimilar que los beneficios directos no son inmediatos. Por el contrario, se obtendrán a mediano o largo plazo. Asimismo, las inversiones en otros municipios son fundamentales para el desarrollo integral del territorio, aunque los resultados no se vean de manera inmediata en el municipio que hace la inversión.
- Al momento de hacer la consulta popular para la vinculación de un nuevo miembro, se debe cuidar el ambiente para que este no se politice, y se recaiga en intereses electorales. Se debe garantizar además que la ciudadanía obtenga información suficiente para que los líderes locales no hagan campaña o mala publicidad con la inclusión al EAT, como se ha observado en el caso de AMCO para la vinculación de Santa Rosa de Cabal y Balboa, o cuando se han explorado acercamientos con Cartago. Por otro lado, se debe interpretar el momento histórico que se vive en cada etapa del EAT, pues los niveles de asociatividad cambian con el tiempo, y están sometidos también a coyunturas externas.

Referencias

- AHMP, & Fondo de la Alcaldía Municipal de Pereira. (1980). *Por el cual se ordena la realización de un estudio y se crea la Comisión Municipal de Concertación del Transporte Urbano*. Serie Acuerdos Sancionados. Tomo 79. Año 1980: Acuerdo Municipal N.º 32. AHMP.
- AHMP, & Fondo de la Alcaldía Municipal de Pereira. (1983). *Por el cual se crea la Corporación Promotora de la Empresa Municipal de Transporte Masivo*. Serie Acuerdos Sancionados. Tomo 82. Año 1983: Acuerdo Municipal N.º 64. AHMP.
- AHMP, & Fondo de la Alcaldía Municipal de Pereira. (1992). *Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo del Municipio de Pereira*. Serie Acuerdos Sancionados. Tomo 96. Año 1992: Acuerdo Municipal N.º 35. AHMP.
- AHMP. (1984A). Decreto Municipal N.º 310. *Por el cual se nombra una comisión para un estudio vial*. Serie Decretos Municipales - Tomo 93. Fondo Alcaldía Municipal de Pereira. AHMP.
- AHMP. (1984B). Acuerdo Municipal N.º 4. *Por el cual se autoriza la contratación de un empréstito (\$209.960.000)*. Fondo Alcaldía Municipal de Pereira, Serie Acuerdos Sancionados. Tomo 83. Concejo Municipal de Pereira. AHMP.
- Ayala Diago, C. (1999). Frente Nacional: acuerdo bipartidista y alternación en el poder. *Revista Credencial Historia*, 119.
- Alcaldía de Pereira. (s.f.). *Diagnóstico Socioeconómico del Corregimiento de Caimalito*. Alcaldía de Pereira.
- Alcaldía Municipal de La Virginia. (2003). *Documento preliminar para discusión de la revisión del Plan Básico de Ordenamiento Territorial Municipio de La Virginia-Risaralda. Proyecto Acuerdo 2003-2015*. Alcaldía Municipal de La Virginia.
- AMCO. (s.f.). *¿Quiénes Somos?* AMCO.
- AMCO. (2004A). Acuerdo Metropolitano N.º 011 de 2004. Acuerdo. *Por medio del cual se adiciona el Presupuesto de Rentas y Gastos de la presente vigencia fiscal*. Gaceta Metropolitana N.º 7. AMCO.
- AMCO. (2004B). *Pereira*. AMCO.

- AMCO. (2004C). Acuerdo Metropolitano N.º 018 de 2004. *Por medio del cual se hacen traslados presupuestales en la presente vigencia fiscal*. Gaceta Metropolitana N.º 11. AMCO.
- AMCO. (2005). Gaceta Metropolitana N.º 10 - Edición de Septiembre de 2005: Acuerdo Metropolitano N.º 07 de 2005. *Por medio del cual se adiciona el Acuerdo Metropolitano N.º 08 de abril 23 de 2004 que declara de utilidad pública e interés social unos predios y se declara la condición de urgencia para adelantar el proceso de expropiación en la ejecución de las obras de infraestructura del sitm*.
- AMCO. (2006A). Gaceta Metropolitana N.º 03. Edición de Febrero de 2006: Acuerdo Metropolitano N.º 05 de 2006. *Por medio del cual se autoriza la participación del Área Metropolitana en la sociedad Promotora del Proyecto Arquímedes*.
- AMCO. (2008A). Acuerdo Metropolitano N.º 010 de 2008. *Por medio del cual se hacen unos traslados y se adiciona el Presupuesto General de Rentas y Gastos del Área Metropolitana del Centro Occidente para la vigencia fiscal del año 2008*. Gaceta Metropolitana N.º 27- Pereira.
- AMCO. (2008B). Acuerdo Metropolitano N.º 020 de 2008. *Por medio del cual se autoriza al Director del AMCO a constituir una Reserva Excepcional*. Gaceta Metropolitana N.º 57.
- AMCO. (2010). Acuerdo Metropolitano N.º 005 de 2010. *Por medio del cual se adiciona el presupuesto de Rentas y Gastos de la Vigencia Fiscal 2010*. Gaceta Metropolitana Extraordinaria N.º 9. Edición de marzo de 2010.
- AMCO. (2011). Gaceta Metropolitana Extraordinaria N.º 38. *Por medio del cual se Adiciona el Presupuesto de Rentas y Gastos de la vigencia fiscal 201*. Edición de Junio de Acuerdo Metropolitano N.º 009 de 2011.
- AMCO. (2012A). Convenio Interadministrativo N.º gcp-001 de 2012. AMCO-Ecopetrol. <https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/16488/IMPACTO%20ECON%20C3%93MICO.pdf?sequence=1>
- AMCO. (2012B). *Operaciones Urbanas Integrales Tramos Urbanos Ríos Otún y Consota*. [Estudio técnico].
- AMCO. (2013). Acuerdo Metropolitano N.º 10 de 2013. *Por medio del cual se adopta el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano 2014-2032: Hacia la sustentabilidad del desarrollo AMCO - Región de Interinfluencia*.

- AMCO. (2014). Acuerdo Metropolitano. N.º 5. *Por medio del cual se modifican y adoptan los estatutos del Área Metropolitana de Centro Occidente de conformidad a lo establecido en la Ley 1625 de 2013.*
- AMCO. (2015). Resolución Metropolitana N.º 562. Dirección AMCO.
- AMCO. (2016A). *Notas del Balance.* AMCO.
- AMCO. (2016B.). *Informe de Gestión Cuatrienio (2012-2015).* AMCO.
- AMCO. (2016C). *Informe de Gestión Cuatrienio 2012-2015.* AMCO.
- AMCO. (2020A). Gaceta Metropolitana Extraordinaria N.º 48 de abril. AMCO.
- Arango, Ó. (2000). *Pereira, años 90's.* Universidad Tecnológica de Pereira.
- Asamblea Departamental de Risaralda. (1982). Ordenanza Departamental N.º 031 de 1982. *Por la cual se le conceden unas facultades al Señor Gobernador.* Asamblea Departamental de Risaralda.
- Asamblea Departamental de Risaralda. (1991). Ordenanza Departamental N.º 014 de 1991. *Por la cual se modifica el número de Municipios integrantes del Área Metropolitana Pereira-Dosquebradas, y se dictan otras disposiciones.* Asamblea Departamental de Risaralda.
- Asamblea Departamental de Risaralda. (1992). Ordenanza Departamental N.º 024. *Por la cual se crea la Junta de Seguimiento del Diseño y Construcción del Viaducto Pereira–Dosquebradas.* Asamblea Departamental de Risaralda.
- Caracol Radio. (Abril 4 de 2020). En Pereira brindan atención psicológica a las personas en condición de calle. *Caracol Radio.*
- Chica Cardona, J. (2015). *Dos-Quebradas, Industria y Región 1880-1980.* Capital Graphic.
- Congreso de la República. (1968). Acto Legislativo 1 de 1968. *Por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia.* Congreso de la República.
- Comisión Regional de Competitividad de Risaralda. (2007). *Plan Regional de Competitividad.* Comisión Regional de Competitividad de Risaralda.
- Congreso de la República. (1989). Ley 86. *Por la cual se dictan normas sobre sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros y se proveen recursos para su financiamiento.* Congreso de la República.

- Congreso de la República. (1994A). Ley 128. *Por la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas*. Congreso de la República.
- Congreso de Colombia. (1994B). Ley 152. *Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones*. Congreso de la República.
- Congreso de la República. (1998). Ley 488. *Por la cual se expiden normas en materia Tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las Entidades Territoriales*. Congreso de la República.
- Congreso de la República de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1454 de 2011. *Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones*. Congreso de la República.
- Congreso de la República de Colombia. (2013). Ley N.º 1625 de 2013. *Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas*. Congreso de la República.
- Congreso de la República. (1988). Ley 488 de 1998. *Por la cual se expiden normas en materia Tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las Entidades Territoriales*. Congreso de la República.
- Contraloría Municipal de Pereira. (2017). Informe de Auditoría. *Estado y manejo de las finanzas públicas del Sector Central del Municipio de Pereira, Vigencia 2017*. Contraloría Municipal de Pereira.
- Convenio carder, Alcaldía Pereira N.º 001-1983, & AHMP. (1983). Acuerdo Municipal N.º 314 de 1983. *Por medio del cual se crea un cargo*. Fondo Alcaldía Municipal de Pereira, Serie Acuerdos Sancionados. Tomo 91. carder.
- Cuervo González, L. (2004). Desarrollo económico y primacía urbana en América Latina. Una visión histórico-comparativa. En A. Torres Ribeiro (ed.), *El rostro urbano de América Latina*. Colección Grupos de trabajo de clacso.
- DANE. (s.f.). Explorador de datos. (Ficha Departamento de Risaralda). Departamento de Risaralda. <https://sitios.dane.gov.co/cnpv/#/!/>
- Departamento Nacional de Planeación. (2002). *conpes 3167*. Departamento Nacional de Planeación.

- Departamento Nacional de Planeación. (2003). *conpes 3220*. Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación. (2003). *Plan de Desarrollo Nacional 2002-2006*. Departamento Nacional de Planeación.
- Desarrollo Catastro. (s.f.). *Convenio Interadministrativo N.o 02*. Desarrollo Catastro.
- El Diario. (Julio 10 de 1919). Nueva ruta La Virginia-Caimalito. *El Diario*.
- El Diario. (Enero 21 de 1976). Plan de Desarrollo de Pereira. Exposición de Motivos presentada al honorable Concejo Municipal por la Alcaldía y Planeación. *El Diario*. N.º 14 524.
- El Diario. (Abril 23 de 1975). Estudios relacionados con el Área Metropolitana de Pereira. *El Diario*. N.º 13 922.
- El Tiempo. (Octubre 20 de 2006). Pereira y Dosquebradas tendrán su propio ‘Monserrate’ con ascenso al Cerro de El Nudo. *El Tiempo*.
- El Tiempo. (Septiembre 28 de 1997). Viaducto, otra perla para Pereira. *El Tiempo*.
- El Tiempo. (Noviembre 14 de 1997). El puente más grande del país. *El Tiempo*.
- El Tiempo. (Septiembre 17 de 2016). Inviás tapó huecos del viaducto César Gaviria de manera provisional. *El Tiempo*.
- Goebertus, J. (2020). Reducción en el umbral para crear Áreas Metropolitanas. *Juanita en el Congreso*. <https://www.juanitaenelcongreso.com/post/reducci%C3%B3n-en-el-umbral-para-crear-areas-metropolitanas>
- Gobernación de Risaralda. (Octubre 21 de 2014). Secretaría de Educación departamental, solicita a rectores la lista de estudiantes afectados con las obras en el puente Bernardo Arango de La Virginia. *Gobernación de Risaralda*. <https://www.risaralda.gov.co/educacion/publicaciones/595/secretara-de-educacion-departamental-solicita-a-rectores-la-lista-de-estudiantes-afectados-con-las-obras-en-el-puente-bernardo-arango-de-la-virginia/>
- Gobernación de Risaralda, & Secretaría de Planeación, Sistema de Información y Estadística Territorial. (2006). *Atlas de Risaralda*. Gobernación de Risaralda.
- IGAC. (2019A). Resolución N.º 817 de 2019. *Por la cual se establecen las condiciones jurídicas, técnicas, económicas y financieras para la habilitación como gestores del servicio público catastral, a quienes suscribieron convenios de delegación de la*

función catastral con el IGAC pero no alcanzaron a ejercer la delegación en la fecha de promulgación de la Ley 1955 de 2019, y se dictan otras disposiciones. IGAC.

IGAC. (2019B). Resolución N.º 937 de 2019. *Por la cual se habilita como gestor catastral al Área Metropolitana de Centro Occidente –AMCO–, y se dictan otras disposiciones.* IGAC.

Londoño Hernández, J. J., Piedrahita Albarán, M. C., & Vélez Cardona, D. (2012). *Proyecto de investigación: impacto económico generado por la conversión de vehículos a gas natural (gnv), en el Área Metropolitana Centro Occidente, en relación con el recaudo del impuesto de la Sobretasa a la Gasolina, durante el período 2005-2011.* (Tesis de Especialización en Gestión Tributaria y Aduanera). Universidad Libre.

Palacios, M. (2002). *El café en Colombia 1850 - 1970: una historia económica, social y política.* (3a ed). Uniandes.

Pérez, G., Valencia, F., González, B., & Cardona, J. (2014). *Pereira: contexto actual y perspectivas*. (Documentos de trabajo sobre Economía Regional N.º 208). Banco de la República.

PIDM. (2013). Acuerdo Metropolitano N° 10 de 2013. *Por medio del cual se adopta el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano 2014-2032 «Hacia la sustentabilidad del desarrollo AMCO – Región de Interinfluencia».* PIDM.

Portal Web AMCOB. (2006). Gaceta Metropolitana N.º 18 - Edición de Octubre de 2006. Acuerdo Metropolitano N.º 016 de 2006. *Por el cual se autoriza comprometer una vigencia futura ordinaria del presupuesto de ingresos y gastos de la vigencia fiscal comprendida entre el (1º) de enero al 31 de diciembre de 2007.* AMCOB.

Semana. (Septiembre 23 de 2011). Tragedia en Dosquebradas, Risaralda, por explosión de poliducto. *Semana*.

Hurtado A., Hernández, M., & Miranda, L. (2011). Megabús: hacia la metropolización de la gestión urbana. *Gestión y Región*, 11(Enero-Junio, 2011), 89.

La Patria. (2019). Chinchiná (Caldas) puede entrar al Área Metropolitana de Pereira (Risaralda). *La Patria*.

Registraduría del Estado Civil. (1999). Áreas Metropolitanas. *Registraduría del Estado Civil*. <https://wsr.registraduria.gov.co/-historico-consultas-populares-.html>

Pereira Virtual. (Octubre 26 de 2016). Entra en funcionamiento nueva ruta de Megabús a La Virginia. Habla Juan Pablo Gallo, alcalde de la ciudad de Pereira. *Pereira Virtual*.

Prieto Soto E., & Patiño Villa, C. (2017). *Construcción de metrópolis: Identificación de procesos de planeación para un área metropolitana eficiente*. Universidad Nacional de Colombia.

PIDM 2014-2032. (2013). *Hacia la sustentabilidad del desarrollo AMCO—Región de Interinfluencia y Acuerdos Metropolitanos N.º 010 de 1990; N.º 013 de 2005; N.º 014 de 2005; N.º 03 de 2006; N.º 07 de 2007; N.º 012 de 2010*.

Entrevistas

Ingeniero Hernán Roberto Meneses, Ex-director de planeación Infipereira (2020-04-14)

Sociólogo Oscar Arango Gaviria. Director de SuEje, Universidad Tecnológica de Pereira (2020-05-11)

Ingeniero industrial, Ernesto Zuluaga Ramírez. Ex-Alcalde de Pereira 1994 - 1997, (16-06-2020)

Comunicador Social Luis Arturo Arroyave Martínez. Ex-director AMCO 1995 - 1998, (18-06-2020)

Abogado Alonso Molina Corrales, Ex-Concejal de Pereira y Ex-Diputado de Risaralda (2020-06-10)

Grupo Focal AMCO: Maria Sorany Quiceno Murillo (Directora de Desarrollo Metropolitano AMCO); Alexander Ramírez (Gestor Territorial del AMCO); Daniela Valencia (Gestora de proyectos sociales AMCO); Dorangela Torres (Gestora económica AMCO) (18-06-2020).

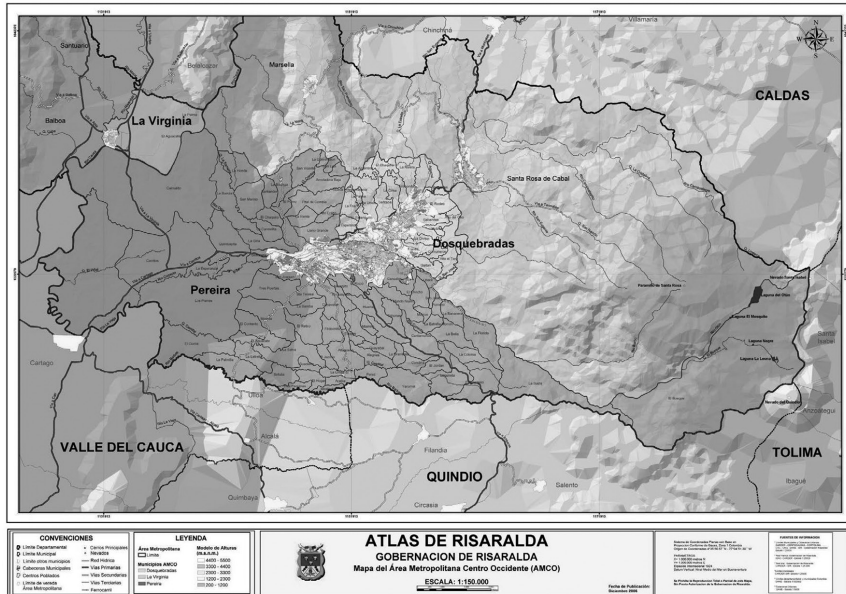
Encuesta

- Encuesta: “Los Esquemas Asociativos Territoriales como respuesta a las necesidades del Desarrollo Territorial”, respondida por Equipo AMCO, 17 de junio de 2020.

Anexos

Mapa 1.

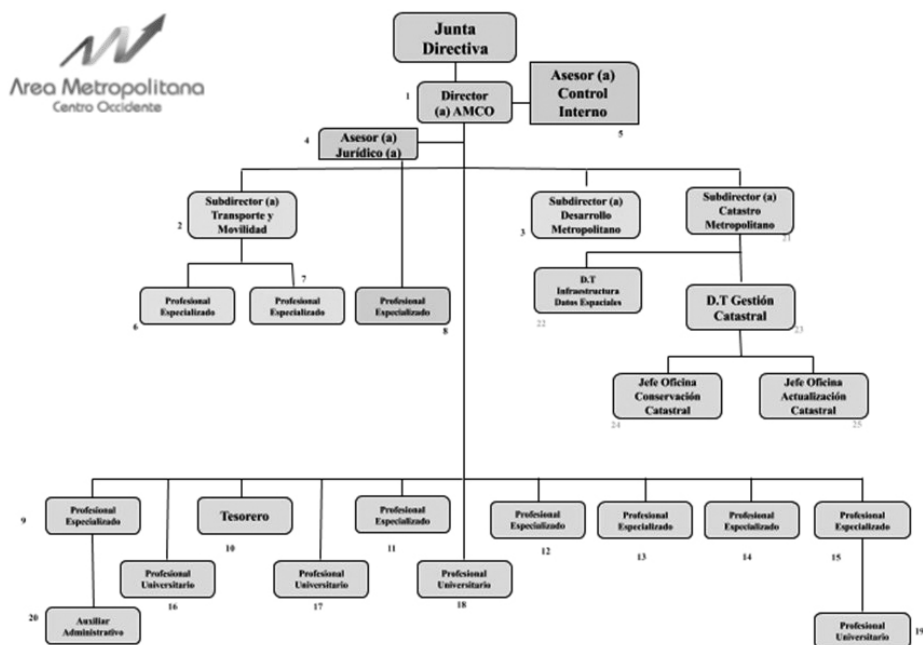
Ubicación de los municipios AMCO



Fuente: Gobernación de Risaralda, Secretaría de Planeación, Sistema de Información y Estadística Territorial (2006)

Figura 1.

Organigrama del AMCO



Fuente: elaboración propia a partir de datos Portal Web AMCO

Tabla 1.

Hechos metropolitanos y proyectos relacionados por líneas estratégicas del AMCO según su morfogénesis definida por el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano

Elementos de morfogénesis		Línea estratégica	Hechos metropolitanos	Proyectos	Descripción
ECOFORMA	Unidades naturales a proteger	Ordenamiento territorial subregional	<i>Ciudad y entorno</i>	Parque Lineal Río Otún	El Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM) considera como un <i>hecho metropolitano la ciudad y el entorno</i> . Lo anterior se organiza teniendo en cuenta el exagerado crecimiento expansivo urbano y suburbano, así como el crecimiento lineal dado a lo largo de los principales ejes viales regionales, y la especulación sobre el mercado de suelo. Estos terminan por convertirse en factores de inequidad, exclusión, depredación del patrimonio, etc.
	Flujos de materia y energía		<i>Abastecimiento y vertimiento de agua</i>		El AMCO está enclavado en la parte media de la gran cuenca del río Cauca, de donde se abastece y se originan vertimientos desde y hacia microcuencas, subcuencas y otro tipo de drenajes. Por eso, el documento del PIDM señala <i>el abastecimiento y vertimiento de agua como un hecho metropolitano</i> .
	Hábitat sustentable		<i>Hábitat y vivienda</i>		Se hace necesario formular estrategias regionales para el desarrollo de soluciones habitacionales en el conjunto de los municipios del área metropolitana y la región de interinfluencia, con el fin de generar un mayor equilibrio en el territorio de acuerdo con la jerarquía funcional. Asimismo, son necesarias para plantear una determinante de superior jerarquía sobre el ordenamiento territorial municipal. <i>Además, el hábitat y la vivienda se convierten en otro de los hechos metropolitanos propuestos por el PIDM.</i>
			<i>El Ecoparque Otún</i>	Resignificación de tramos urbanos de los ríos Otún y Consota (OUI)	La Cuenca del Río Otún abastece aproximadamente a 630 000 habitantes del área metropolitana —cerca del 60 % de la población total del departamento—. Por sus servicios ambientales y por las presiones que viene ejerciendo sobre ella, mediante el Acuerdo Metropolitano N.º 07 de 2007, el ANCO declaró al <i>Ecoparque Otún</i> como hecho metropolitano.

Elementos de morfogénesis		Línea estratégica	Hechos metropolitanos	Proyectos	Descripción
ECOFORMA	Hábitat sustentable	Ordenamiento territorial subregional	<i>Producción y manejo de residuos sólidos</i>		En el municipio de Pereira está localizado el relleno sanitario La Gloria, donde se depositan los residuos sólidos generados por la totalidad de los municipios de la Región de Interinfluencia – AMCO. Por esa razón, el PIDM declara como hecho metropolitano <i>la producción y manejo de residuos sólidos</i> .
		Autoridad de transporte público	<i>Movilidad y transporte público</i>	Viaducto César Gaviria Trujillo Megabús Transporte Alternativo Puente Bernardo Arango (OUT)	Mediante el Acuerdo Metropolitano N.º 010 de 1990, el AMCO determina como hecho metropolitano el <i>servicio de transporte público dentro de los Municipios de Pereira Dosquebradas y La Virginia</i> . Asimismo, es determinada <i>la movilidad y el transporte público</i> por el PIDM, pues el AMCO es autoridad única de transporte público en la jurisdicción, y, en consecuencia, debe ejercerla por medio de estrategias, políticas, programas, proyectos y acciones.
			<i>La publicidad exterior visual móvil sobre vehículos de servicio público</i>		Mediante el Acuerdo Metropolitano N.º 014 de 2005, el AMCO determina la <i>publicidad exterior visual móvil sobre vehículos de servicio público</i> como hecho metropolitano.
AMBIFORMA	Escenarios de riesgo	Ordenamiento territorial subregional	<i>Riesgo y cambio climático</i>		En el territorio del AMCO y la región de interinfluencia, hay presencia de múltiples factores de riesgo, de los cuales se tiene registro histórico del daño y las repercusiones ocasionadas. En ese orden de ideas, el PIDM señala <i>el riesgo y cambio climático</i> como un hecho metropolitano.
	Dinámicas territoriales claves		<i>Mercado del suelo</i>		Para el PIDM, como el fenómeno metropolitano particular de la dinámica del mercado de suelo inmobiliario, derivado en este caso de la conurbación, se surte en un territorio que sobrepasa el del AMCO. Y como, a pesar de obedecer esencialmente a un fenómeno metropolitano, la institucionalidad del AMCO es solo para los municipios que la integran, este hecho se concibe como metropolitano y regional.

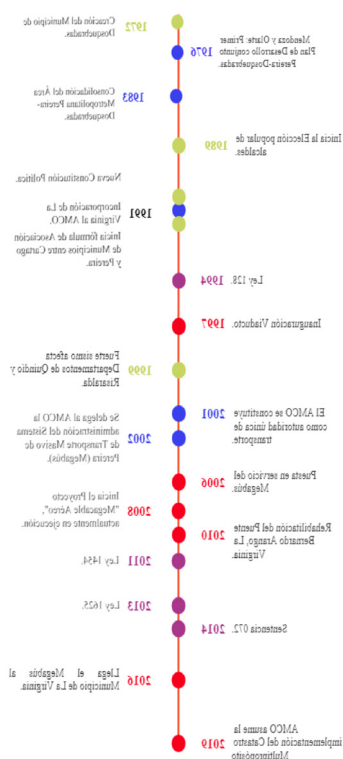
Elementos de morfogénesis		Línea estratégica	Hechos metropolitanos	Proyectos	Descripción
SOCIOFORMA	Desarrollo local e inclusión social	Ordenamiento territorial subregional	Seguridad humana	Mesa Metropolitana del Habitante de Calle	En el PIDM, la seguridad no es un hecho puntual, sino transversal. Aquello facilitará o coadyuvará al logro de mejores resultados en materia de movilidad, y uso racional de los servicios públicos, entre otros. Es por eso que la <i>seguridad humana</i> es declarada hecho metropolitano.
		Autoridad de transporte público	La seguridad al interior de los vehículos de transporte público sobre los cuales ejerce como autoridad el AMCO		Mediante el Acuerdo Metropolitano N.º 012 de 2010, el AMCO declaró hecho metropolitano la <i>seguridad al interior de los vehículos de transporte público sobre los cuales ejerce como autoridad el Área Metropolitana de Centro Occidente</i> . Esto obedece a que las entidades competentes deben procurar, mediante todos los medios y herramientas disponibles, que los usuarios cuenten con todas las condiciones de seguridad, comodidad y vehículos apropiados etc.
			Desarrollo económico local	Gestor catastral (IDEAMCO) Modelo de control AMCO y sus nueve estrategias	El crecimiento acelerado del área metropolitana demanda un desarrollo económico acorde con la oferta y las necesidades del territorio. Por eso, el documento del PIDM señala como hecho metropolitano el desarrollo económico local.
	Macrointerfaces sociales	Ordenamiento territorial subregional	Territorio y sociedad	Museo Interactivo de la Ciencia y el Juego Explore	Dado que el sistema de espacio público es fundamental para el desarrollo social y cultural de los habitantes, los indicadores ponen en evidencia el déficit cuantitativo y cualitativo, razón por la cual es necesario que se aborden dichas temáticas con una perspectiva metropolitana y subregional. Es así como el PIDM declara <i>al territorio y la sociedad</i> como hecho metropolitano.
			La recuperación, conservación y el mantenimiento del Sendero del Viacrusis	Teleférico El Nudo Plan Parcial Metropolitano Nodo Viacrusis	Mediante el Acuerdo Metropolitano N.º 03 de 2006, el AMCO declara la <i>recuperación, conservación y el mantenimiento del Sendero del Viacrusis</i> como un hecho metropolitano, ya que se convierte en un polo de desarrollo turístico para la región.

Elementos de morfogénesis		Línea estratégica	Hechos metropolitanos	Proyectos	Descripción
SOCIOFORMA	Macrointerfases sociales	Fortalecimiento municipal e institucional	<i>Transformación productiva y competitiva</i>	Fortalecimiento Institucional (POT - Planes de Desarrollo Territorial)	Según el PIDM, es importante tener un territorio competitivo por medio de una transformación productiva de sectores priorizados previamente identificados. Se trata de un proceso de encadenamiento que permite la creación de empleo, el fortalecimiento de la asociatividad, el apoyo incondicional de los empresarios a los centros de investigación y a la academia, y el compromiso de estas para ofrecer una educación con calidad, pertinencia y cobertura. Por ello, la <i>transformación productiva y competitiva</i> es uno de los hechos metropolitanos.
	Fluidos de información		<i>Comunicación e intercambio de información</i>		Las personas, las familias, las comunidades y las organizaciones definen relaciones directas y sincrónicas, con movilidad física sobre el territorio, y en forma creciente y más elaborada, por medio de medios e interfaces virtuales, en ocasiones de forma asincrónica. En esos procesos, median significados, percepciones y lenguajes, lo cual en muchos casos se traduce en la resignificación adentro o hacia nuevos contextos y el territorio, lo cual es necesario reconocer, dimensionar y orientar. Es por ello que para el PIDM la <i>comunicación e intercambio de información</i> se convierten en un hecho metropolitano.

Fuente: elaboración propia a partir de PIDM 2014-2032 (2013)

Figura 1.

Línea del tiempo del amco (elaboracion propia)



Fuente: elaboración propia

Tabla 2.

Línea de tiempo de los alcaldes de elección popular de Pereira,
Dosquebradas y La Virginia:

1988 a 2020

Periodo	Pereira	Dosquebradas	La Virginia
1988-1989	Jairo Arango Gaviria	Carlos Alberto Betancourt	Manuel Salvador Gil Soto
1990-1991	César Augusto Castillo	Germán Antonio Aguirre Muñoz	Luis Fernando Cano
1992-1994	Ernesto Zuluaga Ramírez	Silvio Mesa Idárraga	Gonzalo Antonio Torres Posada
1994-1997	Juan Manuel Arango Vélez	Germán Antonio Aguirre Muñoz	José Diego Villa Ramírez
1998-2000	Luis Alberto Duque Torres	José Argemiro Cárdenas	Fernando de Jesús Uribe
2001-2003	Martha Elena Bedoya Rendón	Martha Cecilia Correa (seis alcaldes en veintitrés meses)	Hermán de Jesús Calvo Pulgarín
2004-2007	Juan Manuel Arango Vélez	Uberney Marín Villada	Luis Fernando Cano (2005) / Jhon Jairo Rivera Rivera
2008-2011	Israel Alberto Londoño Londoño	Luz Ensueño Betancur Botero	James Alberto Alzate Pérez
2012-2015	Enrique Vásquez Zuleta	Jorge Diego Ramos Castaño	Nelson de Jesús Palacio Alzate
2016-2019	Juan Pablo Gallo Maya	Fernando José Duque Muñoz (2018) / Luis Eduardo Ortiz Jaramillo	Javier Antonio Ocampo López
2020-2023	Carlos Alberto Maya López	Jorge Diego Ramos Castaño	José Villada Marín

Fuente: elaboración propia a partir de varias fuentes

Tabla 3.

Presupuestos AMCO del 2011 al 2019

Rubro / Año	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Presupuesto de ingresos</i>	6 405 919 450	21 842 374 124	23 623 814 456	24 019 535 371	25 735 045 128
<i>Ingresos corrientes</i>	2 395 859 474	3 568 318 491	3 185 281 452	3 172 620 041	3 545 437 399
<i>Presupuestos de gastos</i>	3 180 741 566	20 250 492 516	22 659 395 818	22 905 891 054	24 506 218 726
<i>Gastos de funcionamiento</i>	187 288 000	1 640 414 387	1 800 776 362	1 798 004 894	1 913 473 522
<i>Inversiones</i>	3 013 385 508	1 591 881 611	964 418 638	1 113 644 317	1 228 826 405
<i>Fortalecimiento del capital social</i>	48 750 000	120 200 000	650 908 840	566 680 369	183 927 279

Rubro / Año	2016	2017	2018	2019
<i>Presupuesto de ingresos</i>	28 770 678 349	11 752 517 238	12 311 011 744	17 698 100 008
<i>Ingresos corrientes</i>	3 879 667 841	3 254 897 783	2 701 432 718	8 146 100 005
<i>Presupuestos de gastos</i>	27 184 066 749	10 902 140 546	12 233 011 740	13 795 535 628
<i>Gastos de funcionamiento</i>	1 994 429 410	2 006 398 861	2 317 100 382	4 049 368 961
<i>Inversiones</i>	1 586 611 600	846 430 776	854 000 002	902 564 378
<i>Fortalecimiento del capital social</i>	356 616 000	200 000 000	176 000 000	165 000 000

Fuente: elaboración propia a partir de gacetas metropolitanas y presupuestos del AMCO

03

La asociatividad municipal en Colombia: el caso de Amunorca, hoy Región de planificación y gestión Amunorca

Enrique Rodríguez Caporalli y Nathalia Andrea Escobar Molina
Universidad Icesi

Resumen ejecutivo

Como punto de partida de nuestro trabajo, debemos considerar la llegada de mandatarios vinculados a procesos indígenas y afrodescendientes asociados a diferentes alcaldías en el departamento del Cauca. Lo anterior posibilitó que en junio de 2001 se creara, tras casi una década de intentos fallidos, la Asociación de Municipios del Norte del Cauca, Amunorca. Esta estuvo conformada inicialmente por siete municipios, pero hoy está compuesta por trece: Buenos Aires, Caldone, Caloto, Corinto, Guachené, Jambaló, Miranda, Padilla, Puerto Tejada, Santander de Quilichao, Suárez, Toribio y Villa Rica. En ese sentido, la lucha contra el centralismo político regional fue una de las principales motivaciones para su creación; especialmente, el de Popayán. Asimismo, su objetivo fue elaborar proyectos que promovieran el desarrollo económico y social de todos los municipios asociados.

Desde el 2005, la asociación ha desarrollado dos planes estratégicos para su funcionamiento, y ha evolucionado gradualmente, acorde con la medida en que se han dado cambios significativos en su entorno. En ello, se ha incluido el *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* (2016), firmado entre las FARC y el Estado colombiano. Dichos planes tienen implicaciones importantes para el norte del Cauca, una región fuertemente golpeada por el conflicto armado y el narcotráfico. No obstante, se trata también de un territorio que ha navegado en las complejidades que supone contar con una importante diversidad étnica en su territorio. En ese escenario, Amunorca ha logrado de manera exitosa que indígenas, campesinos y afrodescendientes desarrollen proyectos comunes: una tarea nada fácil, teniendo en cuenta las diferencias y disputas históricas que ha habido entre etnias, particularmente por el control de territorios. A pesar de las dificultades, el proceso asociativo entre municipios del norte del Cauca no habría sido posible sin las organizaciones sociales. Efectivamente, Amunorca se ha aliado con ellas, y ha conseguido establecer relaciones fluidas, las cuales han resultado ser su gran fuente de legitimidad.

En términos económicos y de asesoría, la cooperación internacional ha jugado asimismo un papel protagónico para el avance y el éxito de Amunorca. Dicho apoyo proviene además de organizaciones internacionales con una trayectoria

previa de apoyo a iniciativas productivas en la región; grupos especialmente campesinos y comunitarios. De tal modo, los recursos que entran mediante la cooperación le ayudan a la asociación a sobrellevar su situación financiera, y su relativa dependencia de los aportes de los trece municipios. Los aportes se calculan asimismo en función de los dineros de libre destinación que estos estamentos manejan. Además, la asesoría técnica proporcionada ha sido una manera de solventar la ausencia de un equipo administrativo y técnico robusto. Sin embargo, ese apoyo no ha tenido un impacto en la construcción de una memoria institucional. Y, efectivamente, lo así descrito constituye una de las grandes debilidades de la asociación, pues limita la capacidad de Amunorca para medir el impacto real de sus proyectos.

Actualmente, los principales desafíos que enfrenta Amunorca son tan heterogéneos como su historia. Estos van desde las dificultades para conseguir los recursos económicos que permiten su funcionamiento, hasta las vicisitudes propias de los cambios de gobierno —tanto locales y regionales, como nacionales—, las diferencias entre los grupos étnicos que la conforman, y la débil estructura administrativa que la sustenta. En particular, ese último desafío ha dificultado la ejecución de análisis de costo-beneficio. Lo anterior es notorio con la ausencia de documentos que dan soporte a los avances de Amunorca, y la disponibilidad de información para algunos indicadores solo tras la creación de la asociación en 2001.

A pesar de lo anterior, el análisis de asociatividad presentado en este documento identificó algunos movimientos en los indicadores de NBI, y el valor agregado por departamento. Aunque es difícil saber con certeza si el EAT ha tenido o no algún impacto en los indicadores de los municipios, las ventajas de asociarse son difíciles de negar. En ese sentido, Amunorca no solo estructura proyectos de interés regional, sino que también se ha convertido en un respaldo clave para la gestión de las iniciativas de sus socios, y en un canal importante de relacionamiento institucional.

Asimismo, en lo que respecta a las lecciones y los aprendizajes para esta EAT, se considera esencial la movilización de recursos para crear/documentar una memoria institucional. De igual modo, se contempla la posibilidad de consolidar la relación con la cooperación internacional y de continuar la construcción de alianzas, a la vez que se pasa de la autosostenibilidad como vista meta, a contemplarla como un resultado que evidencia tener un adecuado funciona-

miento. Esto último es esencial en tanto que mejorar la situación financiera fue una de las principales motivaciones para que Amunorca pasara de ser una asociación de municipios, a convertirse en una región de planificación y gestión (RPG), el 19 de noviembre de 2019.

Por su parte, para el Gobierno nacional se considera una lección importante el sostenimiento de su participación e intervención en la región, con una lectura cuidadosa de la dinámica territorial. No obstante, por medio de procesos anclados en la participación, se puede comprender la movilidad que suponen regiones como la del norte del Cauca, con diversidad étnica y organizativa, así como con superposición constante de intervenciones, programas y planes. En efecto, se requiere de un conocimiento de la zona acorde con sus complejidades y recursos. Además, y para los demás esquemas de asociación territorial, Amunorca deja como lecciones la necesidad de contar con un diseño institucional lo suficientemente flexible como para balancear la participación de la comunidad y la disposición para entender a las comunidades contemporáneas. Lo anterior abarca entonces especialmente a las comunidades étnicas, vistas como entes móviles que se adaptan a los cambios. Asimismo, se incorporan nuevas prácticas, a la vez que se responde de manera diferenciada a las variaciones en los marcos legales, y a incentivos provenientes de los cambios en la oferta institucional, y de otros actores.

Contexto de la Asociación de Municipios del Norte del Cauca (Amunorca)

En medio de un ambiente social y político muy complejo, a la vez que se tenía como bandera la lucha contra el centralismo político, tras casi una década de intentos fallidos, se creó en junio de 2001 la Asociación de Municipios del Norte del Cauca, Amunorca. Esta estuvo conformada inicialmente por siete municipios, pero hoy está integrada por trece. En noviembre de 2019, Amunorca se convirtió en una región de planificación y de gestión (RPG), en procura de darle una mayor flexibilidad a la asociación, y un mayor acceso a recursos.

En ese escenario, la diversidad étnica presente en la región es una de las principales fortalezas de la asociación. Sin embargo, también corresponde a uno de sus mayores desafíos, no solo porque las disputas entre indígenas y afrodescendientes por territorios ancestrales son de larga data. Lo expuesto atañe además al trabajo coordinado que debe hacer Amunorca con otras entidades suprarregionales de gran relevancia en la región. Tales son los casos de Acinc, la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca, y Aconc, la Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca. A ese reto se le suman la presencia de grupos armados en el territorio, y los altos niveles de victimización vividos en la región. Esto es notorio aún después de casi cuatro años de firmado el *Acuerdo Final* entre las FARC-EP y el Estado colombiano.

Antecedentes y creación de Amunorca

Debemos señalar que la idea de hacer una asociación de municipios en el norte del Cauca tiene casi tres décadas. A mediados de 1993, se adelantaron cuatro foros de alcaldes y concejales del norte del Cauca. En estos, se insistía en que “se quiere unificar y consolidar el norte del Cauca, para lograr mejores y mayores beneficios a nuestros municipios”, según lo manifestó el alcalde de Suárez, Luis Fernando Colorado Aponzá (1993). En aquel momento, se habló de una asociación que se denominaría Asonorca, cuya principal bandera iba a ser la lucha contra el centralismo político regional²⁹. Además, jugó un papel como incentivo la posibilidad de asociarse con municipios del sur del departamento del Valle del Cauca; en especial, Candelaria, Pradera, Florida y

29. En la *Agenda Regional Nortecaucana para el Desarrollo Social Sostenible* (2006, p. 5) se habla de que Asonorca existió, pero tuvo una corta duración. No fue posible encontrar evidencia adicional que confirmara la existencia de la entidad.

Jamundí. Asimismo, a lo largo de esa década las reuniones entre alcaldes y otros funcionarios continuaron, sin que se lograra constituir ninguna asociación.

Hubo que esperar un tiempo para que estas propuestas se materializaran. Dicha concreción fue posible con la llegada de mandatarios vinculados a los procesos de organización social de afrodescendientes e indígenas, con diferentes alcaldías en la región. Cuando eso sucedió, finalmente arrancó la asociación. En junio de 2001, se creó la Asociación de Municipios del Norte del Cauca, Amunorca. Inicialmente, esta estuvo conformada por siete municipios, pero hoy la integran trece³⁰: Buenos Aires, Caldono, Caloto, Corinto, Guachené³¹, Jambaló, Miranda, Padilla, Puerto Tejada, Santander de Quilichao, Suárez, Toribio y Villa Rica³². La intención de su creación fue resumida así por Arie Aragón, entonces alcalde de Villa Rica:

los alcaldes del norte hemos realizado un trabajo . . . [que] nos ha llevado a la conclusión de que tenemos que trabajar unidos. Queremos acabar con las políticas centralistas implementadas en el Cauca que han generado abandono institucional y atraso en la región. (El Liberal, 2001)

Efectivamente, el objetivo principal en ese momento fue elaborar proyectos que promovieran el desarrollo económico y social de todos los municipios asociados de manera concertada. Se trabajó en pro de políticas que pudieran sacarse adelante, sin el centralismo de Popayán; algo que se veía como un obstáculo a sus planes.

Asimismo, el siguiente grupo de alcaldes, correspondiente a los elegidos para el periodo del 2004 al 2007, estuvo encargado de concretar estas propuestas, con apoyo de la Agencia Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ³³). Aquello se dio en el marco de la *Agenda Regional Nortecaucana para el Desarrollo Social Sostenible ARNDSS 2005-2014* (2006). Dicha agenda, la cual se detalla más adelante, funcionó con mucha fuerza hasta 2012. Fue entonces

30. Los siete municipios iniciales fueron Caloto, Miranda, Padilla, Puerto Tejada, Suárez, Toribio y Villa Rica.

31. Cuando inició Amunorca, Caloto y Guachené eran un solo municipio; en 2006, se dividieron en dos.

32. Villa Rica se separó de Santander de Quilichao en 1998.

33. En aquel momento, GTZ.

que la asociación empezó a languidecer, sin estar cerca de lograr los resultados propuestos en 2006.

Asimismo, esa sensación de pérdida de la vitalidad de Amunorca coincide con dos aspectos. Primero, con la reestructuración de la asociación dada a partir del año 2012; y, con ello, en segundo grado, con el protagonismo que se le despoja a la comunidad³⁴. Además, es importante señalar que Amunorca tenía reuniones temáticas anuales desde 2002. Estas eran financiadas por las alcaldías, a las que acudían en una cantidad significativa organizaciones de la sociedad civil; especialmente, organizaciones étnicas. En ese marco, se discutían temas ambientales, educativos, de seguridad alimentaria, y de defensa del territorio, entre otros. Dichos eventos terminaban con una proclama, la cual correspondía a un pacto definido según el tema previsto. Además, algunas de esas reuniones contaban con la presencia de gobernadores, no solo del Cauca, sino del Valle, e incluso llegaron a estar involucrados los *cuatro del Pacífico*; es decir, los gobernadores de Nariño, Chocó, Valle y Cauca. Con todo, a juicio de uno de los exdirectores de Amunorca, al salir la *sociedad civil* como eje de la asociación, esta se convirtió en una *asociación de alcaldes*.

En segundo grado, lo expuesto coincide con la firma del llamado *Contrato Plan – Región Norte del Cauca* (DNP y Gobernación del Cauca, 2013), suscrito el 19 de enero de 2013 entre el Gobierno nacional, la Gobernación del Cauca y los trece municipios que conforman Amunorca. Aunque en ninguna parte del contrato mencionado se alude a dicha asociación, esta sí fue tenida en cuenta. Aquel acuerdo ha tenido dos otrosí, radicados en diciembre de 2015 y junio de 2018. De ese modo, cuando en 2015 se definió el primer otrosí, se informó que se había previsto invertir \$COP 622684 millones en diferentes obras en 2013; de ellos, solo hubo en diciembre de 2015, \$COP 450 576 millones comprometidos, de los cuales hay contratados \$COP 348 320 millones a noviembre de 2015. Asimismo, este primer otrosí es un programa de seguridad alimentaria (PAE) por \$COP 3634 millones, que se contrata con Amunorca. En tanto, el segundo otrosí amplía la cobertura del *Contrato Plan* de solo el norte

34. Hasta ese entonces, el consejo directivo estuvo compuesto por cinco alcaldes y cuatro miembros elegidos por la asamblea general, generalmente de ONG, cabildos, y otras organizaciones de la sociedad civil.

del Cauca a todos los 42 municipios del departamento (DNP y Gobernación del Cauca, 2018).

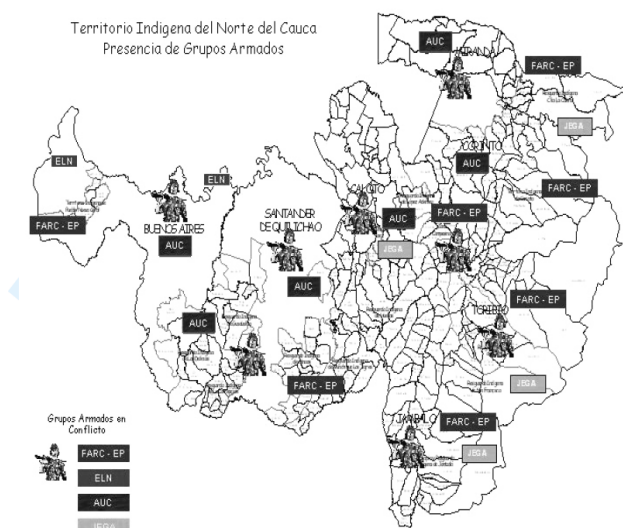
Entre finales de 2015 y 2016, tras el primer balance del *Contrato Plan*, se dio un cambio en la dinámica de la asociación. Se modificaron los estatutos para ajustarse a las nuevas condiciones que según se intuía podrían derivarse del *Acuerdo Final* entre el Estado y la guerrilla de las FARC, firmado en 2016. Con ese objetivo, se expidió un segundo plan estratégico, el Pedenorca, el cual se detallará más adelante. Además, al finalizar el 2019, Amunorca decidió convertirse en una región de planificación y gestión (RPG). Con ello, se buscó darle una mayor flexibilidad a la asociación, y mayor acceso a recursos. Sin embargo, el cambio apenas se pudo protocolizar en 2020.

Contexto político

Se debe destacar que el norte del Cauca es una zona muy compleja. Todo proceso se organiza en medio de una gran diversidad étnica, lo cual ha traído consigo varias disputas. De ese modo, algunas de ellas han estado motivadas por la intervención de agentes estatales, o por los que representan poderosos intereses económicos, y por las dinámicas mismas del territorio en el tiempo. En efecto, la región también ha sido escenario del conflicto armado, contando con una alta y variada presencia de grupos ilegales (ver imagen 1). Incluso tras la firma del *Acuerdo Final* (2016) entre el Estado colombiano y las FARC-EP, la débil implementación de los acuerdos y los vacíos de poder que dejó la desmovilización de ese grupo armado en la región, han conducido a la recomposición de otras estructuras ilegales. En efecto, estas buscan tener el control sobre distintas economías ilegales, como la minería, junto a los cultivos ilícitos de marihuana y de coca; aspectos que han contribuido en gran medida al recrudecimiento de los altos niveles de victimización contra líderes y lideresas sociales³⁵. De acuerdo con la Fundación Pares (2019), “esta región presenta las

35. Una síntesis de estos elementos ilegales en el norte del Cauca se puede encontrar en el artículo “Entre subsistencias y neoextractivismos locales. Dinámicas mineras en el Norte del Cauca” (Valencia y Silva, 2018). En torno a la relación de estas economías informales y las ilegales con los modelos tradicionales de la finca campesina, así como su vínculo con la agroindustria de la caña, se puede ver el trabajo de Jaramillo, Londoño y Sánchez (2015).

más brutales formas de violencia de los actores armados sobre quienes lideran los procesos sociales territoriales”.



Fuente: ACINC (2006)

De lo anterior, cabe destacar que no es casual que de los trece municipios integrantes de Amunorca, ocho —Buenos Aires, Caloto, Corinto, Caldoño, Jambaló, Miranda, Santander de Quilichao y Suárez— son municipios priorizados por los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)³⁶. En ese sentido, los conflictos en el norte del Cauca, no comenzaron sin embargo con las guerrillas insurgentes de la segunda mitad del siglo pasado; por el contrario, tienen una larga historia que se remonta a la colonia³⁷.

36. Los PDET son instrumentos de planificación y gestión, derivados del *Acuerdo Final* (2016) entre el Estado colombiano y las FARC-EP. De tal modo, estos tienen como propósito la transformación integral a diez años de los territorios rurales más afectados por el conflicto armado, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional.

37. Durante la colonia, el área del norte del Cauca estuvo dividida en tres partes: los resguardos indígenas sobre las cordilleras; las zonas de hacienda, especialmente en el costado oriental del sur del valle, y las zonas de cimarronaje en el lado occidental, en donde se libraron varias batallas de las guerras civiles del siglo XIX, en especial la de 1851. Esta estuvo motivada entre otras razones por la emancipación de las personas esclavizadas. Aquel lado occidental

Se debe señalar además que la población indígena es menor en número, no solo con relación a la población afrodescendiente, sino ante otras zonas del Cauca. Sin embargo, su peso en la región es muy fuerte y significativo. De acuerdo con el censo de 2018, en el Cauca 308 455 personas se autoreconocen como indígenas; sin embargo, el 70 % de esa población se concentra en diez municipios del nororiente del departamento, ubicados en la región andina (DANE, 2019). Entre estos diez, cinco hacen parte de Amunorca: Santander de Quilichao, Jambaló, Caloto, Toribío y Caldono. De ellos, los últimos cuatro municipios han enfrentado situaciones terribles, que mezclan abandono estatal, presencia de grupos armados y cultivos ilegales. Además, los resultados han sido por momentos devastadores en términos de víctimas y en lo atinente a las dificultades para construir un proyecto propio, en el sentido económico y político.

Asimismo, un elemento político clave para entender el escenario de Amunorca corresponde al funcionamiento de otras dos entidades supramunicipales de gran relevancia en la región; estas trabajan casi siempre de manera articulada con la asociación. Por un lado está *Çxhab* Wala Kiwe, la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (Acinc), fundada en 1994, y conformada por diecinueve cabildos indígenas. De ellos, dieciséis están constituidos como resguardos, y cuentan con presencia en casi todos los municipios en donde está Amunorca. De ese modo, dicha asociación fue uno de los principales adversarios de Amunorca al momento de su creación, dadas las discrepancias de la visión institucional con la indígena. Sin embargo, hoy en día este grupo ha logrado llegar a acuerdos de gran importancia en casi todos los frentes de trabajo que abarca. Por otro lado, se ubica Aconc, la Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca; esta fue creada en el marco de la Ley 70 de 1993, que aglutina a cuarenta consejos comunitarios en diez municipios.

mantuvo una rica ancestralidad afrodescendiente, pero contó con mestizajes culturales muy fuertes. Durante el siglo XIX, en la consolidación de la República y a inicios del siglo XX, las luchas entre colonos afrodescendientes y terratenientes fueron una característica central de la región. En tanto, la población ha sido predominantemente liberal, hasta el final del siglo XX, momento en el cual —como en el resto del país— los movimientos políticos locales ocuparon la escena política, en este caso con un fuerte componente étnico, social y ambiental. Tal independencia parcial —la cual se debe que ver en toda su complejidad y contradicción de los grupos políticos tradicionales y la tradición ancestral de los grupos étnicos— han tenido un papel importante en la identificación regional, y en la consolidación de Amunorca.

Asimismo, las comunidades afrodescendientes han sido un actor central de la vida política en estas localidades; en especial, desde la perspectiva de los cambios políticos derivados de la Constitución del 91. En ese sentido, los resultados electorales de la primera década de este siglo evidencian la consolidación de una suerte de bipartidismo en esta comunidad, conformado por el Partido Liberal y la ASI³⁸. De acuerdo con eso, el primero de dichos grupos políticos mantuvo durante ese periodo sus mayorías del siglo pasado, con el 63 % de los municipios con alcaldes afrodescendientes provenientes de dicho partido en ese lapso, mientras que el segundo partido comenzó a crecer de manera importante (moe, 2012).

En la siguiente década, luego de la elección de 2011, se destacan tres fenómenos. A saber, el declive del Partido Liberal, con un solo alcalde en el norte del Cauca; la consolidación de la asi; y el ingreso con mucha fuerza del Partido de la U, que aumenta de tres municipios de 2011, a seis en las elecciones siguientes. Aunque la participación de determinadas organizaciones étnicas en la contienda electoral ha sido relevante, la mayoría de los grupos afrodescendientes se apalancan en dichos partidos (Fundación Ideas para la Paz, 2019).

Tal presencia política múltiple hace que las iniciativas se crucen con lo dispuesto en los planes de desarrollo locales. Asimismo, a ellos hay que sumar los de los consejos comunitarios y cabildos, el de sus organizaciones, el del PDET, los de Amunorca, el ya mencionado Contrato Plan, y los de la Gobernación del Cauca. En ese sentido, su conciliación está lejos de alcanzarse, aunque en lo local haya grandes avances entre Amunorca, acinc y aconc.

A lo anterior cabe agregar la existencia de la Ley Páez (ver Alonso y Lotero, 2008). De ese modo, aunque podría pensarse que esta es propia de las condiciones económicas del territorio, ha tenido un peso político importante. En la práctica, dicha ley ocasionó que se movilizara gran parte de la producción industrial de Cali, de origen local y ubicada originalmente en la zona Cali-Yumbo, al norte del Cauca³⁹. Tras ser expedida en 1995, sus exenciones

38. La ASI es la Alianza Social Indígena. No obstante, corresponde a un partido multiétnico controlado tradicionalmente por una mezcla de población mestiza e indígena, con cierta participación afrodescendiente.

39. Por ejemplo, la Cámara de Comercio de Cali hace el reporte de internacionalización para el Valle y el norte del Cauca.

estaban previstas para diez años. De tal modo, en el 2005 se habían asentado en la zona 139 empresas, la mitad de las cuales se encontraba en alguno de los parques industriales ubicados entre Santander de Quilichao y Caloto (Alonso y Lotero, 2006)⁴⁰.

Se debe reseñar que esta ley impulsó en el norte del Cauca un crecimiento significativo en términos del Producto Departamental Bruto (PDB). A su vez, los datos de crecimiento del PIB para el año 2000 son evidencia de ello: mientras el crecimiento de la economía caucana fue casi del 9 % para tal período, el crecimiento del promedio nacional fue tan solo del 3 % (Alonso y Lotero, 2006). Culminada la Ley Páez, se crearon las zonas francas especiales que mantuvieron buena parte de los beneficios tributarios de la anterior ley⁴¹. De acuerdo con el indicador de importancia económica municipal del DANE, la actividad industrial del norte del Cauca pasó de representar en el 2012 el 38 % de todo el valor agregado que se genera en el departamento, a ser cerca del 50 % en el 2018.

Caracterización territorial

En este escenario, el territorio llamado norte del Cauca corresponde geográficamente a la mayor parte del sur geográfico del río Cauca, y a las zonas montañosas aledañas, tanto de la Cordillera Central como Occidental. Además, los municipios ubicados en las zonas más altas del norte del Cauca son mayoritariamente indígenas. A su vez, los que están ubicados en la zona media son predominantemente campesinos, y los que se sitúan en las zonas planas, cuentan con población principalmente afrodescendiente. Asimismo, el área total de los municipios asociados es de 4184 km², un poco más del 14 % del área de todo el departamento del Cauca; una zona ligeramente más grande que

40. En Caloto, la mayor parte estaba en Guachené. Lo anterior impulsará que este corregimiento se separara de Caloto. Lo mismo ocurrió con la separación de Villa Rica de Puerto Tejada. Es claro que estas separaciones se venían buscando desde tiempo atrás, pero la Ley Páez creó las condiciones económicas para que aquello ocurriera de ese modo.

41. Estas son las zonas francas existentes: Zona Franca Permanente del Cauca; Zona Franca Permanente Conjunto Industrial Parque Sur en Villa Rica; Zona Franca Permanente Especial Papeles del Cauca S.A., en Puerto Tejada; Zona Franca Permanente Especial Colombina del Cauca S.A., en Santander de Quilichao; Zona Franca Permanente Especial Propal Zona Franca S.A.S., y Zona Franca Permanente Especial Agroindustriales del Cauca S.A., en Guachené.

Risaralda. Cabe señalar que de acuerdo con datos del Sistema de Estadísticas Territoriales, TerriData, el Cauca tiene en total 42 municipios. De tal modo, Amunorca agremia al 30 % de ellos.

Asimismo, los 13 municipios que hacen parte de Amunorca (ver la imagen 2) tienen un poco más de 455 000 habitantes, según el censo del 2018 (DANE, 2019). En tanto, el 33 % de la población se reconoce como afrodescendiente —según el Pedenorca era el 49 % en 2015, con proyecciones del censo del 2005 (Amunorca et al., 2015)⁴²—, el 29 % como indígena —similar al resultado de Pedenorca—, y el resto dice no tener ninguna filiación étnica. Con todo, un dato siempre difícil de precisar es el de la población campesina: hasta finales de la década de los años 80 del siglo pasado, en su mayoría los pobladores se reconocían como campesinos, o al menos así eran denominados. Hoy en día, esa denominación ha vuelto a estar en boga, pero su número sigue siendo impreciso. En cualquier caso, el 64 % de la población es rural en el conjunto de los 13 municipios, aunque hay diferencias entre ellos. Por ejemplo, en Puerto Tejada (42 000 habitantes, apróx.), solo el 14 % es rural. Mientras tanto, en Caldonio —población de un tamaño similar a Puerto Tejada—, solo el 5 % de esta es urbana. A su vez, el índice de pobreza multidimensional (IPM) oscila en la región alrededor del 30 %. En tanto, Puerto Tejada presenta los mejores indicadores, con un IPM del 17%. Además, en Buenos Aires, Suárez y Toribio, este ronda el 45 %.

42. Es importante señalar estas discrepancias porque hay un intenso debate por la desaparición de un porcentaje muy significativo de la población afrodescendiente en el Censo de 2018. Se habla de *genocidio estadístico*, y hay una importante movilización al respecto que incluye desde la presidencia de la Fundación Ford hasta grupos locales de todo el Pacífico.

Imagen 2.

Municipios que conforman Amunorca



Fuente: Castillo (2014)

Como resultado de una decisión política de ordenamiento territorial discutible —según la cual el sur del valle geográfico del río Cauca queda en el departamento del Cauca, y no en el Valle—, solo explicada por criterios políticos propios de la segunda mitad del siglo XIX, la conformación de esta subregión condujo a que esta fuera una suerte de laboratorio de convivencia entre grupos humanos muy distintos, con intereses económicos y políticos variados. Aquel norte del Cauca ha estado históricamente más relacionado con el sur del Valle —específicamente con Cali— que con Popayán. Además, limitar con municipios como Pradera, Florida y Jamundí (Valle), es considerado uno de los factores que incentivaron la creación de Amunorca, pues tal proximidad proporciona un eje de desarrollo industrial y comercial para el norte del Cauca⁴³. Incluso, uno de los retos y propósitos de constituirse Amunorca en una RPG, es avanzar hacia esa integración con los municipios del sur del Valle.

Dicha relación económica y política con Cali ha marcado así el desarrollo de estas comunidades. Lo anterior ha sido notorio en especial con el desarrollo

43. En este argumento, se puede apreciar el peso que ha tenido la Ley Páez.

de la agricultura industrial —que corresponde al azúcar y las oleaginosas a mediados del siglo pasado, luego de lo cual estas desaparecen, y se consolida el arroz, y, efectivamente, en el piedemonte hay una actividad creciente de café— y una serie de cultivos de pequeña escala, para los mercados de locales, así como en alguna medida para Cali. Sin embargo, esta relación no solo depende de la agricultura. Desde mediados de los ochenta, entró en la agenda la represa Salvajina —ubicada en el municipio de Suárez, Cauca—, diseñada y construida desde Cali. En efecto, esta reguló de manera significativa la cantidad de agua del río Cauca sobre el valle. Dicha regulación permitió así la expansión del área cultivada de caña, y la consolidación de aquel monocultivo. Hoy en día, la represa es propiedad privada, y le pertenece mayoritariamente a Celsia (del Grupo Empresarial Antioqueño). Con todo, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (cvc) es uno de sus accionistas.

A su vez, la zona occidental de esta región reviste particular interés. Lo anterior obedece a que es un camino de muy difícil recorrido, aunque transitado con frecuencia, entre el valle geográfico y el océano Pacífico. Dicho corredor ha sido efectivamente una zona de permanente disputa entre actores armados, narcotraficantes y otros grupos. Por esa vía fueron trasladados desde Cali los doce diputados de la Asamblea del Valle, quienes fueron secuestrados el 11 de abril de 2002 por la guerrilla de las FARC. Asimismo, dicho corredor está conectado con las explotaciones mineras ilegales e informales. A su vez, estas han crecido en la última década en la región, especialmente las de oro; sin embargo, diferentes informes hablan de la existencia de platino y otros metales preciosos en la región. Cabe destacar que la actividad minera no es nueva en el territorio, pues antes de la existencia del Cerrejón y de otros yacimientos carboníferos, había un buen número de actividad informal para la explotación de carbón; no obstante, su calidad es inferior a la que se produce en otras zonas del país, y su explotación se redujo casi totalmente durante la década de 1990⁴⁴.

44. En tiempos recientes, el caso más sonado en torno a la importancia del control armado de ese corredor fue el asesinato en septiembre de 2019 de la candidata a la alcaldía de Suárez, Karina García Sierra, junto a otros cuatro acompañantes. Aunque los hechos están por esclarecerse adecuadamente, cabe señalar la combinación de luchas por el agua, la tierra, la explotación minera y la movilidad hacia el Pacífico; aspectos que buscan controlar los actores armados, y están en la base del hecho.

Estructura y funcionamiento

Hasta el momento, Amunorca ha hecho dos grandes ejercicios de planeación de mediano y largo plazo. Por un lado, la Agenda Regional Nortecaucana para el Desarrollo Social Sostenible (arndss 2005-2014), de la que se destaca un amplio y muy participativo proceso de formulación; y, por otro, el Plan Estratégico Prospectivo para el Desarrollo del Norte del Cauca 2032 (Pedenorca), formulado en el 2015, y considerado uno de los grandes logros de la asociación. A diferencia de la arndss, el Pedenorca fue más técnico, y estuvo más orientado desde las alcaldías que desde los procesos comunitarios y sociales.

En agosto de 2016, se adelantó la reforma a los estatutos de la asociación, con el fin de adaptarla a los nuevos retos que vendrían tras la firma del Acuerdo Final (2016). Luego de ese escenario, se definió la estructura actual de la asociación, y, a su vez, estos cambios le permitieron convertirse en una rpg en noviembre de 2019. Cabe destacar además que aunque Amunorca surge en un contexto en el que lo más importante era dar respuesta a una serie de demandas sociales, la entidad cuenta con la importante legitimidad que le confieren las organizaciones sociales, y especialmente étnicas, presentes en el territorio. Asimismo, no es un esquema asociativo promovido por y dependiente de la estructura del Estado central, sino que nace orgánicamente desde el territorio.

Además, los principales gastos de Amunorca se financian, en un 40 % aproximadamente, con los aportes de los 13 municipios. Dichos aportes se calculan efectivamente en función de los dineros de libre destinación que manejan, y suman en conjunto alrededor de 298 millones de pesos. Dado que estas cuotas no alcanzan a cubrir todos los gastos, o a veces ni siquiera los municipios pueden cumplir con su aporte, la asociación debe gestionar cerca del 60 % de sus recursos. Lo descrito se adelanta mediante la ejecución de proyectos, y la cooperación internacional.

Composición y miembros asociados

En este escenario, la Asociación de Municipios del Norte del Cauca (Amunorca) es una entidad administrativa de derecho público. Se encarga de la gestión de proyectos regionales en el norte del Cauca, que tiene como propósito promover el desarrollo regional sostenible, y el fortalecimiento de los trece municipios asociados: Buenos Aires, Caloto, Corinto, Caldono, Guachené, Jambaló, Miranda, Padilla, Puerto Tejada, Santander de Quilichao, Suárez, Toribio y Villa Rica.

Funcionamiento y operación

Luego de la reforma a los estatutos en 2016, la asociación quedó con tres órganos de dirección y administración. Estos son la Asamblea General, la Junta

Administradora/Directiva y el/la Director(a) Ejecutivo(a). Inicialmente, la Asamblea General, máximo órgano decisorio, estaba integrada por representantes muy diversos de la sociedad civil. No obstante, después de la reforma esta quedó conformada solo por los alcaldes de los trece municipios socios. Cabe señalar que esta Asamblea sesiona de manera ordinaria dos veces al año, en febrero y octubre.

Por su parte, la Junta Directiva —al menos en los estatutos— está compuesta por el presidente, el vicepresidente, el tesorero, la secretaria y tres suplentes numéricos, elegidos por la Asamblea General para un período de dos años. Sin embargo, en la práctica Amunorca no cuenta con todo ese personal hoy; por consiguiente, sobre el/la director(a) ejecutivo(a) recae gran parte de la responsabilidad de la asociación.

Actualmente, la nómina de Amunorca está conformada por la directora ejecutiva y la tesorera. A su vez, la secretaria, el asesor jurídico y la contadora están vinculados por contrato de prestación de servicios, y dependiendo de los proyectos en proceso de ejecución, se contratan asesores o consultores. Dicho personal ha sido suficiente para mantener a la asociación activa, pero es insuficiente para garantizar las metas establecidas por el Plan Estratégico para el Desarrollo del Norte del Cauca (Pedenorca), que se discutirá más adelante. Además, los gastos de nómina, servicios públicos y arriendo se financian con los aportes de los trece municipios, en función de los dineros de libre destinación que estos manejan (ver sección 2.3). Asimismo, el monto de estos aportes quedó fijado en los estatutos de 2016, art. 64, n. 2, como un número de salarios mínimos fijado en función de dichos ingresos (Amunorca, 2016).

Información financiera

Tomando como referencia los datos de la Contaduría General de la Nación, estos deberían ser los aportes de cada uno de los municipios asociados durante el año 2020:

Tabla 1.

Aportes de los municipios socios a Amunorca para 2020

Municipio	icld de la Contraloría (en miles de pesos)	Salarios mínimos	Aporte	%
Padilla	\$COP 1 940 569,00	20	\$COP 17 556 040,00	6
Jambaló	\$COP 2 207 533,00	20	\$COP 17 556 040,00	6
Buenos Aires	\$COP 2 402 335,00	20	\$COP 17 556 040,00	6
Caldono	\$COP 2 726 670,00	20	\$COP 17 556 040,00	6
Toribio	\$COP 2 738 580,00	20	\$COP 17 556 040,00	6
Corinto	\$COP 3 124 885,00	20	\$COP 17 556 040,00	6
Suárez	\$COP 3 257 371,00	20	\$COP 17 556 040,00	6
Caloto	\$COP 10 677 463,00	30	\$COP 26 334 060,00	9
Puerto Tejada	\$COP 12 176 153,00	30	\$COP 26 334 060,00	9
Villa Rica	\$COP 12 469 303,00	30	\$COP 26 334 060,00	9
Miranda	\$COP 12 974 877,00	30	\$COP 26 334 060,00	9
Santander de Quilichao	\$COP 16 097.731,00	40	\$COP 35 112 080,00	12
Guachené	\$COP 17 039 906,00	40	\$COP 35 112 080,00	12
Total	\$COP 99 833 376,00		\$COP 298 452 680,00	100

Fuente: elaboración propia con datos de la Contaduría General de la Nación (2020)

Junto a dichos ingresos, la asociación también se financia por medio de la ejecución de proyectos, a la vez que se cuenta con aportes de cooperación internacional. En el 2018, los ingresos de esta entidad fueron de \$COP 662 000 000, mientras que en el 2019 estos ascendieron a \$COP 682 000 000⁴⁵. Aquello indica que la asociación consigue como mínimo, por contratos, entre 350 y 400 millones por año, bajo el supuesto de que todos los asociados paguen su cuota⁴⁶.

45. No hay información desagregada disponible del origen de estos ingresos, y tampoco es posible desagregar los gastos. Asimismo, los valores fueron suministrados por la dirección de Amunorca.

46. Para tener una idea de los montos que maneja la asociación, y ante la dificultad para atender con otras fuentes la situación, se hizo una consulta al Secop el 20 de mayo de 2020. En ese momento, se reporta que entre el 2015 y el 2019, Amunorca celebró contratos

Relaciones intergubernamentales

Hasta el momento, Amunorca ha hecho dos grandes ejercicios de planeación de mediano y largo plazo. El primero de ellos fue la mencionada *Agenda Regional Nortecaucana para el Desarrollo Social Sostenible*, ARNDSS 2005-2014. De ella, se destaca su amplio, completo y muy participativo proceso de formulación, que se prolongó por más de un año. En ese momento, la Asamblea General, máximo organismo de dirección de la asociación, era muy plural. Dicha agencia estaba conformada por los doce municipios, representados por sus alcaldes o delegados —no existía aún Guachené—; dos representantes por cada una de las organizaciones de afrodescendientes e indígenas; cuatro concejales, uno por cada microregión; y un representante por cada una de las organizaciones del sector empresarial, el microempresarial, la salud, la educación, las mujeres, el movimiento campesino y la comisión técnica, para un total de 27 miembros.

De aquel esfuerzo emanó una visión que no está definida para la organización, sino para el territorio. Esta se presentó en la agenda de este modo:

Para el año 2019, la región Norte Caucana, (sic) será un territorio cultural y multiétnico consolidado, respetuoso de las diferencias; líder en propuestas de paz y convivencia; generador de procesos productivos, industriales, ambientales y turísticos sostenibles, con infraestructura óptima de servicios públicos, satisfacción adecuada de necesidades básicas y modelo de administración pública democrática, participativa y transparente, garante de la gobernabilidad en la región. (ARNDSS, 2006, p. 17)

De tal forma, esta misión debería ser concretada por la asociación, mediante una estructura relativamente convencional como arquitectura organizacional. Lo llamativo en ella son las unidades previstas para hacer operativa la asociación, y transformar en una realidad la agenda regional. Sin embargo, aparentemente estas unidades solo funcionaron para atender el tema interétnico, en torno a los encuentros anuales ya mencionados. Además, llama la atención el hecho de que se haya incluido un banco de programas y proyectos dentro de la estructura.

por \$COP 5 091 825 569. Sin embargo, la información no es igual por años, de modo que el 2018 y el 2019 tienen poca información: 39 y 4 contratos, respectivamente, por un valor que representa menos del 6 % de todo lo contratado. En promedio, entre 2015 y 2017, se celebraron contratos por cerca de 1000 millones de pesos anuales, una cantidad levemente mayor que el 1% de los ingresos corrientes de los 13 municipios en 2019.

Dicho listado debería ofrecer una alternativa al diagnóstico que se hizo sobre el estado de los bancos de proyectos municipales.

Aquel diagnóstico dio como resultado que los bancos de los municipios de Buenos Aires, Caldone, Caloto, Padilla, Suárez, Villa Rica y Puerto Tejada tuvieran dificultades. A su vez, lo anterior obedece a que

la mayoría de funcionarios poseen niveles básicos de formación . . . [.] están sobrecargados de funciones y no disponen de recursos técnicos suficientes (computadores - software) para dedicarse a planear y gestionar los programas y proyectos inscritos en los planes. (ARNDSS, 2006, p. 19)

En lo atinente a los bancos de Corinto, Jambaló, Miranda, Santander y Toribío, estos sí funcionaban, pero con muchas limitaciones; carencias evidentes en la “asignación y ejecución participativa pero también atomizada y no estratégica de los recursos”⁴⁷ (ARNDSS, 2006, p. 19). Además, el banco de proyectos de Amunorca sigue siendo un deseo presente, pero no termina de concretarse.

Asimismo, la agenda regional también definió seis componentes: el social, el económico productivo, el ambiental, el cultural, la gobernabilidad y la conectividad. De tal modo, cada uno de ellos está conformado por un grupo de variables, ante las cuales unas instituciones determinadas estaban encargadas de hacerles seguimiento y la evaluación. Para cada una de dichas variables, se definieron desde acciones a corto plazo hasta metas con indicadores hasta el 2019. Infortunadamente, ese diseño no parece haber permitido superar los cambios políticos y las administraciones locales iniciadas en 2012, seis años después de haber sido formulada la agenda. En ese sentido, dichos nuevos mandatarios tenían otra intención de manejo. Además, se requerirá un trabajo más amplio para precisar los cambios internos y del entorno que llevaron al cambio; en especial, para dimensionar su impacto regional, y el dado en cada municipio.

A su vez, el segundo ejercicio de planeación fue el Plan Estratégico Prospectivo para el Desarrollo del Norte del Cauca 2032, Pedenorca, el cual contó con el lema “Por un Norte del Cauca: Próspero, Incluyente y en Paz”. Este fue formulado en noviembre de 2015. Cabe señalar que dicho plan contó con el apoyo de la agencia de cooperación estadounidense *usaid*, y de otras organizaciones de cooperación internacional. Sin embargo, fue un trabajo emanado

47. Hay información de solo doce municipios, porque Guachené no existía en ese momento.

de las alcaldías: liderazgo que, guiado por los procesos comunitarios y sociales, no estuvo al margen en todo caso. Además, mientras en la ARNDSS no hubo participación del Estado central —en la página de agradecimientos de este documento, se listan más de setenta organizaciones, ninguna por fuera del Cauca o del Valle del Cauca—, el Pedenorca fue acompañado por la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (DDTs) del DNP.

Por su parte, el Pedenorca definió su proceso de participación con la representación de diferentes instancias; a saber, un comité técnico y un comité coordinador. Además, empleó la metodología de planificación prospectiva territorial, en la que se definieron cuatro escenarios posibles para el norte del Cauca. Asimismo, tuvieron como ejes el ecodesarrollo y las relaciones de colaboración y alianzas. Con base en ese trabajo, se determinó que la nueva visión del territorio sería la siguiente:

En el año 2032, el Norte del Cauca es una subregión pujante gracias a la puesta en marcha de un modelo de ecodesarrollo diverso, incluyente y en paz que respeta la familia, la mujer, [y] su diversidad eco-sistémica, cultural, generacional, étnica (afros e indígenas) y campesina. Asimismo, mantiene relaciones de armonía entre el territorio y las actividades y los diferentes actores públicos, privados y de la sociedad civil. (Amunorca et al., 2015, p. 17)

En tal marco, la diferencia de visiones entre la agenda regional y el plan es evidente. Formuladas aproximadamente con una década de distancia, es evidente cómo se pasa del territorio cultural y multiétnico, respetuoso de las diferencias, a una subregión pujante con un modelo de *ecodesarrollo* diverso⁴⁸. No solo se trata de un cambio de lenguaje sobre lo mismo, sino de una concepción territorial diferente. Lo descrito es más claro cuando se reconocen los múltiples actores presentes en el territorio, pues estos se daban por sobreentendidos en la primera visión de 2006. Asimismo, lo importante a detallar en el momento

48. El *ecodesarrollo* es una propuesta en procura de armonizar la búsqueda de altos niveles de calidad de vida con la conservación del medio ambiente. En ese sentido, la idea del ecodesarrollo es predecesora de la del desarrollo sostenible. En los años noventa, y a inicios de este siglo, hubo una amplia difusión entre activistas, ONG y diversos sectores sociales de tal término, lo cual se dio antes de que fuera reemplazado durante la década pasada por la de desarrollo sostenible. Sobre el nacimiento del ecodesarrollo y su transformación en desarrollo sostenible, ver el trabajo Estenssoro (2015).

en que se adoptó el Pedenorca —a diferencia de la agenda— fue que en ello estaban muy presentes procesos de todo tipo; a saber, la infraestructura, el acceso a servicios, y el buen funcionamiento de la administración pública, por mencionar tres aspectos diferentes. Además, es relevante señalar que se trata de las peticiones modernas por excelencia, propias de la idea de desarrollo que se formó en Occidente después de la Segunda Guerra Mundial, y aquello es un indicador de cómo los problemas que se tratan de enfrentar, se debieron resolver cincuenta años antes.

En 2015, los procesos tampoco aparecen. De tal modo, ahora es necesario listar los actores involucrados, aclarando que cuando se habla de lo étnico, se hace referencia a afrodescendientes e indígenas; *aclaración* que antes no era necesario hacer. Además, aparecen las distintas generaciones, las mujeres, la familia, los campesinos, la sociedad civil, los actores privados y los *públicos*. *Se incluyen* también expresiones como *cambio climático* o *marca-región*, evidentemente menos conocidas en la época en la que se formuló la agenda. Finalmente, en la visión de 2006 parece que con garantizar la gobernabilidad, era suficiente para incluir a todos los actores. En ese sentido, no era necesario listarlos. Aquello indica que la visión en 2015 reconoce la diversidad de actores; reconocimiento que se considera indispensable para formular la política pública.

Esta transformación de la visión de la asociación evidencia cambios en el discurso más general sobre el desarrollo. Dichos cambios iban asociados al proceso de paz —que para ese momento aún estaba en negociaciones—, pero también modificaciones en el entorno y las expectativas de los actores involucrados. Además, es importante anotar cómo hay una transición de lo que en la agenda se llamaban los *acumulados* —modo de designar en la agenda lo que se tiene, y sus características antes de intervenir—, a *líneas* —como se denominan en el Pedenorca—, que en este caso derivan en programas, apoyadas en indicadores por sectores. Lo así postulado no es entonces un juicio de valor sobre cómo planear, o la metodología, o sus términos. Esta es la constatación de un cambio en el lenguaje, y en el modo de concebir hacia donde se quiere ir; un cambio presente en múltiples niveles de la vida local.

De tal modo, en la Agenda, los planes conducen a indicadores de logros, como número de beneficiarios, metros construidos, producción incrementada, y, de ese mismo modo, se inscriben en cada ámbito de la acción. A su vez, en el Pedenorca se identifica la cantidad de recursos necesarios para alcanzar los

objetivos, y se estima el monto de la inversión. Con todo, aquello es dado sin que se señale con precisión el número de beneficiarios, metros construidos o indicadores similares a los propuestos en la agenda. En efecto, lo expuesto matiza la idea de que los indicadores sean propios de una u otra metodología.

Con todo, quizás el cambio más significativo para lo expuesto se da en la estructura implementada para alcanzar esa visión. Mientras que en la ARNDSS hay una descripción del tipo de estructura que debe adoptar Amunorca para alcanzar sus propósitos, en el Pedenorca esa estructura no se menciona con la misma precisión. Además, mientras que en el 2006 el fortalecimiento de Amunorca y de los actores sociales estaba presente claramente, en el 2015 —cuando se menciona el fortalecimiento abordado—, se alude a todos los actores por igual, sin que la asociación tenga un papel relevante en el proceso. En ese sentido, el Pedenorca es menos un plan de Amunorca, y más un plan regional.

Además, es claro que la formulación de la ARNDSS (2005-2014) no produjo necesariamente la fortaleza institucional que se buscaba en la asociación, y que en el Pedenorca dicha preocupación no está señalada de forma explícita. Asimismo, tampoco se encontró evidencia de que ese tema fuera objeto de reflexión en su formulación. Sin embargo, tampoco se resolvió el problema de la fortaleza institucional de Amunorca.

De tal modo, las decisiones e implicaciones que tenía el Pedenorca se consolidaron con la reforma a los estatutos en agosto de 2016; reforma que definió la estructura actual de la asociación (ver anexo 1). En tanto, dichas modificaciones permitieron su reciente conversión en RPG, y trajeron posibilidades antes no contempladas en términos de financiación. Tales fueron los casos de la interventoría a proyectos de la Gobernación del Cauca, y los acercamientos con el BID, entre otros.

Asimismo, en los nuevos estatutos sí se contempla con claridad la nueva estructura de funcionamiento; y, además, hay cambios evidentes con la propuesta en la agenda. Mientras tanto, en esa estructura estaban articuladas más claramente las líneas de acción con unidades dentro de la estructura. Mientras tanto, en la del Pedenorca, la nueva estructura responde más a una capacidad de administrar un plan —el Pedenorca u otro—, y esa suerte de organicidad no es evidente.

Con el Gobierno nacional

Amunorca surge en un contexto en el que lo más importante es responder a un abanico de demandas sociales del territorio. Estas van desde la prestación de servicios básicos, pasando por un impulso a la productividad, hasta la articulación de múltiples actores para la gobernabilidad. Aunque la iniciativa surge entonces como una respuesta del Estado a nivel subregional, con los gobiernos locales su legitimidad parece fundamentarse principalmente en el reconocimiento conferido por las organizaciones sociales presentes en el territorio. Con ello se alude a poblaciones especialmente étnicas, y no a que se tuviera la pretensión de anclarse en la estructura del Estado.

En ese sentido, su nacimiento y la no articulación al aparato estatal la mantuvo por debajo del radar del Estado central en la primera década de su existencia. Lo descrito se sostuvo así este hubiera recibido a los alcaldes en más de una ocasión, y la presencia de Amunorca fuese lo suficientemente fuerte como para convocar gobernadores de los cuatro departamentos del occidente del país.

Sin embargo, esa movilización social y el apoyo de organizaciones de cooperación internacional —algunas con presencia en la región de varios años— hicieron atractivo vincularse a los procesos allí adelantados, y es entonces que cobra fuerza la intervención de la Gobernación y del Gobierno central; en especial, con la figura del *contrato plan*. Es además presumible que la creciente inversión en la zona y su desarrollo industrial hayan ocasionado que los actores económicos interesados hayan intervenido en todos estos procesos. Asimismo, la sede de la ANDI en el Cauca —que, muy significativamente, tiene su oficina en Santander de Quilichao, y no en Popayán—, tuvo un papel importante en el Pedenorca. Con todo, lo anterior no significa que los actores étnicos o de origen comunitario hayan sido excluidos o desempeñado un papel menor, sino que su accionar se da en un contexto institucional diferente al de una década atrás.

A su vez, aunque estuvo mediado por la Gobernación, el contrato plan trajo nuevas oportunidades para los mandatarios locales de interlocución con actores claves, como el Gobierno central y el DNP. Aunque dichas relaciones no parecen haber dado los resultados esperados en términos de proyectos específicos, sí ampliaron los canales de interlocución creados en la década precedente. Dicha interlocución con el Gobierno nacional reorienta en parte los esfuerzos de la asociación. Además, hay un cambio notorio en la búsqueda de legitimidad,

que ahora deviene en un grado cada vez más significativo de las aprobaciones de ese Gobierno central.

Asimismo, dicho cambio se articula a una doble coyuntura local. Por una parte, se observa el conflicto entre los diferentes grupos étnicos, encaminado hacia un necesario espacio institucional de encuentro, y las reuniones organizadas por Amunorca parecían haber ofrecido ese espacio, aunque claramente no fue el único caso. Cuando dichos conflictos dejaron de ser prioritarios, pues se transformaron o se tramitaron con otros mecanismos, también dejaron de ofrecer legitimidad. A su vez, los alcaldes interesados en Amunorca buscaron esa legitimidad en la relación con el Gobierno nacional.

Por otro lado, los territorios PDET, y en general el escenario de los acuerdos de paz con las FARC, demandaban formas organizacionales, así como un accionar institucional que Amunorca no podía ofrecer. De tal modo, en un momento clave de la reorientación de la tarea de Amunorca, el escenario del conflicto requería otros actores; en especial, de las instituciones del Estado central. Dicho cambio impulsó a Amunorca en la dirección que ya traía con miras a redefinir sus relaciones con el entorno local y con el nacional, privilegiando el segundo aspecto sobre el primero.

Es preciso señalar además que aquello ha traído un costo. En ese sentido, el conocimiento de la asociación sobre los actores étnicos, indígenas y afrodescendientes, junto con su diversidad interna, se sacrificó en aras de una acción más generalizada con el Estado central. Con ello, se alude a un estamento generalmente poco perspicaz para valorar esas diferencias. De igual modo, tanto los grupos indígenas y afrodescendientes, como los campesinos y mestizos, corresponden a una compleja red de interrelaciones, no siempre en armonía, o en procura de los mismos objetivos. Además, en múltiples momentos, las colectividades han actuado de manera conjunta y concertada, como lo seguirán haciendo. Sin embargo, en otros contextos, deben tenerse en cuenta las divisiones y diferencias atinentes que resultan difíciles de resolver dentro de cada etnia y territorio, a la vez que se contempla una posible intervención. En ese sentido, el olvido de esta heterogeneidad dentro de la región es una de las principales explicaciones de las reiteradas equivocaciones vistas en las intervenciones de actores públicos y privados en esta entidad; en especial, las del Gobierno central.

Con el Gobierno departamental

En este escenario, Amunorca ha fortalecido su relacionamiento institucional con la Gobernación del Cauca, y con algunas de sus dependencias. Hay mucha expectativa con el gobernador actual al momento de redacción de este documento, elegido para el periodo del 2020 al 2023. En ese sentido, fue el fundador de la asociación, y el primer afrodescendiente que llega a aquel cargo. Además, ha mejorado su relación con otros organismos departamentales; en concreto, con la Corporación Autónoma del Cauca. A nivel departamental, aunque de origen privado, se destacan la caja de compensación familiar Comfacuaca, y la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), seccional Cauca.

Con otros actores: sector privado, entidades internacionales, sociedad civil y otros

Información más reciente muestra que Amunorca también sostiene vínculos con entidades distintas al Gobierno departamental. En ese sentido, cabe aludir a la ONG Paz Sostenible para Colombia (PASO); un programa que busca crear alianzas entre actores estratégicos vinculados con la paz. Lo descrito se da por medio de sistemas de colaboración e información, los cuales le pueden aportar al cambio sistémico en pro de la paz. Igualmente, se cuenta con la Misión Carismática Internacional (MCI), una ONG de origen religioso y con larga presencia en la zona, trabajando en asuntos de gobernanza y fortalecimiento institucional. Asimismo, se cuenta con la agencia de cooperación económica y desarrollo alemana GIZ, la cual desarrolla proyectos conjuntos en torno al desarrollo de la paz, la prevención de crisis, la política ambiental y la protección del medio ambiente, así como el fomento económico sostenible.

Además, hay convenios activos con la ONG española AESCO (América España Solidaridad Cooperación). Estos van encaminados hacia el fomento de la solidaridad por medio de proyectos de cooperación al desarrollo. Asimismo, a promover programas de acción social dirigidos a colectivos en situación de vulnerabilidad. Y además se cuenta en ese sentido con la AECI (Agencia Española de Cooperación Internacional).

Adicionalmente, la institución trabaja activamente con la Asociación Colombiana de Municipios. Más recientemente, sus representantes se ha mostrado interesada en ampliar su vínculo con la RAP Pacífico, entidad con la que ya tuvieron varios acercamientos.

Para los municipios asociados, los beneficios de pertenecer a Amunorca han sido mayores que los costos. Lo que ofrece dicha asociación corresponde entonces ante todo a un respaldo político, y un canal de relacionamiento institucional con el Gobierno central y los gobiernos locales. No obstante, los proyectos que adelanta la asociación también benefician económicamente a los municipios, aun cuando en reiteradas ocasiones algunos alcaldes hayan visto una carga en Amunorca.

Sin embargo, a los beneficios de asociarse les hacen contrapeso los desafíos que enfrenta Amunorca. Estos van desde la falta de recursos económicos, junto con las vicisitudes propias de los cambios de gobierno —mediadas por las diferencias que hay entre los grupos étnicos que la conforman—, hasta la débil estructura administrativa que le da soporte. Aquel desafío en particular ha dificultado la ejecución de análisis costo-beneficio, por la ausencia de documentos que den sustento a los aportes de Amunorca. De ello se deriva la complejidad de saber con certeza si el asociarse ha tenido o no algún impacto en los indicadores de los municipios.

A pesar de ello, en dicha sección se propone un análisis comparado entre los municipios asociados, y otros. Además, se evalúan variables que abordan dimensiones como el bienestar poblacional y económico, los resultados intermedios, y el desempeño municipal. Con base en los resultados, se pudieron identificar algunos movimientos en los indicadores de NBI y el valor agregado por departamento. Se observan mejoras del EAT con respecto a ciertos grupos de control. sin embargo, no se ven grandes diferencias con respecto a los demás indicadores, en cuanto atañe a su evolución. adicionalmente, se propone un índice de asociatividad. este toma un valor de 61,7 para Amunorca. de tal modo, se ubica en la novena posición del total de 27 EAT usados en el cálculo. Aquel puntaje representa un resultado positivo en las dimensiones de compromiso y de percepción de beneficiarios.

Análisis de asociatividad en Amunorca

Beneficios y ventajas de la asociatividad

Lo más interesante es que cuando íbamos a Bogotá o salíamos a algún Ministerio o instituto descentralizado todo el mundo se nos pegaba. Llegábamos 8, 10, 11 alcaldes y se nos abrían las puertas. Claro, no era lo mismo que llegara un alcalde a tocar la puerta a que llegara la comisión de alcaldes del Norte del Departamento del Cauca, eso nos permitió conseguir buenos recursos.

(ARNDSS, 2006)

Se debe destacar la presencia de actores armados, grandes inversiones privadas, escasa presencia del Estado, y una historia compleja y conflictiva, marcada por la presencia de la tercera ciudad del país a menos de dos horas de distancia (I.E. Santiago de Cali, en el Valle del Cauca). En ese contexto, incluso para los municipios más distantes, la fuerza de Amunorca provino del apoyo originado por los movimientos sociales presentes en la zona; grupos de todo tipo. De acuerdo con ese escenario, la base social que permitió la existencia de la asociación proporcionó los elementos colaborativos tradicionales. Tal solidaridad era posible por las prácticas culturales ancestrales, como las mingas indígenas y afrodescendientes. Estas habían hecho posibles siglos de resistencia y de construcción comunitaria.

Sin duda, el primer éxito de Amunorca consistió en lograr articular esa diversidad en torno a una propuesta de acción regional concertada. Asimismo, por supuesto contribuyó la presencia de algunas agencias de cooperación internacional. Estas han facilitado los ejercicios de planeación que tienen lugar a legitimidad, lo cual los aleja de los actores políticos tradicionales. Dicha fuente de legitimidad cambió con el paso del tiempo. En especial, el posicionamiento de la asociación, sobre el lugar de sus resultados concretos, hicieron atractivo intervenir en ella y en la región.

Indicadores: análisis costo-beneficio⁴⁹

A continuación, se analizan de modo comparativo las entidades territoriales asociadas a Amunorca, y otras que no corresponden a tal rasero. Mediante dicha comparación, se analizan las diferencias que había en ambos grupos de municipios con respecto a la selección de un conjunto de variables relevantes. En términos de los municipios utilizados en el ejercicio, se presentan los que conforman Amunorca, y los demás del Cauca. En lo descrito, se excluye además a la capital del departamento, Popayán. Esta tiene características que la diferencian de las demás. Asimismo, se presentan también las variables de tres municipios del Valle del Cauca: Pradera, Candelaria y Florida. De ese

49. Esta sección es tomada del documento de Majerowicz y Guzmán (2020), *Metodología análisis costo-beneficio de los esquemas asociativos territoriales*, el cual hace parte de los entregables de este proyecto.

modo, lo expuesto es relevante al considerarlos municipios con dinámicas económicas similares, pues comparten su cercanía con Cali, así como la región del norte del Cauca.

Asimismo, las variables estimadas para el análisis abordan diferentes dimensiones. Con el fin de capturar diferencias dadas en los resultados de desarrollo de los municipios, se consideran cuatro indicadores de resultados de bienestar poblacional y económico. Estos son la proporción de personas en los municipios con necesidades básicas insatisfechas (NBI); el valor agregado a la producción —Producto Interno Bruto (PIB)— por habitante; los resultados promedio alcanzados en la Prueba Saber 11, como indicadores de la calidad de la educación; y la tasa de mortalidad infantil, indicador de bienestar poblacional que refleja mejoras en varios servicios públicos como salud, nutrición, y pobreza. A su vez, el último aspecto es más difícil de afectar a corto plazo.

Adicionalmente, se evalúa la evolución de seis indicadores de resultados intermedios, la cobertura de aseo y de acueducto, y dos indicadores de desempeño municipal. En tanto, las coberturas de servicios son resultados intermedios que pueden afectarse de forma más directa por los EAT. Mientras tanto, el desempeño fiscal y municipal reflejan las prácticas gubernamentales que también pueden resultar afectadas directamente por los aprendizajes que involucra pertenecer al EAT. En ese sentido, es más probable que los EAT afecten esos resultados intermedios en el corto plazo, con relación a los de largo plazo.

De acuerdo con ese contexto, el gráfico 1 muestra la comparación entre las unidades sujetas a revisión a lo largo del tiempo para los indicadores relacionados con el nivel de desarrollo. **En términos del desarrollo social**, la incidencia de las necesidades básicas insatisfechas ha sido menor para los municipios del esquema con respecto a los otros municipios del departamento, incluso antes de su conformación. Sin embargo, se evidencia una caída particular en los municipios del esquema al iniciar el siglo, a comparación de los demás municipios, lo cual podría ser evidencia de algún tipo de impacto del EAT.

Con respecto al desarrollo económico, el cual es medido con base en el valor agregado al PIB departamental que tienen los municipios, se evidencia que los municipios asociados son más similares a los municipios

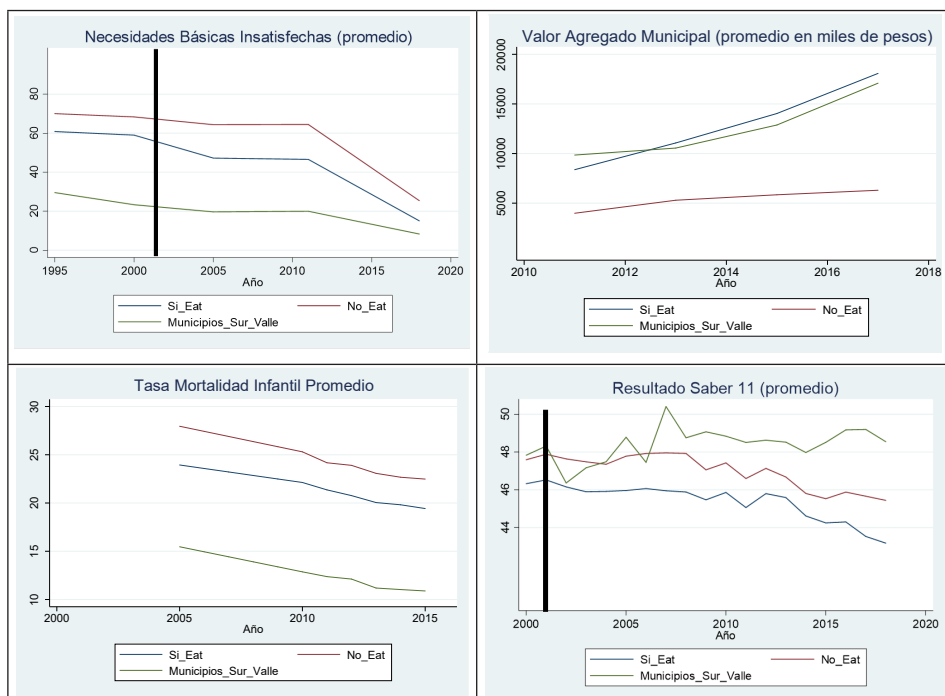
del sur del Valle del Cauca. Asimismo, se puede observar una tendencia de crecimiento mayor que la de los otros municipios del departamento del Cauca que no hacen parte del esquema. Aunque Amunorca ha adelantado durante el plazo considerado proyectos para el fortalecimiento productivo —que atañen a asistencia alimentaria—, no es posible afirmar que tal comportamiento particular obedezca exclusivamente a la realización del proyecto, o incluso a la existencia del esquema. Con todo, se podría sugerir algún tipo de impacto.

En tercer lugar, **con relación a la mortalidad infantil**, se observan patrones definidos. Acorde con ello, se puede concluir que, a pesar de la evidencia de una diferencia en niveles entre las tasas de mortalidad infantil de los tres grupos, las tendencias de los municipios de Amunorca y los dos grupos de control se comportan de forma similar, con tendencias paralelas decrecientes. De acuerdo con ese indicador, los municipios de Amunorca parecen seleccionarse positivamente; es decir, tienen tasas de mortalidad más bajas que los demás municipios. Lo así descrito es importante además al momento de comparar los resultados de la asociación con los demás municipios, dado que una comparación simple puede reflejar dicha selección positiva, en lugar de los resultados de la EAT. Sin embargo, las tendencias de este indicador siguen siendo más o menos paralelas para los tres grupos de municipios durante todo el periodo. Tal tendencia sugiere de forma muy preliminar que la creación del EAT no ha tenido un impacto diferenciado en ese resultado final.

En el caso de los resultados de la prueba Saber 11 —un indicador de la calidad de la educación en los municipios—, se observa un patrón distinto, en el que los municipios asociados son aquellos con un peor resultado en las pruebas. Consecuentemente, la abordada es una diferencia que se mantiene a lo largo del tiempo. Sin embargo, las tendencias de los dos grupos de municipios del Cauca son relativamente paralelas. De tal modo, lo descrito sugiere i) que pueden ser un buen grupo de control, porque por lo menos en materia de educación se mueven de forma similar; y ii) que por lo menos en este ámbito no parecen existir mejoras del EAT con respecto a los demás municipios. Lo así descrito tiene sentido, dado que no se han identificado proyectos educativos significativos que haya o esté adelantando la asociación.

Gráfico 1.

Indicadores de desarrollo de largo plazo de los municipios del esquema, de otros municipios del departamento y de municipios del Valle del Cauca cercanos



Fuente: elaboración propia con base en el Panel Municipal del CEDE de la Universidad de los Andes e información del indicador de importancia económica municipal del DANE

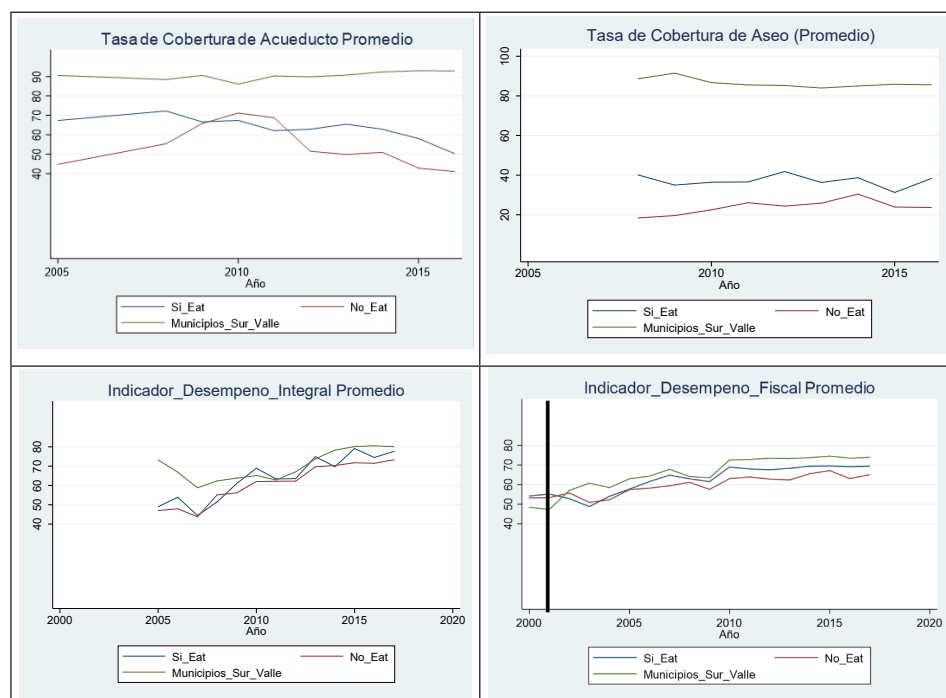
* Nota: El año de creación del esquema (2001) se marca con una barra negra en el gráfico que corresponde.

En términos de cobertura de servicios públicos, los municipios con y sin asociación evidencian un comportamiento similar a lo largo de los años. Para el caso del aseo, la cobertura en los municipios Amunorca es mayor que para los demás municipios del Cauca; sin embargo, es menor que la de los municipios aledaños del Valle. En lo atinente a la cobertura de acueducto, los municipios de Amunorca comenzaron con menor cobertura en el 2005, a la vez que se observa un aumento importante hasta el 2010. Con todo, la tendencia se

vuelve a rezagar un poco a finales del periodo, y es mucho menor al caso de los municipios del sur del Valle, que tienen tasas de cobertura más altas. En términos generales, no pueden asociarse estos comportamientos con acciones específicas del EAT. Lo descrito obedece a que, si bien se tenía planeado un proyecto de acueducto para la región, el análisis cualitativo permitió concluir que dicho proyecto no se pudo concluir por distintas razones; por tanto, no hubo un beneficio de la asociatividad en ese ámbito.

Gráfico 2.

Indicadores intermedios de desempeño del esquema y de otros municipios del departamento*



Fuente: elaboración propia con base en el Panel Municipal del CEDE de la Universidad de los Andes

* Nota: El año de creación del esquema (2001) se marca con una barra negra en el gráfico que corresponde.

Finalmente, en términos de desempeño municipal (gráfico 2), a la vez que también se remueve a Popayán de los municipios que no hacen parte del EAT, se observa que los tres grupos de municipios tienen una tendencia similar y conjunta a lo largo del tiempo. Además, a pesar de que se ven aumentos importantes en desempeño integral para los municipios de Amunorca, estos son parecidos a los incrementos de los municipios por fuera del EAT. Por consiguiente, no sería correcto atribuírselo a la creación de este. Lo descrito demuestra así la importancia de tener grupos de control que permitan contemplar la evolución de dichos indicadores en ausencia del tratamiento.

Con base en lo anterior, se pueden identificar algunos movimientos llamativos en los indicadores de NBI y el valor agregado por departamento, en cuyos casos se observan mejoras del EAT con respecto a ciertos grupos de control. Para tratar de ver si es posible atribuirle algunas de esas mejoras a la creación del EAT, es necesario indagar más a fondo en los mecanismos, y revisar si se pueden ligar a acciones concretas que el organismo haya desarrollado. Por ejemplo, en el caso del valor agregado, sería importante entender si se deriva de los proyectos agrícolas en los que ha venido avanzando Amunorca.

Con relación a los demás indicadores, tampoco se observan diferencias notorias en la evolución de los que tienen datos disponibles. Lo anterior podría explicarse por una o varias de las siguientes cuatro razones: i) hay cambios en dichos indicadores en periodos previos a nuestros datos, lo cual implicaría el éxito de la EAT, pero a partir de cierto punto estos se estabilizan, aunque no se lograron capturar aquí; ii) el grupo de control no es un buen grupo de control, ya que no podemos comprobar las tendencias paralelas antes de la creación de las entidades; iii) simplemente no hay un impacto en estos indicadores al participar en el EAT; o iv) no tenemos los indicadores apropiados para medir el impacto, ya que la mayoría de logros del EAT corresponden a temas de transporte y recaudo de la sobretasa de gasolina.

Estimar el beneficio de Amunorca mediante esta metodología supone ampliar el rango de indicadores y el panel de datos. De tal forma, se logra una mejor correspondencia entre las actividades del EAT y los indicadores de resultados, y ver tendencias paralelas antes de la creación de este estamento.

Índice de asociatividad⁵⁰

En parte, el ejercicio de análisis cuantitativo adelantado para aproximarse al fenómeno de la asociatividad, incluye la posibilidad de exponer de forma comparativa diferentes dimensiones de los esquemas. Lo anterior se adelanta a partir de la construcción de un índice de asociatividad construido con base en la información recolectada de los esquemas que contestaron la encuesta ejecutada para el estudio. Asimismo, el índice se basa en cuatro dimensiones identificadas, las cuales pueden dar cuenta de la profundidad del esfuerzo asociativo. Dichas dimensiones, cuya intuición se desarrolla en la metodología detallada del índice (anexo común para los casos), son i) la duración del esquema, ii) el número de proyectos y la diversidad de los ámbitos de política en los que se ejecutaron, iii) el compromiso de los miembros en términos de esfuerzos equitativos y dedicación de recursos, y iv) la percepción de grupos de beneficios y de diferentes beneficios logrados.

Asimismo, la metodología empleada —que se usa en otros índices como el de desarrollo humano— se reduce a calcular un índice por cada componente a partir de la siguiente fórmula de normalización:

$$Valor\ componente(x)_{normalizado} = \frac{Valor(x) - \text{mín. (componente)}}{\text{máx. (Componente)} - \text{mín. (componente)}}$$

De ese modo, lo expuesto permite que los valores de cada componente de las dimensiones consideren los valores presentados por los esquemas de la muestra en su totalidad. A su vez, el puntaje para cada dimensión se calcula como el promedio de los diferentes componentes —para los que tienen más de un componente—, mientras que el valor del índice de asociatividad se construye como el promedio de las demás dimensiones. En ese caso, se asume el mismo peso para cada una de ellas.

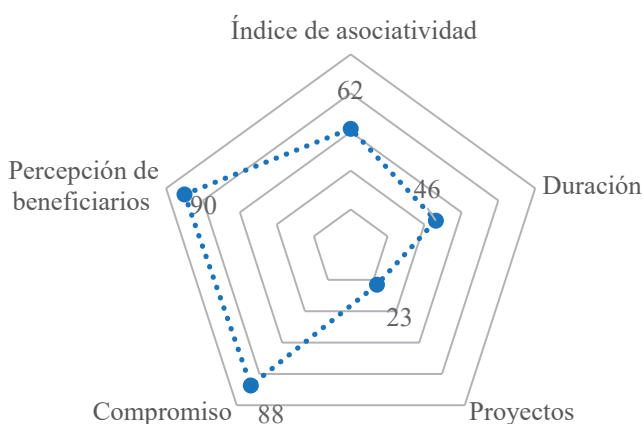
A continuación (gráfico 3), se presenta el resultado del cálculo del índice y las dimensiones para el caso de Amunorca. En ese sentido, el puntaje del índice toma un valor de 61,7 —lo cual la ubica en la posición 9 del total de 27 EAT

50. Esta sección es tomada del documento de Majerowicz y Guzmán (2020) *Metodología análisis costo-beneficio de los esquemas asociativos territoriales*, que se integra a los entregables de este documento.

usados en el cálculo—. Asimismo, este puntaje representa un resultado positivo en las dimensiones del compromiso —se percibe un esfuerzo equitativo entre los miembros y la contribución de recursos por parte de los asociados—, y de percepción de beneficiarios —se observa un impacto positivo en diferentes grupos, y que se logran diferentes beneficios para los miembros del esquema—.

Gráfico 3.

Índice de asociatividad y resultado de las dimensiones de Amunorca



Fuente: elaboración propia con base en la encuesta hecha a los esquemas asociativos

Beneficio 1. Respaldo político y relaciones institucionales

De acuerdo con las diversas fuentes consultadas, los beneficios de pertenecer a la asociación han sido mayores que los costos. En palabras de su directora, “la principal retribución que se obtiene de Amunorca es la ayuda intangible que nosotros le ofrecemos a los municipios” (comunicación personal, DÍA de MES de AÑO). De tal modo, los beneficios de asociarse se evidencian principalmente en que hay un respaldo político para los socios, y un canal importante de relacionamiento institucional. En ese sentido, la asociación no solo les ayuda a crear puentes a nivel departamental, sino también en el nacional; y no solo

con el sector público, sino también con el sector privado, e incluso con las organizaciones sociales. Además, la asociación juega muchas veces el papel de articulador de los proyectos de impacto regional para los municipios; por tanto, ayuda a apalancar proyectos con recursos de orden nacional e internacional. Tal es el caso de los proyectos productivos de seguridad alimentaria, o de reactivación de la finca tradicional.

En el 2015, Amunorca y el Ministerio de Agricultura se plantearon un propósito:

[a]nuar (sic) esfuerzos administrativos, financieros y técnicos orientados a la preparación de terrenos, entrega de semillas e insumos orgánicos a 2774 beneficiarios del proyecto de seguridad alimentaria, ubicados en los municipios de Buenos Aires, Caloto, Caldone, Corinto, Padilla, Guachené, Suárez en el Norte del departamento del Cauca. (Región de Planificación y Gestión del Norte del Cauca Amunorca, 2015)

En ese sentido, la ejecución del proyecto estuvo a cargo de la Asociación Hortofrutícola de Colombia (Asohofrucol), y consistió en la entrega de material vegetal y la preparación de lotes. Efectivamente, impactó en las líneas productivas de cultivos de aguacate, piña, mora, mango king, guayaba pera, naranja, mandarina, limón Tahití, caña de azúcar, yuca, maíz, arroz y plátano (Asohofrucol, 2016).

Asimismo, al ser ejecutado como un convenio asociativo, el contrato exigió un aporte por parte de Amunorca de \$COP 3 222 455 520. Como se supone, lo expuesto estuvo financiado por el Ministerio de Agricultura. Sin embargo, no se cuenta con evidencia para afirmar que aquello fuera efectivo. Además, este proyecto es considerado exitoso por el exdirector ejecutivo y la actual directora de Amunorca. Lo anterior obedece a que desde el diagnóstico hasta la ejecución se dio con un proceso asertivo. De tal manera, se sentaron las bases para que incluso hoy todavía los agricultores puedan subsistir. Lo así descrito obedece a que, distinto de lo ocurrido con otros proyectos productivos, se escogieron familias que cumplieran con el requisito mínimo de tener un área de tierra para cultivar.

Beneficio 2. Cofinanciación de proyectos:

En reiteradas ocasiones se ha mencionado que algunos mandatarios locales han visto a Amunorca como una carga. Sin embargo, los proyectos que adelanta la

asociación también benefician económicamente a los municipios. Por ejemplo, las capacitaciones recientes sobre rendición de cuentas serían mucho más onerosas si fuera necesario pagarlas directamente.

A su vez, el Plan de Gestión de Riesgo de Desastres es muestra de lo descrito. Aquel proyecto consistió en la obtención de asistencia técnica para la elaboración de los Planes Municipales para la Gestión del Riesgo de Desastres. Además, este se ejecutó a partir de un convenio interadministrativo con la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). En tal contexto, se trabajó con miras a un propósito: aunar esfuerzos técnicos, administrativos, financieros y operativos para la implementación de un proyecto piloto de actualización, armonización, seguimiento y evaluación de los planes municipales de gestión del riesgo de desastres, de acuerdo con la Política Nacional, en los trece municipios de la zona norte del departamento del Cauca.

En tal caso, Amunorca ejecutó el proyecto con el apoyo técnico de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Con tal propósito, se contó con recursos equivalentes a un valor de \$COP 1 749 988 000. De ellos, la ESAP aportó \$COP 1 599 989 000, y Amunorca \$COP 149 999 000. Entre otras cosas, dicho valor buscaba cubrir un equipo de 19 personas que deberían sacar adelante los entregables del proyecto en un plazo de 6 meses. En concordancia, los beneficios se evidenciarían en los costos que dejaron de abonar los municipios para acceder a un proyecto de las características como el desarrollado.

De acuerdo con la actual directora de Amunorca, quien además fue alcaldesa de Padilla entre el 2008 y el 2011, se daba el siguiente escenario:

si un municipio como Padilla hubiese desarrollado estos estudios por sí solo, el costo de los mismos habría sido superior a los 100 millones de pesos; sin embargo, con la gestión de la asociación, los municipios no tuvieron que aportar un solo peso.
(Comunicación personal)

En efecto, los municipios no solo ahorraron una gran cantidad de recursos, sino que también evidenciaron puntos críticos de riesgo, que era urgente mitigar. De hecho, en noviembre de 2017, 15 días antes de la avalancha de Corinto, se le habría alertado a la comunidad de unas fallas encontradas por los estudios de riesgo hechos en el municipio.

Beneficio 3. Bloque común a favor de la paz y contra el conflicto armado y la violencia:

En un contexto tan complejo como el descrito, asociarse ha permitido hacerle frente a la violencia, y en general a los diferentes actores del conflicto que han hecho presencia en el territorio. Lo anterior se ha logrado gracias a la estrecha relación que históricamente Amunorca ha tenido con las organizaciones sociales. Se trata de un rasgo que ha sido sin duda un factor clave de éxito para hacerles frente a las disputas interétnicas y al conflicto armado. Asimismo, lo descrito ha sido esencial para obtener legitimidad ante la comunidad, y llevar a cabo los proyectos propuestos.

Por un lado, Amunorca ha implementado estrategias de resolución de conflictos que han mejorado notoriamente la convivencia entre los grupos étnicos que habitan el territorio; particularmente, en lo concerniente a la titulación de tierras. De ahí que Amunorca cuente con una mesa de tierras y un comité pluriétnico. Por otro lado, fue clave la alianza con las organizaciones sociales, junto a la unión de los trece alcaldes en torno al no querer que los territorios siguieran siendo escenario del conflicto armado; propósito encaminado a que la asociación pudiera ser clara ante el tema de la paz, y que fuera respetada por los grupos armados que han hecho presencia en la región.

Incluso, se menciona en las entrevistas que en los eventos que Amunorca desarrollaba no era raro que estuvieran presentes delegados de las FARC. Sin embargo, aún delante de ellos, se decía muchas veces que “ellos tienen una lucha que no es la nuestra, no nos representan”. Era posible decir eso claramente y de frente, dado lo ya mencionado, y que siempre se ha buscado que la asociación no sea politizada. Con ello, se busca que no sea *marcada* por estos grupos.

Beneficio 4. Trabajo mancomunado de las autoridades locales con grupos étnicos:

En los momentos en que han compaginado, la unidad y la voluntad de los alcaldes han hecho posible la cooperación dentro de la asociación. De ese modo, el solo hecho de haber logrado sentar tres grupos étnicos y hacerlos trabajar en torno a proyectos comunes constituye uno de los grandes logros de Amunorca, si no el

más importante. Además, lo anterior es todavía más notorio si se tiene en cuenta que los indígenas, los campesinos y los afrodescendientes recogen buena parte de las problemáticas de exclusión, pobreza, marginalidad y racismo del país. Además de un logro, ese también ha sido un factor de éxito, pues sin la coordinación de estas tres etnias, adelantar proyectos regionales en esta zona del país sería un camino lleno de obstáculos gigantescos. De acuerdo con su directora, esa unidad se ha incentivado mediante de la no discriminación y el trato equitativo de los socios, independientemente de si uno paga más u otro paga menos.

Beneficio 5. Fortalecimiento institucional:

En términos económicos y de asesoría, la cooperación internacional ha tenido un papel protagónico para el avance y el éxito de Amunorca. Incluso su transformación en una región de planificación y gestión se logró gracias al apoyo de la agencia de cooperación alemana GIZ. Cabe señalar además que antes se asumía, sin cifras ni resultados a la mano, que la cooperación fue beneficiosa en el pasado. No obstante, con el nuevo rumbo tomado por la ahora RPG, las expectativas de los municipios con Amunorca se han incrementado. En concordancia, estos saben que la alianza puede tener un mayor impacto, y pueden gestionar muchos más recursos.

Costos y desafíos de la asociatividad

No es fácil señalar cuáles han sido los principales desafíos a la asociatividad encontrados por los municipios socios de Amunorca. Lo anterior es destacable en especial si dicha respuesta es vista como un posible predictor de las dificultades que se encontrarán a futuro. Asimismo, los veinte años que está por cumplir la asociación muestran que hay amplia diversidad de elementos presentes en un entorno difícil, conflictivo, y sobre el cual se dispone de pocos instrumentos, al igual que una menor capacidad para incidir. De hecho, Amunorca existe para eso. Esta se plantea entonces como un modo de acción subregional sobre un territorio que presenta desafíos los cuales serían difíciles de asumir para cada municipio por separado.

En la presente coyuntura, los principales retos a los que se enfrenta Amunorca son entonces tan heterogéneos como su historia. Estos van desde la falta

de recursos económicos, pasando por las vicisitudes propias de los cambios de gobierno —mediadas por las diferencias vistas entre los grupos étnicos que la conforman—, hasta la débil estructura administrativa que le da soporte.

Desafíos administrativos:

Una de las grandes debilidades de Amunorca es que no cuenta con el personal ni la memoria institucional requerida para cuantificar sus aportes, tanto tangibles como intangibles. Sin documentos que den cuenta de los proyectos, las actividades, la gestión de los recursos y otros aspectos, los logros de la asociación quedan relegados a la memoria de los testigos y participantes. En efecto, el gran desafío al que se enfrenta Amunorca para generar una cooperación más productiva entre sus asociados —sobre todo ahora que es una RPG—, se asocia con su debilidad en términos administrativos.

Como lo menciona Castillo (2014) y lo confirma la directora ejecutiva actual, aunque Amunorca cuente en su diseño organizacional con una estructura que le permite afrontar gran parte de los desafíos de desarrollo de la región, tal estructura no corresponde a la realidad de la planta administrativa, y lo descrito tiene efectos importantes. Por un lado, la más evidente es que la responsabilidad recae principalmente en el director ejecutivo. Y, por otra parte, al ser temporales, los profesionales se llevan consigo toda la experiencia que la asociación gana en cada proyecto que ejecuta. En ese contexto, es imposible construir conocimiento técnico y memoria institucional que sirva para proyectar y robustecer a Amunorca.

Desafíos políticos y gubernamentales:

A su vez, las transiciones de gobierno también se han convertido en una barrera a la hora de cooperar. Durante esos periodos, se pierde mucha información, lo cual es evidente en el desconocimiento que algunos/as de los/as secretarios/as recién posesionados/as tienen del funcionamiento de Amunorca. Efectivamente, lo descrito no les permite precisar las ventajas de pertenecer a ella, ni los beneficios directos que les reporta. De hecho, ha sucedido que aun cuando Amunorca tiene listos algunos proyectos para ejecutar, los nuevos alcaldes

vuelven a arrancar de cero, lo cual entorpece los procesos, y todo el esfuerzo hecho previamente. En ese sentido, la asociación tiene una capacidad débil para informar lo que hace, y las ventajas que ofrece.

Asimismo, el relevo de autoridades afecta también a la figura del director ejecutivo. En efecto, los alcaldes de los municipios asociados son quienes designan al/a la/el directora/a ejecutivo/a. De tal manera, el cambio de mando afecta directamente la continuidad de proyectos liderados por la asociación. En efecto, se ha convertido también en una barrera difícil de resolver, no solo en lo político, sino también en la estructura de planeación. Consecuentemente, la construcción del relleno sanitario para el norte del Cauca es un ejemplo de eso.

A pesar de que en la *Agenda Regional Nortecaucana para el Desarrollo Social Sostenible*, ARNDSS 2005-2014 se tenía como eje de acción “un plan para el Manejo Integral de los Residuos Sólidos” (2006), el relleno sanitario para el norte del Cauca ha sido una de las grandes deudas que Amunorca aún tiene con los municipios. A su vez, su fracaso puede explicarse por causas principalmente políticas. Según se comentó durante la investigación, cuando finalmente se consolidó el proyecto de la construcción del relleno sanitario en 2009, se contaba con los recursos del Ministerio del Medio Ambiente, y hasta con el permiso de los indígenas. Sin embargo, todo indica que el proyecto se paralizó por diferencias políticas claras tras el cambio de autoridades locales en el municipio de Miranda.

Según Cortés y Santander (2011), los dos municipios candidatos a la construcción del relleno sanitario para el norte del Cauca eran Miranda, y, en su momento, el recientemente creado municipio de Guachené. Cabe señalar que se contaba con el respaldo económico del Gobierno nacional; sin embargo, ninguna de las partes se pudo poner de acuerdo para definir el municipio en el que se debería construir dicho relleno. Entre otras cosas, eso obedeció a lo siguiente:

el asunto comprometía no solo una corriente de recursos e incentivos económicos alrededor de la financiación de la construcción y puesta en marcha, sino la puja por el liderazgo político al interior de la naciente Amunorca y el capital electoral de cada una de las entidades territoriales asociadas al problema. (Cortés y Santander, 2011)

A la dificultad que ya representan de por sí los intereses políticos particulares, hay que sumarle la corrupción. Para ejemplificar tal fenómeno, hay que remitirse a otra de las grandes deudas de Amunorca: la construcción del acueducto

regional. En ese sentido, la problemática de la carencia del agua ha sido histórica; sobre todo, en Villa Rica, Guachené, Puerto Tejada y Caloto. En el último gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2006-2010), los empresarios de la región se aliaron para lograr dicho objetivo, y tuvieron acercamientos con el Gobierno nacional para lograr obtener los recursos, mientras ellos y la Gobernación del Cauca aportaban otros. Sin embargo, el proyecto no se pudo llevar a cabo, lo cual al parecer obedeció a diferencias políticas, y a los casos de corrupción.

Asimismo, a pesar de que se visitaron las instalaciones de las Empresas Públicas de Medellín (EPM), y se necesitaban cerca de 25 000 millones, cuando llegaron los otros alcaldes, los dirigentes no aceptaron lo inicialmente planteado. A la vez, aunque no había un proyecto diseñado, se consiguieron recursos del Gobierno nacional por más de 60 000 millones de pesos; dinero que en este momento no se sabe dónde está invertido. Aunque ya se construyeron algunos tanques, la obra sigue sin terminar.

Desafíos financieros y operativos:

En tanto, los aportes de las entidades territoriales no alcanzan para cubrir todos los gastos, e, incluso, al no tener cómo pagar, varios municipios quedaron debiendo la cuota. Hasta junio de 2020, tan solo seis de los trece municipios han cumplido con el aporte que les corresponde. Aquella situación no solo ocurre por la emergencia del covid-19, sino que ha sido constante a lo largo del tiempo. Cabe destacar que para asociarse, hay que aportar una cuota que, aunque es mínima, representa una carga muy alta para algunos municipios, especialmente los de categoría 5 y 6.

En esas condiciones, los recursos faltantes se obtienen por medio de la cooperación internacional, con proyectos que ejecuta la asociación, o con convocatorias que ganan. Sin embargo, no todos los proyectos dejan recursos. En primer lugar, esto responde a que muchos de las iniciativas son costosas; y, en segunda medida, los estatutos de la asociación aprueban que la utilidad de administración oscile entre el 5 % y el 10 % de los fondos que se manejan en los proyectos. Es decir, no es mucho lo que se puede obtener de ellos. De ahí se deriva el que obtener nuevas fuentes de financiación sea una de las principales motivaciones en la transición a RPG, pues se espera que con ello mejore la situación financiera.

Con relación a los desafíos operativos, en la práctica hay demoras en las reuniones, así como en la búsqueda de alianzas. Cabe destacar que estas se deben renovar periódicamente por la rotación política. En buena medida, eso obedece a la diversidad y a la multiculturalidad que compone a Amunorca; aspecto que es en primer grado una de sus mayores fortalezas, pero que también representa un gran desafío para la asociación. En el caso de los municipios que son resguardos indígenas —como Jambaló, Toribío y Caldonó—, muchos de los temas que los involucran se manejan por medio de la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (ACINC). En efecto, lo descrito afecta significativamente la autonomía de los alcaldes en espacios como Amunorca, pues estos deben consultar con los cabildos antes de tomar una decisión.

Cuando se originó Amunorca, la asamblea general estaba conformada por delegados de diferentes procedencias institucionales —en lo que estaban incluidas la Iglesia, la Policía, los concejales, las mujeres y los jóvenes, entre otros actores—; por tanto, la elección del director ejecutivo era el resultado de la participación de muchos sectores de la comunidad, y no exclusivamente de los alcaldes. Sin embargo, tanta diversidad de representantes dificultaba en gran medida el avance de la asociación, pues lograr acuerdos era difícil, y alcanzar el quórum para tomar decisiones representó una barrera importante. Asimismo, las reformas formuladas a partir de 2012 hicieron más expedito ese proceso, pero dejaron a las organizaciones sociales relegadas como un órgano consultivo y con poca posibilidad de incidencia, aunque su capacidad de convocatoria había sido su fortaleza. Concentrar la toma de decisiones en los trece alcaldes les pudo dar agilidad a los procesos; no obstante, eso ha tenido costos importantes en lo que atañe a su relación con la comunidad.

Desafíos de confianza:

A su vez, los conflictos interétnicos en el norte del Cauca son de larga data, y representan un desafío latente. Aunque han disminuido, han reaparecido en ciertos momentos, como cuando el Gobierno nacional empezó a titular tierras que le correspondían a la sección ancestral afrodescendiente a los indígenas, y viceversa. En ese marco, las disputas empezaron nuevamente, y por eso la asociación cuenta ahora con un comité pluriétnico, así como con una mesa de tierras.

Además, las diferencias entre grupos étnicos se superponen a las características geográficas de las zonas en las que cada uno tiene presencia mayoritaria. De tal modo, los municipios indígenas y de montaña son vistos por ejemplo como lentos en la toma de decisiones, dados los ritmos indígenas; mientras tanto, a la vez que son predominantemente afrodescendientes, los de la zona plana son más rápidos y ejecutivos. Dicho rasgo cultural muestra entonces una dificultad en los procesos de toma de decisión. Aunque esa dificultad ha sido superada en cierto grado, aún se evidencia cierta impaciencia por los tiempos que se toman las comunidades para aprobar o reprobar algunas iniciativas. Asimismo, se considera que la cuestión partidista es más compleja en los afrodescendientes. En ese sentido, mientras los indígenas suelen tener un pensamiento y una línea política más consolidada, los afrodescendientes se mueven en diferentes líneas ideológicas, lo cual supone mayores retos a nivel político.

Lo anterior no se puede desligar tampoco del racismo que ha prevalecido en la región, y de los prejuicios que hay entre estas etnias; aspectos que han dificultado un trabajo mancomunado entre ellas. Se trató de un fenómeno especialmente notorio cuando recién se dio la conformación de Amunorca. Por un lado, algunos indígenas tienen el prejuicio de ver a los afrodescendientes como amigos de los paramilitares —con el mote de *paracos*— y *perezosos*; por otro, los afrodescendientes tildan prejuiciosamente a los indígenas de *guerrilleros*. Lo anterior ha sido una barrera fuerte, y aunque esta se ha venido superando con cierto éxito generalmente, todavía persiste. De hecho, junto con Amunorca, las organizaciones sociales promovieron los encuentros interétnicos; reuniones que mejoraron significativamente las relaciones entre afrodescendientes e indígenas. Incluso hoy los campesinos también se han venido adhiriendo en dichos espacios.

Conclusiones y recomendaciones

Conclusión general

Sin duda, uno de los principales logros de Amunorca ha sido el hecho de articular tres grupos étnicos que han tenido conflictos entre ellos; poblaciones que

recogen buena parte de las problemáticas de exclusión, desigualdad y racismo del país. Y lo ha hecho para trabajar en torno a una propuesta de acción regional concertada, en un territorio que ha sido fuertemente golpeado por el conflicto armado. Aunque los alcaldes han visto en reiteradas ocasiones a la asociación como una carga, los beneficios de pertenecer a Amunorca han sido mayores que los costos para los municipios asociados. En ese sentido, la asociación no solo gestiona recursos y ejecuta proyectos, sino que también se ha convertido en un respaldo político de gran peso para los municipios.

Asimismo, aunque dicha diversidad étnica ha sido una de las principales fortalezas de Amunorca, también ha significado un reto constante, tanto en términos operativos como de confianza. A dicho desafío se suman la carencia de recursos económicos, los cambios de gobierno, y, sobre todo, la débil estructura administrativa que le da soporte a la asociación. En tanto, la ausencia de un equipo administrativo y técnico robusto, con suficiente continuidad, ha hecho que la responsabilidad recaiga principalmente sobre la/el director/a ejecutiva/o. De igual modo, eso ha conducido a que los profesionales —contratados de manera temporal para la ejecución de ciertos proyectos— se lleven toda la experiencia que la asociación gana con cada uno de ellos, una vez sus contratos terminan. En tanto, al carecer además de aspectos como documentos que den cuenta de los proyectos, las actividades y la gestión de recursos, los logros de la asociación quedan relegados a la memoria, y no se puede saber con certeza en qué medida la asociación está beneficiando a los municipios.

Debe señalarse que mejorar la situación financiera fue uno de los principales motivos de la transición de la asociación a una rpg. Con todo, y a pesar de las dificultades, Amunorca es prácticamente autosostenible hoy. Sin embargo, la cuestión central es si esa búsqueda de la autosostenibilidad financiera realmente le va a permitir alcanzar sus metas. En ese sentido, parece haber una idea, para nada exclusiva de la región, de que el diseño de un plan, junto con la firma de acuerdos y la expresión de voluntades, conforma una garantía en sí misma de que tales acuerdos se lleven a la práctica.

Otro punto clave para entender el futuro de Amunorca tiene que ver con el cambio de las relaciones con los grupos étnicos y comunitarios. En ese sentido, el que hoy en día esta se vea como una *asociación de alcaldes* —según un antiguo director entrevistado—, y no como una asociación con la participación activa de múltiples grupos sociales, arroja un panorama peculiar. Con el Estado local

como garante y ejecutor, Amunorca pudo permitir algunos avances en cuanto a la agilidad organizativa; sin embargo, no es claro en qué grado se mantiene el mismo apoyo social y de base.

Lecciones y recomendaciones

Con base en la experiencia de Amunorca, así como en el análisis aquí presentado, a continuación se ofrecen algunas recomendaciones para este EAT y sus socios, el Gobierno nacional y otros EAT.

Aprendizajes para Amunorca

i) Movilizar recursos para crear/documentar una memoria institucional.

En primer lugar, aquellos actores que tienen mayor conocimiento de Amunorca han señalado los múltiples beneficios reportados por la asociación. Sin embargo, esta no tiene el personal ni la memoria institucional idóneos para cuantificar esos aportes. A su vez, están por reconstruirse el seguimiento a su desempeño, y la medición de su impacto en la vida institucional de los municipios, así como de los habitantes del norte del Cauca. Casi todos los proyectos —incluyendo los planeados, los ejecutados y los fallidos— han sido reconstruidos de memoria por los entrevistados, con escasa documentación que los respalde, o al menos no disponible de forma electrónica. Una valoración de estos aportes, no solo en términos de dinero, sino dada en la vida de la población del norte del Cauca, haría sin duda más fácil la gestión local, tanto para mantener o incrementar los aportes de los municipios, como para apalancar otras propuestas desde allí.

ii) Consolidar la relación con la cooperación internacional y continuar la construcción de alianzas. Como se mencionó, la asociación ha tenido dos momentos claves de planeación. En ellos, se han movilizado recursos importantes, desde cooperación internacional hasta apoyos locales y regionales diversos. Estos han terminado por producir dos documentos los cuales, en un plano que va más allá de sus fortalezas o debilidades, evidencian capacidades nada despreciables para movilizar recursos y proyectarse sobre el territorio, así en la práctica el alcance de esos dos ejercicios no sea el esperado.

De igual modo, es clave que la asociación mantenga e intensifique dichas relaciones. En ese sentido, la presencia de los actores que han brindado apoyo en el pasado se mantiene en el territorio. Conseguir que por medio de ellos se fortalezca la asociación es fundamental, ahora en un contexto en el que la Gobernación y otros actores regionales tienen planes renovados de acción; esquemas de los cuales la asociación puede sacar provecho para las comunidades de su territorio. En distintos momentos, en los planes de Amunorca se ha considerado entonces la posibilidad de un cargo responsable de esa tarea. Aunque la situación financiera haga difícil pensar en un rol adicional, la función debe fortalecerse, así como los asociados deben entender que mantener e invertir en estas alianzas ha sido y puede seguir siendo beneficioso. Además, conseguir apoyos por parte del Ministerio de Relaciones exteriores o la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional puede redimensionar positivamente lo logrado hasta hora.

iii) Pasar de la autosostenibilidad como meta a resultado de un adecuado funcionamiento. Es esencial que la tarea de la asociación no se centre en la búsqueda de la autosostenibilidad financiera como único modo de alcanzar sus metas. Sin duda, aquello es esencial. No obstante, aún en el caso de que se lograra dicha meta, el resultado sería insuficiente. Y eso obedece a que lo requerido es ser una institución con mayor capacidad para apalancar recursos y movilizar iniciativas en beneficio de los municipios asociados; no solo ser autosostenible. En ese sentido, es fundamental cambiar aquel énfasis para que la asociación se concentre en tareas claves, de las cuales puede obtener recursos encaminados hacia su funcionamiento, y no al revés; patrón que parece la tendencia de los últimos años.

Aprendizaje para Gobierno nacional

A su vez, la intervención de la Gobernación y del Gobierno central en Amunorca se siente con mucha más fuerza de acuerdo con el contrato plan ya mencionado. Luego de ese momento, es presumible que se hayan dinamizado las relaciones entre inversionistas nacionales e internacionales con la asociación. Asimismo, que varios actores económicos interesados hayan intervenido en algunos procesos. Lo anterior no significa que los actores étnicos o de origen

comunitario hayan sido excluidos o hayan desempeñado un papel menor, sino que su acción se da en un contexto institucional diferente al de una década atrás. En ese contexto, es fundamental que el Gobierno nacional sostenga su participación en la región, mediante una lectura cuidadosa de la dinámica territorial que busca intervenir. Aquello no solo supone que este conozca algunos de los elementos aquí abordados, sino que pueda darles contexto. Por ejemplo, se alude en el futuro inmediato a la reciente inauguración de Zonamérica en Cali; una zona para la prestación de servicios BPO a nivel global. A su vez, la construcción de vivienda de interés social en Puerto Tejada, y el tren de cercanías Jamundí-Cali-Yumbo con una posible extensión hasta Santander, amplían y complejizan aquel panorama. De igual modo, tales acciones demandan de Amunorca una capacidad de respuesta, la cual requiere ahora una interlocución adecuada con el Estado central.

En tanto, el Gobierno nacional debe entender que las asociaciones no solo tienen dinámicas dependientes de cada contexto, sino que estas cambian con mucha rapidez. Asimismo, que intervenir en ellas requiere seguimiento, acompañamiento y capacidad de respuesta a esas transformaciones rápidas. En ese sentido, aproximarse a los territorios tomando únicamente como base sus límites políticoadministrativos tradicionales es poco fructífero —así haya que tenerlos como un referente legal—. Además, comprender la movilidad que suponen regiones como la del norte del Cauca, con diversidad étnica y organizativa, así como con superposición constante de intervenciones, programas y planes, requiere un conocimiento de la zona acorde con sus complejidades y recursos, para actuar en consonancia con lo descrito.

Aprendizajes para otros EAT

En primer lugar, un problema no menor para Amunorca ha sido el diseño institucional adoptado. Durante la etapa inicial, la cual estuvo marcada por la ARNDSS 2005-2014, el diseño institucional era amplio y participativo. De igual forma, aquel aspecto se daba tan por sentado que no era necesario listar a los actores involucrados en la visión. Tal diseño mantenía además una fuerte relación con las bases sociales; sin embargo, hizo difícil garantizar la capacidad de acción de la asociación y la toma de decisiones. Lo así descrito era enton-

ces esencial en especial porque los tiempos administrativos no corresponden a los tiempos de los procesos sociales y comunitarios. A su vez, el diseño de un EAT debe ser lo suficientemente flexible como para balancear dichas cuestiones. Asimismo, en algunas ocasiones los procesos comunitarios que sirven de base y dan legitimidad requieren velocidades lentas, mientras los tiempos institucionales están definidos por otros ritmos, que requieren una capacidad de reacción mucho mayor. Ese es un desafío que todo EAT debe considerar en su diseño institucional.

En segundo lugar, hay una tendencia a pensar y actuar con las comunidades como si *estuvieran congeladas*. Eso obedece a que se tiende a valorar su capacidad de preservar valores, tradiciones y esencias de todo tipo, más cuando hay comunidades étnicas. Aunque lo descrito es entonces parcialmente cierto, las comunidades contemporáneas tienden asimismo a ser móviles en muchos otros sentidos. De igual modo, se ajustan a los cambios, incorporan nuevas prácticas, procesan de manera diferenciada modificaciones en los marcos legales, y, como muchos actores, responden a variaciones en los incentivos. A su vez, estos provienen de los cambios en la oferta institucional, así como de los ajustes o la generación de nuevas políticas públicas, al igual que de la presencia de ofertas de actores del sector privado, entre otras fuentes.

En ese marco, los EAT deben entender que es imprescindible responder a aspectos de las comunidades que tienden a ser muy estables, fijos, y otros de cambio mucho más rápido. Sin ese doble registro en mente, los EAT pueden percibir, o que las comunidades los abandonan, o que son volubles. Consecuentemente, hacer acompañamiento a los procesos participativos es la única manera de percibir y dimensionar los procesos abordados.

Referencias

- Alonso, J., & Lotero, A. (2006). *10 años de la Ley Páez. Transformación de la Economía caucana*. Universidad Icesi.
- Amunorca. Región de Planificación y Gestión del Norte del Cauca. (2015). *Proceso número 104 de 2015*. <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=15-12-4467457>

- Amunorca. (2016). Acuerdo N.o 041 de 2016. *Por medio del cual se modifican los estatutos de la Asociación de Municipios del Norte del Cauca – y se adoptan otras disposiciones.*
- Amunorca. (2019). Acuerdo 042 de 2019. *Por medio del cual se establecen los estatutos de la Región de Planificación y de Gestión del Norte del Cauca -Amunorca RPG- y se adoptan otras disposiciones.*
- Amunorca, Pedenorca, & Gobernación del Cauca. (2015). *Plan Estratégico para el Desarrollo del Norte del Cauca 2032.* Pedenorca. <https://www.cauca.gov.co/NuestraGestion/ContratoNorte/PEDENORCA.pdf>
- Amunorca. (2006). *Agenda Regional Norte Caucana para el Desarrollo Social Sostenible, arndss 2005-2014.* Amunorca.
- Asohofrucol. (2016). *Informe de Gestión.* Asohofrucol. http://www.asohofrucol.com.co/LeyTransparencia/INFORME_GESTION_FNFH%202016.pdf
- Castillo, C. (2014). *Diseño de plan estratégico para la asociación de municipios del norte del Cauca – Amunorca.* (Tesis de maestría). Universidad Icesi. https://repository.icesi.edu.co/biblioteca_digital/bitstream/10906/77780/1/T00275.pdf
- Congreso de Colombia. (1993). Ley 70 de 1993. *Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política.*
- Congreso de Colombia. (1995). Ley N.º 218 de 1995. *Por la cual se modifica el Decreto 1264 del 21 de junio de 1994 proferido en desarrollo de la emergencia declarada mediante Decreto 1178 del 9 de junio de 1994 y se dictan las exenciones de impuestos que tendrán vigencia hasta el 31 de diciembre del año 2003.*
- Congreso de Colombia. (2000). Ley 607 de 2000. *Por medio de la cual se modifica la creación, funcionamiento y operación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria, umata, y se reglamenta la asistencia técnica directa rural en consonancia con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.*
- Cortés, R., & Santander, L. (2011). De la “maldición de la basura” y restricciones institucionales: una evaluación ambiental ex ante al desperdicio nortecaucano. *Revista Gestión y Ambiente*, 14(2), 85-104.
- DANE. *Población indígena. El Cauca: resultados del censo nacional de población y vivienda 2018.* DANE. <https://www.DANE.gov.co/files/censo2018/informacion-tecnica/presentaciones-territorio/190814-CNPV-presentacion-Resultados-etnicos-Cauca.pdf>

- DNP, & Gobernación del Cauca. (2013). *Contrato Plan de la Nación con la Región Norte del Cauca*. DNP & Gobernación del Cauca. <https://colaboracion.DNP.gov.co/CDT/Contratos%20Plan/Acuerdo%20Estrategico%20Cauca.pdf>
- DNP, & Gobernación del Cauca. (2018). *Contrato Plan. Región del Norte del Cauca 2013-2023. OTROSÍ n.o 2 modificatorio*. DNP & Gobernación del Cauca. <https://colaboracion.DNP.gov.co/CDT/Contratos%20Plan/Otro%20Si%20No.2%20CPC%2022jun2018%20%28002%29.pdf>
- DNP, & Gobernación del Cauca. (2016). *Contrato específico PAE derivado del Contrato Plan de la nación con la región del norte del Cauca 2013-2020*. DNP & Gobernación del Cauca. <https://colaboracion.DNP.gov.co/CDT/Contratos%20Plan/Contrato%20Especifico%20PAE%20NORTE%20DEL%20CAUCA.pdf>
- Estenssoro, F. (2015). El ecodesarrollo como concepto precursor del desarrollo sustentable y su influencia en América Latina. *Universum (Talca)*, 30(1), 81-99.
- Fundación Ideas para la Paz. (2019). *Informe preliminar sobre el estado de la implementación del Acuerdo de Paz*. Fundación Ideas para la Paz.
- Fundación Pares. (2019). *La guerra contra los líderes en el norte del Cauca*. Fundación Pares. <https://pares.com.co/2019/02/18/la-guerra-contra-los-lideres-en-el-norte-del-cauca/#:~:text=El%20conflicto%20armado%20y%20social,parte%20del%20suroccidente%20del%20pa%C3%ADs>
- Escuela Superior de Administración Pública. (2017). *Proceso número bog-576-2017*. Escuela Superior de Administración Pública. <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=17-12-6824500>
- Galeano, J., & Urrea-Giraldo, F. (2019). *Cali, ciudad-región ampliada. Un territorio metropolitano*. Universidad del Valle - Universidad San Buenaventura.
- Gobierno de Colombia, & FARC-EP. (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*.
- Jaramillo, J., Londoño, N., & Sánchez, G. (2015). *Agroindustria azucarera y finca tradicional en el norte plano del Cauca (Colombia). Perspectivas históricas y claves etnográficas. Memoria y Sociedad*, 19(39), 30-47.
- MOE. (2012). *La dinámica electoral en el norte del Cauca*. Universidad del Cauca.
- Periódico El Liberal. (Marzo 6 de 2001). *Periódico El Liberal*.

Periódico El País. (Agosto 13 de 1993). *Luis Fernando Colorado Aponzá*. Periódico El País.

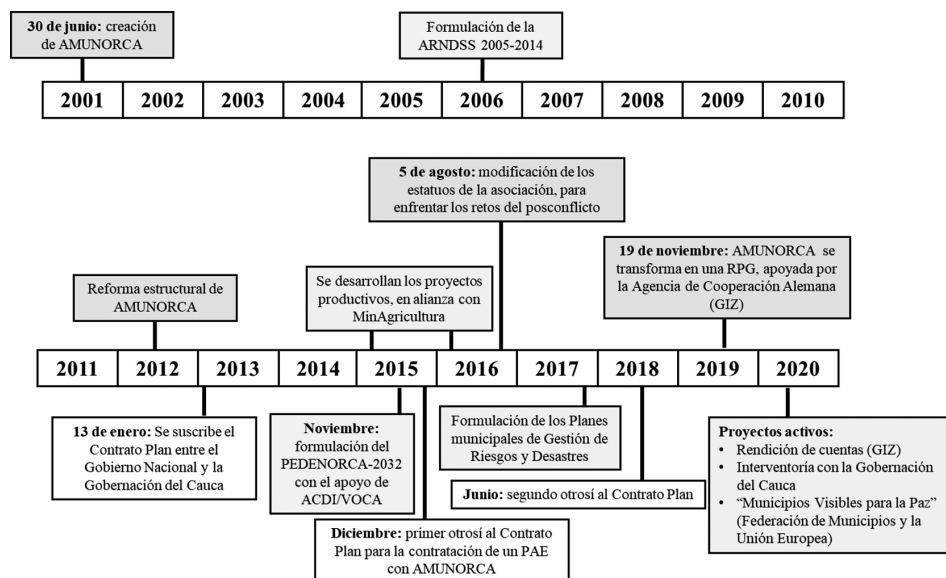
Presidencia de La República. (2017). Decreto 893 de 2017. *Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET*.

Valencia Peña, I., Silva Chica, L. (2018). Entre subsistencias y neoextractivismos locales. Dinámicas mineras en el Norte del Cauca, Colombia. *Estudios Políticos (Universidad de Antioquia)*, 52, 172-193.

Anexos

Anexo 1.

Línea de tiempo de Amunorca



Fuente: elaboración propia

Anexo 2.

Estructura actual de Amunorca



Fuente: estatutos de Amunorca (2016)

04

Avanzando la municipalización en Colombia hacia nuevas formas de asociatividad territorial: el caso de la Provincia administrativa y de planificación Cartama en Antioquia

Santiago Leyva, Pablo Zapata y Santiago Quintero
Universidad EAFIT

Resumen ejecutivo del caso

En este capítulo, se analizará el proceso de formulación e implementación de la primera provincia creada en Colombia, luego de la promulgación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Congreso de Colombia, 2011). Como punto base, las provincias son un tipo de *esquema asociativo territorial* (EAT) que busca generar economías de escala, acorde con una figura de asociación subregional, la cual agrupa a los municipios. En ese sentido, el estudio de la Provincia Administrativa y de Planificación Cartama (PAP Cartama) ilustra los múltiples retos —los cuales van más allá de los aspectos normativos— que siguen existiendo a la hora de constituir un EAT estable, con capacidades administrativas y vínculos estratégicos claros con las entidades territoriales, así como con la Nación. En ese sentido, el caso es de gran utilidad para repensar el relacionamiento intergubernamental con municipios con poca población y presupuesto; especialmente, en departamentos con muchos municipios como Antioquia, Boyacá, Cundinamarca, Santander y Nariño, todos ellos con entre 60 y 125 municipios⁵¹.

De acuerdo con ese escenario, el modelo de las Provincias Administrativas y de Planificación (PAP) en Colombia está orientado hacia el fortalecimiento de los mecanismos y las capacidades de planeación de municipios de categoría 5 y 6, así como hacia la obtención de economías de escala, para la ejecución de proyectos de desarrollo subregional⁵². En Colombia, los municipios de esas categorías corresponden al 91 % del total de los 1103 municipios; es decir, 965 municipios de categoría 6, con un promedio de 16 109 habitantes, y 40 municipios de categoría 5, con un promedio de 46 695 habitantes⁵³. A pesar de su escasa población individual, estos 1005 municipios son muy importantes

51. En el anexo 1, se presenta la cantidad de municipios por departamento en Colombia.

52. En este sentido, se diferencia de otros modelos como las asociaciones de municipios o las regiones de planeación y de gestión (RPG), con mayor énfasis en la contratación o la búsqueda de recursos con el Gobierno nacional.

53. En Colombia, los municipios se clasifican, según el tamaño de la población y de sus ingresos territoriales, en categoría especial —que corresponde a los 5 municipios más grandes del país— y categorías de 1 a 6 —de más grandes a más pequeños—. En el anexo 2, se detalla la categorización municipal en Colombia.

en términos poblacionales si se miran de manera agregada, dado que en ellos habita el 36 % de la población colombiana —17 millones de personas—; un porcentaje muy similar al de los 5 municipios de categoría especial, que son los más grandes del país. Esa realidad de un país de municipios pequeños con grandes retos de gestión pública, contrasta con la importante modernización que tuvo lugar en las ciudades grandes e intermedias, a partir de la Constitución Política de 1991. A su vez, lo descrito supone la necesidad de pensar en cómo mejorar la gestión de los municipios de categoría 5 y 6.

Además de lo anterior, para entender la importancia de pensar en nuevos esquemas para gestionar los municipios pequeños, es necesario destacar el carácter rural de la mayoría de estos municipios. Al respecto, la *Misión para la Transformación del Campo Colombiano*, liderada por el Departamento Nacional de Planeación, señaló que en Colombia solo “117 municipios pertenecen a la categoría de Ciudades y aglomeraciones” (2014). Mientras tanto, 314 municipios se pueden categorizar como *intermedios* entre el campo y la ciudad, otros 373 son plenamente *rurales*, y 318 corresponden a la categoría de municipios más aislados, la *rural dispersa* (Misión para la Transformación del Campo, 2014). Según dicho estudio, esto implica reconocer que el 84,7 % de los municipios en Colombia son rurales o rurales dispersos, lo cual comprende a casi todos los municipios de categoría 5 y 6 del país⁵⁴.

Dado lo anterior, es necesario precisar que el esquema provincial puede ser especialmente útil para mejorar la gestión de este inmenso porcentaje de los municipios del país pequeños y rurales. A su vez, las PAP corresponden a una figura que puede servir para atacar retos de bajas capacidades locales, generar economías de escala y fortalecer la gestión pública de dichos municipios. En esa dirección, el presente trabajo destaca aciertos y retos de las experiencias pioneras que tienen lugar en departamentos como Antioquia y Santander. Igualmente, el caso examina tanto los obstáculos a los que las provincias se enfrentan, y que han dificultado la concreción de proyectos e iniciativas, como los procesos

54. Como se mostrará en este informe, tal es el caso de las provincias en Antioquia, constituidas en su totalidad por municipios de categorías 6 —con excepción de un municipio categoría 5—, todos de vocación económica agropecuaria y con capacidades limitadas en materia administrativa, técnica y presupuestal.

exitosos que pueden ayudar a plantear un camino para el posterior desarrollo de ese tipo de esquemas asociativos en el país.

En cuanto atañe a los problemas identificados, este análisis se aparta además de la posibilidad de señalar la ausencia de normas como el principal problema de las PAP para consolidarse⁵⁵. Por el contrario, la principal tesis de este caso es que el obstáculo más importante para el lento arranque de las PAP ha sido la falta de inclusión de las provincias a los planes, las políticas y los procedimientos de gestión pública de las entidades de una escala superior; a saber, la gobernación, los ministerios y las agencias. En términos generales, se puede decir que las normas —a saber, leyes, ordenanzas y estatutos internos— plantean muchas posibilidades de acción y generación de ingresos para las provincias. Sin embargo, la realidad es que todas estas competencias requieren una gestión compleja que hace muy difícil la obtención de recursos. Lo descrito supone que las mismas provincias son las que se deben esforzar por *vender* sus proyectos, y por persuadir a los entes superiores con relación a su pertinencia. A su vez, esta ausencia de integralidad en la inclusión de las provincias ocasiona que estas tengan que incurrir en altos costos de transacción, y que, por tanto, haya grandes barreras para la adjudicación de proyectos, la generación de ingresos y la concreción de resultados⁵⁶.

Además de lo anterior, la ausencia de ingresos fijos en las PAP también ha ocasionado que el progreso de la provincia sea lento, y que la subsistencia sea ya un logro en sí misma. A su vez, los municipios de categoría 5 y 6 tienen límites importantes en su propio presupuesto administrativo. Lo anterior responde a que en su mayoría estos tienen un alto nivel de dependencia fiscal de las trans-

55. El caso muestra cómo, en Antioquia, la Ordenanza 68 de 2017 contribuyó a darles un soporte jurídico a las provincias.

56. Aunque lo normativo está parcialmente resuelto por la Ordenanza 68 de 2017, es claro que muchas de dichas potencialidades no se han incorporado en la gestión estratégica de la Gobernación de Antioquia. El caso sirve entonces para ilustrar que no todo se resuelve con cambio de las normas, pues aún si estas existen, las entidades reguladas por estas no necesariamente cambian su modelo de gestión. En Antioquia, la Gobernación sigue interactuando a su vez con los municipios, de modo que les da muy poca importancia a las PAP. Lo descrito supone que las provincias deben gestionar proyectos como cualquier actor privado, lo cual genera altos costos de transacción. El descrito no es entonces un problema de regulación, sino uno de ausencia de innovación en la gestión; noción que parece ser más relevante en este caso.

ferencias intergubernamentales de la Nación; en particular, del Sistema General de Participaciones (SGP). A su vez, dicho sistema impone límites máximos al gasto administrativo que los municipios pueden tomar de las transferencias nacionales. Con ello, cualquier financiación que los municipios destinen a una provincia, ocasionará un déficit en el presupuesto de libre destinación. Dado esto, se puede decir que tampoco a los municipios les ha quedado fácil financiar a las provincias, como se expondrá en el caso de la PAP Cartama.

En síntesis, la Provincia de Cartama se debe ver como un experimento de gestión territorial creado para responder a un problema común en Colombia; a saber, el de la gestión local fragmentada de los municipios rurales de bajas categorías. Aunque la asociatividad no es una *bala de plata* que sirve para solucionar todos los problemas de los municipios, el caso sí indica el alto potencial de las PAP. En particular, tal es el caso en donde las capacidades son bajas y los recursos limitados. A pesar de las promesas que trae consigo esta innovación, el caso ilustra la importancia del apoyo y el acompañamiento de otros entes territoriales con mayores capacidades institucionales. O bien, se amerita la intervención del Gobierno nacional, dada con el fin de explotar las potencialidades de la figura de provincia. Sin dicho apoyo para la construcción de capacidades de gestión local, los esfuerzos de asociatividad se pueden quedar a medio camino, sin una materialización clara.

En suma, el esquema de las PAP representa una oportunidad para repensar el desarrollo de las subregiones de los departamentos. Y aquello se da en procura de impulsar otros polos de desarrollo territorial, y para consolidar modelos asociativos en la ruralidad. De ese modo, el gran reto será vencer el componente cultural que ha dejado el excesivo municipalismo predominante en la gestión intergubernamental. En ese sentido, el mensaje principal que deja este trabajo es que las PAP —utilizadas de manera activa y estratégica en la gestión intergubernamental— pueden ayudar a establecer una descentralización más sólida. De tal modo, esta contribuirá a ampliar las capacidades institucionales de un estado que actúa de manera policéntrica en su territorio.

Contexto y creación del EAT

Este apartado narra la creación de la Provincia de Cartama, la cual corresponde al marco jurídico y al desarrollo normativo que se desprenden de ella. Asimismo, atañe a los detonantes políticos y administrativos que condujeron a promover la asociatividad en la subregión. Se destaca además que hasta hace poco dichos municipios buscaban resolver los problemas de gestión y de desorden territorial de manera individual. En ese sentido, solo la emergencia de unos *hechos provinciales naturales*, como la construcción de las autopistas 4G en la región, contribuyeron a vencer esa propensión a la acción fragmentada. Asimismo, se destaca la centralidad del trabajo conjunto de varios alcaldes, que le dieron forma a la iniciativa, y lideraron el proceso. De igual modo, se alude a los obstáculos en términos normativos, junto a los atributos y similitudes de la región que facilitaron la creación de la provincia.

Inicios y creación de la provincia de Cartama

Tras la Constitución de 1991, la figura provincial fue incluida como uno de los esquemas asociativos promovidos por la nueva Carta Política. En su artículo 300, esta señala que la función de organizar provincias será competencia de las asambleas departamentales; sin embargo, se dará “con sujeción a los requisitos que señale la Ley” (1991). A su vez, la reglamentación específica de todos aquellos asuntos quedó a la espera de una ley orgánica destinada al ordenamiento territorial. Sin embargo, el Congreso de Colombia se tomó veinte años para expedir una ley reguladora sobre la asociatividad, lo cual ocasionó confusiones durante aquel tiempo en materia de competencias, ingresos y organización de dichos esquemas nacientes.

Con todo, la expedición de la Ley 1454 en el 2011, que era la tan esperada ley de ordenamiento territorial, no dispuso la confusión. Lo anterior obedeció a que en su contenido no quedó clara la forma de articulación de la gestión de los municipios con mayor fragilidad institucional del país (categoría 5 y 6). Además, esta se centró en mencionar el conjunto de funciones que podría desempeñar un amplio número de figuras asociativas. Además, aquello se dio en un contexto en el que algunas de ellas incluso se sobreponen entre sí, sin mucha claridad con respecto a sus diferencias, o a la manera como se busca que ayuden a rearticular el sistema de municipios del país. De tal manera, aunque es cierto que en las diecinueve páginas de la Ley 1454 de 2011 las provincias

son nombradas en siete ocasiones, la figura no quedó sólidamente establecida en la normatividad colombiana: no se aclararon los asuntos relacionados con las competencias, los ingresos, la organización —el estatuto básico—, ni se concretaron todos los temas del régimen administrativo⁵⁷. No obstante, la Ley sí representó un avance en la medida en que abrió la posibilidad de regular la figura provincial mediante una ordenanza, sin darles un sentido integral e intencionado⁵⁸.

En paralelo a la evolución legislativa del país, actuando bajo criterios propios y sin orientación nacional, la Gobernación del departamento de Antioquia inició su proceso de regionalización en 2002. Aquello se adelantó con la elaboración de un mapa que definió veinticinco regiones. Sin embargo, tal proceso nunca se concretó de manera estable. En efecto, durante estos quince años, la regionalización del departamento se concibió con base en diferentes modelos según el período de gobierno. Consecuentemente, aunque se conservaron los mapas subregionales, no se consolidó una manifestación administrativa que les diera vida a esas figuras subregionales más allá del papel. Acorde con ese contexto, liderados por los alcaldes de Támesis y Valparaíso, algunos de los municipios de la región de Cartama iniciaron en el 2016 una gestión ante la Asamblea de Antioquia. Contaron para ello con el apoyo del Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA), la Gobernación de Antioquia y algunos actores del sector privado como Proantioquia, con miras a promover la creación de una provincia integrada por un subconjunto de once municipios: Támesis, Valparaíso, Caramanta, Jericó, Fredonia, Pueblorrico, Santa Bárbara, Venecia, La Pintada,

57. En la Ley 1454 de 2011 no quedó claro el esquema de financiación o el modelo para redefinir el modelo mismo de las gobernaciones. Más bien se mencionan las figuras y algunas de las cosas que podrían hacer, sin que esto implique que se cuestione el modelo municipalista fragmentado, que caracterizó a Colombia desde 1991 (Leyva, 2011).

58. Las asambleas departamentales son los órganos de representación política de los departamentos. Sus miembros son escogidos en las mismas elecciones en que se definen los miembros del Congreso de la República. Dichas entidades tienen la facultad de expedir actos administrativos (ordenanzas) que tienen un alcance sobre la organización del poder ejecutivo, pero que no pueden en ningún momento contradecir las leyes nacionales. Aquello obedece a que Colombia es un país unitario, con una sola constitución y una sola fuente de ley; a saber, el Congreso.

Montebello y Tarso⁵⁹. Asimismo, en la subregión del suroeste —la cual está integrada por veintitrés municipios— se postuló un esquema de asociación territorial ajustado a sus características, y, sobre todo, a sus capacidades. De igual modo, con el apoyo de entidades con gran experiencia como el AMVA y Proantioquia, fue posible convencer a muchos actores con respecto a la relevancia de adoptar una nueva figura asociativa para integrar la subregión, la cual había sido plasmada durante el 2002 en el mapa del departamento.

Como se ha podido observar en el anterior párrafo, las primeras motivaciones para la creación de la provincia de Cartama surgieron en 2016. Particularmente, se dieron cuando las necesidades y oportunidades comunes de los territorios de la región fueron tan evidentes que impulsaron a varios de sus líderes a conversar en torno a tal iniciativa. Dos situaciones específicas detonaron el interés del entonces alcalde de Támesis —elegido para el periodo del 2016 al 2019—, principal promotor de la iniciativa: la primera, el anuncio de un posible traslado —el cual nunca se concretó— de la Fábrica de Licores de Antioquia (FLA) a la subregión; y la segunda, el inicio en 2016 de las vías de cuarta generación (4G) en la región. Con ello se alude en concreto a los proyectos Pacífico 1, 2 y 3 y Mar 1⁶⁰. Ambas situaciones representaban entonces grandes oportunidades y riesgos que debían conducir a repensar el territorio de la subregión de manera integral. En ese contexto, se empezó a hablar de las oportunidades de integración, así como de la necesidad de una nueva estructura administrativa e institucional que les permitiera a los municipios de la región capturar las ventajas de los proyectos de desarrollo nacional y departamental. De igual forma, se buscaron otros modos de evitar los riesgos ambientales y urbanísticos, junto con el desarrollo de actividades económicas asociadas a aquellos proyectos que pudieran desordenar el territorio.

Además, fue importante el reconocimiento de los alcaldes y líderes locales con relación a las limitaciones administrativas de sus municipios para enfrentar los retos asociados a las 4G, la migración desde las ciudades y los cambios en

59. Posteriormente, en la misma subregión se crearon dos provincias adicionales: la de San Juan y la de Sinifiná.

60. Las autopistas de cuarta generación (conocidas como 4G) son la inversión de infraestructura más ambiciosa de Colombia en toda su historia. Esta conlleva la construcción de 1370 kilómetros de doble calzadas y 160 túneles, algunos de los cuales llegan hasta a tener 9 kilómetros de largo. Este programa será operado por el sector privado por medio de 40 concesiones.

la economía regional. A su vez, lo anterior obedeció a que los municipios de la subregión administrativa del suroeste son todos de sexta categoría; es decir, tienen capacidades muy limitadas para la gestión pública, y una reducida autonomía administrativa y fiscal. En efecto, aquello se traduce entre otras cosas en pocos recursos de libre destinación.

De acuerdo con ese contexto, el proyecto se formalizó a finales de 2016. En aquel momento se tramitaron los acuerdos en los concejos municipales de los once municipios que autorizaban la participación de cada territorio en la provincia, y las ordenanzas en la asamblea departamental. Asimismo, se emitieron dos ordenanzas: una que establecía las disposiciones para la creación de provincias administrativas de planificación en Antioquia, y otra que constituía la creación de la PAP Cartama. En ese escenario, la primera —Ordenanza N.º 54 del 22 de diciembre de 2016, “Por medio de la cual se crea la Provincia Administrativa de Planificación Cartama”— definió la creación de la provincia y de la Junta Provincial de Cartama, conformada por los once alcaldes, el delegado del gobernador y dos concejales. A su vez, la segunda —Ordenanza 68 del 2 de enero de 2017, “Por la cual se establece el marco general para la creación y organización de provincias administrativas y de planificación en el departamento de Antioquia”— fue presentada por la Gobernación de Antioquia ante la Asamblea. Esta se dio además como respuesta a los vacíos normativos sobre la reglamentación y el funcionamiento de las PAP.

A su vez, la Ordenanza 68 del 2017 —con la que la Asamblea del departamento de Antioquia reglamentó la creación de las provincias, en su artículo 12— definió una amplia cantidad de funciones que les han abierto la puerta a las provincias para ejecutar muchas acciones diferentes (ver tabla 1). Adicionalmente, ante esas tareas expresamente reconocidas en la ordenanza en cuestión, la norma también amplió el rango de acción de las provincias mediante la figura de los *hechos provinciales*. Asimismo, la promulgación de estos hechos por parte de la junta de la PAP define los temas de interés y las competencias propias de la provincia, para actuar sobre asuntos que no están definidos de antemano en sus estatutos⁶¹.

61. Según el artículo 13 de la ordenanza mencionada, estos hacen referencia a “aquellos fenómenos económicos, sociales, tecnológicos, ambientales, físicos, culturales, territoriales, políticos o administrativos, que afecten o impacten simultáneamente a dos o más de los

En ese sentido, se puede observar que el interés de estudiar el caso de las provincias en Antioquia radica en que estas ya cuentan al menos en el departamento con un marco normativo para el ejercicio de muchas de sus funciones, contrario a lo que se expresa con frecuencia. Con todo, a pesar de las rutas abiertas por la Ley 1454 del 2011 y por los actos administrativos mencionados, los avances de la provincia de Cartama en estos cuatro años son aún incipientes. En efecto, lo anterior representa el núcleo del análisis de este capítulo, pues busca explicar por qué los obstáculos a la cooperación en la Provincia de Cartama van más allá de la denuncia permanente de la *ausencia* de una norma.

Tabla 1.

Funciones de las PAP según la Ordenanza 68 de 2017

Trabajar en temas de ordenamiento territorial y de ordenamiento del Sistema Nacional Ambiental.
Elaborar un plan para el transporte público (e incluso se contempla la posibilidad de que actúe como autoridad de transporte, en la medida de que la ley la autorice).
Prestación de servicios públicos de manera directa, o constituyendo entidades para tal fin.
Gestionar proyectos de ámbito provincial.
Promover la generación de capacidades de gestión, así como el fortalecimiento fiscal y administrativo en los municipios que la conforman.
Suscribir contratos con los municipios.
Gestionar recursos de cofinanciación y alianzas público-privadas (app).
Participar en obras para la atención de situaciones de emergencia o calamidad.
Definir el Plan Estratégico Provincial y los Hechos Provinciales (figura tomada por analogía a la definición de los <i>hechos metropolitanos</i> descritos por la Ley 1625 de 2013), que son medios con los que los municipios miembros se pueden poner de acuerdo, para actuar en conjunto.

Fuente: adaptación Ordenanza 68 de 2017 (Asamblea del Departamento de Antioquia)

municipios que conforman la Provincia Administrativas y de Planificación, en el marco de sus competencias y funciones”.

Breve contexto político del caso

Antes de continuar con el análisis del caso, es esencial analizar los aspectos políticos involucrados en el caso. Especialmente, lo descrito atañe a aquellos que permitieron generar confianza y romper el aislamiento administrativo que caracterizaba a los municipios en esa región de Antioquia. En ese sentido, varios alcaldes de la subregión comenzaron a reunirse de manera periódica, y, sin estar mediados por ningún acuerdo formal ni directriz ideológica de su partido político, buscaron explorar alternativas que favorecieran el desarrollo territorial de sus municipios. Como producto de dichas reuniones, los alcaldes involucrados firmaron un acuerdo con una agenda compartida —que correspondía a un acuerdo de cooperación interinstitucional voluntario, que no obligaba jurídicamente a ninguna de las partes—, a la que se fueron sumando otros municipios, hasta llegar a los once que finalmente conformaron la provincia de Cartama⁶².

En este contexto, los once alcaldes involucrados comenzaron a organizarse, y en el 2016 firmaron un acuerdo marco de integración interinstitucional. De tal modo, a pesar de no comprometer recursos ni ser un acto jurídico, dicho documento sí se constituyó como un acto político, el cual hizo manifiesta la voluntad de colaborar en pro de un objetivo común. En dicho acuerdo, los alcaldes expresaron su desinterés por conformar una asociación de municipios, debido a que el propósito no se centraba en la incorporación de instrumentos para la ejecución de contratos. Por el contrario, esta iba encaminado hacia una figura para el desarrollo territorial integral. En ese sentido, un asunto clave de la fase inicial fue la adopción de unos principios o reglas básicas para la cooperación. Verbigracia, se determinó que en las reuniones no se discutirían asuntos políticos; que los municipios conservarían su autonomía; y que estos prevalecerían ante disputas con la provincia, dado que el objetivo de esta debía ser la promoción de la coordinación, y no la absorción de dichas circunscripciones. Por tanto, la colaboración fue posible, dado que los municipios se centraron en los acuerdos básicos para la cooperación, y aquello se concretó por encima de inclinaciones políticas: se partió así de nociones tales como el respeto de la autonomía municipal de cada municipio miembro. Finalmente, todo aquel

62. Ver línea de tiempo en el anexo 3.

periplo se concretó el 24 de octubre de 2016 con la radicación del Proyecto de Ordenanza para la Creación de la Provincia de Cartama (ver Ordenanza 54, Asamblea Departamental de Antioquia, 2016).

Adicionalmente, como lo advierten algunos de sus promotores⁶³, para lograr la puesta en marcha de la provincia en 2018 —casi dos años después de su creación—, fue fundamental el apoyo de Proantioquia⁶⁴. Durante aquellos dos años, esta entidad privada ha contribuido a la financiación de la provincia, y, específicamente, a facilitar los recursos logísticos para que dicho esquema pueda operar. Como lo señala uno de sus directivos, Proantioquia ha buscado apoyar además la consolidación de la provincia de Cartama como un experimento de lo que debería ser el trabajo de dicha organización con todos los municipios del departamento. Con su apoyo, Proantioquia ha buscado extender el ecosistema de cooperación y articulación de los sectores público, privado y social —el cual han impulsado en el Valle de Aburrá— a la subregión del Suroeste⁶⁵. Se trata de una apuesta amplia por contribuir al desarrollo de la subregión, de modo que se facilite la creación de alianzas y la obtención de recursos para proyectos estratégicos. Y además se trata en especial de una estrategia que reconoce cómo por fuera del Valle de Aburrá —donde se sitúan Medellín y 9 municipios más, organizados todos ellos bajo la figura asociativa de un área metropolitana— es totalmente inviable promover el desarrollo con cada municipio trabajando

63. Como fuente primaria para este trabajo, se adelantaron entrevistas semiestructuradas en profundidad con altos funcionarios públicos y privados que han estado presentes en el proceso de creación, así como en la operación de la provincia. Como una subsección en las referencias se presenta la lista de entrevistados y su relación con la PAP Cartama.

64. Proantioquia es una asociación privada de las mayores empresas del departamento de Antioquia. Fue creada en 1975, con el propósito de incidir desde el sector privado en el desarrollo de la región. Dicho conglomerado incluye además a algunas de las mayores organizaciones del sector eléctrico, bancario, comercial, asegurador y constructor del país, todas ellas domiciliadas en la ciudad de Medellín. Además, la capacidad de influencia de Proantioquia se basa en un equipo humano meritocrático y permanente que actúa a la manera de un *think tank* separado de la financiación estatal.

65. Este ecosistema de innovación y trabajo conjunto entre el empresariado y el sector público ha permitido la generación de organizaciones y políticas públicas en temas como la seguridad, las políticas de primera infancia, el emprendimiento y la calidad educativa. En ese sentido, se ha logrado que el diseño e implementación de dichas políticas no estén reunidos solo en manos del Estado, sino que se ejecuten de manera colaborativa con el empresariado y la sociedad civil.

aisladamente; más aún en un departamento grande como Antioquia, con casi 7 millones de habitantes, y 125 municipios. De ello se deriva que se propenda por la asociatividad como estrategia de mayor viabilidad para la incidencia positiva en el fortalecimiento de capacidades municipales en la subregión.

Caracterización territorial: atributos de comunidad y condiciones biofísicas

Uno de los elementos claves que han ayudado a promover la asociación territorial en la provincia de Cartama, es el reconocimiento de fuertes *atributos de comunidad* (Crawford y Ostrom, 1995; Ostrom, 2010). Tales son los casos de la gran homogeneidad territorial, económica y cultural. Ubicada en la región cafetera de Antioquia, y conocida como la *Región del Suroeste*, esta provincia cuenta con una calidad de vida y con un desarrollo institucional relativamente altos a comparación de otras subregiones de Antioquia. Igualmente, en su territorio se evidencian problemas públicos comunes que exceden los límites administrativos, tales como una infraestructura vial limitada, y la necesidad de desarrollar nuevas capacidades para seguir impulsando el desarrollo agrario y comercial (Ardila y Gómez, 2018).

Por un lado, los municipios comparten una vocación económica agroindustrial relacionada con la minería, el café y la ganadería. A saber, “una vocación agropecuaria, minera, cafetera, de producción de cítricos y ganadera y el turismo”; y, por otra parte, la subregión también cuenta con importantes recursos de uso común, como cuencas hídricas y “ecosistemas estratégicos ligados a la localización entre las vertientes de las cordilleras central y occidental, que conforman el cañón del río Cauca y la cuenca del río San Juan” (Elorza, 2019). En ese contexto, las similitudes culturales y el reconocimiento de los problemas comunes han hecho que las diferencias políticas y partidistas no sean un obstáculo para la conversación entre los alcaldes de la provincia.

Con todo, en un ámbito que trasciende la geografía física, los cambios en la geografía humana ocasionados por las nuevas autopistas 4G, fueron lo que llevó a constituir una provincia como estrategia de respuesta ante el cambio. Dichas vías, llamadas Pacífico 1 y Pacífico 2, las cuales están proyectadas para terminarse en 2022, incluirán 150 kilómetros de doble

calzada, 8,1 kilómetros de túneles y 111 puentes. De tal modo, pasarán por 8 de los 11 municipios que integran la provincia. Claramente, con dichas obras de infraestructura, el hecho provincial surgió naturalmente. En efecto, pasarán de ser municipios relativamente distantes por la mala calidad de la infraestructura y lo accidentado del terreno, a tener mayor proximidad unos de otros. Adicionalmente, la nueva realidad supone que la provincia quedará a mitad de camino de una región de 8 millones de habitantes, como lo es el Valle de Aburrá —i.e. Medellín y el área metropolitana— y el Eje Cafetero —región que agrupa a ciudades como Pereira, Manizales y Armenia, con casi 5 millones de habitantes—. Además, se ubicará solo a 5 horas de Buenaventura —el puerto sobre el Pacífico más importante del país— y a 5 horas de la subregión administrativa de Urabá —con un nuevo puerto en el mar Caribe, muy cerca a Panamá—. En efecto, con estos proyectos de infraestructura, los municipios de la provincia se encuentran ante grandes oportunidades, pero también ante riesgos ambientales, urbanísticos y de nuevas actividades económicas que podían desordenar el territorio.

Además de lo anterior, las obras representan un macroproyecto del que se espera un movimiento financiero de una suma cercana a los 18 billones de pesos en 25 años, en la cual se organizan entre la inversión los ingresos por peajes. Todos estos cambios suponen grandes retos en términos de ordenamiento del territorio y de generación de los ingresos necesarios para hacer viable el territorio ante la expansión que se experimentará en las próximas dos décadas, lo cual se dará mediante impuestos y plusvalías. En consecuencia, el reto consiste en que, dada la debilidad administrativa de estos municipios, ninguno está en capacidad de organizar los marcos fiscales y los proyectos necesarios para capturar plusvalías con base en las 4G. A su vez, estos proyectos representan un reto adicional para los municipios, pues las actualizaciones catastrales necesarias exceden las capacidades técnicas e institucionales de las secretarías de hacienda de cada municipio. Sin embargo, la provincia podría transformarse en un actor clave para afrontar con mayores capacidades los retos que se presentan.

Estructura y funcionamiento del EAT

Esta sección se dedica a mostrar aspectos claves de la estructura y las características de los municipios que conforman la provincia de Cartama; todos ellos de categoría 6, aunque con amplias diferencias con respecto a su medición del desempeño municipal. Lo descrito refleja a su vez las diferencias que tienen en cuanto a su capacidad de participación. En segundo lugar, se analiza el funcionamiento específico de la provincia, a la vez que se detallan los espacios de decisión y participación. Además, se revisan los hitos correspondientes al proceso de constitución de las provincias, así como los aportes importantes dados en términos de la construcción de unas reglas del juego claras a nivel local. Dicha definición se hace mediante una ordenanza de la asamblea del departamento de Antioquia, en la que se incorporan cuarenta años de aprendizajes sobre el funcionamiento del área metropolitana del Valle de Aburrá. De esa manera, la definición de estas reglas del juego constituye uno de los aportes más importantes que se ven en el caso. Se trata de reglas las cuales se podrían generalizar para otras provincias en el país, mediante ordenanzas. Adicionalmente, este apartado examina la estructura financiera de la Provincia, mostrando así que el descrito sigue siendo uno de los grandes retos de las provincias a futuro. Finalmente, se revisan las relaciones intergubernamentales de la PAP Cartama con otras provincias, para evidenciar que estas pueden y deben ser una plataforma idónea para mejorar la relación de gobernabilidad del Gobierno nacional y de los departamentos en su relación con los municipios.

Miembros de la provincia

Como se señaló previamente, la provincia de Cartama está conformada por 11 municipios de la subregión administrativa del suroeste. Aunque todos pertenecen a la categoría 6, estos muestran resultados heterogéneos para algunas variables como la medición del desempeño municipal (MDM), las necesidades básicas insatisfechas (NBI), el área y la población. En cuanto atañe a los valores agregados de la Provincia, puede decirse que suma un total de 1586 km² y una población de 133 598 habitantes, así como un promedio de MDM de 52,6 y de población con NBI de 12 %.

Con relación a la MDM de 2017, se evidencian 3 grupos de municipios con relación al nivel reportado; a saber, *bajo* (menos de 45 puntos), *medio* (entre 45 y 55 puntos) o *alto* (mayor a 55 puntos)⁶⁶. Siendo de nivel bajo, el primero corresponde al municipio de Támesis; el segundo, de nivel intermedio, lo conforman Caramanta (45,1), Jericó (48,7), Fredonia (50), Pueblorrico (53,6),

66. Para una consulta más detallada a propósito de la MDM, ver DNP (2018).

Santa Bárbara (50,8) y Venecia (48,2); y, mientras tanto, los de nivel alto son La Pintada (64,9), Montebello (56,6), Tarso (59) y Valparaíso (58).

De igual manera, se observa un municipio con una población menor a los 5000 habitantes como lo es Caramanta (4743). Asimismo, cabe aludir a otros 5 con poblaciones que oscilan entre los 5001 y los 10 000, tales como La Pintada (8114), Montebello (6680), Pueblorrico (8664), Tarso (6184) y Valparaíso (6498). Por último, se tiene otro grupo de cinco municipios con una población mayor a 10 001, integrado por Fredonia (24 408), Jericó (13 640), Santa Bárbara (26 784), Támesis (16 281) y Venecia (11 602).

Tabla 2.

Descripción general de los municipios miembros de la provincia de Cartama

Municipio	Categoría	Medición de desempeño municipal (2017)	Población en NBI (%)	Área (km²)	Población (2018)
Caramanta	6	45,1	8,92	87	4743
Fredonia	6	50,0	11,00	250	24 408
Jericó	6	48,7	8,89	195	13 640
La Pintada	6	64,9	12,10	55	8114
Montebello	6	56,6	15,51	84	6680
Pueblorrico	6	53,9	15,80	86	8664
Santa Bárbara	6	50,8	9,80	188	26 784
Támesis	6	43,6	12,31	246	16 281
Tarso	6	59,0	16,10	120	6184
Valparaíso	6	58,0	8,79	132	6498
Venecia	6	48,2	9,43	143	11 602
Total	-	-	-	1586	133 598
Promedio	6	52,6	12	-	-

Fuentes: DANE (2018) y dap (2017)

Al realizar un ejercicio semejante para el porcentaje de población en NBI, se observan municipios con niveles mayores al 10 %. Tales son los casos de Fredonia (11 %), La Pintada (12,1 %), Montebello (15,51 %), Pueblorrico (15,8 %), Támesis (12,31 %) y tarso (16,1 %).

Por último, cabe señalar la diferencia observada con respecto al área de extensión del municipio. En ese sentido, La Pintada (55), Montebello (84), Pueblorrico (86) y Caramanta (87) son los que tienen una menor superficie. Mientras tanto, Fredonia (250), Támesis (246) y Jericó (195), reportan la mayor superficie (ver tabla 2).

Funcionamiento y operación

De acuerdo con lo mencionado más arriba, ante la ausencia de un desarrollo más cuidado de las provincias en la Ley 1454 de 2011, el funcionamiento de la provincia de Cartama quedó estipulado por la Ordenanza 68 de 2017 del departamento de Antioquia —la cual será sin duda un documento de consulta para el Gobierno nacional, y otros municipios, con el propósito de conformar otras PAP en un futuro—. Dicha ordenanza define los distintos estamentos que deberán operar al interior de las provincias, de modo que se estipula cómo funcionará la junta, cuál será la relación entre municipios, cómo se definirán sus objetivos y planes de largo plazo, y cómo definirá el estamento sus propias reglas. A su vez, esta ordenanza se promulgó con un apoyo muy cercano del área metropolitana del Valle de Aburrá. Lo anterior se evidencia en el radical cambio que dio el proyecto de ordenanza inicial, que en principio estaba constituido solo por dos artículos muy básicos. Con el apoyo de dicha entidad metropolitana, siendo esta la de mayor solidez institucional en Colombia, la normativa se hizo mucho más robusta, a la vez que recogió los avances y aprendizajes de cuarenta años de experiencia en temas de asociatividad horizontal entre municipios. Lo descrito hace de esta norma uno de los grandes aprendizajes del caso en estudio. A continuación, se presentan algunos de estos aprendizajes, que fueron plasmados en la Ordenanza 68 de 2017.

- Se tomó como ejemplo el ordenamiento metropolitano de la Ley 1625 de 2013, para definir en el artículo 16 de la Ordenanza 68 que “las Provincias Administrativas y de Planificación estarán a cargo de una Junta Provincial, de un presidente de la Junta Provincial, del director, de un Consejo Provincial de Planeación y la Secretaría Técnica” (Asamblea Departamental de Antioquia, 2017).

- De igual modo, dicha ordenanza señala en su artículo 17 que la Junta Provincial estará conformada por el “Gobernador o su delegado, (además de) los alcaldes de cada uno de los Municipios que integran la respectiva provincia administrativa y de planificación” (Asamblea Departamental de Antioquia, 2017). Asimismo, tendrá como una de sus funciones nombrar al director de la Provincia. Cabe aclarar que los alcaldes deberán participar directamente y no podrán definir un delegado. Esto último constituye también un aprendizaje que ha sido clave en la Ley de Áreas Metropolitanas, para justamente mantener el compromiso de los alcaldes.
- También se debe destacar que en la Ordenanza 68 de 2017 se evitó copiar de la Ley 1625 de 2013 la figura del municipio núcleo. Con ello, se buscan evitar las tensiones y luchas de poder que podría haber con un alcalde que tenga por ley mayor capacidad de incidencia con relación a otros. Claramente, tal figura es viable para el AMVA, pues Medellín tiene cinco veces el tamaño poblacional del municipio que le sigue (Bello); sin embargo, aquello sería inviable en la Provincia de Cartama, donde no hay un municipio que sobresalga de manera tan prominente sobre los otros. Además, la idea de una subordinación ante otro alcalde puede constituirse como un incentivo negativo para la integración de la provincia. Dado todo lo anterior, la Ordenanza 68 de 2017 fijó la regla de rotar la presidencia de la provincia entre los municipios miembros todos los años. El así descrito es así un aprendizaje muy valioso para la configuración de nuevas provincias.
- La ordenanza también crea figuras de gran relevancia, derivadas de aspectos que han funcionado bien en la experiencia del AMVA. Tales son los casos de la figura del Plan Director Provincial, la creación de un Plan de Ordenamiento Provincial, y la aparición de un Consejo Territorial de Planeación Provincial.
- La ordenanza también especifica la posibilidad de definir *hechos provinciales*, al igual que lo que se da en la Ley 1625 de 2013. Con ello, se busca ampliar el funcionamiento de la provincia, como un acuerdo entre actores horizontales, formulado sin depender de la delegación nacional de competencias.
- Finalmente, dicha ordenanza define de manera detallada las funciones y atribuciones de la Junta Provincial, de la Presidencia de la Junta, del Consejo Provincial de Planeación y de la Dirección de la Provincia. Todos los expuestos fueron aprendizajes tomados del funcionamiento del área metropolitana del Valle de Aburrá, que constituyen un aporte importante del proceso en Antioquia para todo el país.

Otro documento de importancia crucial para la provincia es el reglamento de funcionamiento interno de la provincia, que fue adoptado mediante la Resolución Provincial N.º 001 del 1 de noviembre del año correspondiente (Provincia de Cartama, 2017). Este documento define en detalle los estatutos

que rigen la organización y el funcionamiento de la PAP Cartama⁶⁷. Dichos estatutos son muy específicos, y serán de utilidad para cualquier otra provincia que se constituya en el país. Lo anterior obedece a que por ejemplo estos especifican el alcance de las funciones del director ejecutivo, la forma como deberán establecerse los hechos provinciales, y cómo deberá operar la Junta Provincial, así como el Consejo Provincial de Planeación.

Asimismo, este reglamento de funcionamiento especifica en su artículo 13 que la Junta Provincial estará compuesta por “a) El Gobernador o su delegado. b) Los alcaldes de cada uno de los municipios que integran la PAP Cartama. c) Dos (2) representante de los concejos municipales” (Provincia de Cartama, 2017). También se señala que en las juntas las decisiones se toman por mayoría simple de votos. Igualmente, en el artículo 17 se establecen las funciones de la propia Junta, y en el artículo 31, las del director ejecutivo (Provincia de Cartama, 2017). De ese modo, la primera de ellas debe aprobar el Plan Provincial, los Hechos Provinciales y la creación de la planta de personal, a la vez que suscribe los contratos de cuantías mayores a 100 SMLV (equivalentes a un poco menos de \$COP 100 millones o \$usd 30 000). Mientras tanto, el segundo aspecto debe ocuparse de la gestión del día a día, adentro de los parámetros definidos por la junta. Asimismo, los estatutos de la Provincia de Cartama hacen referencia también al Consejo Provincial de Planeación. Esta figura también es una innovación normativa clara de la provincia, pues integra a la provincia a los secretarios municipales de planeación y a un representante del Departamento Administrativo de Planeación de la Gobernación de Antioquia.

No obstante, es importante mencionar además que estos desarrollos se podrían profundizar mucho más en cuanto a funciones de planeación y ordenamiento territorial; asunto que en realidad no se hace ni en la Ordenanza 68 (Asamblea Departamental de Antioquia, 2017), ni en la Resolución Provincial 001 (Provincia de Cartama, 2017). De igual modo, en el marco de un avance normativo nacional, sería importante profundizar más en los temas de financiamiento que tampoco se tocan en los dos documentos estudiados, lo cual supone un obstáculo importante, según se explicará más adelante. Finalmente, en caso de pensar en la formulación de una Ley de PAP, podía resultar relevante que esta unificara las normas en un solo documento, para evitar que cada provincia cambie las reglas de operación básica con resoluciones internas.

67. Para una consulta más detallada, ver Provincia de Cartama (2017).

Datos financieros y de proyectos

En materia de financiación de las provincias, se debe recordar que ni la Constitución de 1991, ni la Ley 1454 de 2011 (Congreso de Colombia, 2011), definieron parámetros específicos para lo abordado. De acuerdo con ello, el artículo 17 de la ley en cuestión señala que las provincias no 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” (Congreso de Colombia, 2011). Además, es importante señalar que aun cuando los gastos de las provincias no puedan financiarse a partir del Sistema General de Participación (SGP), o de ninguna otra fuente de la Nación, el artículo 18 de la ley aludida deja abierta la puerta para que las provincias contraten la ejecución de proyectos de los llamados *contratos plan*:

La Nación podrá contratar o convenir con las entidades territoriales, con las asociaciones de entidades territoriales y con las áreas metropolitanas, la ejecución asociada de proyectos estratégicos de desarrollo territorial. En los contratos plan que celebren las partes, se establecerán los aportes que harán, así como las fuentes de financiación respectivas. (Congreso de Colombia, 2011)

Igualmente, el mencionado artículo 18 define que la Nación podrá contratar con las provincias —así como con otros EAT— la ejecución de proyectos específicos del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Además, la Nación podrá contratar con las asociaciones de entidades territoriales y las áreas metropolitanas, la ejecución de programas del PND cuando lo considere pertinente, a la vez que el objeto para el cual fueron creadas dichas asociaciones lo permita, previa aprobación de su órgano máximo de administración. Lo descrito se debe dar además atendiendo a los principios consagrados en la presente ley. Adicionalmente, el PND del 2018 al 2022 (Congreso de Colombia, 2019), estableció en su artículo 249 un cambio importante en materia de financiación de las provincias. Aquello fue estipulado al autorizar su postulación a recursos del Sistema General de Regalías (SGR) por medio de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD).

Como complemento a lo anterior, el artículo 25 de la Ordenanza 68 de 2017 (Asamblea Departamental de Antioquia, 2017), definió que sus rentas serán definidas por algunos de los siguientes puntos:

- Un porcentaje de participación recomendado sobre las rentas municipales de “dos por mil (2x mil) del avalúo catastral de los predios del municipio que son sujetos pasivos del impuesto predial”.
- Los fondos que destinen las leyes, ordenanzas y acuerdos.
- Las donaciones.
- Los ingresos generados por la gestión de obras, contratos, convenios o contratos plan, entre otros.
- Los recursos de cofinanciación o cooperación.
- Los recursos que reciba por la ejecución de contratos, o convenios plan y de delegación.

No obstante, a pesar de todas las posibilidades que plantean las anteriores normas, cabe señalar que muy poco de lo descrito se ha concretado hasta el momento para la Provincia de Cartama. Como se ilustra en la tabla 3, el presupuesto de la provincia solo ascendió a 275 millones en 2019, de los cuales el 51 % correspondió a gastos de funcionamiento, aun cuando esta solo contó con un funcionario —su director— durante ese período.

Tabla 3.

Presupuesto de la Provincia de Cartama para 2019

Código	Concepto	2019	% sobre la totalidad de los ingresos
Ingresos			
	Total de ingresos	\$COP 275 000 000	-
	Ingresos por convenios	\$COP 275 000 000	-
Egresos			
A	Gastos de funcionamiento	\$COP 139 953 833	50,9 %
1000000	Gastos de personal	\$COP 113 832 141	41,4 %
2000000	Gastos generales	\$COP 25 500 950	9,3 %
B	Gastos de operación comercial y prestación de servicios	\$ -	-
C	Servicio de la deuda	\$ -	-
D	Inversión	\$COP 147 347 297	53,6 %
	Total (ingresos - egresos)	-\$cop 12 301 130,00	

Fuente: adaptación Provincia de Cartama (2020)

En términos generales, se puede afirmar que las normas —bien sean leyes, ordenanzas o estatutos internos— plantean muchas posibilidades de acción y generación de ingresos para las provincias. Sin embargo, la realidad es que todas aquellas agendas posibles requieren la ejecución de una gestión compleja, con altos costos de transacción; aspectos que hacen muy difícil la obtención de recursos. Como se explicará en el siguiente apartado, los altos costos de transacción de cualquier iniciativa, la ausencia de ingresos fijos y la débil capacidad de gestión, han hecho que el progreso de la provincia sea mucho más lento, a pesar de que la subsistencia es en sí misma un gran logro.

Con la institucionalización formal de la provincia, se definió un aporte de \$COP 25 000 000 por municipio para cubrir los costos de operación de la entidad. Específicamente, dicha cuantía fue destinada a la contratación de su primer director ejecutivo, que inició labores a mitad del año 2018. Sin embargo, hoy en día no todos los municipios hacen este aporte, y la operación de la provincia ha quedado bajo el amparo de Proantioquia. Además de brindar apoyo técnico, dicha entidad también ofrece sus instalaciones, al igual que su respaldo logístico y financiero, al soporte del funcionamiento y la continuidad del proceso. De hecho, la provincia pudo hacer aportes a los municipios para operar proyectos específicos por 147 millones de pesos (ver tabla 3). Cabe señalar que lo hizo gracias a que Proantioquia asumió los costos asociados a la provisión de una oficina para el director de la provincia, todos los costos de papelería, espacio para reuniones y apoyo en contabilidad, entre otros asuntos. Todo lo anterior supone que uno de los retos claves de la provincia es la superación de sus restricciones presupuestales, y aumentar su capacidad de gestión. En este punto, una de las propuestas más claras que se han analizado desde la provincia es la creación desde el nivel nacional de una sobretasa al impuesto predial de 2 por mil; así se definió para Antioquia en la Ordenanza 68 de 2017 (Asamblea Departamental de Antioquia, 2017). De tal manera, dichos recursos se destinaron a financiar la inversión básica de las provincias para construir proyectos.

Relaciones intergubernamentales

Gobierno nacional

Asimismo, las relaciones con el Gobierno nacional han ganado fuerza durante los dos últimos años, de acuerdo con la medida en que la administración política al momento de redacción de este escrito (2018-2022) empezó a asumir los esquemas asociativos con mayor seriedad. En 2019, se dio además un paso estratégico cuando como producto de las conversaciones desarrolladas entre el DNP y algunas de las provincias de Antioquia —principalmente la de Cartama—, se incluyó en la Ley 1955 de 2019 la posibilidad de que las provincias se postularan y ejecutaran los proyectos de regalías (Congreso de Colombia, 2019). Sin embargo, la cuestión organizada en torno a las regalías apenas comienza. Lo anterior se derivó de que esta emana de la creación del registro de los EAT por parte del DNP, y sobre todo del fortalecimiento de capacidades de los EAT provinciales para poder generar proyectos. Lo descrito deja con todo algunas preguntas abiertas sobre el rol que debería tener el Gobierno central para contribuir al aseguramiento de la sostenibilidad de estas figuras, su especialización bajo normas más claras, y, para el caso específico de las provincias, el fortalecimiento de los procesos de articulación, así como la coordinación con las entidades territoriales y otros esquemas asociativos.

Gobiernos departamentales

Con respecto a la relación con los departamentos, en el artículo 79 de la Ley 1955 de 2019 se señala que los gobiernos departamentales podrán apoyar a las asociaciones de municipios de la siguiente manera:

Los departamentos podrán apoyar financiera, técnica y administrativamente a los municipios que asuman su gestión catastral y promoverán la coordinación entre gestores catastrales, asociaciones de municipios y municipios para la prestación del servicio público catastral en su jurisdicción. (Congreso de Colombia, 2019)

Como se puede observar, lo expuesto deja un marco de acción muy amplio; todo bajo el supuesto de que los municipios tendrán la capacidad de asociarse, y hacer funcionar estos esquemas de manera idónea y compe-

tente. Además, se debe considerar que, incluso en el nivel departamental, una interlocución directa y fluida entre la Gobernación y los 125 municipios de Antioquia resulta muy difícil. En ese sentido, como lo señalan los entrevistados de la provincia, pocos municipios de categoría 5 y 6 tienen relaciones directas con la Gobernación. De tal modo, muchas veces estas dependen de cercanías de carácter político y partidista. Incluso la gerencia de municipios de la Gobernación, entidad creada para dicho tipo de relacionamiento interinstitucional, tiene un alcance muy limitado para apoyar la gestión individual de los gobiernos locales.

Durante el periodo del 2016 al 2019, el gobernador Luis Pérez Gutiérrez apoyó el proceso de formación de la provincia mediante las ordenanzas mencionadas previamente. A saber, la Ordenanza 54 del 2016, que le dio origen, y la Ordenanza 68 de 2017, la cual funciona como regla marco para todas las provincias del departamento (Asamblea Departamental de Antioquia, 2016; Asamblea Departamental de Antioquia, 2017). Posteriormente, con el cambio de gobierno para el periodo del 2020 al 2023, el tema provincial recibió en un primer momento poca atención en la agenda de la Gobernación. Sin embargo, a partir de la gestión liderada por Proantioquia, este tema se volvió a tener en cuenta. De tal manera, hoy se evidencia una interlocución constante con la Gerencia de Municipios, la Secretaría de Planeación Departamental y el Concejo Territorial de Planeación Departamental. A su vez, este cuenta con la participación de dos representantes de las provincias. Dicha relación fluida ha permitido que el Plan de Desarrollo Departamental Unidos 2020-2023 incluya a las provincias y al modelo provincial como parte de sus líneas estratégicas, así como mecanismos para la articulación subregional. En ese sentido, ha llegado incluso a proponer el acompañamiento a las juntas provinciales para el fortalecimiento institucional como un indicador de producto del plan.

Análisis de asociatividad en la PAP Cartama

Beneficios y ventajas de la asociatividad

A su vez, la creación y operación de la provincia de Cartama ha producido varios beneficios. En primer lugar, el reconocimiento de un conjunto de problemáticas que requieren una gestión coordinada entre los municipios miembros, pero también un abanico de oportunidades para el desarrollo de macroproyectos. Se trata de procesos que resultarían inviables desde el punto de vista económico, técnico y administrativo, a menos de tener un ente gestor provincial. En segundo lugar, aunque es clara la necesidad de avanzar en la legislación de las provincias en Colombia, Cartama se ha posicionado gradualmente como un modelo de referencia para la gestión provincial. Aquello se ha dado, no tanto por su éxito, sino por los aprendizajes que ha adquirido al encarar las limitaciones financieras, regulatorias y de capacidades institucionales que afrontan los municipios miembros.

Asimismo, mediante la creación de la provincia de Cartama, se ha fortalecido la relación con el sector privado de Antioquia. De igual forma, lo anterior se ha traducido efectivamente en grandes aprendizajes para el desarrollo de las capacidades administrativas y de gestión. En efecto, aquello es especialmente relevante en lo relativo a su estructuración interna, así como a la formulación e implementación de proyectos de impacto intermunicipal y subregional. Finalmente, la creación de la provincia ha contribuido a mejorar la comunicación con el gobierno departamental y nacional. En suma, se ha traducido con posterioridad en un mayor apoyo a las iniciativas de impacto provincial, y, sobre todo, un mejor conocimiento de las necesidades y retos específicos de la provincia de Cartama.

Análisis comparativo de beneficios de las provincias en Antioquia

Inicialmente, con miras a entender los beneficios para el caso de análisis de las provincias administrativas y de planificación de Antioquia, se hace un análisis comparativo entre la provincia de Cartama; otros municipios que componen un PAP en el departamento⁶⁸, y los municipios que no componen ningún PAP. Con tal finalidad, se excluye a la ciudad de Medellín, dadas las diferencias que se observan en ella en términos de población y de desempeño general.

En tal caso, es importante señalar que si bien las PAP se conformaron entre los años 2016 y 2018, el análisis descriptivo permitirá acercarse a diferencias entre los municipios previas a dichos años⁶⁹. Efectivamente, lo descrito puede enten-

68. Se incluyen las PAP de Penderisco-Sinifaná, San Juan, La Paz, y Agua, Bosques y Turismo.

69. Dada la limitación de información, no es posible conocer la dinámica que corresponde a variables durante años posteriores a la creación de las PAP.

derse desde un punto de vista metodológico como una evaluación de impacto que privilegia un análisis de viabilidad de la estrategia empírica de diferencias en diferencias. Tal procedimiento se adelanta para comprobar tendencias paralelas antes de la creación de las PAP. Asimismo, para ejecutar dicha evaluación es necesario identificar los indicadores que puedan ser afectados por las actividades de las PAP, y hacerles seguimiento en el tiempo.

De igual modo, las variables consideradas para el análisis abordan diferentes dimensiones. Efectivamente, con el fin de capturar diferencias en los resultados de desarrollo de los municipios, se contemplan cuatro indicadores de bienestar poblacional y económico. Estos son la proporción de personas en los municipios con necesidades básicas insatisfechas (NBI); el valor agregado a la producción (PIB) por habitante; los resultados promedio alcanzados en la Prueba Saber 11 como indicadores de la calidad de la educación, y la tasa de mortalidad infantil. En ese escenario, este último es un indicador de bienestar poblacional el cual refleja mejoras en varios servicios públicos como la salud, la nutrición y la pobreza, de modo que es más difícil de afectar a corto plazo. Adicionalmente, se evalúa la evolución de dos indicadores de resultados intermedios: cobertura de aseo y de acueducto. A su vez, las coberturas de servicios son resultados intermedios que pueden ser afectados de forma más directa por los EAT.

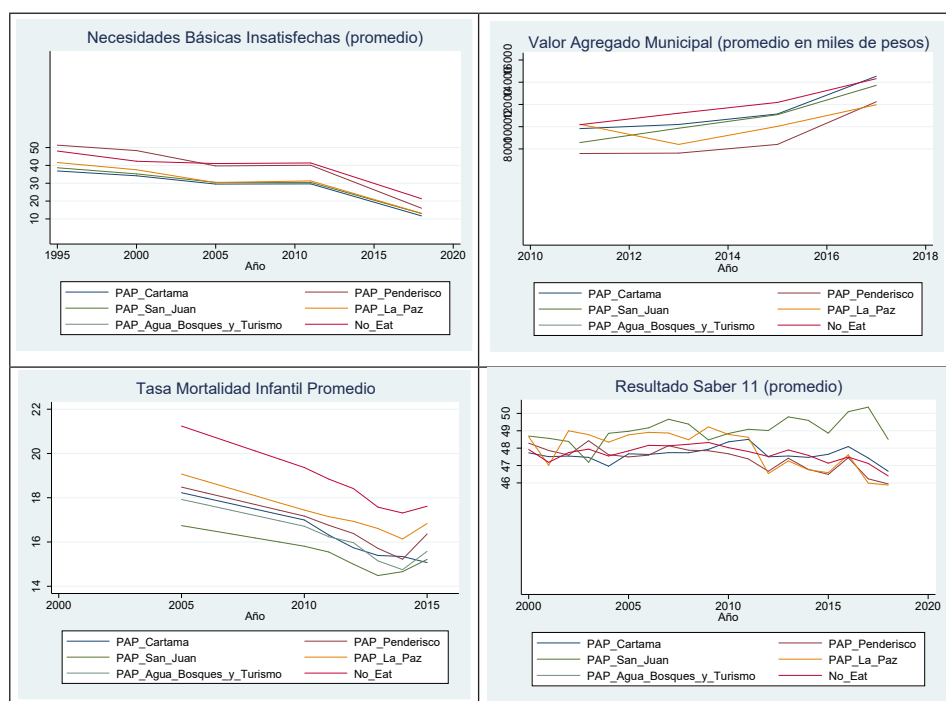
Cabe destacar que al contemplar los indicadores relacionados con las dimensiones de desarrollo para las diferentes provincias (gráfico 1), se evidencia que todas han presentado a lo largo del tiempo una disminución en la proporción de personas con necesidades básicas insatisfechas. Según eso, las tendencias son paralelas. Contrario a ello, no se evidencian diferencias significativas entre la provincia de Cartama y las demás provincias de Antioquia. Además, ante la dimensión de desarrollo económico, se obtiene el mismo resultado. A saber, una tendencia similar creciente entre las diferentes provincias y municipios, de modo que se arrojan niveles de valor agregado promedio menores a los del resto de municipios del departamento. Se deja entonces por fuera a Medellín. En tanto, las tendencias son relativamente paralelas, excluyendo quizás a la provincia de La Paz, la cual muestra un patrón distinto.

En segundo lugar, ante la situación de salud, todas las unidades de análisis presentan un comportamiento similar en la tasa de mortalidad infantil. No obstante, hay diferencias interesantes en los niveles absolutos de las tasas, tanto entre las distintas provincias, como entre estas y los municipios que no

hacen parte de ninguna. De tal modo, estos presentan tasas más altas, así que se evidencia una selección positiva al pertenecer a una provincia. Por último, en términos de cobertura de servicios no se encuentra una diferencia gráfica entre los diferentes esquemas, y los demás municipios del departamento.

Gráfico 1.

Indicadores de desarrollo de largo plazo de los municipios de las provincias de Antioquia y los municipios que no hacen parte de ninguno⁷⁰



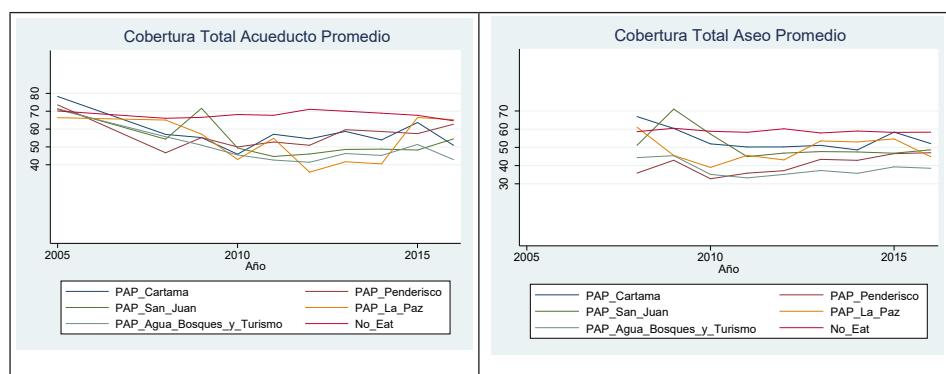
Fuente: elaboración propia con base en el Panel Municipal del CEDE de la Universidad de los Andes e información de indicador de importancia económica municipal del DANE

70. Tanto para el gráfico 1 como para el 2 y el 4, el año de creación de la provincia se ubicaría en el periodo de 2018, no presente en todas las gráficas.

Para el caso de la calidad de la educación, aproximada a partir del resultado promedio de la prueba Saber 11, se evidencia un comportamiento similar para las provincias y los demás municipios del departamento. Sin embargo, las tendencias no son del todo paralelas, especialmente en lo respectivo al crecimiento en el puntaje promedio de la Provincia de San Juan.

Gráfico 2.

Indicadores intermedios de desempeño de los municipios de las PAP de Antioquia y los municipios que no hacen parte de ninguno



Fuente: elaboración propia con base en el panel municipal del CEDE de la Universidad de los Andes.

En suma, los datos todavía no muestran hallazgos relevantes en torno a los beneficios de las provincias en términos de economías de escala, niveles de coberturas, así como de calidad en términos de las diferentes políticas públicas de escala municipal. Sin duda, aquella no es una sorpresa. En suma, como se ha manifestado ampliamente, las provincias apenas inician su camino, y la ruta que tienen que recorrer para demostrar su utilidad práctica es aún larga. No obstante, es importante señalar que sí ha sido posible vislumbrar una serie de beneficios de carácter cualitativo que se ilustrarán a continuación.

Capacidad para activar proyectos de mayor tamaño con características supramunicipales: generación de economías de escala y fortalecimiento institucional

A raíz de la creación de la provincia de Cartama, se evidencia que los municipios han iniciado una reflexión sobre temas más complejos y de largo plazo. Tales son los casos del ordenamiento territorial, y de los potenciales efectos de las autopistas 4G en el territorio. Además, como se ha insistido hasta el momento, los municipios de esta subregión no cuentan con los recursos ni la capacidad instalada para desarrollar por sí solos proyectos de amplio alcance en sus territorios. Y mucho menos están preparados para pensar en proyectos que tengan impacto subregional. En ese sentido, el marco de la provincia ha sido fundamental para unir esfuerzos, y generar economías de escala. De tal modo, es mucho más fácil para estos municipios formular proyectos en conjunto; planear su desarrollo subregional, y ganar visibilidad, al igual que capacidad de gestión para la obtención de recursos y fuentes de financiación alternativas. Efectivamente, en este ámbito surge una de las principales ventajas del modelo provincial; a saber, la consolidación de una unidad de gestión que agrupa a once municipios, y los reúne en torno a temas comunes. Con ello, crea capacidades de gestión de las que estas entidades territoriales carecen por separado.

A su vez, uno de los ejemplos más patentes de este potencial provincial es el proyecto de actualización de los esquemas de ordenamiento territorial de los municipios. Se trata de un conjunto de temas que siguen desactualizados a agosto de 2020, de modo que no consideran la forma como ha evolucionado el territorio, ni los impactos de los macroproyectos en el desarrollo en la subregión, como corresponde a las mencionadas vías 4G. Asimismo, el propósito de este proyecto es actualizar —ya con el acompañamiento técnico de la Universidad EAFIT que ha participado también con un aporte del 30 %, y mediante una perspectiva coordinada— los principales instrumentos de planeación del uso del suelo en los municipios miembros. Por un lado, sin la figura provincial, esta actualización armonizada de los documentos de planeación habría sido mucho más difícil, y los costos de transacción mucho más altos. De tal modo, la provincia facilita así la discusión, junto con la construcción de confianza para el desarrollo de actividades conjuntas. Por otro lado, la provincia también se convirtió en la plataforma clave para captar la atención y la participación de la

Universidad EAFIT en este proceso; un procedimiento que aporta para el caso el componente técnico y humano del que carece la subregión. Consecuentemente, se dejan al mismo tiempo aprendizajes y capacidad técnica instalada en la provincia, como organización de la información, guías técnicas, o procesos de capacitación, los cuales quedan disponibles para el beneficio posterior del EAT.

En ese mismo sentido, la provincia adquiere un papel protagónico en la gestión de proyectos del sgr. Se trata entonces de un esquema que quedó abierto para las PAP, gracias al Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, y la ejecución de proyectos específicos de este PND. Efectivamente, tomar los recursos disponibles del sgr para desarrollar proyectos locales requiere una inversión inicial en formulación y estudio previa; aspecto que generalmente excede las capacidades financieras y técnicas de los municipios. De ese modo, acceder a recursos para desarrollar proyectos involucra una inversión inicial que los municipios de más baja categoría, como los de la Provincia de Cartama, no tienen capacidad de realizar. En consecuencia, el objetivo es que la provincia canalice las capacidades técnicas y los recursos previos necesarios para poder acceder a recursos del sgr y del Gobierno central. Con ello, se busca facilitarles a los municipios la obtención de recursos, y ampliar la capacidad de ejecución de proyectos en la subregión.

Capacidad para aumentar el recaudo fiscal de los municipios

Además, el recaudo fiscal es otro punto en el que se pueden observar impactos a futuro en el caso de las provincias. Asimismo, acorde con la medida en que la debilidad fiscal de los municipios es una de las características principales de la subregión aquí analizada, se ha buscado aprovechar la asociación territorial como un mecanismo de fortalecimiento de los ingresos de los municipios. Dicha capacidad de gestión conjunta puede servir efectivamente como palanca para desarrollar proyectos que aumenten la capacidad y la infraestructura de recaudo de los municipios.

A su vez, uno de los proyectos más sobresalientes al respecto —que ha buscado aprovechar las economías de escala generadas por la provincia y el fortalecimiento de la gestión—, es la actualización del catastro multipropósito de los municipios miembros. Se trata entonces de un estándar que

actualmente no refleja el valor real de la tierra. Además, ante la incapacidad de los municipios para actualizar y gestionar ellos mismos la información catastral, la provincia busca en primer grado reducir costos actualizando de forma conjunta esta información para la subregión; y, en segundo lugar, consolidarse como gestor catastral. Siguiendo asimismo lo indicado por la Ley 1955 de 2019, se proyecta entonces que, como fruto de esta actualización, la gestión del recaudo por concepto de impuesto predial se haga de forma centralizada por la provincia. De ese modo, en lugar de once oficinas de catastro, se puede formar un solo gestor de catastro provincial que ahorre gastos logísticos, a la vez que puede contar con el apoyo directo del Gobierno nacional y departamental.

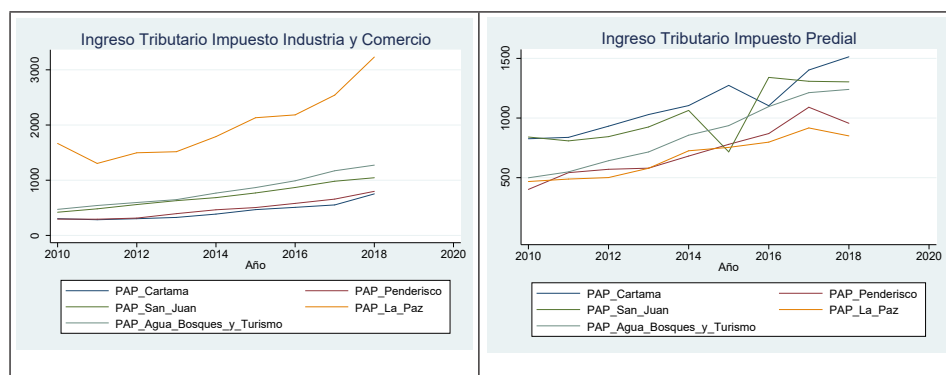
Adicionalmente, la actualización de los estatutos tributarios de los municipios es otro proyecto de fortalecimiento fiscal importante para aumentar los ingresos de los municipios, así como para facilitar sus contribuciones a la provincia. En ese sentido, los municipios no han podido aprovechar todo el potencial de recaudación tributario disponible en el territorio, en gran medida por desconocimiento y falta de infraestructura para el recaudo. Efectivamente, la provincia ha ayudado de nuevo a absorber algunos costos que los municipios de forma aislada no lo han podido liquidar, y han convocado los recursos necesarios para actualizar los estatutos de cinco de los municipios de la subregión. Con ese trabajo, se espera que parte del incremento en la recaudación se destine como un recurso fijo para la provincia. De ese modo, al fortalecer las capacidades locales de los municipios, la provincia también avanza hacia la consolidación de su estructura financiera. Por tanto, los proyectos de aquel tipo se convierten en inversiones para el EAT.

Además, según se ha podido documentar en el presente caso, las iniciativas de acompañamiento en este tema son recientes, y datan del 2018. Por tanto, no se cuenta con información para poder validar los avances; verbigracia, datos para 2019. Sin embargo, para presentar una breve imagen del problema, y sentar las posibles bases del análisis futuro de los efectos de la provincia en dicha materia, se evalúa el comportamiento de dos variables que pueden dar cuenta de los proyectos mencionados a futuro. Por un lado, se alude a los ingresos tributarios por concepto de industria y comercio —relacionados con la actualización de los estatutos tributarios—, lo cual da cuenta directamente de la capacidad fiscal de los municipios, y los ingresos tributarios derivados del

impuesto predial —relacionados con la actualización del catastro multipropósito—. Adicionalmente, dicho comportamiento se contempla en perspectiva al compararlo con la evolución de estas variables para los otros eat del departamento, excluyendo al área metropolitana del Valle de Aburrá. El gráfico 3 muestra esa comparación.

Gráfico 3.

Ingresos tributarios de industria y comercio e impuesto predial para PAP



Fuente: elaboración propia con base en datos del panel municipal del CEDE de la Universidad de los Andes

En primer lugar, a partir del anterior gráfico, se puede identificar una similitud entre los diferentes esquemas en términos de la tendencia del ingreso tributario promedio por el impuesto de industria y comercio. Lo descrito se da con excepción de la provincia de La Paz, la cual demuestra una tendencia distinta. Particularmente, se destaca el hecho de que los municipios contenidos adentro de la provincia de Cartama tienen ingresos tributarios menores por concepto de industria y comercio con relación a los demás municipios en la ventana temporal analizada. No obstante, son muy parecidos en tendencias con relación a las demás PAP.

En segundo lugar, ante el ingreso derivado del impuesto predial, también se observa una tendencia creciente similar en los diferentes PAP a lo largo del tiempo. Sin embargo, la provincia de Cartama presenta unos ingresos

promedio mayores a los demás esquemas para todos los años. Lo anterior resulta notorio con la excepción del año 2017, en el que es sobrepasado por la provincia de San Juan.

Dicho análisis breve permite aproximarse a los efectos esperados de las iniciativas enmarcadas en la provincia en términos del fortalecimiento fiscal de los municipios. Primordialmente, se esperaría que, en los años siguientes a los reportados, la provincia de Cartama tuviera una variación mayor en su ingreso tributario de industria y comercio, dado el desarrollo de capacidades. Se trata de un proceso dado a partir de la actualización de los estatutos tributarios de los asociados. Asimismo, con la implementación de una capacidad de gestión catastral por parte de la provincia, podría haber un mayor impacto en términos de los ingresos percibidos por el impuesto predial. Efectivamente, se presentaría también una ampliación en la brecha con relación a otras provincias en esta dimensión.

Proyectos relacionados con los hechos provinciales: reducción de costos de transacción y construcción de confianza para promover el desarrollo

Como se mencionó anteriormente, la definición de los hechos provinciales abre la puerta a la provincia para que se realicen proyectos en temas específicos de alcance regional. En concordancia, otro de los beneficios más importantes del modelo provincial se refleja en la construcción de consensos alrededor de los problemas y objetivos de desarrollo en los que se concentra la región. Como se sugirió previamente, la provincia también funciona a manera de plataforma de interacción que reduce los costos de transacción entre los gobiernos locales, y, gracias a la interacción reiterada entre ellos, facilita la construcción de confianza. En otras palabras, la provincia crea un ecosistema de cooperación subregional que ayuda a ordenar y coordinar las agendas locales en direcciones similares, a la vez que aumenta las probabilidades de éxito de la acción conjunta. En esa línea de aproximación, la provincia de Cartama tiene previsto establecer como *hechos provinciales* la *salud pública*, el *gobierno digital* y la *reactivación y el fortalecimiento económico* de la subregión. Con base en ello, se ha avanzado en proyectos organizados en términos de educación superior, educación básica y actividades productivas agroindustriales; sobre todo, las relativas al café y los cítricos.

En ese contexto, el caso más emblemático de dichas sinergias creadas por el escenario provincial es la consolidación de la alianza públicoprivada Agroparque Biosuroeste. Se trata de un proyecto surgido en 2016, y orientado hacia el desarrollo agroindustrial, entre los municipios de Támesis y Valparaíso. Asimismo, se involucra la Caja de Compensación Familiar de Antioquia (Comfama), la Corporación Interactuar, y las fundaciones de Fomento de la Educación jch, Proantioquia, Berta Arias de Botero, Aurelio Llano Posada y Bancolombia. De tal modo, el proyecto busca convertirse en una “plataforma de convergencia público-privada para impulsar iniciativas que potencien el desarrollo sostenible del territorio” (Aubad, 2019). Por una parte, contar con una alianza de este tipo desde el nivel subregional ayuda a que sea más fácil atraer inversión privada a la subregión. Y, por otra, se orienta a que haya una priorización coordinada de proyectos de inversión agroindustrial que garanticen la sostenibilidad de la subregión, y que ayuden a reducir potenciales externalidades negativas. Por tanto, esta unión contribuye a configurar una visión compartida del desarrollo para todo el territorio, y a ponerla en el panorama.

Otro buen ejemplo de estas sinergias públicoprivadas para el desarrollo es también la firma del convenio internacional con el Instituto Ítalo Latinoamericano (iila), por valor de 1 000 000 de euros para inversión en café, cítricos y turismo sostenible en la subregión. Igualmente, la celebración del convenio interadministrativo 1906-145 (25 de junio de 2019) entre los municipios de la provincia, Corantioquia y la Universidad de Antioquia, por un valor de \$cor 719 925 254. Lo así descrito va encaminado entonces hacia la gestión y pedagogía del aprovechamiento de recursos sólidos, como otra alternativa para dinamizar el desarrollo provincial. De tal modo, lo formulado se organiza a partir del reconocimiento de oportunidades de inversión para el sector público, privado y académico, al igual que en el campo de lo social, lo económico y lo ambiental. Por otro lado, se puede mencionar el convenio de cooperación internacional con el Banco Interamericano de Desarrollo (bid); entidad que hizo de la mano de Proantioquia un aporte de \$usd 320 000 dólares, para la inversión en el agro. A pesar de que dichos convenios son recientes, y aún no se han materializado como productos en proceso de implementación, estos evidencian una de las formas en las que, mediante la acción conjunta de los municipios miembros de la provincia, se han alcanzado recursos. Habría sido improbable obtener dicho capital de forma individual.

Una relación más institucional con la Gobernación y el Gobierno nacional

Como resultado de las anteriores ventajas, otro de los beneficios alcanzados por la provincia de Cartama ha sido la institucionalización de una interlocución directa y más fluida con la Gobernación y sus dependencias. Tal es el caso del Departamento Administrativo de Planeación Departamental. Aquello permite atender efectivamente las demandas sociales y las problemáticas de los gobiernos locales con menos trámites, en un tiempo menor que el requerido hasta el momento. De esa manera, se ha conseguido que la comunicación entre las partes no dependa de las relaciones políticas. Específicamente, se alude así a la afinidad ideológica entre los alcaldes y el gobernador, o al ímpetu extraordinario que pudiera demostrar algún líder. Con ello, se apunta a que incluso en los períodos de cambio de gobierno, todo ello sea estable.

Asimismo, se integra el fortalecimiento de la capacidad de gestión y de institucionalización de las relaciones intergubernamentales logradas por la provincia. Lo anterior se manifiesta adicionalmente en los avances específicos en materia legislativa, los cuales son expresados en las diversas intervenciones que los miembros de la Junta Provincial han hecho en el Congreso de la República. De ese modo, lo expuesto tiene el propósito de dar a conocer algunos de los logros más representativos del proceso abordado, pero también busca exponer dichas demandas provinciales.

Paralelamente, la provincia de Cartama ha podido establecer un puente con otras dependencias del orden nacional, como el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Vivienda. Asimismo, con entidades del orden departamental, como el Departamento Administrativo de Planeación. Lo descrito ha implicado, como con el gobierno departamental, que los municipios no dependan de la figura intermediadora de un actor político. No obstante, aquel beneficio resulta aún intermitente, y depende mucho de personas puntuales adentro del DNP, o de algún otro ministerio que ha creído en los EAT.

Ante ese tipo de beneficios, la provincia también ha ayudado a establecer figuras claras que representen a los once municipios ante entidades nacionales. En ese sentido, ha sido clave la elección del director de la Junta Provincial. Además de presidirla, aquel organismo es el encargado de la interlocución directa con Planeación Departamental, el gobernador, el DNP y actores del sector privado tales como Proantioquia y Comfama. Asimismo, para el primer periodo fue elegido el alcalde de Támesis (2016-2019), y para el segundo, el de

Caramanta (2020-2023). Todo lo anterior propicia entonces que las entidades nacionales se relacionen con mayor claridad y legitimidad con un solo actor. Por tanto, se apunta a que disminuyan los costos de transacción y las dificultades a las que deben enfrentarse habitualmente los municipios de categoría 5 y 6 en términos de relaciones intergubernamentales.

La cooperación provincial como mecanismo de fortalecimiento de los Planes de Desarrollo Territorial 2020-2023 de los municipios miembros

Finalmente, otro de los avances más notorios en el proceso de consolidación de la provincia de Cartama es la progresiva incorporación de la perspectiva provincial en los planes de desarrollo territorial (PDT) de varios de los municipios miembros. En ese contexto, la mención de la asociatividad territorial era muy escasa, a pesar de que en los PDT del 2016 al 2019, municipios como Támesis ya habían planteado la importancia de la integración de los municipios del suroeste; transición dada con base en el desarrollo y monitoreo del llamado *Pacto del Suroeste* (Alcaldía de Támesis, 2020). Además de lo anterior, las pocas alusiones identificadas refieren a la zona de Cartama, no a la provincia; aspecto cuya connotación es más de carácter geográfico que administrativo —tales son los casos de los PDT de Caramanta y Valparaíso—.

Además de los proyectos impulsados directamente por la provincia, es posible localizar también los proyectos de los municipios integrantes. Se trata de entidades que están asociadas directamente al alcance provincial, desde sus planes de desarrollo municipal. En efecto, estos planes evidencian la inclusión del modelo provincial en su contenido; no solo de manera nominal, sino también a partir de un desarrollo con relación a diagnósticos, metas, proyectos y algunos instrumentos de medición, así como de evaluación de resultados⁷¹. De ello dan cuenta la inclusión como proyecto municipal, la actualización de los esquemas territoriales, y la puesta en marcha de un relleno sanitario regional coordinado por la provincia. Igualmente, aquello es notorio en los casos de otros proyectos relacionados con el agua potable, la innovación, el saneamiento básico, la conservación y preservación del agua, la soberanía alimentaria y la

71. En el anexo 4 se presenta el análisis detallado de los planes de desarrollo de los municipios, el cual da cuenta de las conclusiones presentadas a continuación.

producción limpia, el turismo responsable y sostenible, la protección y el uso sostenible de los recursos naturales, y la educación. De igual modo, se involucra la mitigación del cambio climático, la cooperación y las alianzas estratégicas. Asimismo, pueden identificarse indicadores como el número de proyectos de regalías presentados por medio de la provincia, y de familias beneficiadas por los proyectos del Agroparque Biosuroeste, entre otros.

En efecto, lo anterior permite observar la integración de la actividad de la provincia al nivel municipal, reforzando el respaldo de las entidades territoriales al modelo. Simultáneamente, se facilitan el cumplimiento de la agenda estratégica, así como las metas del EAT de forma coordinada y articulada entre sus miembros. Lo anterior les ofrece ventajas comparativas a los municipios de la provincia con respecto a otros de categorías similares que no cuentan con este nivel intermedio de apoyo, favoreciendo en el mediano y largo plazo el fortalecimiento institucional. De igual modo, se fomenta el desarrollo sostenible a un nivel que sería muy difícil de alcanzar sin las sinergias, la atracción de inversión privada y las economías de escala otorgadas por la provincia.

En suma, el proceso de conformación y puesta en marcha de la provincia de Cartama ha traído consigo importantes proyecciones de desarrollo y fortalecimiento institucional para la planeación y gestión de la subregión. Esto ha ido acompañado así de un conjunto de objetivos compartidos que permiten pensar el desarrollo provincial de una manera cada vez más articulada. Sin embargo, dichas finalidades apenas están empezando a consolidarse y ejecutarse, de modo que aún dependen del respaldo permanente de entidades privadas como Proantioquia para su progreso.

Barreras y retos a la acción colectiva

A su vez, los problemas que caracterizan el surgimiento y los retos enfrentados por la provincia de Cartama se resumen en cuatro categorías. Estas corresponden a los *problemas de claridad* en la regulación con relación las provincias; las *capacidades institucionales limitadas* de los miembros —y, por tanto, de la provincia— para la creación del esquema, el desarrollo de proyectos y la gestión de recursos; las *asimetrías en la participación* de los integrantes de la PAP; y los *elevados costos de transacción* derivados de los puntos anteriores, los cuales reducen el alcance, así como la eficiencia de la gestión de la provincia. Aunque la provincia representa un importante mecanismo de coordinación horizontal, incluso en ausencia de reglamentación detallada, esta también evidencia las dificultades que deben enfrentar los municipios de capacidades institucionales muy limitadas para gestionar su articulación y desarrollo.

Asimismo, los avances que se evidencian en la provincia de Cartama son todavía limitados, dadas las múltiples barreras a la cooperación existentes. De igual modo, como se ha expuesto hasta ahora, para la creación y el funcionamiento de la provincia, los actores han tenido que enfrentar múltiples problemas. Estos están representados en barreras para una cooperación eficiente y eficaz, lo cual se detallará a continuación.

Desafíos normativos e institucionales

En este contexto, el primer problema evidente es la falta de claridad y de conocimiento de las reglas para la constitución, así como para la operación de las provincias. Lo así descrito atañe tanto a las entidades territoriales como a otros órganos nacionales que deben relacionarse con la provincia. De tal forma, si bien la Ley 1454 de 2011 determinó el carácter público de las provincias y su reglamentación por medio de ordenanzas, los lineamientos claros con relación al proceso de conformación solo serán establecidos con base en la Ley 1955 de 2019. Sin embargo, aún no son claros los estatutos y las fuentes de financiación, entre otras determinaciones jurídicas necesarias para la operación. En ese sentido, la ley es un primer paso para desarrollar el modelo provincial, así como la experiencia de reglamentación de las provincias en Antioquia. Por medio de las ordenanzas mencionadas, se ha mostrado que es posible sentar un precedente para la creación y operación de las provincias. De tal modo, el reto se basa en aclarar y fortalecerlos criterios de operación de la figura provincial —así como sus diferencias concretas con relación a otros tipos de esquemas asociativos—, y difundirlas entre ese tipo de esquemas, lo cual se hace de manera más unificada desde el nivel nacional. Con ello, se busca posicionar y reconocer las entidades como mecanismos de planificación y articulación ante otras instancias del Gobierno.

Al ser una figura novedosa en el ordenamiento territorial colombiano, el estado y conocimiento actual de la regulación hace que se dificulten la creación y ejecución de las actividades de la provincia. De tal modo, lo descrito se manifiesta por ejemplo en que otras entidades como la dian —encargada de crear el rut de la PAP—, tengan dudas sobre el procedimiento para este tipo de entidades al momento de su creación. Asimismo, la ausencia de claridad con relación a las potestades en términos de ordenación del gasto, al igual que sobre sus diferencias con otras formas de asociación intergubernamental, ha

conducido a que diputados y concejales duden al momento de respaldar las decisiones de la provincia. En consecuencia, tal vez aquello obedece a que aquello se considera incurrir en una extralimitación de sus funciones. En suma, la ley ha empezado a atribuirle funciones a la provincia, sin establecer condiciones claras ni comunicarlas a las distintas partes implicadas. Efectivamente, lo descrito ha dificultado entonces la operación fluida del esquema de asociación, mientras ha impuesto el costo para los impulsores de estos proyectos al momento de investigar y proponer desde cero sus condiciones de creación, funcionamiento y financiación. Además, para el tipo de municipios involucrados en estos esquemas asociativos, con bajas capacidades administrativas y financieras, lo descrito se puede convertir en una barrera para alcanzar una provincia exitosa.

Desafíos institucionales y de capacidades

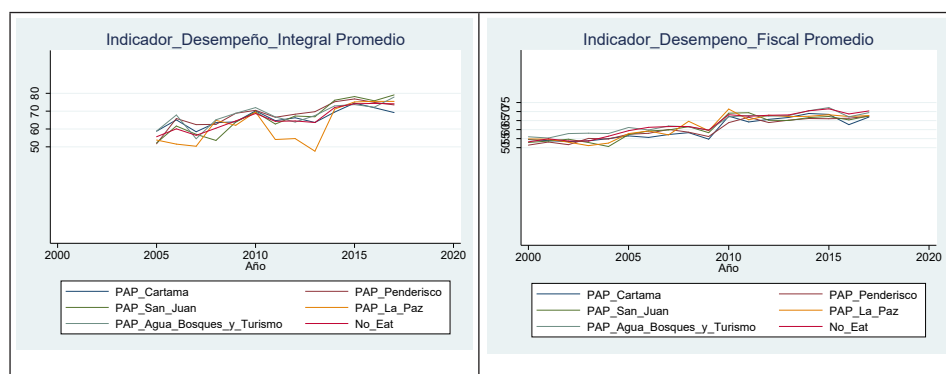
Hasta este punto se ha mostrado que uno de los rasgos fundamentales de los miembros de la provincia es su baja capacidad de recursos, humanos, técnicos y de capital. Asimismo, en la medida en que sus miembros son municipios de categoría sexta, se dan peculiaridades notorias. Por un lado, las posibilidades de inversión y gestión como gobiernos locales es escasa; y, por otro, los alcances de su articulación no se aprovechan sin un tercero que los impulse.

Lo así descrito se puede observar claramente si se analizan los resultados de los municipios incluidos en las provincias de Antioquia en términos de su desempeño integral y fiscal. En efecto, el gráfico 4 evidencia que los municipios de los diferentes esquemas asociativos del departamento tuvieron una calificación similar en su desempeño hasta el año 2017. Esto se dio con una leve diferencia negativa para la provincia de La Paz en los primeros años de la segunda década del siglo XXI. Adicionalmente, se evidencia una tendencia paralela entre los municipios pertenecientes a una provincia, y aquellos que no pertenecen a ninguna. Aquello supone entonces que los municipios del primer grupo son muy similares al resto de los de categoría 5 y 6 de Antioquia, al menos en términos de capacidades fiscales y de desempeño⁷².

72. Adicionalmente, esta comparación permite desarrollar una evaluación de impacto a futuro, pues los resultados para los municipios no pertenecientes a las PAP corresponderían al grupo de control de los municipios PAP.

Gráfico 4.

Indicadores de desempeño de los municipios de las PAP de Antioquia y los que no hacen parte de ninguna



Fuente: elaboración propia con base en datos del panel municipal del CEDE de la Universidad de los Andes

A su vez, los anteriores datos permiten observar cómo en los municipios pertenecientes a las provincias se dan los mismos problemas de capacidades y retos administrativos que en los otros municipios del departamento con características similares. No se trata pues de municipios especiales, o con más capacidades para desarrollar potenciales economías de escala de proyectos conjuntos. Se generan entonces ineficiencias en respuestas individuales y fragmentadas, a la vez que crean altos costos de oportunidad. Efectivamente, aquel hecho agrupa así un número importante de desafíos, los cuales la provincia ha tenido que enfrentar para poder consolidarse y sostenerse en el tiempo.

Sin el apoyo del Gobierno nacional, el alcance de las PAP será a su vez muy limitado. De tal modo, en la Ley 1454 de 2011 se especifica que el Gobierno central tiene la tarea de promover los “procesos asociativos entre entidades territoriales para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo autónomo y autosostenible de las comunidades” (Congreso de la República, 2011). Adicionalmente, dicha ley señala lo siguiente:

El gobierno nacional promoverá la conformación de esquemas asociativos a través de incentivos a las regiones administrativas y de planificación, regiones de planeación y

gestión, provincias administrativas y de planificación, áreas metropolitanas y entidades territoriales económicamente desarrolladas, para que se asocien con las más débiles, a fin de hacer efectivos los principios de solidaridad, equidad territorial, equidad social, sostenibilidad ambiental y equilibrio territorial previstos en los numerales 8 y 15 del artículo 3o de la presente ley.

De ese modo, al abordar un esquema de alianzas para los municipios de categoría 5 y 6, es necesario pensar en la combinación de la iniciativa municipal, a la vez que se cuenta con el apoyo nacional. Sin embargo, en materia de asociación provincial, ninguna de las existentes se ha creado por la *promoción* o el *incentivo* del Gobierno nacional. Aunque en principio las provincias deben ser una iniciativa de los entes territoriales, los resultados son limitados al tratarse de la gestión exclusiva de municipios de categoría sexta, que resultan incapaces de crear las condiciones para que una alianza de ese tipo prospere. En ese sentido, tanto la iniciativa local como el apoyo desde el nivel nacional se convierten en condiciones fundamentales para garantizar el éxito de un esquema como este.

Adicionalmente, las capacidades de las entidades territoriales involucradas determinan que los proyectos requeridos por la subregión no pueden ser llevados a cabo de forma individual, debido a su magnitud. Tal es el caso de los rellenos sanitarios, las vías terciarias, los centros médicos con atención de alto nivel, o los centros para la reclusión intramural de sindicados. Todos los municipios comparten entonces un importante déficit de este tipo de bienes. Sin embargo, de forma individual, solo pueden dar atención parcial a los problemas públicos relacionados, lo cual genera una respuesta ineficiente—cuando no inexistente—y fragmentada. Un ejemplo de ello es que, a la vez que abren grandes oportunidades de desarrollo como el acceso a mercados internacionales y el potenciamiento exponencial del turismo, los macroproyectos de las autopistas 4G también generan grandes riesgos de desorden del territorio. De tal forma, si se da un movimiento o asentamiento no planificado de personas y empresas, al igual que un cambio desorganizado de los usos del suelo en los municipios impactados, se pueden producir externalidades negativas que ocasionen problemas perversos en la región. Por tanto, cada municipio por separado no puede asumir la incidencia de estos proyectos, sin el riesgo de un gran desorden territorial.

De tal modo, dar respuesta a dichos problemas de fragmentación se convierte en un gran reto para los municipios de la región, y para toda la institu-

cionalidad colombiana. Por ejemplo, el 2019 se cerró con una gran cantidad de regalías sin ejecutar, dada la insuficiencia administrativa y técnica de los municipios. Consecuentemente, en este punto aparece un potencial para la colaboración: proyectos como los mencionados podrían ser canalizados por medio del esquema asociativo. En efecto, en lugar de múltiples concesiones o contratos de construcción de vías, puede realizarse por ejemplo un solo proceso de contratación para tramos priorizados de toda la provincia, lo cual ahorra los sobrecostos de ejecutar muchos contratos diferentes. Igualmente, proyectos como la actualización y gestión catastral de la subregión —mencionado más arriba—, pueden ser optimizados si se estructuran en el marco provincial. En contraste, como producto de una respuesta inercial a la incapacidad institucional, la fragmentación evita que se logren economías de escala necesarias para aprovechar los escasos recursos de la subregión.

Desafíos políticos y gubernamentales

En tanto, otro de los desafíos dados para el funcionamiento exitoso de la provincia está relacionado con el grado diferenciado de participación de los municipios miembros. De tal modo, en términos de participación presupuestal, la capacidad de los municipios es dispar. Lo expuesto se origina de tal modo a pesar de que todos son municipios de categoría 6. Asimismo, mientras algunos municipios pueden contribuir a la provincia, aunque sea con pequeñas sumas, otros no tienen esa capacidad. Por ese motivo, los montos de participación pactados en la Ordenanza 68 de 2017 (Asamblea Departamental de Antioquia) no fueron cumplidos por la totalidad de los municipios. Además, desde la entrada en funcionamiento de los nuevos gobiernos locales (2020-2023), se decidió definir además aportes diferenciados según la capacidad del municipio. Dicha asimetría puede dificultar asimismo el avance de la conformación y operación de la provincia, a la vez que se requiere del apoyo del gobierno departamental o nacional. Asimismo, lo descrito es especialmente relevante para los municipios más pequeños, con miras a que esas diferencias no impliquen desacuerdos profundos ni deserción de la colaboración.

En esa misma vía, la provincia también ha tenido que enfrentarse a distintos grados de compromiso por parte de sus miembros. Un caso claro es la ausencia

de asistencia a las juntas provinciales por parte de algunos de sus miembros. Y eso es especialmente notorio en los momentos de cambio de gobierno, cuando llegan nuevos alcaldes que no están familiarizados con la provincia, o que pueden no tener interés alguno en ella. En efecto, lo anterior supone que el desarrollo de la provincia depende en gran medida del liderazgo personal de algunos de sus miembros, lo cual impide una institucionalización segura a lo largo del tiempo.

Desafíos financieros y operativos

Otra de las consecuencias asociadas a la debilidad institucional es la dificultad del acceso a los recursos por parte de los municipios y de la provincia, para poder atender los problemas mencionados en el anterior punto. Por un lado, en lo relativo a ingresos fiscales, el recaudo fiscal efectivo de los municipios es muy inferior a su recaudo potencial, lo cual ocurre debido a que los estatutos tributarios y el registro catastral están muy desactualizados. En ese sentido, la tierra no paga impuestos relativos a su valor real. De forma similar, proyectos como la Autopista de la Prosperidad, que se están ejecutando en la región, deberían otorgar un recaudo por concepto de industria y comercio que los municipios no están haciendo. Bien sea por su desconocimiento técnico, o por la impopularidad de las medidas para aumentar el recaudo fiscal, los municipios no están accediendo a esos recursos fiscales, que podrían ser de mucha utilidad para fortalecer a los gobiernos locales. Consecuentemente, de acuerdo con algunos cálculos estimados, se trata de casi 1 billón de pesos que se deja de percibir, lo cual ocasiona altísimos costos de oportunidad, al actuar de manera fragmentada. Y, aunque este tipo de desafíos puedan exceder al alcance directo de la provincia —en la medida en que requieren del apoyo de otros organismos del gobierno para el trámite, la gestión y la implementación de proyectos en estos temas—, el EAT puede ayudar a fortalecer las iniciativas y facilitar el acompañamiento.

Por otro lado, con relación a los ingresos no fiscales, y en concordancia con lo mencionado más arriba, una suma muy importante de ingresos por conceptos del Sistema General de Participaciones o del Sistema General de Regalías, no puede ser aprovechada por los municipios. De forma individual, las alcaldías difícilmente podrán acceder a los recursos de estas fuentes, pues no cuentan con los atributos técnicos ni financieros necesarios para formular sus proyec-

tos, y enviarlos para aprobación por parte de los OCAD. Sin embargo, para que una provincia creada por municipios de categoría sexta pueda gestionar un proyecto de regalías, esta tiene que invertir alrededor de \$COP 100 000 000 para su correcta formulación. De tal modo, se le podría permitir postular en el OCAD un proyecto en etapa 3, con los estudios y diseños requeridos. Asimismo, como en el desafío anteriormente mencionado, la provincia puede convertirse en un catalizador para la obtención de estos recursos primarios por medio de asociaciones o convenios con otros gobiernos locales, con el departamento, el Gobierno nacional, u otras organizaciones privadas, como Proantioquia. E incluso lo formulado se podría dar por medio de la cooperación internacional.

De lo anterior se puede deducir que el principal problema radica en las limitaciones de recaudación y gasto de los municipios miembros. En dichos municipios, los presupuestos son muy pequeños como para cumplir simultáneamente las necesidades propias y aportar a la provincia de forma periódica. Lo así señalado hace que la dependencia de contribuciones de los municipios no sea una estrategia viable para la financiación de la provincia. Igualmente, en su artículo 16, la Ley 1454 de 2011 aclara que a la hora de financiar las provincias, los municipios no pueden sobrepasar ninguno de los límites impuestos por “la Ley 617 de 2000 y 819 de 2003 para los municipios que la conformen.

En suma, lo expuesto también fija un límite importante, pues en municipios pequeños con un presupuesto de administración muy escaso, y donde el 80 o 90 % de los recursos depende del SGP, el excedente final para financiar la provincia es muy acotado. De tal manera, si se decide destinarlo para eso último, será a costa de los propios gastos de administración, lo cual puede resultar poco atractivo para muchos alcaldes y concejos municipales. En síntesis, aunque se les otorgó a las provincias la facultad de participar de los recursos de regalías o de formular proyectos subregionales, no se contempló el hecho de que, al ser asociaciones de municipios tan débiles, era importante primero crear fuentes de financiación estables, y capacidades para que estas pudieran estructurar los proyectos.

Desafíos administrativos: costos de transacción

Este problema surge como resultado de los puntos anteriores. A saber, la falta de claridad en la regulación, las debilidades institucionales y las asimetrías en

la participación imponen costos adicionales que deben ser asumidos por la provincia, mientras disminuyen su eficiencia. En primer lugar, para su constitución, dada esta ausencia de claridad legal, y con varias figuras como alternativas (asociaciones de municipios, regiones de gestión y planificación, y provincias), los municipios tuvieron que dedicar un largo tiempo a analizar la Ley 1454 de 2011 y sus alternativas. El proceso así detallado ralentizó efectivamente su proceso de creación. Y, en efecto, se requirió el apoyo del área metropolitana del Valle de Aburrá y del Banco Regional de Antioquia (el IDEA).

En consecuencia, para llegar a un consenso sobre la figura de la provincia como mecanismo de asociatividad, estos municipios se vieron además en la tarea de organizar 26 foros locales. Con ellos llegaron a la formulación de las dos ordenanzas mencionadas previamente, así como de once acuerdos municipales, para ratificar la membresía de cada municipio a la provincia. Tal proceso de constitución deja entrever así que las provincias son un buen ejemplo de cómo se puede avanzar en acuerdos de cooperación horizontal, incluso en ausencia de una norma formal muy detallada. Sin embargo, también se hacen manifiestos los costos logísticos que emergen cuando no hay una guía clara para la formación de los mecanismos de cooperación. Al no contar con el apoyo de socios estratégicos como el AMVA o Proantioquia, es posible que el éxito de la iniciativa hubiera sido mucho más limitado.

Desde otra perspectiva, como se notó en la descripción del funcionamiento actual de la provincia de Cartama, las limitaciones presupuestales suponen que solo hay un funcionario dedicado exclusivamente a la provincia. Este es el director ejecutivo; funcionario que hace todas las labores, desde las secretariales, hasta las más estratégicas. Si se contempla que al no tener ingresos propios la provincia debe sobrevivir casi completamente de buscar y gestionar proyectos, se pierden muchas oportunidades por la ausencia de personal adicional y especializado en otros temas, que puedan dar soporte al proceso de formulación de estos proyectos.

Lo expuesto se suma a que la obtención de recursos depende de una búsqueda dada adentro de los planes y proyectos aprobados en el Plan de Desarrollo Departamental o el PND. Estos podrían ser ejecutados por la provincia de Cartama. En efecto, lo descrito supone un ejercicio de formulación, asistencia a reuniones y desgaste en el proceso de aplicación. Asimismo, como muchos de estos proyectos se ejecutan en convocatorias abiertas, se crea una dinámica

de competencia con otros actores del sector público, como las corporaciones autónomas regionales, y del sector privado, ante quienes se puede estar en gran desventaja. Consecuentemente, el proceso para la búsqueda de recursos conlleva un gran desgaste en la formulación, lo cual va directamente en contra de las funciones misionales de la provincia, y limita su consolidación.

En consecuencia también, una presencia más activa y clara por parte del Gobierno nacional, así como del departamento, verbigracia por medio de la Gerencia de Municipios, podría ayudar a disminuir los costos de transacción. Lo así descrito obedece entonces a que, mediante un acompañamiento permanente de dichas instancias, la provincia podría tener una financiación básica, y focalizar sus acciones, en lugar de buscar proyectos en el mercado de la oferta pública. Efectivamente, y según lo expuesto, entidades nacionales como el DNP podrían ayudar a que este proceso fuera más institucionalizado, con ofertas y recursos concretos, con lo que los costos de transacción de las provincias asociados a la consecución de recursos no serían tan altos.

Conclusiones y recomendaciones prospectivas

Lecciones y recomendaciones para la provincia de Cartama y sus miembros

Para el caso de la provincia de Cartama, estas lecciones pasan en primer lugar por la institucionalización de canales de comunicación más directos. Esto involucra a dicha entidad y a la Gobernación de Antioquia. De ese modo, las corporaciones aludidas permiten darles trámite a las demandas provinciales en un menor tiempo, sin depender de factores exógenos, como la cercanía de los gobernantes de turno.

Asimismo, deben explorarse alternativas que favorezcan el fortalecimiento fiscal y financiero de la provincia. Tales son los casos de la operación catastral, y otros aspectos relativos a la formulación y ejecución de proyectos. Lo anterior obedece a que, si bien la provincia ha venido construyendo unas alianzas estratégicas con actores privados, no debe depender de las acciones que estos puedan realizar en su beneficio. Y, por supuesto, tampoco debe condicionarse a los recursos que puedan aportarle.

En segundo lugar, los procesos expuestos tienen que ver con el fortalecimiento institucional y fiscal de los municipios. Lo descrito permite desarrollar, con gradualidad y de manera coordinada con la Gobernación de Antioquia, la autonomía en la gestión de los recursos y en su destinación para la formulación de proyectos de impacto provincial. Estos involucrán así la cooperación entre municipios, Gobernación y sector privado. Para ello, se propone continuar con las mesas de trabajo con el Gobierno nacional, y profundizar la gestión de convenios con la Gobernación de Antioquia, el área metropolitana del Valle de Aburrá, Proantioquia, Comfama, y las universidades públicas y privadas del departamento. Tales son los casos de la Universidad de Antioquia, la Universidad Nacional sede Medellín, la EIA y la EAFIT.

En la actualidad, la provincia ejecuta además un estudio en compañía de Proantioquia. Dicha aproximación deberá arrojar resultados interesantes, e ideas renovadoras para generar nuevos ingresos. Asimismo, tal estudio tendrá relevancia nacional, pues se debe recordar que el trabajo de finanzas locales que actualmente desarrolla el DNP no incluyó a ningún municipio de categoría 4, 5 o 6. Con ello, se evidencia un sesgo dirigido hacia las ciudades capitales y los municipios en regiones urbanas. Igualmente, es importante dar lugar a un trabajo mancomunado con otros esquemas asociativos. Se le debe dar continuidad a la relación de cooperación entre la provincia de Cartama y el área metropolitana del Valle de Aburrá, por medio de la ejecución del convenio marco de apoyo interinstitucional celebrado entre las partes.

A su vez, el apoyo de Proantioquia ha sido fundamental para la evolución de la provincia de Cartama, dado que se ha desempeñado como un actor importante, tanto en el proceso de constitución como para su funcionamiento. Y, claramente, tal experiencia de interacción con el sector privado ha dado lugar a muchos aprendizajes. En efecto, entre estos está el fortalecimiento técnico para la formulación de proyectos productivos viables financieramente, la ampliación de redes de actores tanto públicos como privados, y la reducción de los costos de transacción relativos a la interlocución con los gobiernos departamental y nacional, entre otros. De tal modo, es necesario continuar fortaleciendo una estrategia de desarrollo territorial con base en la integración de los sectores público y privado. En ese sentido, además de consolidarse como un socio de la provincia de Cartama, Proantioquia es un actor que puede acompañar el proceso de fortalecimiento de las capacidades institucionales de las otras provincias del departamento.

Lecciones y recomendaciones para el Gobierno nacional

Además, algunas de las principales lecciones para el Gobierno nacional se relacionan con el papel fundamental que tiene una regulación clara para la gestión y administración provincial. En ese sentido, el caso de la provincia de Cartama mostró que con la Ordenanza 68 de 2017 se dio un gran paso adelante. Dicha norma recoge un amplio proceso de aprendizaje de la experiencia del área metropolitana del Valle de Aburrá, lo cual les permite a las provincias en Antioquia funcionar partiendo de reglas del juego claras, y de un marco regulatorio probado, aunque con adaptaciones bien pensadas.

De tal modo, la Ordenanza 68 de 2017 se constituye como un precedente normativo sobre el cual se pueden sustentar otros instrumentos jurídicos similares a nivel nacional. A partir de ellos, el Gobierno central y los respectivos gobiernos departamentales pueden hacer un acompañamiento al proceso de formación y consolidación de otras iniciativas de integración provincial, a la vez que este apoya el fortalecimiento de sus capacidades provinciales, y las de los municipios que la integran. Por tanto, más que un avance estrictamente regulatorio, la Ordenanza 68 de 2017 le ha permitido a la provincia de Cartama fortalecer una gestión del desarrollo territorial, cada vez con menos costos de transacción; en particular, los relativos a la interlocución con las entidades departamentales y nacionales.

Como puede verse, la síntesis de esta lección consiste en destacar el rol central del nivel nacional, por medio del DNP o Mininterior, por ejemplo. E, igualmente, se alude al marco departamental, en el contexto de la construcción de mayores capacidades provinciales, para poder adelantar las funciones y competencias delegadas. Claramente, la delegación de competencias en la provincia no supone entonces su consolidación a nivel regional. En ese sentido, un ejemplo de ello es la delegación de competencias para la gestión catastral, o para la operación de proyectos de regalías; algo que hasta ahora no se ha derivado en proyectos claros en ese sentido. Se podría sugerir que no basta entonces con habilitar el horizonte normativo, si a la par no se piensa en cómo fortalecer técnica, administrativa y financieramente a los EAT.

Como se ha señalado para el caso de la provincia de Cartama, los costos relativos a su creación e implementación se manifestaron asimismo en el corto plazo. Mientras tanto, los beneficios comenzaron a emerger luego de dos años

de su entrada en funcionamiento. Aquel *costo de entrada* puede constituirse entonces como una barrera importante a la integración provincial, que muchos municipios de categoría cinco o seis no están dispuestos a asumir. Ahora bien, lejos de indicar el fracaso de las nuevas iniciativas, este panorama evidencia la importancia del apoyo y el acompañamiento de los gobiernos departamental y nacional. Asimismo, de organizaciones privadas y del tercer sector, que jalonarían su desarrollo, tal y como lo han hecho Proantioquia y Comfama con la provincia de Cartama. En caso contrario, la formación autónoma de las provincias puede crear sesgos que profundicen las distancias entre aquellos municipios con capacidades propias, y aquellos que no las tienen. Dado lo anterior, en consideración con los altos costos de transacción y del *costo de entrada* que tienen las nuevas provincias, se le podría sugerir también al Gobierno nacional que considerara un acompañamiento y una financiación intensiva en los primeros dos años para poder romper las barreras iniciales⁷³.

Asimismo, las provincias pueden constituirse como un excelente mecanismo de cooperación vertical para el Gobierno nacional y las gobernaciones. En ese sentido, les pueden permitir agrupar los municipios más pequeños, haciendo posible crear diálogos más continuos, y economías de escala en el trabajo intergubernamental; asunto que, según nuestro criterio, debe ser estudiado por la Misión de la Descentralización. Incluso, se debe pensar en cómo propiciar ese mecanismo de asociación en aquellos municipios que cuentan con bajas capacidades institucionales y que aún no han logrado formalizar alianzas territoriales, de manera que aquello contribuya a disminuir la brecha de capacidades entre los municipios, en lugar de profundizarla.

Como se dijo, a diferencia de las áreas metropolitanas que requieren de un municipio núcleo con altas capacidades institucionales, y de dos o más circunscripciones territoriales municipales con alto nivel de conurbación, las

73. Como se advierte en el anexo 5, a excepción de la Provincia Mineroenergética y de Turismo (Nordeste), las otras cinco están ubicadas en el sur del departamento, la zona con mayor desarrollo institucional, además de ser la más cercana a Medellín, epicentro administrativo de Antioquia. Para tales casos, las provincias deben aprovechar dichas ventajas institucionales que implican, entre otras cosas, menores costos para interactuar con otros actores líderes en la integración territorial, tal y como lo es el área metropolitana del Valle de Aburrá. Para los demás casos, será necesario tener en cuenta estas experiencias para poder identificar a los actores estratégicos que favorezcan e impulsen sus propios procesos de desarrollo territorial a partir de la asociación provincial.

provincias son esquemas mucho más idóneos para la integración de municipios con bajas capacidades. Aquello se da así sin un carácter de conurbación y de vocación económica rural, con bajo conocimiento técnico, igualmente bajo nivel de recaudo fiscal, y debilidad administrativa en muchos frentes. En efecto, lo anterior se ilustra con el caso de Antioquia, donde de los 49 municipios que componen las 6 provincias existentes en el departamento, 45 son de 6ª categoría, y 4 de categoría 5ª. De alguna manera, se trata de casos opuestos a los analizados en la literatura, dado que se ha privilegiado el estudio de las asociaciones horizontales entre grandes municipios. Lo así descrito muestra entonces el potencial renovador del esquema provincial para Colombia y para la Misión de la Descentralización.

Lecciones y recomendaciones para otros esquemas de asociación territorial

Ahora mismo, también hay provincias con estos esquemas en Santander, y avanza el trámite en Cundinamarca, con el apoyo del DNP. En todos esos casos, se ha estudiado el ejemplo de la Ordenanza 68 del 2017 en Antioquia, y se han adaptado ideas que vienen de la Ley 1625, sobre las áreas metropolitanas. Sin embargo, es importante que se hagan casos de estudios comparados sobre los problemas de las provincias en Santander, y de los retos que emergen en Cundinamarca. En ese sentido, será importante profundizar en asuntos como los de la financiación, las capacidades y las funciones, toda vez que la creación e implementación de las provincias suponen que los municipios miembros asuman algunos costos. Lo anterior adquiere relevancia toda vez que, a diferencia de las áreas metropolitanas, las provincias no se constituyen alrededor de un municipio núcleo, que pueda aportar de manera mayoritaria recursos financieros y administrativos. Y, sobre todo, se alude a una población que tenga una capacidad de gestión que le permita interactuar directamente con actores del sector privado y del sector público, en los diferentes niveles de gobierno.

Por otro lado, debe mencionarse la importancia del fortalecimiento de las relaciones interprovinciales para el surgimiento de una agenda de asuntos de integración provincial a nivel nacional. Al respecto, las provincias de Antio-

quia han avanzado tímidamente, dado que su relacionamiento se ha limitado a encuentros esporádicos en pro de la identificación de propósitos comunes, tales como la promoción ante el Congreso de una ley de regulación provincial, y el intercambio de experiencias y buenas prácticas⁷⁴. Esta es una iniciativa que podría promocionarse e institucionalizarse, por lo menos por medio de un acuerdo de voluntades, para la socialización de los aprendizajes de cada provincia. De tal manera, se obtiene información con respecto a los principales obstáculos que han debido sortear las entidades; pero, más que nada, se debe obrar para compartir las estrategias adoptadas para superarlos.

Lo así descrito adquiere mayor relevancia al considerar que las seis provincias de Antioquia gozan de una constitución legal; sin embargo, no todas tienen los mismos recursos físicos, humanos, financieros y técnicos. Algunas como la Mineroenergética y Turismo (nordeste) están apenas en una fase de creación, debido a que su aprobación se dio a finales del 2019. Y otras, como San Juan o Penderisco-Sinifaná, no cuentan con un director estable, lo cual ilustra los problemas de sostenibilidad que pueden enfrentar en estos años por venir las provincias ya creadas.

Referencias

- Alcaldía de Caramanta. (2020). *Plan de Desarrollo 2020-2023: Caramanta nos inspira*. Alcaldía de Caramanta. <http://www.caramanta-antioquia.gov.co/planes/plan-desarrollo-2020--2023>
- Alcaldía de Fredonia. (2020). *Plan de Desarrollo de Fredonia 2020-2023: por la transformación de Fredonia*. Alcaldía de Fredonia. <http://www.fredonia-antioquia>.

74. Por ejemplo, se alude al Primer Encuentro de Provincias Administrativas y de Planificación realizado en el mes de octubre del 2018. Este encuentro contó con la participación de las cinco provincias que entonces existían en Antioquia: la Provincia del Agua, Bosques y el Turismo, la Provincia de la Paz —ambas en el oriente antioqueño— y las provincias de Cartama, San Juan, Penderisco-Sinifaná, en el suroeste de este departamento. Además, se compartieron las experiencias sobre la conformación de estatutos y funcionamiento, entre otros asuntos. Igualmente, se habló del proyecto de ley que en ese momento se estaba adelantando por el Proceso Estratégico Regional (PER) del Oriente Antioqueño, pero que luego se hundió en el Congreso de la República por la falta de apoyo (ver Conciudadanía, 2018A).

gov.co/Ciudadanos/NotificacionesTerceros/PRE%20PROGRAMA%20DE%20GOBIERNO%20Alcald%C3%ADa%20de%20Fredonia.pdf

Alcaldía de Jericó. (2020). *Plan de Desarrollo 2020-2023: de corazón por el bienestar y el progreso de Jericó*. Alcaldía de Jericó. <http://www.jerico-boyaca.gov.co/noticias/plan-de-desarrollo-2020--2023>

Alcaldía de Montebello. (2020). *Plan de Desarrollo de Montebello 2020-2023: el cambio es ahora*. Alcaldía de Montebello. https://montebelloantioquia.micolombiadigital.gov.co/sites/montebelloantioquia/content/files/000186/9263_004-plan-de-desarrollo-montebello-20202023-pdf.pdf

Alcaldía de Pueblorrico. (2020). *Plan de Desarrollo 2020-2023: ¡Bien por Pueblorrico!* Alcaldía de Pueblorrico. https://pueblorricoantioquia.micolombiadigital.gov.co/sites/pueblorricoantioquia/content/files/000145/7238_plan-de-desarrollo-bien-por-pueblorrico-2020.pdf

Alcaldía de Támesis. (2020). *Plan de Desarrollo de Támesis 2020-2023: Támesis nos pertenece*. Alcaldía de Támesis. <http://www.tamesis-antioquia.gov.co/historico-de-planos/plan-de-desarrollo-20202023>

Alcaldía de Valparaíso. (2020). *Plan de Desarrollo de Valparaíso 2020-2023: juntos somos más*. Alcaldía de Valparaíso. https://valparaisoantioquia.micolombiadigital.gov.co/sites/valparaisoantioquia/content/files/000160/7972_plan-de-desarrollo-valparaiso-2020--2023-acuerdo-n-8-de-2020.pdf

Alcaldía de Valparaíso. (s.f.). *Corporación Biosuroeste, compromiso para el futuro de todos*. Alcaldía de Valparaíso. https://valparaisoantioquia.micolombiadigital.gov.co/sites/valparaisoantioquia/content/files/000099/4907_boletin_.pdf

Alcaldía de Venecia. (2020). *Plan de Desarrollo 2020-2023: Venecia nos une*. Alcaldía de Venecia. <http://www.venecia-antioquia.gov.co/noticias/aprobado-plan-de-desarrollo-2020--2023>

Ardila, L., & Gómez, R. (2018). *La gobernanza como mecanismo para la toma de decisiones en la provincia de Cartama*. (Tesis de maestría). Universidad EAFIT.

Asamblea Departamental de Antioquia. (2016). Ordenanza 54. *Por medio de la cual se crea la Provincia Administrativa y de Planificación de “Cartama” en el departamento de Antioquia*.

- Asamblea Departamental de Antioquia. (2017). Ordenanza 68. *Por la cual se establece el marco general para la creación y organización de provincias administrativas y de planificación en el departamento de Antioquia.*
- Aubad, R. (29 de abril de 2019). Una iniciativa transformadora: Biosuroeste. *El Colombiano*. <https://www.elcolombiano.com/opinion/columnistas/una-iniciativa-transformadora-biosuroeste-FH10609509>.
- Comfama. (Mayo 24 de 2019). Incompatibilidad de proyectos. *Comfama*. <https://imgcdn.larepublica.co/cms/2019/05/27080956/Comunicado-Anglogold-Ashanti.pdf>. 24 de mayo de 2019. Incompatibilidad de proyectos.
- Conciudadanía. (Octubre 2 de 2018). Primer encuentro de Provincias Administrativas y de Planificación. *Conciudadanía*. <http://conciudadania.org/index.php/noticias/item/243-primer-encuentro-de-provincias-administrativas-y-de-planificacion>.
- Conciudadanía. (Septiembre de 2018). Las Provincias administrativas y de planificación en Antioquia. *Conciudadanía*. <http://conciudadania.org/images/contenidos/noticias/2018/SEPTIEMBRE/PLEGABLE.pdf>
- Congreso de la República. (2013). Ley N.º 1625 de 2013. *Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas*. Diario Oficial, Año CXLVIII, N.º 48.776.
- Congreso de la República de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia.
- Contaduría General de la Nación. (2020). Categorización de departamentos, distritos y municipios. *Contaduría General de la Nación*. <http://www.contaduria.gov.co/categorizacion-de-departamentos-distritos-y-municipios>
- Corantioquia. (25 de junio de 2019). Convenio interadministrativo 1906-145. *Corantioquia*. https://caramantaantioquia.micolombiadigital.gov.co/sites/caramantaantioquia/content/files/000078/3875_convenio_girs_cartama-040cov1906145.pdf
- Crawford, S., & Ostrom, E. (1995). A Grammar of Institutions. *The American Political Science Review*, 89(3), 582-600.
- DANE. (2018). *Censo nacional de población y vivienda 2018 - Colombia*. Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas. <https://www.DANE.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018>

- Departamento Administrativo de Planeación. (2017). *Anuario Estadístico de Antioquia 2017*. Departamento Administrativo de Planeación. <http://www.antioquiadatos.gov.co/index.php/anuario-estadistico-de-antioquia-2017>
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Informe de resultados: MDM 2017*. Departamento Nacional de Planeación. https://colaboracion.DNP.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/MDM/Resultados_MDM_2017.pdf
- Elorza, L. (2019). *La provincia administrativa y de planificación como modelo de gestión pública para el desarrollo territorial: lecciones aprendidas a partir de la sistematización del caso Cartama*. (Tesis de maestría). Pontificia Universidad Javeriana.
- El Tiempo. (Agosto 27 de 2019). Concesión Pacífico 2, Concesión de Odinsa. *El Tiempo*.
- El Suroeste. (Abril 30 de 2019). Futuro del Suroeste: entre minería, turismo ecológico y agroindustria. *El Suroeste*. <https://periodicoelsuroeste.com/futuro-del-suroeste-entre-mineria-turismo-ecologico-y-agroindustria/>.
- Galindo, O., & Lopera, C. (2018). *El papel de las áreas metropolitanas en el modelo territorial colombiano frente a los asuntos de seguridad y convivencia*.
- Gobernación de Antioquia. (2020). *Plan de Desarrollo: Unidos 2020-2023*. (Anteproyecto).
- Kim, S., Swann, W., Weible, C., Bolognesi, T., Krause, R., Park, A., Tang, T., Maletsky, G., & Feiock, R. (2020). Updating the Institutional Collective Action Framework. *Policy Studies Journal*, 1-26.
- Congreso de Colombia. (2019A). Ley 1454. *Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*.
- Congreso de Colombia. (2019B). Ley 1955. *Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*.
- Leyva, S. (2011) Hacia un nuevo debate sobre la descentralización en Colombia: el análisis intergubernamental desde una lectura institucional. *Revista CS*, (8), 211-243.
- Leyva, S., Gallego, L., & Mesa, J. (2018). *Seguridad ciudadana desde la gobernanza metropolitana: el caso del Valle de Aburrá*. Universidad EAFIT y Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

- Mercado, D. (Agosto 27 de 2019). 'En 2020, las 9 autopistas 4G de Antioquia estarán en obra': ani. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/colombia/medellin/en-2020-las-9-autopistas-4g-de-antioquia-estaran-en-obra-405376>
- Misión para la Transformación del Campo. (2014). Definición de Categorías de Ruralidad. *dnp*. <https://colaboracion.DNP.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/2015ago6%20Documento%20de%20Ruralidad%20-%20DDRS-MTC.pdf>
- Nacho. (Febrero 24 de 2018). Destacan potencialidades de la Provincia Cartama. *El Mundo.com*. <https://www.elmundo.com/noticia/Destacan-potencialidades-de-la-Provincia-Cartama/367495>
- Ostrom, E. (2010). Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. *The American Economic Review*, 100(3), 641-672.
- Provincia de Cartama. (Noviembre 1 de 2017). Resolución Provincial N.º 001. https://provincia-de-administracion-y-planificacion-del-cartama.micolombiadigital.gov.co/sites/provincia-de-administracion-y-planificacion-del-cartama/content/files/000041/2014_estatutos20171101_print-2.pdf
- Provincia de Cartama. (2020). *Cadena de valor de la Provincia de Administración y Planificación de Cartama*. Provincia de Cartama. <http://www.provinciacartama.gov.co/procesos-y-procedimientos/cadena-de-valor>
- Teleantioquia Noticias. (2019). El bid entregó recursos para diseños Agroparque Biosuroeste. *Teleantioquia Noticias*. <https://www.teleantioquia.co/featured/el-bid-entrego-recursos-para-disenos-agroparque-biosuroeste/>
- Zuluaga, A. (2020). *Presentación Esquemas de Asociatividad Territorial*. Socialización Actualizada 2020.

Entrevistas

- Arbeláez, Alejandro. Comunicación personal, 9 de junio de 2020. (Director de Proyectos, Proantioquia).
- Granada, Julián. Comunicación personal, 11 de junio de 2020. (Alcalde de Caramanta 2020-2023 y actual presidente de la Junta de la Provincia de Cartama).

Montoya, Brahim. Comunicación personal, 16 de junio de 2020. (Personero de Betania).

Naranjo, Carlos. Comunicación personal, 16 de junio de 2020. (Director de la Provincia Cartama).

Prieto, Eugenio. Comunicación persona, 21 de julio de 2020. (Exgobernador, Excongresista y exdirector del Área Metropolitana del Valle de Aburrá).

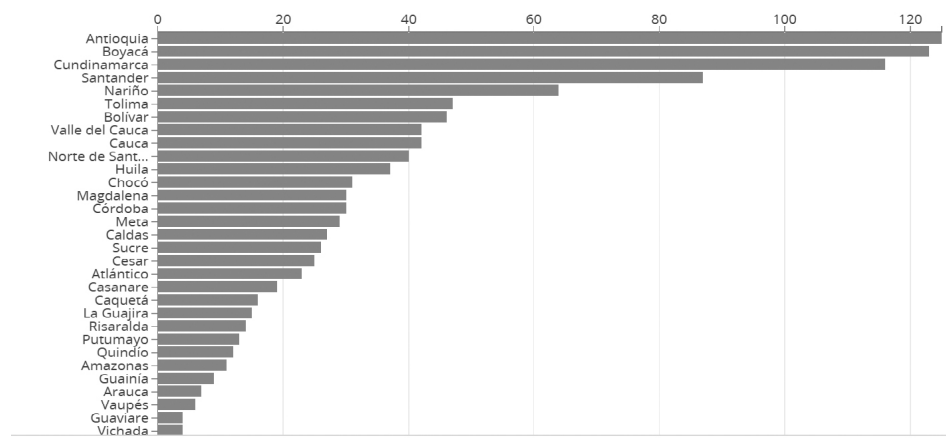
Zuluaga, Alexander. Comunicación personal, 11 de junio de 2020. (Exalcalde de Támesis y presidente de la Junta de la Provincia de Cartama, 2016-2019).

Anexos

Anexo 1

Gráfico 5.

Cantidad de municipios por departamento en Colombia



Fuente: datos.gov

Anexo 2

Tabla 5.

Categorización de los municipios de Colombia

Categoría	Municipios	Promedio de población (categoría)	Total de población (categoría)	% de la población del país
1	27	350 942	9 475 426	20 %
2	21	169 542	3 560 382	7 %
3	21	76 460	1 605 655	3 %
4	21	95 259	2 000 443	4 %
5	40	46 696	1 867 829	4 %
6	965	15 953	15 394 677	32 %
Especial	5	2 849 340	14 246 701	30 %
Total	1104	43 774	48 151 113	100 %

Fuente: cálculos propios, con datos tomados de Contaduría General de la Nación (2020)

Anexo 3

Fechas claves y línea de tiempo:

- **Julio de 1991:** Se promulga en la Gaceta Constitucional la nueva Constitución Política de 1991 que crea la figura de las provincias, aunque se deja toda su reglamentación para que sea realizada por una ley orgánica que tarda 20 años.
- **Junio de 2011:** Se promulga la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011) en la que se crean algunas reglas básicas para la creación de las provincias, aunque se deja en manos de los departamentos la responsabilidad básica de ordenar aquella figura.
- **Enero de 2017:** Se aprueba la Ordenanza 68 de 2017, que define los estatutos básicos de las provincias en Antioquia.
- **Diciembre de 2016 - enero de 2017:** Se crea la provincia de Cartama, mediante la Ordenanza 54, promulgada el 22 de diciembre de 2016.
- **Noviembre de 2017:** Se emite la Resolución Provincial N.º 001 por medio de la cual se adoptan los estatutos de la Provincia de Cartama.

- **Junio de 2018:** Se nombra el primer director (y único funcionario de la provincia), el cual estuvo en el cargo por un período de menos de dos años hasta enero de 2020.
- **Mayo de 2019:** Se promulga la Ley 1955 de 2019, que en su artículo 249 estableció un cambio importante en materia de financiación de las provincias, pues autorizó a que estas asociaciones se postulen a recursos de regalías por medio de los OCAD.
- **Mayo de 2019:** La misma Ley 1955 habilitó a las provincias para ser operadores catastrales.
- **Enero de 2020 - marzo de 2020:** La provincia permaneció sin dirección ejecutiva, dado el cambio de alcaldes y concejos, luego de las elecciones de finales de 2019.
- **Marzo de 2020:** Llega un nuevo director a la provincia de Cartama, con la prioridad de nuevas alternativas de financiación, y de explorar las alternativas dadas por la Ley 1955.

Anexo 4

En este anexo, se detallan los elementos de los Planes de Desarrollo de los municipios miembros de la PAP Cartama, con base en los que se concluye la inclusión de la perspectiva y el modelo provincial en el nivel local de la planeación. Dicha búsqueda se ejecutó tomando en cuenta los planes de desarrollo disponibles en internet; por consiguiente, los casos de Tarso, Santa Bárbara y La Pintada no se tomaron en consideración.

En primer lugar, el PDT de Venecia concibe el esquema asociativo esencialmente como una oportunidad de “intervenir, con iniciativas públicas y privadas, en la solución de problemas relativos a los sistemas socio-ecológicos del municipio y de aquellos con lo que se relaciona a nivel subregional y nacional” (Alcaldía de Venecia, 2020). Lo descrito pone así de manifiesto el reconocimiento de dinámicas, problemas y situaciones que rebasan lo estrictamente local, y requieren de una mirada intermunicipal. En ese caso, lo expuesto se da a partir de la aplicación de un instrumento de planeación en la materia como lo es el Plan Ambiental Regional 2020-2030 (PGAR).

La regional Cartama, en el 2031, será un territorio biodiverso y con identidad cultural, de ecosistemas con autosostenibilidad productiva y equilibrio territorial: económico, social y ambiental; partiendo del agua como derecho y eje articulador del territorio para la conservación de la vida y la dignidad humana. (Alcaldía de Venecia, 2020)

Por su parte, el PDT del municipio de Caramanta no solo señala de manera explícita la relevancia de poner en marcha la Provincia de Cartama, como estra-

tegia para el desarrollo socioeconómico de los 11 municipios miembros. Por el contrario, por medio del programa Provincia Cartama (5.2), busca incentivar la elaboración e implementación de proyectos provinciales de gestión en planeación, articulación y ejecución, durante el cuatrienio 2020-2023 (Alcaldía de Caramanta, 2020).

Con relación a la planeación, el proyecto 5.2.2 denominado *Planificación Provincial Cartama*, busca contribuir al proceso de actualización de los esquemas de ordenamiento territorial (eot) de los municipios miembros de la provincia. Como puede observarse en la tabla 3, partiendo de un municipio con eot actualizado en el 2019, se espera que al terminar el 2023 queden actualizados los 11 eot; número correspondiente a la cantidad de miembros que integran la provincia de Cartama.

Tabla 6.

Proyecto 5.2.2. Planificación de la provincia de Cartama: indicador del producto

Nombre del indicador	Unidad de medida	Año disponible (unidad base)	Línea base	Metas del cuatrienio 2020-2023	Dependencia responsable
Esquemas de ordenamiento territorial actualizados	Número	2019	1	11	Secretaría de Planeación

Fuente: Alcaldía de Caramanta (2020)

En cuanto a la articulación y la ejecución se presentan tres proyectos. El primero se denomina Somos Biosuroeste (5.2.1) (tabla 4). En este, se plantea el propósito de articular el Parque Agroambiental al desarrollo de la provincia. Como se dijo previamente, Biosuroeste es una entidad que reúne a diversas entidades privadas con incidencia en la provincia y en resto del departamento. Por consiguiente, además de fomentar un proceso de articulación, este favorece el desarrollo provincial por medio de un modelo de gobernanza que integra capacidades del sector privado y del tercer sector.

El segundo proyecto, *Articulación Provincial* (5.2.3) (tabla 5), busca incrementar de 0 a 2 el número de proyectos presentados por la Provincia de Cartama al OCAD regional en el cuatrienio del 2020 al 2023. Lo descrito implica que no solo los municipios serán los que realicen proyectos de alcance provincial, sino que a su vez la Provincia de Cartama contribuirá como esquema asociativo a tal fin.

Como tercero y último término, el 5.2.4, se titula *Despensa suroeste* (tabla 6), y busca beneficiar con los proyectos provinciales agropecuarios a familias de los 11 municipios miembros. Específicamente, apunta a incrementar la cobertura de 50 familias en 2019, a 220 en 2023. A continuación, se muestran los indicadores de cumplimiento asociados a cada uno de los proyectos descritos.

Tabla 7.

Proyecto 5.2.1. Somos Biosuroeste: indicador de producto

Nombre del indicador	Unidad de medida	Año disponible (unidad base)	Línea base	Meta del cuatrienio 2020-2023	Dependencia responsable
Parque agroambiental articulado al desarrollo de la provincia	Número	2019	0	1	Secretaría de Desarrollo Social

Fuente: Alcaldía de Caramanta (2020)

Tabla 8.

Proyecto 5.2.3. Articulación provincial: indicador del producto

Nombre del indicador	Unidad de medida	Año disponible (unidad base)	Línea base	Meta del cuatrienio 2020-2023	Dependencia responsable
Proyectos presentados como provincia a la OCAD regional	Número	2019	0	2	Secretaría de Planeación

Fuente: Alcaldía de Caramanta (2020, p. 228).

Tabla 9.

Proyecto 5.2.4. Despensa Suroeste: indicador de producto

Nombre del indicador	Unidad de medida	Año disponible (unidad base)	Línea base	Meta cuatrienio 2020-2023	Dependencia responsable
Proyectos presentados como provincia a la OCAD regional	Número	2019	0	2	Secretaría de Planeación

Fuente: Alcaldía de Caramanta (2020, p. 228)

De parte del municipio de Valparaíso, la primera referencia a la Provincia de Cartama en su PDT 2020-2023 hace mención de la juventud, y específicamente al grupo juvenil conformado por jóvenes que habitan los 11 municipios de la provincia.

Se han conformado grupos juveniles en la zona rural y urbana impactando en promedio 40 jóvenes los cuales se realiza un trabajo comunitario, social y cultural y adicional hacemos parte del grupo juvenil de la provincia de Cartama conformado por 11 municipios de la región (Alcaldía de Valparaíso, 2020, p. 157).

Sumado a ello, se advierte la necesidad de integrar el desarrollo provincial en virtud del turismo, dada la contribución al sector que realizará el Agroparque Biosuroeste, y también la terminación de las vías 4G, la cual permitirá establecer un nodo en la Provincia de Cartama, entre la región del Eje Cafetero y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (Alcaldía de Valparaíso, 2020).

Con relación al municipio de Pueblorrico, en su PDT 2020-2023, llamado *¡Bien por Pueblorrico!*, este establece la importancia de contar con el apoyo de la Provincia de Cartama para el mejoramiento de la gestión de los residuos sólidos, desarrollada a partir del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos pgrs. Concretamente, se solicita su colaboración para la puesta en marcha del relleno regional Biosuroeste, y para la obtención de un carro recolector para el municipio (Alcaldía de Pueblorrico, 2020).

Por otro lado, el PDT *El gobierno de la gente 2020-2023* de Jericó, destaca la necesidad de fortalecer la Provincia de Cartama como una parte fundamental

del componente “Caracterización de la vocación, ordenamiento territorial y alianzas estratégicas”. Asimismo, se estableció que para el municipio de Caramanta, Jericó reconoce la importancia de actualizar los esquemas territoriales de los 11 municipios, y, sobre todo, de darle un papel de mayor incidencia a la provincia de Cartama en los asuntos de planeación regional, y la consolidación de alianzas entre los municipios, el departamento y el sector privado; aspecto dado a la vez que es sobre esto último que radica para el municipio la oportunidad del desarrollo urbano, rural y regional (Alcaldía de Jericó, 2020).

Ahora bien, además de Venecia, Caramanta, Valparaíso, Pueblorrico, Jericó y Fredonia —este último con una mención muy breve a la Provincia de Cartama donde se identifica como oportunidad y potencialidad para el municipio (Alcaldía de Fredonia, 2020)—, el PDT de Támesis se caracteriza por incluir el modelo provincial como eje transversal del desarrollo municipal (Alcaldía de Támesis, 2020). Lo anterior se evidencia en los tres proyectos de desarrollo con impacto regional contemplados en el PDT. El primero, el cual atañe a la implementación del Centro Integrado de Educación Local (cielo), se concibe como una estrategia educativa para el municipio y para la provincia de Cartama.

Anexo 5

A su vez, el departamento de Antioquia está conformado por 125 municipios y se divide administrativamente en nueve subregiones; a saber: el Valle de Aburrá, Urabá, Oriente, Bajo Cauca, Nordeste, Norte, Magdalena Medio, Suroeste y Occidente. De igual manera, a partir del 2016, se han venido formando diferentes provincias, seis en total. Lo anterior se ha suscitado con el propósito de fortalecer la coordinación en el proceso de toma de decisiones entre los municipios miembros, a la vez que se generan economías de escala, y se evita la duplicación de esfuerzos. Cabe destacar que todos los 49 municipios miembros de las 6 provincias actualmente existentes son de categorías 5 y 6. Eso da cuenta, como se mencionó más arriba, de la orientación de la figura hacia municipios rurales, y de capacidades limitadas en materia administrativa, técnica y presupuestal. Asimismo, lo descrito señala la potencialidad de

las figuras para resolver los problemas de fragmentación y de economías de escala que normalmente aquejan a este tipo de municipios, pero también la dificultad que pueden tener estos municipios pequeños para crear figuras con mayor fortaleza administrativa que la que ellos mismos ya tienen⁷⁵.

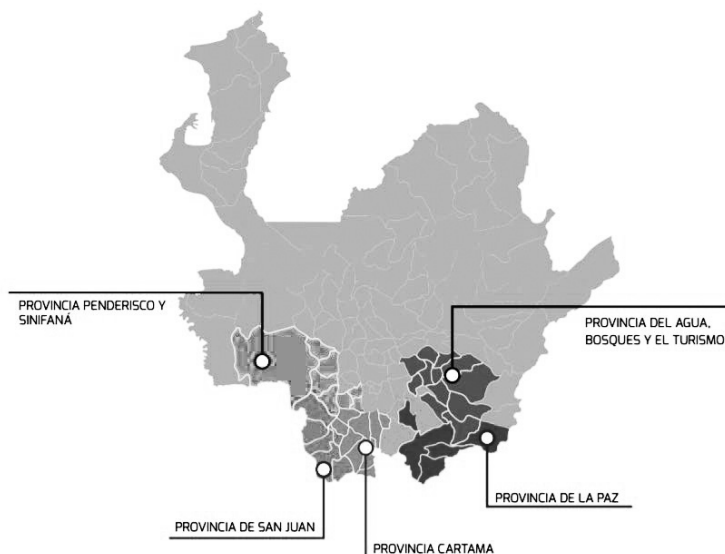
A continuación, se enuncian las provincias que a junio de 2020 se han conformado en Antioquia (ver figura 1):

- a. **San Juan:** Está ubicada en la subregión del Suroeste y está compuesta por los municipios de Andes, Jardín, Hispania, Salgar, Betania y Ciudad Bolívar, todos de categoría 6.
- b. **Penderisco-Sinifaná:** Está ubicada en la subregión del Suroeste, e integrada por los municipios de Anzá, Angelópolis, Amagá, Betulia, Caicedo, Concordia, Titiribí y Urrao. Todos de categoría 6.
- c. **Cartama:** Está ubicada en la subregión del Suroeste, y conformada por los municipios de Caramanta, Jericó, La Pintada, Montebello, Pueblorrico, Santa Bárbara, Támesis, Tarso, Valparaíso, Fredonia y Venecia. Todos los municipios son de categoría 6.
- d. **La Paz y Agua:** Está ubicada en la subregión de Oriente, y la conforman los municipios de Argelia, La Unión, Nariño y Sonsón, todos de categoría 6, con excepción de Sonsón, el cual es 5.
- e. **Bosques, Agua y Turismo:** Está ubicada en la subregión de Oriente, e integrada por los municipios de Alejandría, Cocorná, Concepción, Peñol, Granada, Guatapé, Marinilla, San Carlos, San Francisco, San Luis, San Rafael y San Vicente. Todos estos son municipios de categoría 6, excepto Marinilla, que es 5.
- f. **Minero-energética y Turismo:** Está ubicada en la subregión del nordeste, y la integran los municipios de El Bagre, Zaragoza, Vegachí, Yalí, Yolombó, Remedios y Segovia. 5 de ellos son de categoría 6, y 2 de categoría 5 (esta última no aparece en la figura abajo, porque fue creada a finales de 2019).

75. En este sentido, no deja de resultar contradictorio que se les pida a municipios de categoría 6 que creen una figura asociativa más fuerte que cada uno de estos municipios considerados individualmente.

Imagen 2.

Mapa de cinco provincias en Antioquia



Fuente: tomado de Conciudadanía (2018)

Aunque formalmente las seis provincias gozan de una constitución legal, no todas tienen los mismos recursos físicos, humanos, financieros y técnicos, que permiten su buen funcionamiento. Algunas, como la de Minero-energética y Turismo (noreste) están apenas en una fase de creación, debido a que su aprobación se dio a finales del 2019, y otras como San Juan o Penderisco-Sinifaná, no cuentan con un director estable. Aquello ilustra los problemas de sostenibilidad que pueden enfrentar las provincias ya creadas en estos años por venir. En contraste, otras como la de Aguas, Bosques y Turismo, la de Cartama y la de la Paz, ya tienen algún nivel de avance que debe ser estudiado con mayor profundidad para derivar de estos casos conclusiones que sirvan para el diseño institucional de la figura para toda Colombia. Eso se dará por medio de una Ley Orgánica de Provincias, que ayudará a aclarar la figura, y a asegurar su sostenibilidad.

También se nota en el mapa cómo las cinco primeras provincias que se crearon están ubicadas en el sur de Antioquia, que es la zona con mayor desarrollo institucional, además de ser las más cercanas a Medellín. Esto sugeriría que para poder asumir los costos de transacción y los costos administrativos que ameritan la creación de estas figuras, se debe contar con municipios que tengan un nivel de desarrollo adecuado. Por ello, los municipios de la parte norte del departamento, que cuentan con un menor nivel de desarrollo institucional, no han logrado consolidar alianzas —con la excepción de la Provincia Minero-Energética—; región que incluye municipios como El Bagre, Zaragoza, Vegachí, Yalí, Yolombó, Remedios y Segovia. Todo ello ilustra que la formación autónoma de las provincias, sin un apoyo desde los departamentos y el Gobierno nacional, puede dar lugar a sesgos que profundicen las distancias entre aquellos municipios con capacidades propias, y aquellos que no las tienen.

05

¿Cómo evaluar la asociatividad territorial? Metodología de análisis costo-beneficio aplicada a esquemas asociativos territoriales (EAT) en Colombia

Stephanie Majerowicz Nieto y Andrés Guzmán Botero
Escuela de Gobierno, Universidad de los Andes

Resumen ejecutivo

Este capítulo describe el desarrollo de una metodología costo-beneficio para el análisis de los esquemas asociativos territoriales (EAT) en general, y los cuatro casos de estudio seleccionados en el proyecto, en particular. Dado que este tipo de herramientas requiere cuantificar, así como posteriormente monetizar los costos y beneficios asociados a las actividades que desarrollan los esquemas, el planteamiento de esta metodología se basa en entender el rango de actividades que pueden realizarse. Asimismo, qué tan fácil resulta medirlas en términos de beneficios.

Con tal propósito, la primera sección del capítulo describe una problemática general al momento de considerar una metodología costo-beneficio aplicable a todos los esquemas de asociación. En suma, se trata de una problemática proveniente del mismo espectro de las actividades que les corresponden, y de una revisión de la literatura relacionada con los estudios sobre esquemas asociativos. En la tercera parte, se hace una aproximación a una metodología costo-beneficio desde una perspectiva de evaluación de impacto. Posteriormente, se propone la forma de encauzar la propuesta metodológica hacia los casos de estudio como un piloto de aplicación. De tal modo, se entienden en términos de disponibilidad de información las diferencias entre los diferentes casos analizados, así como las limitaciones. Asimismo, a manera de un análisis complementario, se propone la construcción de un índice de asociatividad. En efecto, se exponen sus resultados con base en la información recolectada en la encuesta enviada a los diferentes EAT.

De tal modo, el valor agregado de este capítulo no solo reside en posicionar una potencial metodología de costo-beneficio para los casos de estudio, sino en su posible aplicación a una muestra más amplia de EAT. Con ello, se apunta a determinar de forma rigurosa los alcances de este tipo de iniciativas sobre el bienestar y el desarrollo de los territorios.

Problemática

Los EAT presentan una complejidad particular a la hora de definir una metodología de análisis costo-beneficio que permita abordarlos de forma sistemática

en Colombia. Dicha complejidad se deriva de la diversidad tanto de esquemas asociativos como de las actividades que estos abarcan. Específicamente, hay una gran diversidad de esquemas con relación a:

- i. Las diferencias contextuales y de alcance de los diferentes tipos de EAT (i.e. esquemas departamentales o municipales, con distintos grados de formalidad, de corta o larga duración, etc.).
- ii. El amplio rango de acciones, actividades y proyectos que pueden realizar.

En ese contexto, dicha complejidad ha sido notoria al momento de contemplar la dificultad observada en la literatura para definir metodologías estandarizadas para la medición de costos y/o beneficios de esquemas colaborativos.

Asimismo, una revisión de diferentes ejercicios empíricos relacionados con arreglos de colaboración intermunicipal evidencia el alcance limitado de esta literatura. Según eso, lo expuesto se centra en experiencias reducidas de Estados Unidos y países europeos, a la vez que abarca principalmente el análisis de colaboración intermunicipal de un solo sector/servicio; principalmente, la recolección de basuras —ver el metaanálisis de Bel y Seebo (2019) para un resumen útil de esta literatura—.

En términos de las aproximaciones formales a los costos y beneficios, se observa una dificultad para concebir una metodología de evaluación aceptada y empleada de forma general en la literatura. Eso ha conducido a la mayoría de los estudios a hacer referencia a solo un par de aspectos de la colaboración intermunicipal. Por un lado, algunos estiman el impacto de los esquemas colaborativos sobre los costos de provisión de un servicio público particular —a partir de la comparación del costo de proveer el servicio en municipios con y sin esquemas colaborativos—, como Aldag, Warner y Bel (2019), o Bel, Fageda y Mur (2013). No obstante, se han ocupado de ello sin tener en cuenta los beneficios más amplios de la colaboración, o los posibles sesgos de selección correspondientes a aquellos municipios participantes en esquemas.

Por otro lado, otros estudios estiman el impacto de la colaboración intermunicipal sobre las disminuciones en el gasto público del municipio como principal beneficio —a partir de regresiones sencillas o modelos de evaluación de impacto—, como Frère, Leprince y Paty (2014); Tricaud (2019), o Ferraresi, Migali y Rizzo (2018). Sin embargo, no es claro desde un punto de vista teórico

por qué la colaboración se debería traducir en reducciones del gasto total de los municipios. Por tanto, lo abordado tendría efectos en cómo se interpretan los resultados de dichos estudios.

Asimismo, algunos aportes relevantes de la literatura relacionada con los efectos de la colaboración intermunicipal, los cuales pueden guiar el diseño de la metodología de análisis costo-beneficio, corresponden a la evidencia de que hay aspectos que pueden afectar los costos y la efectividad de la cooperación. Tales son los casos de los incentivos políticos (Hawkins, 2017), el capital social (Han, 2017), y las diferencias entre los bienes y servicios dadas en el esfuerzo colaborativo (Jung y Jeong, 2013). Asimismo, uno de los trabajos académicos da cuenta de la viabilidad de abordar los resultados de la colaboración por medio de preguntas asociadas a la percepción de los empleados públicos (Klok et al., 2018).

En suma, no hay evidencia de un desarrollo de metodología que permita capturar de forma comprehensiva los costos y beneficios asociados a todas las actividades y situaciones que tienen lugar en el marco de un esquema de colaboración. Por tanto, es importante plantear algunas alternativas basadas en una aproximación más práctica.

Aproximaciones a una metodología costo-beneficio

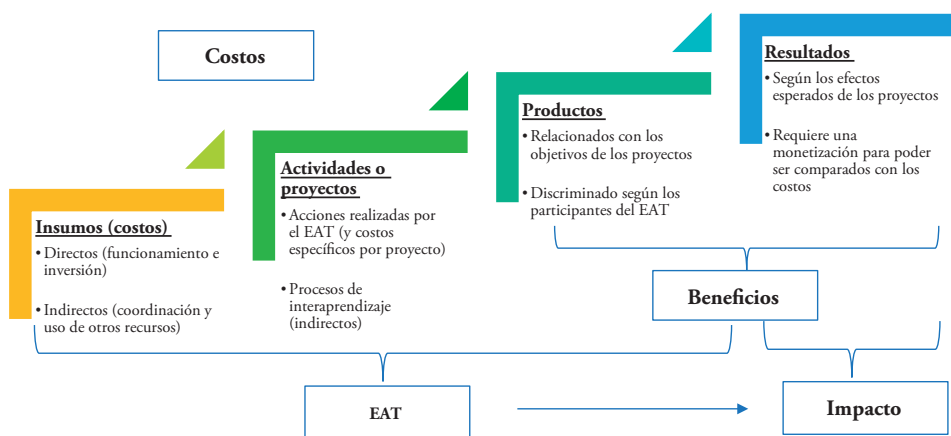
Con el objetivo de contemplar el costo-beneficio que tiene para un municipio la asociación, es necesario partir de la metodología de evaluación de impacto. En ese sentido, se contempla el impacto de la asociatividad como una intervención agregada, y se miden los impactos sobre los resultados de interés. Lo anterior daría una mirada general de los efectos que puede tener la asociatividad en Colombia, y permitiría estimar *spillovers* entre distintas áreas de cooperación de las entidades. Asimismo, se abarcan de ese modo los efectos del aprendizaje intergubernamental, los cuales no se podrían capturar en un análisis restringido a un solo sector, como lo hace gran parte de la literatura internacional.

En ese sentido, en la siguiente gráfica se ilustra la teoría del cambio mediante la cual esperamos que la asociatividad tenga impacto en los resultados finales. Como se observa, los municipios asociados desarrollan actividades o proyectos conjuntamente, lo cual conduce a la generación de productos, como carreteras,

proyectos productivos, e instrumentos de planeación. Consecuentemente, se espera que finalmente se impacten resultados finales de interés, lo cual atañe a aspectos como los tiempos reducidos de transporte, la productividad, y el bienestar.

Gráfica 1.

Teoría del cambio



Fuente: elaboración propia

A su vez, la estimación de los costos es relativamente simple. En ese sentido, los costos del EAT incluyen los costos directos e indirectos del funcionamiento de la EAT, y los costos del desarrollo de los proyectos. Cabe señalar que los costos directos son entendidos como aquellos necesarios para la operación de la EAT. Asimismo, son relativamente fáciles de contabilizar, mientras que los indirectos corresponden a los tiempos, el capital político y otros recursos, los cuales las entidades asociadas tienen que invertir para que el EAT funcione. Aquello incluye el tiempo que los alcaldes dedican a la coordinación con los demás miembros del EAT. Efectivamente, es mucho más difícil de cuantificar, dada su naturaleza; sin embargo, se podrían estimar por medio de encuestas, y según la monetización del tiempo de los alcaldes. A su vez, el costo de los proyectos refiere a los costos directos de inversión para implementar las actividades que asumen los miembros del EAT, adicionales a los aportes de funcionamiento.

Por otro lado, la estimación de los beneficios es más compleja. En ese sentido, la metodología de medición de impacto toma al EAT como una *caja negra* —de modo que agrupa los distintos insumos, procesos y productos de un EAT—, y estudia el impacto de dicho paquete completo en las variables de resultado. No obstante, es además importante entender los objetivos y las actividades ejecutadas por el EAT para poder identificar los indicadores de resultados que esperamos que se vean afectados. En ese sentido, para calcular dichos beneficios por medio de una metodología de evaluación de impacto, se sigue un método guiado por pasos definidos.

Primero, con base en los objetivos o la motivación de la creación de los EAT, se define la teoría del cambio, y se identifican los resultados de interés a medir. Dichos resultados deben responder a las motivaciones de la creación del EAT, o a las actividades implementadas. Por ejemplo, un EAT creado para facilitar el transporte intermunicipal debería medir resultados con respecto a tiempos de desplazamiento y congestión, como indicadores de resultados intermedios, y posiblemente bienestar, productividad y competitividad, como resultados finales. Otros ejemplos de resultados intermedios incluyen además la inversión privada, las carreteras, la cobertura de acueductos y los servicios públicos. Mientras tanto, los resultados finales probables podrían ser medidos por medio de indicadores de los ingresos de los habitantes, PIB municipal, pobreza, empleo, productividad agraria o indicadores de salud de la población, entre otros aspectos.

Una vez identificados los indicadores de resultados, se identifica el contrafactual más apropiado —un grupo de municipios/departamentos comparables a los que se asociaron—, con base en la información recolectada sobre la creación de la EAT. Asimismo, este se usa como control para comparar resultados de interés antes y después de la creación del EAT. En ese sentido, lo fundamental es entender la creación del esquema —el proceso de autoselección—, y tratar de buscar un contrafactual apropiado. Según lo expuesto, para estimar el contrafactual, y, por tanto, el impacto del EAT, se plantean cuatro posibles metodologías. Ordenadas de la más sencilla a más compleja, son las siguientes:

- *Diferencias en diferencias.* Se identifican municipios con tendencias similares en resultados de interés antes de la creación del EAT, y se evalúa la evolución de los indicadores post-EAT. Si se observan divergencias en el periodo postratamiento, se podrían atribuir

a la creación del EAT bajo ciertos supuestos. En ese sentido, se requiere conocimiento de la creación del EAT para la identificación de posibles grupos de control, e información sobre las variables de resultado en el periodo pretratamiento.

- *Control sintético.* Es similar a la metodología de diferencias en diferencias, pero los controles se escogen por un algoritmo de predicción. Este selecciona la combinación de uno o más municipios —creando un control sintético— que repliquen de la mejor manera una parte del periodo pre-EAT. Posteriormente, el control sintético se deja *correr* en otra parte del periodo pretratamiento, para asegurarse de que mantiene la tendencia común. Finalmente, se usa como comparación para el periodo postratamiento.
- *Regresión discontinua de elecciones.* ¿Qué procesos facilitan la creación de un EAT? ¿Son más propensos municipios gobernados por el mismo partido, o por partidos aliados a formar un EAT? De ser cierto esto, se puede plantear una estrategia de regresión discontinua, utilizando elecciones de municipios donde por poco pierde un candidato de un mismo partido. Con ello, se compara con uno que gana, como una primera etapa implementada para estimar el efecto de la creación del EAT.
- *Regresión discontinua espacial.* Por último, se puede pensar que un buen grupo de control corresponde a municipios aledaños a los miembros de un EAT. Estos comparten características con los municipios vecinos, y por alguna razón —la cual es necesario identificar— no forman parte del proceso aludido. En ese contexto, se puede usar algún tipo de regresión discontinua espacial para comparar municipios justo en la frontera de un EAT. De tal modo, los que pertenecen son comparados con los que no. Así, se asegura la continuidad de otras características no afectadas por el EAT. Esta metodología se puede combinar con la de diferencias en diferencias.
- *Retos y limitaciones.* La validez estadística de estos estimadores solo se podría lograr mediante una muestra grande, o utilizando metodologías más avanzadas de inferencia como las que se utilizan en los controles sintéticos. A nivel individual, el método contrafactual es una forma de controlar por tendencias en el tiempo, con el fin de mejorar el cálculo de antes y después; sin embargo, eso no permitirá hacer inferencia estadística. Adicionalmente, esta metodología requiere información específica sobre las actividades que adelantan los EAT, y qué resultados intermedios y finales están asociadas a ellos. Por tanto, no siempre es viable tal procedimiento, pues con frecuencia no hay información de las variables en los periodos pretratamiento que permitan definir la validez del grupo de control.

Alternativa: costo-beneficio a nivel de proyecto o actividad

Dada la dificultad para encontrar grupos de control adecuados, así como los retos para obtener mediciones de los resultados finales de interés con los alcances necesarios, una alternativa es estimar los costos y beneficios parciales del EAT a nivel de proyecto. De hecho, aquello es lo que muchos estudios de la literatura internacional implementan al momento de evaluar asociaciones de municipios exclusivamente por medio de un servicio en particular. Lo anterior corresponde frecuentemente al manejo de residuos sólidos.

Asimismo, este proceso requiere primero el mapeo de actividades, o proyectos que se hayan venido desarrollando en el marco del EAT. En segundo lugar, se identifican los costos relacionados con estas actividades, y se estima un porcentaje atribuible a esa actividad, de los costos directos e indirectos de los EAT. Finalmente, se calculan los beneficios para los ciudadanos beneficiados, y se tratan de cuantificar de forma que sean comparables con los costos. Por ejemplo, se mide el impacto de un programa de productividad agrícola sobre aumentos en la productividad de sus beneficiarios, y eventualmente sobre los ingresos o la pobreza. En la siguiente sección, se exponen dos ejemplos de aplicación de esta metodología a proyectos o actividades desarrolladas por los EAT. Lo descrito persigue el fin de mostrar su valor agregado. Asimismo, en el capítulo de cada caso de estudio se presentan otros ejemplos.

Esta aproximación tiene la ventaja adicional de que hay proyectos comunes por medio de distintos EAT. Eso permite hacer comparaciones de interés entre los distintos tipos de esquemas. Por ejemplo, áreas metropolitanas, asociaciones de municipios y RAP, pueden todas desarrollar proyectos de transporte. Y eso permitiría a grandes rasgos comparar su costo-efectividad, por medio de los distintos mecanismos de asociatividad.

Sin embargo, mirar solo a nivel de proyectos tiene dos desventajas importantes ante una mirada agregada del EAT. A saber, i) la dificultad o imposibilidad de cuantificar beneficios de ciertos proyectos, como por ejemplo iniciativas de coordinación o planeación estratégica que pueden afectar muchos ámbitos de forma difusa; y ii) la dificultad en capturar *spillovers* —por ejemplo, aprendizajes entre municipios que puedan mejorar la gobernanza en áreas distintas al proyecto particular—, efectos indeseados o complementariedades con otros proyectos. Dichas limitaciones implican que esta metodología daría una foto parcial de los costos y beneficios del EAT.

En ese contexto, el anexo 1 presenta una lista de ámbitos de política en los que pueden actuar los EAT, sus posibles beneficios, y una clasificación de la facilidad de medición. Adicionalmente, se contextualizan las distintas actividades identificadas en los cuatro casos de estudio, con el fin de caracterizar las similitudes y diferencias entre sus acciones.

Aplicación piloto de la metodología a los casos de estudio

Una vez identificadas las diferentes opciones disponibles para aproximarse a una metodología costo-beneficio, se expone el procedimiento puesto en práctica para los cuatro casos de estudio, y algunas consideraciones relacionadas con este. De igual modo, aprovechando el levantamiento de datos que surge

en el proyecto, así como la diversidad de EAT y actividades abordados por los cuatro casos de estudio, se propone pilotear la metodología de estimación de costo-beneficio en estos cuatro casos. A partir de ello, será posible identificar los posibles retos y limitaciones dados al momento de implementar la metodología de forma más amplia.

Identificación de posibles contrafactuales

En este contexto, la base fundamental para estimar el impacto agregado del EAT sobre un conjunto de resultados de interés corresponde a la identificación de un posible contrafactual, o grupo de control. Con base en el análisis del proceso de creación de los EAT por medio de la investigación de los cuatro casos, se buscará identificar municipios o departamentos con características similares que puedan servir de contrafactual —una aproximación a un *grupo de control*— para tratar de estimar los impactos agregados de la creación del EAT sobre los resultados de interés.

En la medida de lo posible según la disponibilidad de datos, se buscará aplicar la metodología de evaluación de impacto por medio de los siguientes pasos.

- i. Entender el proceso de creación del EAT y las características de los municipios, para seleccionar un potencial grupo de control.
- ii. Definir resultados de interés, e identificar indicadores con los que se pueda medir que correspondan a los objetivos y las actividades o proyectos del EAT.
- iii. Comparar las tendencias de los municipios antes de la creación del EAT para probar tendencias paralelas antes de la creación del EAT; en ese sentido, una alternativa es escoger el grupo de control con la metodología de controles sintéticos que empareja las tendencias en un periodo pretratamiento.
- iv. Comparar los resultados de los indicadores de interés luego de la creación del EAT, para estimar el impacto del EAT con base en divergencias entre el grupo de control y los municipios que pertenecen al EAT.

Ejercicio de datos con los cuatro casos:

Un punto de partida para el análisis de los resultados de los casos corresponde a la comparación entre los municipios que hacen parte del EAT y aquellos que no se integran a él. Este ejercicio nos permite analizar qué tan distintos son los municipios que se autoseleccionan para participar en EAT de otros municipios en sus departamentos. Asimismo, deja ver la evolución de distintos indicadores luego de la creación del EAT, para tener una primera aproximación a lo que sería el impacto del EAT. Con tal propósito, se hizo uso de la información disponible a nivel municipal relacionada con algunas variables que pueden arrojar una imagen de las diferencias que hay entre estos municipios en algunos momentos del tiempo. En tal primer acercamiento, se empleará la información disponible en el Panel Municipal del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes, así como otras fuentes complementarias, como el Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

A su vez, las variables consideradas para el análisis abordan diferentes dimensiones a nivel municipal. Con el fin de capturar diferencias en resultados del desarrollo de los municipios, se consideran cuatro indicadores de resultados del bienestar poblacional y económico. Estos son la proporción de personas en los municipios con necesidades básicas insatisfechas (NBI); el valor agregado a la producción —Producto Interno Bruto— por habitante; los resultados promedio alcanzados en la Prueba Saber 11 —como indicador de la calidad de la educación— y la tasa de mortalidad infantil. Este último es un indicador de bienestar poblacional que refleja mejoras en varios servicios públicos, como la salud, la nutrición y la pobreza, lo cual es más difícil de afectar a corto plazo.

Asimismo, se evalúa la evolución de indicadores de resultados intermedios. A saber, la cobertura de aseo y de acueducto, y dos indicadores de desempeño municipal. En esas condiciones, las coberturas de servicios son resultados intermedios que pueden acabar afectadas de forma más directa por los EAT, mientras que tanto el desempeño fiscal como el municipal, reflejan las prácticas gubernamentales. Y a su vez, estas también pueden ser afectadas directamente por los aprendizajes de pertenecer al EAT. En ese sentido, es más probable que en el corto plazo los EAT afecten dichos resultados intermedios con relación a los de largo plazo.

De tal modo, la revisión de estas variables nos muestra una foto de la evolución de indicadores de los municipios asociados, a comparación de los municipios aledaños. Con ello, se busca observar si demuestran patrones distintos, y si algunos de esos cambios corresponden —o por lo menos están correlacionados— con actividades desarrolladas por la EAT. Si bien la descrita no es evidencia causal, esta nos sugeriría un beneficio potencial de la EAT sobre ciertos indicadores de interés.

Para el caso de la RAP-E, como aquella está conformada por un grupo de departamentos, pensar en una evaluación de impacto supone encontrar un grupo de control de departamentos similares que no estén asociados. Sin embargo, eso se dificulta por muchas razones, como el hecho de que la RAP-E incluye a la ciudad capital de Bogotá, lo cual dificulta su comparación con cualquier otro grupo de departamentos. Además, al ser pocos los departamentos en general, y al contar cada uno con sus propias particularidades, es difícil encontrar grupos de control comparables. Por eso, para el análisis a nivel de caso se utilizan unos indicadores a nivel departamental que dan una noción del desarrollo.

Limitaciones

Hay además algunas limitaciones que pueden identificarse en el análisis de información sobre los municipios. En primer lugar, la información estadística sobre los municipios no tiene un buen nivel de cobertura, principalmente porque el levantamiento de datos para la producción de estadísticas tiende a ejecutarse a nivel de área metropolitana o capitales de departamentos, como corresponde a la encuesta laboral o la encuesta de calidad de vida. De esa forma, las muestras no son representativas a nivel municipal. Lo anterior conduce a que no solo se cuente con poca información a nivel municipal, sino que también se parta de periodos temporales reducidos. A continuación, se listan las variables empleadas para la comparación entre los municipios o departamentos que conforman los EAT, y los que no. Asimismo, los años disponibles.

Tabla 1.

Variables del Indicador

Nivel	Variable	Disponibilidad
Municipal	Necesidades básicas insatisfechas	1995-1998-2000-2005-2011-2018
Municipal	Valor agregado municipal	2011-2017
Municipal	Tasa de mortalidad infantil promedio de los municipios	2005-2015
Municipal	Resultados de pruebas Saber 11 (promedio)	2000-2018
Municipal	Cobertura total de acueducto promedio	2010-2016
Municipal	Cobertura total de servicio de aseo promedio	2010-2016
Municipal	Indicador de desempeño integral promedio	2005-2017
Municipal	Indicador de desempeño fiscal promedio	2000-2017
Departamental	Índice de desarrollo humano	2010-2018
Departamental	PIB por habitante	2010-2018

Fuente: elaboración propia con base en el panel municipal del CEDE de la Universidad de los Andes

En primer lugar, se observa una limitación temporal la cual involucra el que para ciertos casos de EAT más antiguos solo se cuente con información de los municipios en el periodo posterior. Tal es el caso del AMCO, creada en los 80, así como se evidencia en casi todos los indicadores de Amunorca, creada en el 2001. A su vez, la situación es la inversa para las provincias de Antioquia. Lo descrito corresponde entonces a que se cuenta solamente con información previa a la creación de las PAP, creadas en su mayoría durante los últimos dos o cuatro años. En cambio, para la RAP-E se cuenta con información previa a su conformación (2014), y con datos que permiten seguirla en el tiempo. Sin embargo, como se expondrá a continuación, tal información no permite sacar conclusiones sobre el beneficio agregado de la asociatividad. Efectivamente, no es posible afirmar que las acciones del EAT impacten a todos los municipios de los departamentos, los cuales alcanzan a ser más de trescientos.

A continuación, se estudian las variables analizadas para los cuatro eat abordados. Sin embargo, es importante aclarar además que parte de esta observación

ha sido tomada por cada uno de los equipos investigadores para incluirla dentro del mismo trabajo, y complementar su estudio de caso.

Amunorca

En este análisis, se propone un análisis de diferentes variables relevantes para estudiar las diferencias en los municipios que componen el esquema y otros municipios. En cuanto corresponde al caso del esquema Amunorca, el cual fue creado en el 2001, hay información disponible para la mayoría de los indicadores, solo para el periodo posterior a su conformación. Lo anterior dificultará la posibilidad de afirmar que el esquema contribuye a los cambios en algunas variables, pues debe contemplarse la tendencia dada antes de su creación.

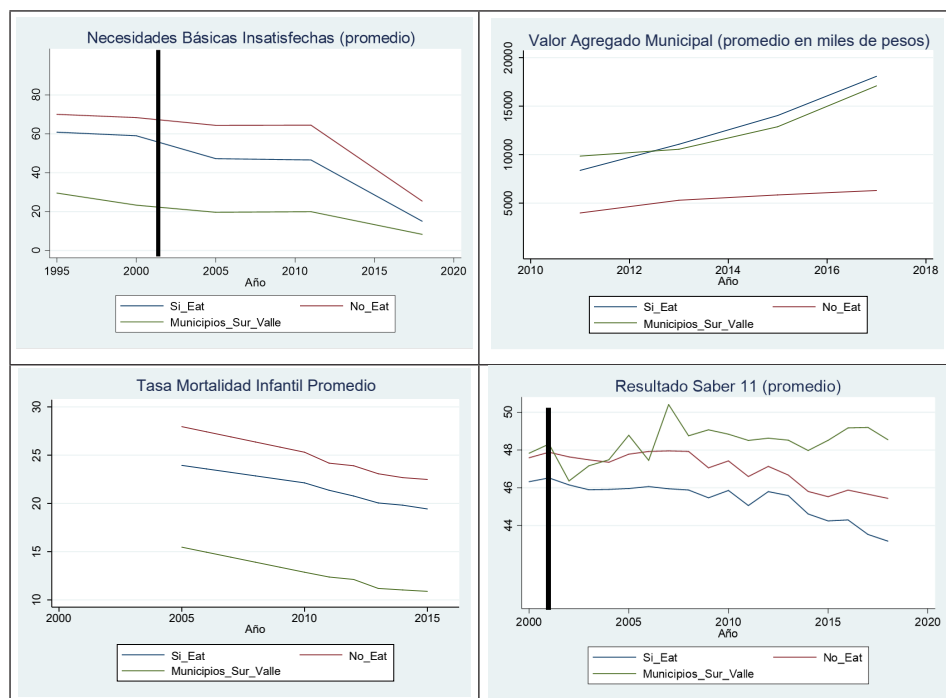
En términos de los municipios abarcados en el ejercicio, se presentan comparaciones entre los que conforman Amunorca y los demás municipios del Cauca, excluyendo a la capital del departamento, Popayán. Eso obedece a que tiene características que lo diferencian de los demás municipios. Asimismo, se contemplan también las variables para tres municipios del Valle del Cauca: Pradera, Candelaria y Florida. Lo descrito se da además al considerarlos junto a municipios con dinámicas económicas similares, y que comparten cercanía con Cali, así como a la región del norte del Cauca.

A su vez, el gráfico 1 muestra la comparación dada entre las unidades que se revisan en el tiempo, para los indicadores relacionados con el nivel de desarrollo. Asimismo, en términos del desarrollo social, la incidencia de las necesidades básicas insatisfechas ha sido menor para los municipios del esquema con respecto a los otros municipios del departamento, incluso antes de su conformación. Sin embargo, se evidencia una caída particular para los municipios del esquema al inicio del siglo, a comparación de los demás municipios, lo cual podría ser evidencia de algún tipo de impacto del EAT. Por otro lado, con respecto al desarrollo económico —medido a partir del valor agregado al PIB departamental que tienen los municipios—, se evidencia que los municipios asociados son más similares a los municipios del sur del Valle del Cauca. Además, se puede ver una tendencia de crecimiento mayor que las de los otros municipios del departamento del Cauca que no hacen parte del esquema. Asimismo, como se verá más adelante en el análisis, el esquema se ha adelantado en el tiempo

considerado para proyectos para el fortalecimiento productivo —como la asistencia alimentaria—. Con todo, no es posible afirmar que este comportamiento particular obedezca exclusivamente a la realización del proyecto, o incluso a la existencia del esquema, aunque podría sugerir algún tipo de impacto.

Gráfico 1.

Indicadores de desarrollo de largo plazo de los municipios del esquema, así como de otros municipios del departamento y municipios cercanos del Valle del Cauca



Fuente: elaboración propia con base en el panel municipal del CEDE de la Universidad de los Andes e información del indicador de importancia económica municipal del DANE

* Nota: 2001, el año de creación del esquema, se marca con una barra negra en el gráfico que corresponde.

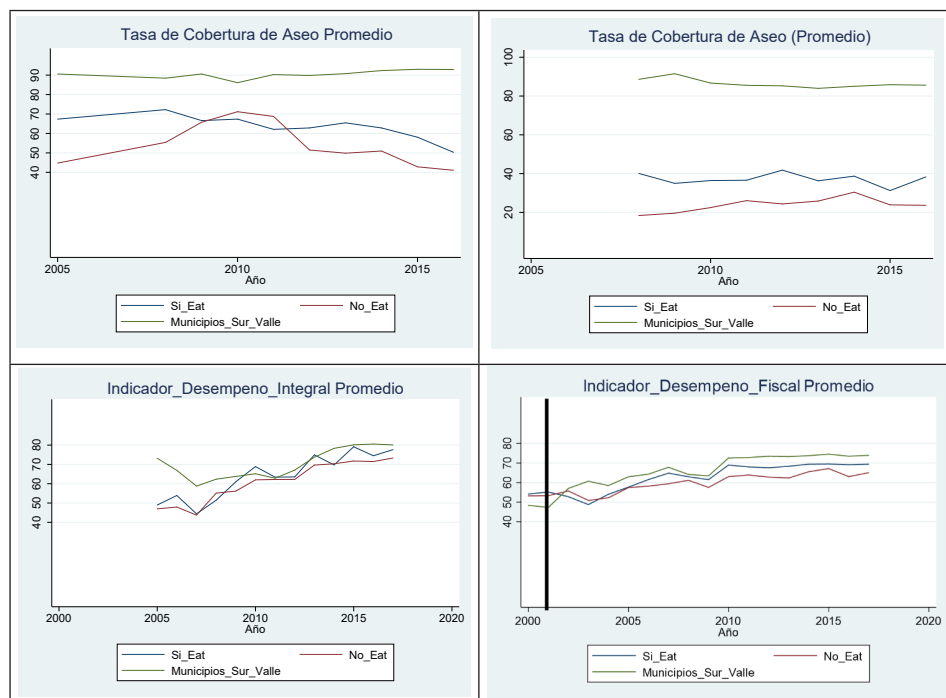
En segundo lugar, se observa que a pesar de evidenciar una diferencia en niveles entre las tasas de mortalidad infantil de los tres grupos, las tendencias de los municipios de Amunorca y los dos grupos de control se comportan de forma similar, con tendencias paralelas decrecientes. Según tal indicador, los municipios de Amunorca parecen seleccionarse positivamente; es decir, tienen tasas de mortalidad más bajas que los demás municipios. Aquello es importante al momento de comparar resultados de Amunorca con los demás municipios, ya que una comparación simple puede reflejar tal selección positiva, en lugar de los resultados de la EAT. Sin embargo, las tendencias de este indicador siguen siendo relativamente paralelas para los tres grupos de municipios durante todo el periodo, lo cual sugiere de forma muy preliminar que la creación del EAT no ha tenido un impacto diferenciado sobre aquel resultado final.

A su vez, en el caso de los resultados de la prueba Saber 11 —un indicador de la calidad de la educación en los municipios—, se encuentra un patrón distinto. En ese contexto, los municipios asociados son aquellos con un peor resultado en las pruebas Saber 11; diferencia que se mantiene a lo largo del tiempo. Sin embargo, las tendencias de los dos grupos de municipios del Cauca son relativamente paralelas. Aquello sugiere que i) pueden ser un buen grupo de control, porque por lo menos en materia de educación se mueven de forma similar; y que, ii) por lo menos en ese ámbito, no parece haber mejoras del EAT con relación a los demás municipios. Eso tiene sentido, dado que no hay muchos proyectos educativos del EAT.

Además, en términos de cobertura de servicios públicos, los municipios con y sin asociación muestran un comportamiento similar a lo largo de los años. Para el caso del aseo, la cobertura en los municipios AMCO es mayor que para los demás municipios del Cauca, pero menor que la de los municipios aledaños del Valle. En el caso de la cobertura de acueducto, los municipios de Amunorca comienzan con menor cobertura en 2005, y se observa un aumento importante en dicho aspecto hasta el 2010. Con todo, la tendencia se vuelve a rezagar un poco a finales del periodo, y es bastante menor al caso de los municipios del sur del Valle, que tienen tasas de cobertura más altas. En términos generales, estos comportamientos no se pueden asociar con acciones específicas del EAT. Lo anterior corresponde a que, si bien se tenía planeado un proyecto de acueducto para la región, el análisis cualitativo permitió concluir que dicho proyecto no pudo ser concluido por distintas razones, y por tanto no hay un beneficio de la asociatividad en ese ámbito.

Gráfico 2.

Indicadores intermedios de desempeño del esquema y otros municipios del departamento*



Fuente: elaboración propia con base en el panel municipal del CEDE de la Universidad de los Andes

* Nota: 2001, el año de creación del esquema, se marca con una barra negra en el gráfico que corresponde.

Finalmente, se observa el proceso en términos de desempeño municipal (gráfico 3). En efecto, mientras se remueve a Popayán de los municipios que no integran al EAT, se observa también que los tres grupos de municipios tienen una tendencia similar y conjunta en el tiempo. A pesar de que hay aumentos importantes en desempeño integral para los municipios de Amunorca, estos son similares a los aumentos de los municipios por fuera del EAT. Por consiguiente, no sería correcto atribuírselo a la creación del EAT. Asimismo, se demuestra la

importancia de tener grupos de control que permitan mirar la evolución de estos indicadores en ausencia del tratamiento.

¿Qué se puede concluir entonces de este análisis de datos? Se observan algunos movimientos relevantes en los indicadores de NBI, y en el valor agregado por departamento. En ese sentido, se contemplan mejoras del EAT con relación a ciertos grupos de control. Para ver si es posible atribuirle en ese sentido algunas de estas mejoras a la creación del EAT, será necesario indagar más a fondo sobre los mecanismos dados, y observar si se pueden ligar a acciones concretas de la EAT. Por ejemplo, en el caso del valor agregado, sería importante entender si este se deriva de los proyectos agrícolas que ha hecho avanzar el EAT; a ello se dedica la siguiente sección.

Asimismo, con respecto a los demás indicadores, no se observan grandes diferencias en la evolución de los que tienen datos. En ese sentido, hay cuatro posibles conclusiones: i) *hay cambios* en estos indicadores para periodos previos a nuestros datos, lo cual supondría el éxito de la EAT, pero que a partir de cierto punto no se estabilizan, y se logran capturar aquí; ii) *el grupo de control no es adecuado*, ya que no es posible comprobar las tendencias paralelas previas a la creación; iii) *simplemente no hay impacto* en estos indicadores de participar en el EAT; o iv) *no se cuenta con los indicadores apropiados* para medir el impacto, ya que la mayoría de logros del EAT son dados en temas de transporte y recaudo de la sobretasa de gasolina.

A su vez, estimar el beneficio del EAT mediante esta metodología supone ampliar el rango de indicadores y el panel de datos. De tal forma, se deberá lograr una mejor correspondencia entre las actividades del EAT y los indicadores de resultados. Asimismo, se deberán contemplar las tendencias paralelas dadas antes de la implementación del EAT.

Aplicación 1.

Metodología de análisis por proyectos

Proyecto de seguridad alimentaria: Amunorca

En el contexto abordado, este proyecto se enmarca en una acción la cual se logra concretar con el Ministerio de Agricultura para beneficiar a productores y habitantes de siete de los municipios de la Asociación: Buenos Aires, Caloto, Calono, Corinto, Padilla, Guachené y Suarez. Este proyecto tuvo el objetivo de “[a]unar esfuerzos administrativos, financieros y técnicos orientados a la preparación de terrenos, entrega de semillas e insumos orgánicos a 2774 beneficiarios del proyecto de seguridad alimentaria, ubicados en los municipios de Buenos Aires, Caloto, Calono, Corinto, Padilla, Guachené,

Suárez en el Norte del departamento del Cauca”. Su ejecución estuvo a cargo de la Asociación Hortofrutícola de Colombia (Asohofrucol). Esta consistió en la entrega de material vegetal y la preparación de lotes, impactando las líneas productivas de cultivos de aguacate, piña, mora, mango king, guayaba pera, naranja, mandarina, limón Tahití, caña de azúcar, yuca, maíz, arroz y plátano.

Costos:

Llevado a cabo como un convenio asociativo, el contrato exigió un aporte por parte de Amunorca de \$cop 3.172.455.520. Según se supone, el proyecto estuvo financiado por el Ministerio de Agricultura; sin embargo, no se cuenta con evidencia para afirmarlo. Por tanto, en este caso, los costos para los municipios asociados, o para el esquema en su totalidad, no serían más que sus costos administrativos, así como la dedicación del personal a la supervisión de su ejecución.

Beneficios:

Adentro de los beneficios teóricos de la asociatividad, se identifican aspectos relacionados con la habilidad para acceder a proyectos, lo cual no sería viable de forma individual. Asimismo, lo descrito en cuanto la acción colectiva genera más presión o visibilidad ante una autoridad como el Ministerio de Agricultura. Por tanto, bajo el supuesto de que los recursos fueron cubiertos por el Ministerio, podría argumentarse que el beneficio acarreado por hacer parte de la asociatividad, es mayor a comparación de su costo.

Con el fin de aproximarnos de una forma analítica a los beneficios del proyecto en el marco del esquema, se hizo un análisis de los cultivos a los que más material se aportó según el encargado del contrato, los cuales son relevantes para la economía de la región: arroz y caña panelera. Con tal propósito, se propone una comparación entre las hectáreas promedio cultivadas antes (2015), durante (2016-2017) y después (2018) de la ejecución del proyecto para los siete municipios intervenidos. De igual modo se procedió con los otros municipios de Amunorca que no participaron, y los demás municipios del departamento. Esta información se provee en la siguiente tabla:

Tabla 1.

Variación de área sembrada de cultivos intervenidos por el proyecto

	Año	Área Sembrada Arroz de Riego (hectáreas)	Variación %	Área Sembrada Caña Panelera (hectáreas)	Variación %
Otros municipios del Departamento	2015	425,4	-	491,48	-
	2016	541,2	27,2%	524,38	6,7%
	2017	868,3	60,4%	516,67	-1,5%
	2018	535,8	-38,3%	565,5	9,5%
Municipios intervenidos	2015	29,3	-	490,3	-
	2016	71,4	143,2%	424,3	-13,5%
	2017	262,7	268,2%	329,3	-22,4%
	2018	208,9	-20,5%	336	2,0%

Fuente: elaboración propia con base en datos del panel municipal del CEDE de la Universidad de los Andes

Aunque esta información no permite hacer una inferencia causal sobre el impacto del proyecto, los datos permiten evidenciar un efecto heterogéneo para los dos cultivos analizados, teniendo en cuenta distintos aspectos. Por un lado, el cultivo del arroz presentó un aumento de área sembrada mucho mayor para los municipios intervenidos en los años 2016 y 2017, con relación a los otros municipios del departamento. En tanto, el cultivo de caña panelera presentó una caída mayor durante los años analizados con relación al resto del departamento. Por tanto, al desconocer otros factores que pueden afectar la producción de estos cultivos en la región, es plausible que el proyecto podría haber tenido un impacto positivo en la producción de arroz. Asimismo, si se contara con información exacta para cada uno de los productores intervenidos sobre el cultivo antes y después del proyecto, se podría aproximar un valor monetario de los beneficios.

AMCO

Dado que este esquema corresponde a un área metropolitana, se adelanta primero un análisis que compara toda el área metropolitana con los otros municipios del departamento que no la conforman. Asimismo, una segunda versión excluye a Pereira —capital del departamento— y presenta unas características que lo diferencian de todos los municipios. Dicha segunda versión permite que nos aproximemos al impacto de la am sobre los municipios no núcleos⁷⁶.

De acuerdo con ese escenario, cabe señalar que AMCO fue creado en 1981. Aquello presenta un reto importante, y consiste en que no contamos con información de la evolución de los indicadores *antes* de la creación del EAT. En efecto, lo descrito nos impide comparar los municipios de control con los municipios tratados antes del tratamiento, para evaluar si son un buen contrafactual. Sin embargo, no esperamos que el impacto del EAT se dé de golpe el año de la creación, sino que se realice paulatinamente, a medida que la EAT emprende proyectos de inversión y distintas actividades.

En primer lugar, el gráfico 3 muestra la comparación dada entre las unidades revisadas en el tiempo para los indicadores relacionados con el nivel de desarrollo. Según lo expuesto, en términos del desarrollo social, la incidencia de las necesidades básicas insatisfechas ha sido bajo para los municipios pertenecientes al EAT a lo largo del tiempo, llegando a resultados del 10%

76. Es particularmente interesante ver el caso del municipio de Santa Rosa, dado por ejemplo que es un municipio el cual estuvo a punto de entrar al AMCO, pero nunca lo hizo por razones políticas. Eso hace que quizás el descrito sea un buen grupo de control para los dos municipios no-núcleos de Dosquebradas y La Virginia

hacia el 2018. Sin embargo, los municipios que no pertenecen al EAT presentan una incidencia más alta para todo el periodo considerado. Y, a partir del 2000, se evidencian tendencias sorprendentemente paralelas, a pesar de las diferenciase en niveles. Eso sugiere entonces que no ha habido mejoras del EAT con respecto a los demás municipios de Pereira. Por otro lado, con respecto al desarrollo económico, medido a partir del valor agregado al PIB departamental que tienen los municipios, se evidencian cambios interesantes a lo largo de la última década. A su vez, el valor agregado municipal de la EAT ha crecido a lo largo de la década a comparación de municipios que no pertenecen al EAT. Efectivamente, eso supone un cierre de las brechas de valor agregado entre los dos municipios del EAT, excluyendo a Pereira y los demás municipios del departamento.

En segundo lugar, se evidencian diferencias entre las tasas de mortalidad infantil de los tres grupos. Sin embargo, todas tienen tendencias relativamente paralelas y decrecientes. En tal caso, es importante destacar cómo los municipios que componen el EAT diferentes a la capital tienen una tasa de mortalidad infantil menor a la tasa promedio para el resto de los municipios. Con todo, esta no es tan baja como la de Pereira. En ese sentido, se observa una divergencia en las tendencias de dicha tasa alrededor del 2012, lo cual podría estar relacionado con actividades de la EAT. En ese escenario, sería necesario estudiar lo señalado con base en información específica de las acciones del caso particular.

A su vez, para el caso de los resultados en la prueba Saber 11 de los estudiantes de los municipios —que funciona como una aproximación para la medir la calidad de la educación y otras variables sociales—, se observan tendencias similares a lo largo del tiempo. En tal contexto, nuevamente los municipios asociados presentan un mejor resultado en términos de calidad; brecha que ha ido aumentando después del año 2010.

Necesidades Básicas Insatisfechas (promedio)

Año	Si_Eat	EAT_sin_capital	No_Eat
1995	15	25	50
2000	20	20	45
2005	15	18	45
2010	15	20	45
2015	10	10	35
2020	5	5	25

Valor Agregado Municipal (promedio en miles de pesos)

Año	Si_Eat	EAT_sin_capital	No_Eat
2010	10000	8000	11000
2012	10500	8500	10500
2014	11000	9000	10000
2016	12000	10000	10500
2018	13000	11000	11000

Tasa Mortalidad Infantil Promedio

Año	Si_Eat	EAT_sin_capital	No_Eat
2000	12.5	17.5	22.5
2005	12.5	15	20
2010	12	15	18
2015	10	12	17

Resultado Saber 11 (promedio)

Año	Si_Eat	EAT_sin_capital	No_Eat
2000	49.5	48.5	48.5
2005	49.5	49.5	48.5
2010	50.5	51.5	48.5
2015	51.5	51.5	48.5
2020	50.5	50.5	48.5

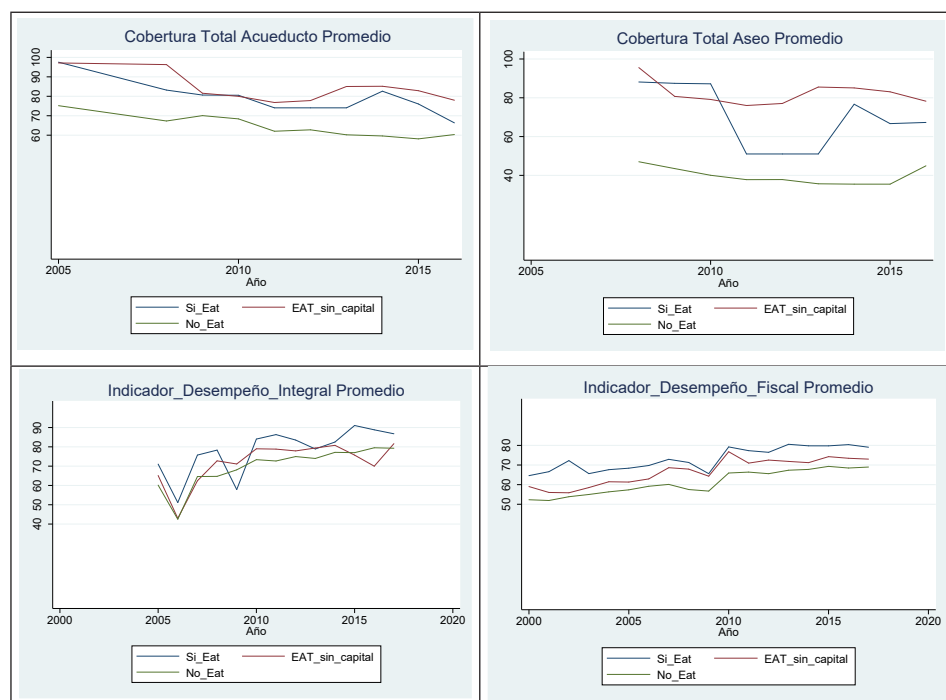
* Nota: No es posible marcar el año de creación del esquema (1981), dada su antigüedad.

321

choque en el 2010, que principalmente afecta a Pereira. Aquello obedece a que, excluyendo a Pereira, las diferencias en las tendencias de los demás municipios con y sin EAT se mantienen relativamente paralelas. En un grado muy leve, se ve apenas un ligero cierre de brechas, lo cual supone que los municipios no asociados mejoraron su cobertura con respecto a los del EAT. Sin embargo, el cambio descrito no es significativo.

Gráfico 4.

Indicadores intermedios de desempeño de los municipios del esquema y otros del departamento*



Fuente: elaboración propia con base en el panel municipal del CEDE de la Universidad de los Andes

* Nota: No es posible marcar el año de creación del esquema (1981), dada su antigüedad.

Finalmente, en términos de desempeño municipal, se observa que los indicadores tienen un comportamiento similar para los tres grupos a lo largo del tiempo (gráfico 4), a la vez que el desempeño del esquema como un todo es mayor al considerar la capital (Pereira). Además, en el caso de AMCO, tampoco parece haber evidencia clara de un impacto sostenido de la conformación del EAT. Aquello atañe por lo menos a la evolución de dichos indicadores en comparación de los demás municipios de Risaralda.

¿Qué se puede concluir de este análisis? A pesar de no tener evidencia de cómo evolucionaron estos indicadores antes de la creación del EAT, no se ven grandes divergencias entre los indicadores dados en los periodos con disponibilidad de datos. Eso implica cuatro posibles conclusiones: i) *hay cambios en estos indicadores* en periodos previos a nuestros datos, lo cual supondría el éxito de la EAT, pero que a partir de cierto punto no se estabilizan; ii) *el grupo de control no es un buen grupo de control*, ya que no podemos establecer tendencias paralelas antes; iii) *simplemente no hay impacto* en estos indicadores de participar en el EAT; o iv) *no tenemos los indicadores apropiados para medir el impacto*, ya que la mayoría de logros del EAT son dados en temas de transporte y recaudo de la sobretasa de gasolina.

En ese marco, estimar el beneficio del EAT mediante esta metodología amerita ampliar el rango de indicadores y el panel de datos. De tal forma, se busca lograr una mejor correspondencia entre las actividades del EAT y los indicadores de resultados. Asimismo, se busca contemplar tendencias paralelas antes de la implementación del EAT.

Aplicación 2.

Metodología de análisis por proyectos

Recaudo de la sobretasa a la gasolina: ANCO

En este marco, el ANCO contempla como una de sus actividades claves la gestión y el control de ingresos, junto con la sobretasa a la gasolina. Según eso, se llevan a cabo tareas de control de la calidad del combustible comercializado en los tres municipios, lo cual permite una gestión centralizada del cobro del impuesto a la sobretasa a la gasolina; impuesto que resulta en el otorgamiento de ingresos a los municipios. A su vez, la ventana temporal de este proyecto comienza con un convenio del año 1999. No obstante, se comenta que estas actividades empiezan a ser más consistentes desde el 2005.

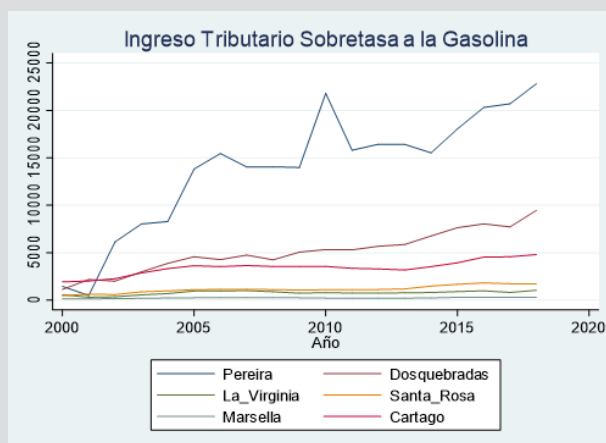
Costos:

La información presupuestal del esquema, o su presentación de rendición de cuentas, no informan el total de los costos para el funcionamiento del esquema de control y seguimiento al recaudo de la sobretasa a la gasolina. Sin embargo, puede asumirse que dicho costo está representado en los costos administrativos del personal y de las herramientas para llevar a cabo las actividades.

Beneficios:

A su vez, los beneficios teóricos de un proyecto conjunto relacionado con el recaudo del impuesto a la sobretasa y el control de la calidad del combustible, representarían un aumento en el recaudo del impuesto; particularmente, ante una situación en la que este esfuerzo es ejecutado por cada municipio por separado. De tal modo, lo anterior se organiza por la importancia del aprendizaje, así como la formación de capacidades que permiten optimizar procesos en la supervisión y el recaudo.

En tanto, la siguiente gráfica muestra el comportamiento de los ingresos tributarios por la sobretasa a la gasolina, del 2000 al 2018, para los tres municipios del EAT. Asimismo, para otros municipios cercanos a la capital —y por tanto al área metropolitana— que no hacen parte de tal esquema. En primer lugar, dicha gráfica permite evidenciar que los ingresos por este impuesto han sido crecientes para la ciudad de Pereira y el municipio de Dosquebradas. Sin embargo, este ha sido estático para los demás municipios analizados. En ese sentido, un indicio más relevante se identifica al analizar el proceso a partir del año 2005, cuando se supone que comienzan las labores específicas del EAT en esa materia. En tanto, se observa que el ingreso tributario de la sobretasa a la gasolina empieza a aumentar en el municipio de Dosquebradas, hasta llegar a doblarse en el año 2018. Asimismo, al compararlo con un municipio de población y dimensiones similares —el cual no pertenece al EAT como Cartago—, se observa que este no tuvo ningún cambio relevante con relación al ingreso por la sobretasa.



Fuente: elaboración propia con base en datos del panel municipal del CEDE de la Universidad de los Andes

Es importante destacar además que no se puede afirmar en el caso de Dosquebradas que tal cambio en los ingresos tributarios de la sobretasa a la gasolina se deba exclusivamente al hecho de pertenecer al esquema. Sin embargo, aquello permite evidenciar una tendencia particular, en el marco de una acción concreta del caso; coyuntura sobre la cual se sigue haciendo publicidad en términos de los impactos sobre el recaudo y los ingresos de los municipios.

PAP: Cartama

En el caso de análisis de las Provincias Administrativas y de Planificación de Antioquia, se procede con un análisis comparativo entre el PAP del análisis del caso de estudio (Cartama), otros municipios que componen un PAP en el departamento⁷⁷, y los municipios que no componen ningún PAP. Nuevamente, en el análisis se excluye a la ciudad de Medellín, dadas las diferencias en términos de población y de desempeño general.

En tal escenario, es importante comentar que si bien las PAP se conformaron durante el periodo del 2016 al 2018, el análisis descriptivo permitirá acercarse a las diferencias dadas entre los municipios con antelación a este cambio de asociación. Asimismo, dada la limitación de información, no es posible conocer la dinámica correspondiente a las variables en años posteriores a la creación de las PAP. Por tanto, este análisis se ve como un estudio de viabilidad de la estrategia empírica de diferencias en diferencias, al comprobar tendencias paralelas previas a la creación de las PAP. De tal modo, para ejecutar la evaluación de impacto, será fundamental identificar indicadores que puedan ser afectados por las actividades de las PAP, y hacerles seguimiento a dichos indicadores a futuro.

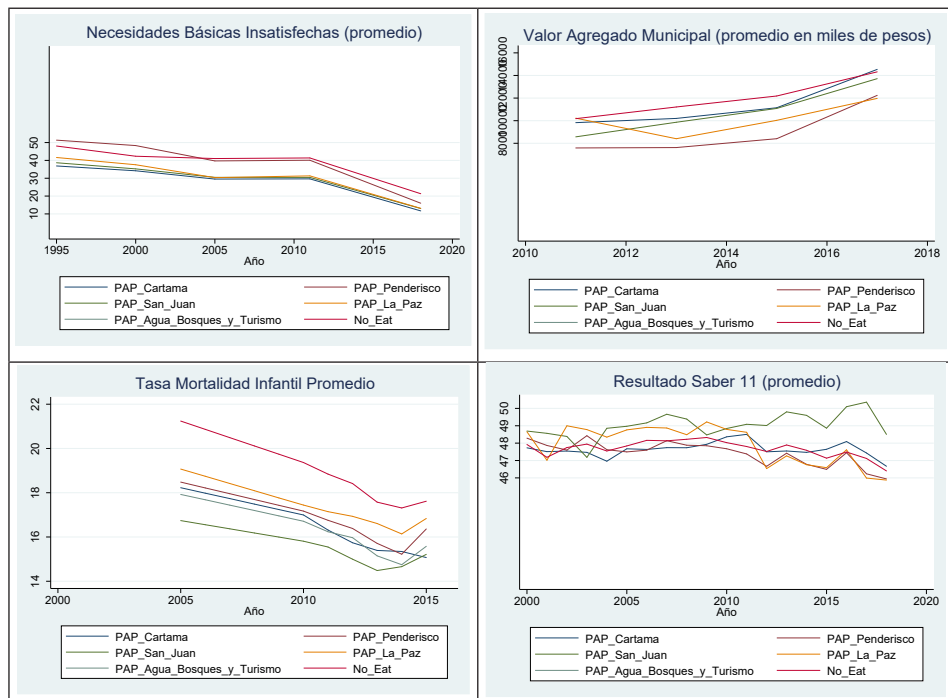
De igual modo, al mirar los indicadores relacionados con las dimensiones de desarrollo para las diferentes PAP (gráfico 5), se evidencia que todas han tenido una disminución a lo largo del tiempo, según la proporción de personas con necesidades básicas insatisfechas. En efecto, las tendencias resultan paralelas. Asimismo, entre el PAP del caso, Cartama y los demás, no se evidencia ninguna diferencia importante en los niveles. Además, ante las dimensiones de desarrollo económico, se obtiene el mismo resultado: una tendencia similar creciente entre los diferentes PAP y municipios. En efecto, lo expuesto tiene niveles de valor agregado promedio menores a los del resto

77. Se incluyen las PAP de Penderisco y Sinifaná, San Juan, La Paz y Agua, Bosques y Turismo.

de municipios del departamento, con lo que se excluye a Medellín. A su vez, las tendencias son relativamente paralelas, excluyendo quizá la PAP La Paz, que muestra un patrón distinto.

Gráfico 5.

Indicadores de desarrollo de largo plazo de los municipios de las PAP de Antioquia y los municipios que no hacen parte de ninguno



Fuente: elaboración propia con base en el panel municipal del CEDE de la Universidad de los Andes e información de indicador de importancia económica municipal del DANE

*Nota: El año de creación del esquema se ubicaría en el periodo del 2018, no presente para todas las gráficas.

En segundo lugar, ante la situación de salud, todas las unidades de análisis presentan un comportamiento similar en la tasa de mortalidad infantil. Sin embargo, hay diferencias notorias en cuanto atañe a los niveles absolutos de las tasas, tanto entre las distintas PAP, como entre estas y los municipios que no hacen parte de ninguna PAP —los cuales presentan tasas más altas, así que se evidencia una selección positiva al pertenecer a una PAP—. Asimismo, en términos de cobertura de servicios, no se encuentra una diferencia gráfica entre los diferentes esquemas y los demás municipios del departamento.

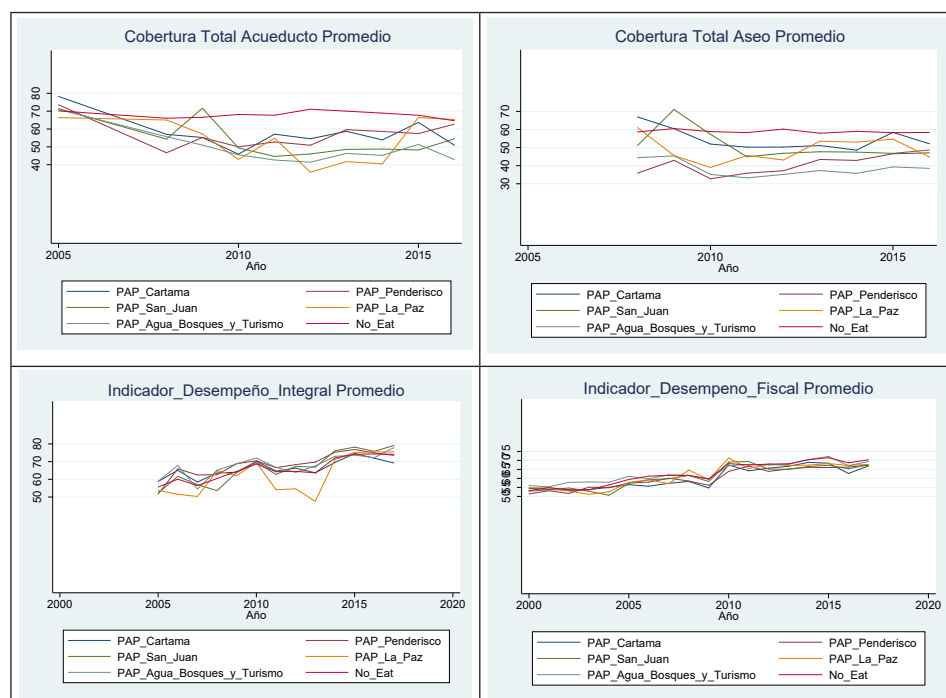
En tanto, para el caso de la calidad de la educación —aproximada a partir del resultado promedio de la prueba Saber 11—, se evidencia un comportamiento similar para los PAP y los demás municipios del departamento. Sin embargo, las tendencias no son del todo paralelas; especialmente, el crecimiento en el puntaje promedio del PAP de San Juan.

Finalmente, en términos del desempeño integral y fiscal de los municipios, las siguientes gráficas evidencian que los municipios de los diferentes esquemas asociativos del departamento tuvieron una calificación similar en el desempeño dado hasta el año 2017. Con todo, estos muestran una leve diferencia negativa para el PAP de La Paz en los primeros años de la segunda década de los años 2000.

A su vez, las tendencias paralelas con respecto a las demás PAP y a los municipios que no pertenecen a ninguna EAT sugieren que estos posibles grupos de control pueden ser útiles para medir el impacto de la PAP Cartama. En efecto, a pesar de que las otras PAP se conformaron, el acompañamiento de Proantioquia a la PAP Cartama hace que esta sea la más avanzada en términos de implementación del EAT. Mientras tanto, otras PAP están conformadas en el papel, pero no se han implementado los mecanismos de cooperación de facto. Por tanto, esta diferencia temporal podría servir para usar estas PAP como grupo de control, ya que tienen la voluntad de asociarse —eliminando un poco el sesgo de selección—, pero la asociatividad no ha sido efectiva hasta la fecha.

Gráfico 6.

Indicadores intermedios de desempeño de los municipios de las PAP de Antioquia y los municipios que no hacen parte de ninguno*



Fuente: elaboración propia con base en datos del panel municipal del CEDE de la Universidad de los Andes

* Nota: El año de creación del esquema se ubicaría en el periodo del 2018, no presente para todas las gráficas.

RAP-E

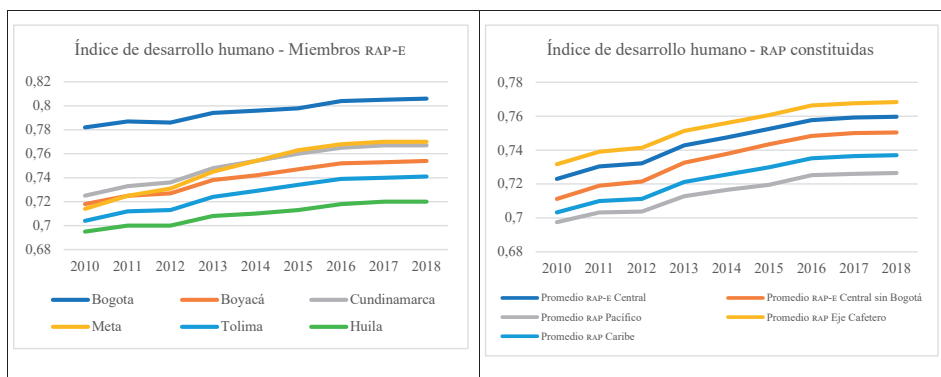
Dada las dificultades metodológicas que hubo para encontrar un grupo de control en un esquema tan amplio, se propone un simple ejercicio comparativo entre los departamentos de la RAP-E Central y otras RAP del país ya constituidas (Pacífico, Eje Cafetero y Caribe). Dicho análisis se hace en dos dimensiones que reflejan características sociales y económicas de las regiones: el desarrollo humano, y el valor de la economía por habitante. Teniendo en cuenta que la

RAP-E Central se establece en septiembre de 2014, se propone evaluar entonces un periodo del 2010 al 2018 que abarque periodos fijados antes y después de su creación. Un punto de comparación valioso en ese sentido puede ser la RAP-Caribe, pues a pesar de esfuerzos importantes por crearla, todavía se encuentra en el proceso de creación. Sin embargo, aquello depende de que su evolución en materia de indicadores sea similar a la de los departamentos de la RAP-E.

A su vez, el gráfico 7 muestra la evolución del índice de desarrollo humano departamental para los miembros de la RAP-Central. Asimismo, del valor promedio para las diferentes RAP. De tal modo, este indicador evalúa el estado de tres dimensiones sociales relevantes para caracterizar el bienestar: la salud —medido como la expectativa de vida—, la educación —escolaridad— y el nivel de vida —ingreso laboral de los hogares—. En efecto, se evidencia en términos de desarrollo humano, el liderazgo de la capital del país; sin embargo, dicho liderazgo no se mantiene, ni está cerca para los otros departamentos de la RAP. En otras palabras, la RAP presenta una dispersión entre sus miembros en términos de desarrollo humano. Asimismo, ante las diferencias observadas en el valor del promedio del idh para las diferentes RAP, se observa que el RAP del Eje Cafetero tiene un mayor promedio que los otros esquemas. Pero no todos tienen una tendencia similar a lo largo del tiempo.

Gráfico 7.

Índice de desarrollo humano departamental (2013-2018)

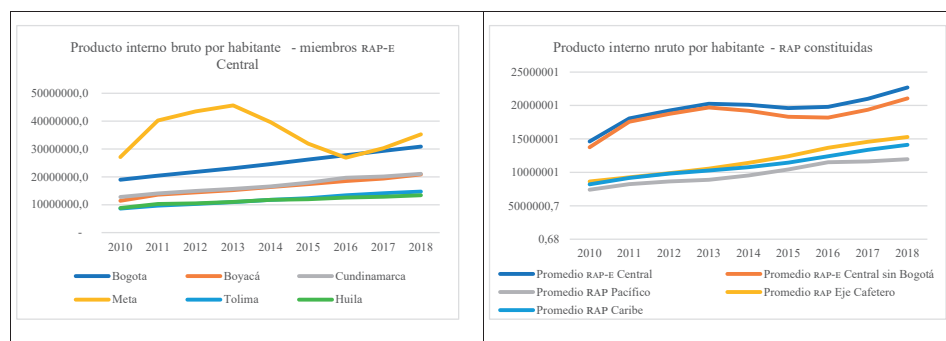


Fuente: elaboración propia con base en información de Global Data Lab

En segundo lugar, de acuerdo con los términos de desarrollo económico por habitante, el siguiente gráfico (gráfico 8) muestra el comportamiento del producto interno bruto (PIB) por habitante a nivel departamental para los miembros asociados y las cuatro RAP en análisis. Dicha medida permite capturar entonces el tamaño de la producción y de la economía con la que cuenta una unidad productiva, dado su capital humano. Efectivamente, este permite ver para el análisis, la disparidad que caracteriza la RAP Central. Dicha disparidad no se presenta entonces en las otras regiones, las cuales tienen departamentos con PIB PER cápita más cercanos entre ellos en el tiempo. Asimismo, ante las diferencias entre RAP, se observa que el promedio de PIB por habitante para la RAP-Central es hasta tres veces el valor de las otras regiones. Aquello evidencia así la importancia económica de la región en el país.

Gráfico 8.

Producto interno bruto departamental por habitante del 2010 al 2018



Fuente: elaboración propia con base en información del DANE

En tanto, la revisión de estas variables nos muestra una foto de la evolución de indicadores departamentales asociados comparados con departamentos de otras regiones. En un escenario ideal, aquello permitiría demostrar patrones distintos, y si algunos de estos cambios corresponden —o por lo menos están correlacionados— con actividades desarrolladas por la EAT. Sin embargo, los comportamientos de estas variables a nivel

departamental tienen tendencias y sendas marcadas por varios fenómenos. Además, no resulta fácil aislar el efecto o el impacto de un esquema asociativo organizado sobre estas variables de resultado.

Por tanto, el siguiente enfoque intenta aproximarse al análisis de los beneficios y costos asociados con actividades específicas de la RAP-E. Lo descrito se da entonces con el fin de aproximarse —al menos de forma conceptual, dada la ausencia de información de resultados— a estas categorías.

Índice de asociatividad

Se propone entonces un índice sencillo con el objetivo de medir el nivel de asociatividad de distintos esquemas asociativos territoriales. De tal forma, se busca comparar el nivel efectivo de cooperación entre distintas entidades, independientemente de la forma de la asociatividad.

En ese sentido, el objetivo del índice es capturar la *intensidad* de cooperación efectiva dada por el EAT. Efectivamente, aquello obedece a que en la práctica hay asociaciones formales de municipios cuyo vínculo existe exclusivamente en el papel. Mientras tanto, hay otras que efectivamente planean y ejecutan proyectos de economías de escala; generan interaprendizajes de mejores prácticas, y resuelven problemas de externalidades positivas o negativas. A su vez, el propósito del índice es por tanto distinguir entre estos distintos niveles de asociatividad efectiva, a la vez que se trata de capturar el nivel de actividades, cooperación y compromiso de las distintas entidades territoriales que cuentan con el esquema. Es importante aclarar además que el índice no incorpora en sí mismo medidas de impacto, porque aquel es un resultado de la asociatividad, y no una medición de esta. En ese sentido, la excepción corresponde a medidas de percepción de beneficiarios, que más allá del solo impacto, buscan capturar la visibilidad y acogida del EAT ante la ciudadanía. De acuerdo con ello, la idea es utilizar el nivel de asociatividad como variable explicativa del éxito de un esquema, y eso es imposible si el índice contiene los mismos resultados.

Variables

Se propone un primer levantamiento de información sobre estas variables para los casos, con base en la información obtenida en la encuesta. A continuación, la tabla presenta una descripción de las variables/indicadores que compondrían cada una de las dimensiones del índice. Asimismo, se muestra una breve descripción de cada intuición, y una aproximación a la forma de calcularla.

Dimensión	Componente/variable	Intuición	Forma de medición
Duración	Años continuos en operación	Una mayor duración del EAT puede estar asociada con una mayor intensidad de la colaboración.	Número de años en operación
Proyectos	Número de proyectos desarrollados (aprobados o completados)	Una mayor realización de proyectos refleja una mayor intensidad de la colaboración.	Número total de proyectos
	Diversidad del ámbito de política de los proyectos	Una mayor diversidad del ámbito de política de los proyectos puede representar un mayor alcance en términos de las acciones e impactos.	Número de ámbitos de política en los que se manifiesta desarrollar los proyectos / número total de ámbitos
Proyectos	Gasto de inversión como porcentaje del gasto total	Un mayor gasto de inversión sobre el gasto total podría ir asociado a una mayor realización de iniciativas específicas.	Cantidad de gasto de inversión en 2019 / cantidad de gasto total en 2019
Compromiso	Financiación del esquema, principalmente por aportes de los entes asociados	Una mayor financiación de EAT por los asociados representa un mayor compromiso de los miembros con el EAT.	Porcentaje de la financiación según los aportes de los asociados a la financiación total
	Participación de los miembros en igual medida	Una participación de los miembros en igual medida daría una idea de la equidad de los esfuerzos.	Valoración en pregunta de tipo Likert: en los proyectos del EAT participan todos los miembros en igual medida.

Dimensión	Componente/variable	Intuición	Forma de medición
Beneficiarios	Percepción de los beneficios con relación a diferentes aspectos ⁷⁸	La percepción de un mayor número aspectos con beneficios, así como de grupos beneficiados, podría indicar un mayor conocimiento y una mayor acogida del EAT por parte de la ciudadanía.	(Número de aspectos en los que se califica como “mucho” el beneficio*0,66) + (Número de aspectos en los que se califica como “algo” el beneficio*0,33) / (Número de aspectos totales)
	Percepción de grupos beneficiados		Número de grupos que se identifican como beneficiarios (“Sí se han beneficiado”) / Número de total de grupos considerados

Fuente: elaboración propia

Datos

Los datos empleados para el cálculo del índice provienen de la encuesta aplicada a diferentes municipios del país en el marco del estudio. En términos de respuesta, se contó con cuarenta respuestas de esquemas. Sin embargo, dada la limitación de que no todos los esquemas completaran o contaran con la información solicitada en detalle, se contempla una muestra final de veintiséis esquemas para los que es posible calcular las cuatro dimensiones, aún con ausencia de parte de los componentes. Asimismo, es importante anotar que la información de esta encuesta es de carácter perceptual; por tanto, esta refleja

78. En la encuesta se pide valorar de 1 a 3 qué tanto contribuyen las acciones del EAT a los siguientes aspectos: i) facilitar el acceso a recursos para proyectos conjuntos; ii) aprovechar las capacidades técnicas de algunos miembros para el desarrollo de los otros; iii) llevar a cabo proyectos económicos; iv) llevar a cabo proyectos sociales; v) planificar el desarrollo del territorio; vi) fortalecer las capacidades administrativas y de gestión de algunos miembros; vii) ahorrar costos en la realización de proyectos conjuntos; viii) facilitar las relaciones con el Gobierno nacional; ix) facilitar las relaciones con otras entidades y autoridades públicas; x) facilitar las relaciones con la sociedad civil; y xi) facilitar las relaciones con el sector privado.

de forma subjetiva cómo cada caso valora diferentes aspectos, sin capturar de forma objetiva el desarrollo real dado en cada aspecto.

Metodología

La metodología empleada —la cual se usa en otros índices, como el índice de desarrollo humano— se reduce a calcular un índice por cada uno de los componentes a partir de la siguiente fórmula de normalización

$$\text{Valor componente}(x)_{\text{normalizado}} = \frac{\text{Valor}(x) - \text{mín. (componente)}}{\text{máx. (Componente)} - \text{mín. (componente)}}$$

Esto permite que los valores de cada componente de las dimensiones consideren los presentados por los esquemas de la muestra en su totalidad.

Asimismo, el puntaje para cada dimensión se calcula como el promedio de los diferentes componentes —para los que tienen más de un componente—, y el valor del índice de asociatividad se construye como el promedio de las demás dimensiones, en un marco en el que se asume el mismo peso para cada una.

Resultados

La siguiente tabla muestra los resultados por dimensiones, y el resultado del cálculo del índice de asociatividad para los veintiséis esquemas analizados. En ese escenario, el resultado se ordena de mayor a menor: columna de posición. A su vez, es importante aclarar que este índice y la posición no evidencian ninguna evaluación del resultado o efectividad de los esquemas. Por el contrario, busca ubicar de forma comparativa cómo se encuentra cada esquema con respecto a cada dimensión.

Nombre del esquema asociativo territorial (EAT):	Tipo de EAT	Región a la que pertenece el EAT	Duración	Puntaje de dimensión de proyectos	Puntaje de dimensión de compromiso equitativo	Puntaje de dimensión de percepción de beneficiarios	Índice de asociatividad	Puesto
Área Metropolitana del Valle de Aburrá	Área metropolitana	Eje Cafetero y Antioquia	100,0	50,0	69,5	93,2	78,2	1
Asocentro - Asociación de Municipios de Sabana Centro	Asociación de municipios		74,4	60,9	72,5	75,0	70,7	2
Asociación de Municipios del Catatumbo - Provincia de Ocaña y Sur del Cesar	Asociación de municipios	Santanderes	66,7	43,0	82,5	85,5	69,4	3
Área Metropolitana de Valledupar	Área metropolitana	Región Caribe	43,6	69,5	77,5	75,5	66,5	4
Asociación de Municipios Solidarios y Sostenibles	Asociación de municipios	Región Caribe	25,6	86,4	55,0	97,7	66,2	5
Área Metropolitana Centro Occidente	Área metropolitana	Eje Cafetero y Antioquia	97,4	74,1	42,5	50,5	66,1	6
Región Administrativa y de Planificación Especial (RAP-E) Región Central	RAP-E	Región Central	12,8	57,5	87,0	90,9	62,0	7
Región de Planificación y de Gestión del Norte del Cauca - Amunorca	Región de planeación y gestión (RPG)	Región Pacífico	46,2	23,2	87,5	90,0	61,7	8
Área Metropolitana de Cúcuta	Área metropolitana	Santanderes	71,8	52,2	50,7	59,5	58,6	9
RPG pccc: Región de Planeación y Gestión del Paisaje Cultural Cafetero de Colombia	Región de planeación y gestión (RPG)	Eje Cafetero y Antioquia	7,7	63,3	70,9	88,6	57,6	10
Área Metropolitana de Bucaramanga	Área metropolitana	Santanderes	97,4	66,8	14,2	50,5	57,2	11

Nombre del esquema asociativo territorial (EAT):	Tipo de EAT	Región a la que pertenece el EAT	Duración	Puntaje de dimensión de proyectos	Puntaje de dimensión de compromiso equitativo	Puntaje de dimensión de percepción de beneficiarios	Índice de asociatividad	Puesto
Asociación Supra-departamental de Municipios de la Región del Alto Patía - Asopatía	Asociación de municipios	Región Pacífico	61,5	43,6	22,5	100,0	56,9	12
Asociación de Municipios del Departamento de Córdoba - Amucordoba	Asociación de municipios	Región Caribe	28,2	68,2	75,0	51,4	55,7	13
Asociación Colombiana de Ciudades Capitales	Asociación de municipios	Región Central	17,9	14,2	100,0	69,5	50,4	14
Asociación de Municipios de la Provincia de Vélez y Territorios Nacionales - Asprovel	Asociación de municipios	Santanderes	17,9	29,7	100,0	52,7	50,1	15
Federación de Municipios del Litoral Pacífico Colombiano	Asociación de municipios	Región Pacífico	53,8	32,3	42,5	69,5	49,5	16
Asociación de Municipios del Pacífico Sur - Asompas	Asociación de municipios	Región Pacífico	53,8	24,7	37,5	65,0	45,3	17
Región de Planeación y Gestión del Centro del Valle - RPG Cenvalle	Región de planeación y gestión (RPG)	Región Pacífico	5,1	0,0	100,0	72,7	44,5	18
Región Administrativa y de Planificación del Pacífico - RAP Pacífico	Asociación de departamentos	Región Pacífico	7,7	3,3	83,5	81,8	44,1	19
Asociación de Municipios de la Subregión Centro Sur del Departamento de Caldas	Asociación de municipios	Eje Cafetero y Antioquia	5,1	6,5	100,0	61,8	43,4	20

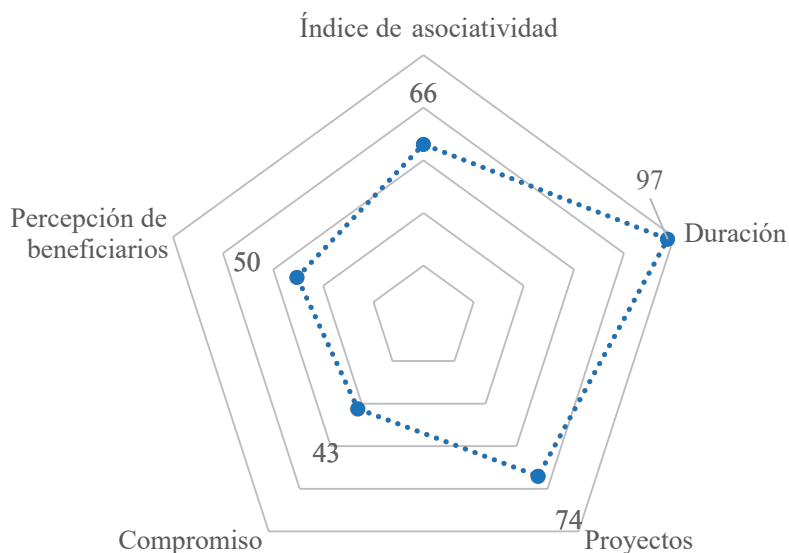
Nombre del esquema asociativo territorial (EAT):	Tipo de EAT	Región a la que pertenece el EAT	Duración	Puntaje de dimensión de proyectos	Puntaje de dimensión de compromiso equitativo	Puntaje de dimensión de percepción de beneficiarios	Índice de asociatividad	Puesto
Región Administrativa y de Planificación - RAP Pacífico	Asociación de departamentos	Región Pacífico	7,7	2,2	71,0	88,6	42,4	21
Provincia Administrativa y de Planificación PAP - Del Agua, Bosques y el Turismo	Provincia administrativa y de planificación (PAP)	Eje Cafetero y Antioquia	2,6	6,5	65,0	73,2	36,8	22
Región de Planeación y Gestión para el Desarrollo Territorial Municipal - RPG Paramillo	Región de planeación y gestión (RPG)	Región Caribe	0,0	6,5	47,5	93,2	36,8	23
Provincia Administrativa y de Planificación PAP - de La Paz en el departamento de Antioquia	Provincia administrativa y de planificación (PAP)	Eje Cafetero y Antioquia	2,6	53,3	15,0	65,5	34,1	24
Asociación de Municipios del Parque Nacional Natural Tatama Amitatama	Asociación de municipios	Eje Cafetero y Antioquia	20,5	21,2	10,0	65,0	29,2	25
Provincia Metropolitana	Provincia administrativa y de planificación (PAP)	Santanderes	0,0	0,0	100,0	0,0	25,0	26

Fuente: elaboración propia

Adicionalmente, en el contenido de cada uno de los casos, se incluye un pequeño análisis particular para cada uno, lo cual explica las razones de los puntajes, e incluye una ilustración que muestra cómo se distribuyen los puntajes por dimensión. A continuación, se muestra una de las ilustraciones, la cual hace parte del capítulo del caso de AMCO —que se encuentra en la posición 6 de la anterior tabla—.

Gráfico 9.

Índice de asociatividad y dimensiones - AMCO



Fuente: elaboración propia con base en la encuesta realizada a los esquemas asociativos

* Nota: El total de respuestas que se utilizan corresponde a veintiséis.

Conclusiones y recomendaciones

- El desarrollo de un análisis costo-beneficio aplicable a los EAT supone reconocer algunos elementos metodológicos que dificultan y limitan el alcance de este tipo de análisis. En particular, el gran espectro de actividades en los que participa, y el alcance dado en términos de beneficios que puede tener, presenta un reto a la hora de cuantificar los beneficios.
- Esta dificultad se evidencia en las propuestas cuantitativas disponibles en la literatura consultada, de modo que se encuentra un uso generalizado de análisis del efecto de la asociatividad sobre algún tipo particular de variable, como los costos de provisión de servicios, o la disminución del gasto municipal.

- Es posible aplicar una metodología costo-beneficio bajo ciertas condiciones: considerar evaluaciones de impacto más generalizadas para ver los efectos agregados de los EAT, o revisar proyectos/actividades específicas en las que pueden cuantificarse y monetizarse los costos —en términos de insumos y actividades— y los beneficios —en términos de productos y resultados—.
- En este capítulo se analizan diferentes variables para los municipios asociados y otros municipios similares —a modo de contrafactual—, con el fin de ver diferencias en el tiempo, y cómo estas diferencias pueden estar asociadas o no con acciones específicas de los EAT. Sin embargo, se concluye que aún se requiere contar con información más detallada sobre el alcance de las actividades que desarrollan los esquemas, así como de la población o las unidades que se ven beneficiadas.
- Asimismo, con el fin de aproximarse a una comparación entre esquemas asociativos, se propone la metodología de un índice de asociatividad, con base en información recolectada en el marco del estudio. Lo descrito arroja entonces algunos indicadores sobre la percepción de los esquemas asociativos de algunas dimensiones que pueden ser relevantes para definir la intensidad o profundidad de la asociación.
- Un primer paso a futuro para contar con insumos para llevar a cabo una metodología de costo-beneficio, supone asumir un marco de monitoreo y evaluación para las diferentes acciones de los EAT. En ese contexto, se enmarcan y definen las acciones hacia aspectos variables y medibles. Tal marco de monitoreo debe basarse en que los diferentes EAT reporten las actividades que ejecutan, considerando los diferentes insumos, las actividades desarrolladas, los productos y los resultados.

Referencias

- Aldag, A., Warner, M., & Bel, G. (2020). It depends on what you share: the elusive cost savings from service sharing. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 30(2), 275-289.
- Bel, G., Fageda, X., & Mur, M. (2013). Why do municipalities cooperate to provide local public services? An empirical analysis. *Local Government Studies*, 39(3), 435-454.
- Bel, G., & Sebő, M. (2019). Does inter-municipal cooperation really reduce delivery costs? An empirical evaluation of the role of scale economies, transaction

- costs, and governance arrangements. *Urban Affairs Review*, 57(1). <https://doi.org/10.1177/1078087419839492>
- Ferraresi, M., Migali, G., & Rizzo, L. (2018). Does intermunicipal cooperation promote efficiency gains? Evidence from Italian municipal unions. *Journal of Regional Science*, 58(5), 1017-1044.
- Frère, Q., Leprince, M., & Paty, S. (2014). The impact of intermunicipal cooperation on local public spending. *Urban Studies*, 51(8), 1741-1760.
- Han, S. (2017). Social capital and interlocal service collaboration in US counties. *Regional Studies*, 51(5), 674-687.
- Hawkins, C. (2017). Political incentives and transaction costs of collaboration among us cities for economic development. *Local Government Studies*, 43(5), 752-775.
- Jung, C., & Jeong, S. (2013). Effects of service characteristics on interlocal cooperation in us cities: A pooled regression analysis. *International Journal of Public Administration*, 36(5), 367-380.
- Klok, P., Denters, B., Boogers, M., & Sanders, M. (2018). Intermunicipal Cooperation in the Netherlands: The Costs and the Effectiveness of Polycentric Regional Governance. *Public administration review*, 78(4), 527-536.
- Tricaud, C. (2019). *Better Alone? Evidence on the Costs of Intermunicipal Cooperation*.

Anexos

Anexo 1.

La división conceptual entre costos y beneficios que muestra la teoría de la cadena de valor puede cruzarse con una categorización general de las áreas de actividades, las cuales pueden desarrollarse en el marco de un EAT, para dar una idea de la viabilidad para cuantificar sus costos y beneficios. A continuación (tabla 1), se presenta una lista de las actividades que se definieron entre los investigadores, y la retroalimentación de los expertos del Banco Mundial. Asimismo, una versión preliminar de los beneficios que pueden considerarse para cada una —los costos se asumen en un primer momento como los asociados a la inversión de los proyectos y su mantenimiento, lo cual es relativamente

fácil de monetizar con la información de inversión y ejecución de los EAT—. Adicionalmente, con base en los posibles beneficios asociados a las actividades, se propone una clasificación de la facilidad de medición en una escala de 0 a 3, cuyos valores se presentan en el pie de página.

Una aclaración importante con respecto a los beneficios potenciales de las diferentes actividades en las que puede participar un EAT corresponde a la existencia de beneficios inesperados, o externalidades positivas. En tal caso, es difícil definir a priori todo el rango posible de efectos. Y más aún, su cuantificación y monetización puede ser todavía más compleja, al tratarse en su mayoría de variables cualitativas (como el aumento de bienestar, o el aumento de sentido de pertenencia, entre otras).

Tabla 1.

Área de actividades, beneficios y facilidad de medición

Área de actividades	Ejemplos	Posibles beneficios	Facilidad de medición ⁷⁹
Arte y cultura	Proyectos culturales	Aumento de bienestar Aumento de industrias creativas Construcción de capital social	0
Comunicación, tecnología e información	Proyectos de inversión en tecnología	Aumento de conectividad de los municipios y sus habitantes que impacte otras variables	1
Construcción de paz y convivencia ciudadana	Proyectos de intervenciones particulares	Construcción de capital social	0
Desarrollo agrícola	Proyectos de aumento de productividad	Cambio en la producción de los cultivos (y su valor en el mercado) Cambios en ingresos de agricultores	2
Desarrollo urbano	Diferentes posibilidades	Depende del proyecto	-
Educación	Proyectos educativos	Aumento de los años de educación en la población objetivo (y el impacto futuro sobre el salario que pueden tener en promedio)	2

79. 0 = no es posible de cuantificar, 1 = cuantificable pero sin información, 2 = cuantificable si se levanta la información, 3 = cuantificable y con información disponible de fuentes abiertas.

Área de actividades	Ejemplos	Posibles beneficios	Facilidad de medición ⁷⁹
Empleo	Proyectos de promoción de empleo	Aumento de la población empleada debido al proyecto (el ingreso promedio que reciben)	2
Infraestructura	Diferentes posibilidades	Depende del proyecto	-
Manejo de residuos sólidos	Saneamiento, agua, electricidad	Aumento en la cobertura Disminución en la tarifa	2
Medio ambiente	Proyectos de conservación	Disminución de la contaminación / deterioro (valoración contingente) Externalidades positivas	1
Planeación, uso del suelo y ordenamiento territorial	Proyectos de asistencia y organización	Mejor uso del territorio y aumento de la eficiencia administrativa	0
Pobreza e inclusión social	Proyectos específicos	Disminución de pobreza en población objetivo (cambio en variables relacionadas con la pobreza y su monetización)	1
Recreación y deporte	Proyectos de deporte	Aumento de bienestar en la población Caída de enfermedades asociadas a la falta de deporte (monetizable)	1
Salud y servicios hospitalarios	Inversiones y proyectos	Caídas en enfermedad y morbilidad (ahorros en costos de salud)	2
Seguridad y justicia	Proyectos específicos	Disminución de crímenes (ahorros en sistema penal y policial)	1
Servicios públicos	Agua, electricidad, otros	Aumento en la cobertura Disminución en la tarifa	2
Transporte y movilidad	Proyectos específicos	Aumento en la cobertura, y caída en tiempos de transporte (cuantificación)	2
Turismo	Proyectos de fomento al turismo	Retornos en empleos y aumento en recaudo de impuestos	1

Fuente: Elaboración Propia

A su vez, una revisión preliminar con los diferentes investigadores permitió consolidar una tabla comparativa para los casos según los ámbitos de las actividades. De igual modo, el resumen de esta categorización se presenta a continuación (tabla 2), y se basa en la información proporcionada por los diferentes casos, de modo que puede ser levantada con información abierta.

Tabla 2.

Mapeo de actividades de los casos de estudio

Área de actividades	RAP-E	AMCO	Amunorca	PAP
Desarrollo productivo	x	x		x
Desarrollo agrícola	x		x	
Turismo	x	x		
Desarrollo urbano				
Desarrollo rural	x			
Empleo				
Desarrollo ambiental		x		
Educación				x
cti				
Medio ambiente	x			
Plan de ordenamiento territorial		x		
Planeación	x	x	x	x
Residuos solidos				
Infraestructura		x		x
Movilidad	x	x		
Seguridad				
Servicios públicos				x
Convivencia		x		
Relaciones intergubernamentales	x		x	
Relacionamiento público	x		x	
Participación en sociedades		x		
Impuestos		x		
Fortalecimiento de capacidades institucionales			x	

Fuente: Elaboración Propia

En este contexto, unas conclusiones preliminares sobre el mapeo de actividades de los cuatro casos confirman las limitaciones identificadas en la problemática: un rango amplio de actividades en las que los beneficios no son tan fácilmente identificables, acotados y cuantificables, con el fin de agregarse y compararse con los costos.

Otros títulos de la colección

El Sur es Cielo Roto

- **Aportes teóricos y prácticos para una salud mental alternativa**

Omar Alejandro Bravo (ed.)

DOI: <https://doi.org/10.18046/EUI/escr.25.2023>

- **Silencios que matan. Narrativas de la violencia sexual en cuerpos racializados**

Nayibe Katherine Arboleda Hurtado (ed.)

DOI: <https://doi.org/10.18046/EUI/escr.24.2023>

- **Actores políticos, elecciones y sistemas de partidos. Una aproximación comparada desde la política subnacional en América Latina**

Carlos Vareto y Juan Pablo Milanese (eds.)

DOI: <https://doi.org/10.18046/EUI/escr.23.2022>

- **Hacer la ciudad moderna. Cali en la primera mitad del Siglo XX**

Jaime E. Londoño M., Hansel Mera y Enrique Rodríguez Caporali (eds.)

DOI: <https://doi.org/10.18046/EUI/escr.22.2022>

- **Ciudades, subregiones y redes en el suroccidente colombiano: infraestructura, migración, mercado y formas asociativas**

José Darío Sáenz, Enrique Rodríguez C. y Juan José Fernández D. (eds.)

DOI: <https://doi.org/10.18046/EUI/escr.21.2020>



Este libro se terminó de editar en julio de 2025.
En su preparación se utilizaron tipos Adobe
Garamond Pro en 12/15 y 11/13,5.

Este libro resume los resultados de un proyecto de investigación desarrollado por la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes con financiación del Banco Mundial (BM), así como con colaboración del Departamento Nacional de Planeación (DNP) de Colombia. A su vez, es parte del Pilar 4: Instrumentos fiscales y reformas institucionales para el desarrollo territorial. De tal modo, un equipo conformado por investigadores de cuatro universidades colombianas llevó a cabo en este proyecto un análisis retrospectivo que evalúa el desempeño de los esquemas asociativos territoriales (EAT) en Colombia. El trabajo se basó en un análisis de diferentes tipos de EAT. Asimismo, se centró en identificar los factores estructurales que facilitan —o limitan— la implementación de los diferentes modelos de asociatividad territorial. Se elabora así un análisis de los procesos de asociatividad acorde con diferentes ángulos y métricas. Además, el trabajo se enfoca al mismo tiempo en indagar e identificar los factores de éxito, y las lecciones aprendidas para cada estudio de caso.



Universidad
ICESI



Universidad de
los Andes
Colombia

Escuela de Gobierno
Alberto Lleras Camargo

UNIVERSIDAD
EAFIT

**Valor
Público**

Centro de
estudios
e incidencia

ISBN: 978-628-7814-09-7



Editorial
Universidad
Icesi

Colección **EL SUR ES
CIELO
ROTO**