

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C



CONSENSOS, CONFIANZA Y COORDINACIÓN COMO DETERMINANTES DEL
MANTENIMIENTO DE LOS ACUERDOS DE COOPERACIÓN INTERLOCAL EN
COLOMBIA

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA

DANIEL FRANCISCO LÓPEZ NARANJO

DIRECTOR DE LA TESIS: DR. MANLIO FELIPE CASTILLO SALAS

Profundamente agradecido con...

*Mis padres Sandra y Emilio y mi hermano Diego por su apoyo.
Andrés, Valentina, Graciela, Gabriel, Miller, Johan, Wilson, Cristián, Óscar y Ángel por su
apoyo y compañía.*

Jorge Albiter por recibirme en su casa el primer día.

Miguel González por su amistad y hacer de la maestría un espacio más agradable.

Ernesto Díaz por su amistad y ayuda en todo momento.

Valentina González por sus ocurrencias y apoyo.

Mis compañeros de la MAPP 2022 – 2024 con quienes compartí.

El profesor Dr. Manlio Felipe Castillo por dirigir esta investigación.

El profesor Dr. Pavel Gómez por su tiempo de lectura y comentarios.

El profesor Dr. Victor Carreón por retarme a ser mejor cada día.

El profesor Dr. Guillermo Cejudo por ser parte del proceso y brindar claridad de ideas.

La División de Administración Pública por su apoyo en todo momento.

Las personas de biblioteca, servicio de comedor, DAE y servicios generales del CIDE.

El Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. por ser mi reto personal.

*Econometría Consultores SAS por ser contribuir en el proceso de formación desde la
aplicación profesional de conocimientos.*

Los Estados Unidos Mexicanos por recibirme y hacer de ese país mi nuevo hogar.

La educación pública por permitirme estudiar nuevamente.

*Todas las personas que de alguna manera compartieron y me brindaron su ayuda en cada
momento de esta etapa.*

Resumen

En Colombia, el fenómeno de asociatividad territorial deviene de la reforma a la Constitución Política de 1968, por medio de la cual se autorizó la creación de las áreas metropolitanas y las asociaciones de municipios en el país (Duque & Chavarro, 2020). Estas figuras, son tipos de acuerdos voluntarios creados por la unión de dos o más entidades territoriales. A partir de allí, con el tiempo se incorporaron nuevos tipos de acuerdos, los cuáles se agrupan y se conocen como Esquemas Asociativos Territoriales (EAT). Para el año 2020, de acuerdo con el Observatorio de Organización Territorial Supramunicipal, existen más de 90 figuras asociativas en el país.

De acuerdo con la literatura (Feiock, 2005; Ramírez de la Cruz, 2012; Castillo, 2019), la existencia de acuerdos de cooperación entre gobiernos locales se presenta con el fin de dar solución a problemas comunes, así como generar sinergias que permitan reducir los costos en la prestación de servicios públicos. Sin embargo, dichos acuerdos generan incertidumbre frente a las acciones que realiza cada uno de los actores y fragmenta las competencias de cada municipio sobre algunas áreas de política definidas en el marco del acuerdo, lo que dificulta que se mantengan en el tiempo, en la medida en que se busca coordinar instrumentos de planeación regional con instrumentos de planeación local. Esta situación lleva al reto de alinear expectativas de corto plazo con compromisos de largo plazo, dado que se busca que los acuerdos de cooperación tengan una temporalidad mayor a los períodos gubernamentales.

En ese marco, este documento busca explorar los factores que permiten que los acuerdos de colaboración se mantengan en el tiempo, tomando como base la literatura de acción colectiva institucional y gestión colaborativa. El argumento que guía la investigación es que existe una institucionalización de este tipo de esquemas debido a que estos permiten superar problemáticas conjuntas por medio de la generación de consensos a partir de la interacción de los miembros del acuerdo, con lo que se crea confianza en cada uno de los involucrados, estableciendo una coordinación a nivel regional con el fin de articular objetivos, políticas, programas, proyectos y acciones a largo plazo, reduciendo el problema de escala y la incertidumbre acerca de la cooperación.

La investigación se desarrolla en el marco del fenómeno de asociatividad en Colombia. Para el estudio se toma como base la investigación cualitativa realizando una revisión documental y diferentes entrevistas a actores del orden nacional, expertos en el tema y a un EAT. El análisis de la información se realiza con base en la técnica de análisis de contenido iniciando con un procesamiento de los datos a través del software Atlas Ti, donde se realiza una codificación en dos niveles que permite dar cuenta del contenido de la información primaria recolectada. Para luego realizar un análisis de contenido de la información recolectada a través de Excel.

Los resultados indican que existen expectativas de corto plazo que tienen los municipios al momento de crear el acuerdo, que se recogen en el instrumento de planeación del esquema, pero que no garantiza el mantenimiento de los acuerdos. Esto representa un problema: cómo garantizar que las expectativas de los municipios asociados se mantengan en el tiempo, dado que, para que esto suceda, es necesario que se materialicen dichas expectativas en un horizonte cercano y, que sea posible establecer una dinámica de confianza entre los miembros del acuerdo.

Sobre ello, la investigación encuentra que, las instituciones nacionales establecen de manera normativa la participación específica para cada uno de los actores que conforman los EAT, lo que permite generar espacios de comunicación y deliberación, como comités o juntas provincial, lo que permite que se desarrollen lazos de confianza entre los actores. Además, que desde el orden nacional se realiza un acompañamiento y apertura de otros espacios de interlocución, como participación en mesas de trabajo para la formulación de planes de desarrollo, que les permite coordinar acciones a nivel supramunicipal.

Sin embargo, esta condición es necesaria pero no suficiente para mantener el esquema, ya que se evidencia que el papel del gerente público es esencial en el mantenimiento de los acuerdos debido a su relacionamiento en dichos espacios con el fin de superar los cambios de gobierno. Por otra parte, se identifica que, los EAT que tienen un corto tiempo de creación, cuentan con un gran área de oportunidad, debido a que la coordinación de los instrumentos de planeación de nivel local con el instrumento de planeación de nivel regional, puede en el corto plazo generar sinergias y establecer compromisos en torno a la consecución de objetivos conjuntos, lo que permite institucionalizar los acuerdos y, por ende, lograr que se mantengan en el tiempo.

Por otra parte, se identifica que muchos municipios en Colombia hacen parte de diversos EAT, por lo que, es posible mencionar que algunos de estos acuerdos de cooperación se encuentran solo en el papel y no atienden el principio de integración regional para el cual fueron creados. En estos esquemas, el mantenimiento se presenta solo de manera formal, pero no tienen una funcionalidad definida en el ámbito de las políticas regionales, lo que supone un desconocimiento del propósito de los EAT, así como de otros instrumentos con los que cuentan los municipios para el desarrollo de objetivos comunes, que son más flexibles y, están dispuestos para superar problemas específicos de escala, como por ejemplo, los contratos interadministrativos o contratos plan.

Por último, se establece que no existen espacios de interlocución entre el EAT y la sociedad en general con el fin de tener un ejercicio de rendición de cuentas. Esto se evidencia como problemático debido a que desde el enfoque de coordinación de políticas, es necesario que exista relación entre Estado y sociedad, con el fin de lograr el establecimiento de redes de política que moldean la formulación e implementación de políticas públicas a nivel regional.

Siglas

AM	Área metropolitana
Asomunicipios	Asociación de municipios
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EAT	Esquema asociativo territorial
PAP	Provincia administrativa y de planificación
PEMP	Plan Estratégico de Mediano Plazo
RAP	Región administrativa y de planificación

Índice de contenido

Introducción.....	1
Capítulo 1. Asociatividad territorial en Colombia.....	4
Capítulo 2. Marco teórico: ¿por qué cooperar de manera interlocal?	12
2.1. ¿Por qué se mantienen los acuerdos de cooperación interlocal?	14
2.2. Otros enfoques sobre la colaboración interlocal.....	18
Capítulo 3. Metodología.....	21
Capítulo 4. Resultados.....	28
4.1. Consensos	28
4.2. Interacción / Confianza.....	38
4.3. Coordinación	45
Capítulo 5. Discusión y conclusiones.....	55
5.1. Consensos	55
5.2. Interacción / Confianza.....	56
5.3. Coordinación	57
Referencias	63
Anexos	68
Anexo 1. Matriz de consistencia.....	68

Índice de figuras

Figura 1. Ordenamiento territorial en Colombia.	5
Figura 2. Hitos normativos sobre asociatividad en Colombia.....	6
Figura 3. Número de EAT en Colombia.	7
Figura 4. Relación entre variables de teóricas y metodológicas.	24
Figura 5. Estrategia metodológica de análisis.	27

Índice de tablas

Tabla 1. Caracterización de los EAT en Colombia.	8
Tabla 2. Variables que determinan el mantenimiento de los acuerdos de cooperación.	19
Tabla 3. Ejercicios de recolección de información.....	21
Tabla 4. Documentos de análisis.	22
Tabla 5. Documentos de análisis de la PAP Sumapaz.....	23
Tabla 6. Estructura matriz de consistencia.	25
Tabla 7. Árbol de códigos.....	26
Tabla 8. Posición en el espectro político de los alcaldes municipales de la PAP Sumapaz.....	33
Tabla 9. Términos del acuerdo de cooperación PAP Sumapaz.	35
Tabla 10. Funciones de la junta provincial de la PAP Sumapaz.	41
Tabla 11. Ejes estratégicos, hechos interjurisdiccionales y objetivos de la PAP Sumapaz.....	48
Tabla 12. Proyectos PAP Sumapaz	50
Tabla 13. Estrategia de coordinación de instrumentos de planeación regional y local de ASOSINÚ.....	51
Tabla 14. Síntesis de los hallazgos.	59

Introducción

En Colombia, existen diferentes tipos de mecanismos de cooperación a nivel local denominados Esquemas Asociativos Territoriales (EAT).¹ Estos esquemas difieren en cuanto a su alcance y requisitos de conformación, sin embargo, tienen algo en común, son acuerdos de voluntades realizados por las entidades territoriales² que permiten aprovechar potencialidades para la gestión a nivel territorial, articular objetivos, políticas, programas, proyectos y acciones, y unificar recursos para propiciar economías de escala con el fin de generar articulación (Departamento Nacional de Planeación, 2013). Normativamente, el EAT creado debe generar un instrumento de planeación, el cual se espera que unifique la visión regional a partir de temáticas comunes de los municipios asociados.

De acuerdo con la literatura sobre acción colectiva (Andrew, 2009; Feiock, 2007), la creación de acuerdos de cooperación a nivel local se presenta debido a la existencia de problemas comunes entre los municipios. Para superarlos se crean asociaciones de carácter regional en la que los actores interactúan, a través de su autonomía, desarrollando reglas conjuntas (Mazzalay, 2015), dado que, “los problemas comunes entre municipios vecinos, sin importar su tamaño, funcionalidad o influencia territorial, pueden ser solucionados con estrategias de cooperación” (Nina & Berdeja, 2021, p. 1) materializados en arreglos institucionales. En ese sentido, la cooperación permite aumentar el poder de negociación de los agentes que intervienen en el proceso (en comparación con el poder que tendrían individualmente) y ofrece la opción de buscar apoyo y recursos como bloque frente a entidades nacionales e internacionales (Teles, 2016).

No obstante, lograr y mantener la cooperación a nivel local representa dificultades debido a que supone la división de la autoridad en cuanto a las decisiones gubernamentales en una o más áreas específicas, las cuáles impactan, en mayor o menor medida, a cada uno de las funciones gubernamentales de los gobiernos sujetos a los acuerdos (Feiock, 2013; Ramírez de

¹ Dentro de estos se encuentran: las áreas metropolitanas (AM), las regiones administrativas y de planeación (RAP), las asociaciones de municipios (Asomunicipios), las provincias administrativas y de planificación (PAP).

² De acuerdo con la Constitución Política de Colombia, “son entidades territoriales los departamentos, municipios, distritos y territorios indígenas, los cuales conforman los diferentes niveles de organización territorial de la república” (C. P. C., Art. 286, 1991).

la Cruz, 2012). En consecuencia, los acuerdos de colaboración como los EAT en Colombia suponen la fragmentación de las responsabilidades o competencias municipales entre una multitud de gobiernos, debido a que las estrategias planteadas en el marco del acuerdo de colaboración para superar los problemas colectivos se enmarcan en la fragmentación de los compromisos frente a las actividades que realiza cada gobierno (Feiock et al., 2010). Adicional a dicha fragmentación, los acuerdos suponen compromisos de largo plazo en cuanto a la asociación aun cuando el período de gobierno de los municipios en el país es de cuatro años.

Teniendo en cuenta lo anterior, el establecimiento de acuerdos y su posterior sostenimiento, requiere de un modelo de contrato que genere incentivos que representen beneficios potenciales a los gobiernos participantes de la colaboración. El acuerdo se mantiene si se establece un marco de acción en el cual se reducen los costos (la incertidumbre) en torno a las actividades planteadas por la cooperación (Feiock, 2007). Para mantener los acuerdos sería necesario reducir la incertidumbre en el tiempo logrando que las expectativas de corto plazo de los municipios se conviertan en compromisos de largo plazo que trasciendan el período constitucional de gobierno.

El fenómeno de asociatividad territorial tiene más de 40 años en Colombia, por lo que es posible establecer que existe una institucionalización de los acuerdos de colaboración voluntarios entre entidades territoriales, y que esto se da, debido a que estos permiten superar problemáticas comunes y que, la generación de consensos y confianza en cada uno de los miembros, permite el éxito de la coordinación de los actores para articular objetivos, políticas, programas, proyectos y acciones a largo plazo, lo que reduce la incertidumbre sobre las actividades sujetas a la cooperación. En ese marco, estudiar la forma en la cual se desarrollan las reglas del acuerdo de cooperación de los EAT y cómo se presenta la interacción entre los actores que participan en el mismo, permite entender por qué los acuerdos de cooperación se mantienen.

La investigación toma como marco de análisis la acción colectiva institucional (Andrew, 2009; Feiock, 2007) y los estudios de gestión colaborativa (Ansell & Gash, 2008; Gutiérrez & Alonso, 2018; Majone, 1999; Rozikin & Sofwani, 2023). Se realiza un estudio del fenómeno de Asociatividad territorial en el país a partir del método cualitativo. Para ello, se hace una primera revisión documental sobre la normativa del fenómeno y luego, se realizan entrevistas a actores

del orden nacional que brindan asistencia técnica a los EAT en el proceso de conformación, o instituciones gremiales de las cuáles son parte dichos esquemas. Además, se realizan algunas entrevistas a expertos en el área de asociatividad territorial y al gerente de un EAT.

Este documento se estructura en cinco partes: primero, se describe el fenómeno de asociatividad en Colombia para mostrar su magnitud. Segundo, se presenta el marco teórico de la investigación donde se establece el marco analítico para el estudio. Tercero, se expone la estrategia metodológica del estudio. Cuarto, se presentan los resultados del estudio; y, por último, se realiza una discusión de los hallazgos con el marco teórico y se establecen algunas conclusiones a partir del análisis.

Capítulo 1. Asociatividad territorial en Colombia

La asociatividad territorial en Colombia es entendida como uno de los principios rectores del ordenamiento territorial. La ley señala que “el ordenamiento territorial propiciará la formación de asociaciones entre las entidades territoriales e instancias de integración territorial para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas, para la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes” (Senado de la República de Colombia, 2012, art. 3). Debido a este principio, en el país se ha optado por el uso de figuras asociativas entre entidades territoriales³ con el fin de realizar acciones de interés conjunto.

Estas figuras asociativas se denominan Esquemas Asociativos Territoriales (EAT) y su marco legal está dado por la Ley 1454 de 2012⁴ y el Decreto 1033 de 2021.⁵ De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación -DNP- (2013), los EAT son acuerdos de voluntades (mediados por el derecho público) entre entidades territoriales o asociaciones de entidades territoriales que, dando aplicación a los mecanismos de colaboración y/o cooperación procuran el desarrollo integral de sus territorios en torno a temas estratégicos de interés conjunto, como competitividad y desarrollo regional (Departamento Nacional de Planeación, 2013).

Estos esquemas plantean un nuevo escenario de interlocución de actores en pro de la promoción de estrategias de planeación, gestión y desarrollo a nivel supramunicipal y supradepartamental. Esto supone una gobernanza del territorio para incentivar el desarrollo a nivel regional, en la medida en que se ve evidenciado que los EAT realizan tareas de prestación conjunta de servicios públicos, ejecución de obras de interés común o cumplimiento de funciones de planificación (Departamento Nacional de Planeación, 2013).

El fenómeno de la asociatividad configura el ordenamiento territorial colombiano debido a que se incluyen nuevas formas de organización del territorio como los Esquemas Asociativos

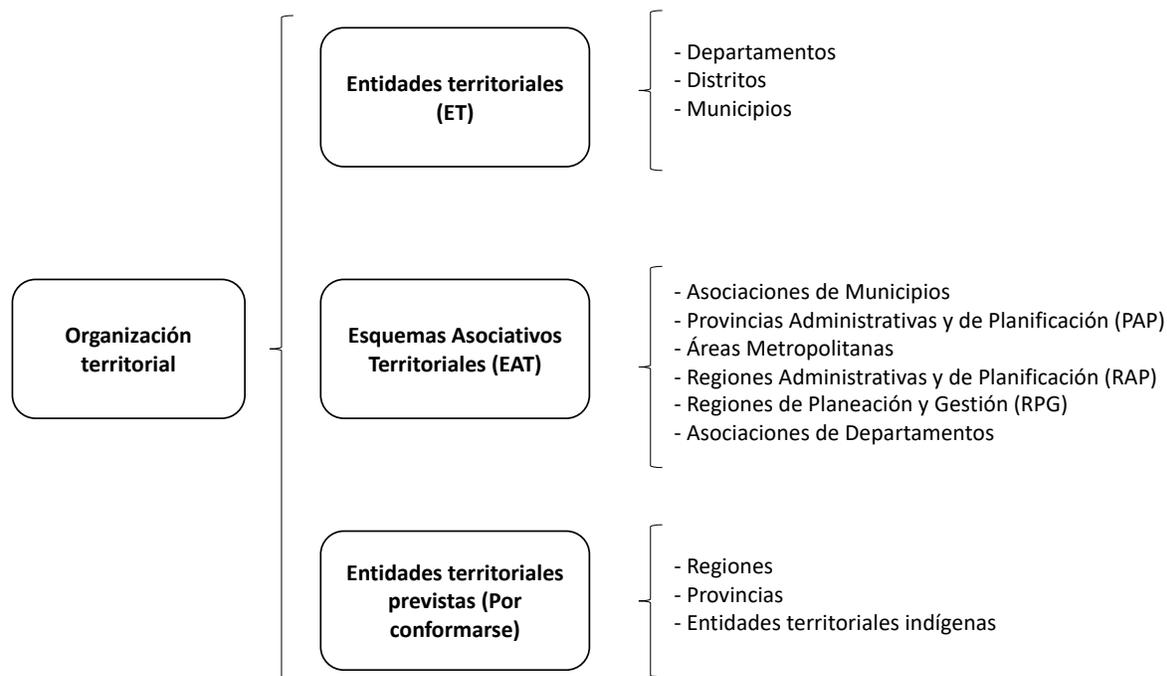
³ De acuerdo con la Constitución Política de Colombia, “son entidades territoriales los departamentos, municipios, distritos y territorios indígenas, los cuales conforman los diferentes niveles de organización territorial de la república” (C. P. C., Art. 286, 1991).

⁴ Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial -LOOT-, “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.”

⁵ “Por el cual se adiciona el Título 5 denominado "Esquemas Asociativos Territoriales" a la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Interior, con el fin de reglamentar el funcionamiento de los Esquemas Asociativos Territoriales - EAT”.

Territoriales (EAT). En la Figura 1 se presenta un esquema del ordenamiento territorial en Colombia.

Figura 1. Ordenamiento territorial en Colombia.



Fuente: Elaboración propia con base en Ley 1454 de 2011, Constitución Política de Colombia – 1991 y Rodríguez, 2013.

Sobre la asociatividad en Colombia, existe un marco normativo que ha sido generado desde el decreto 1390 de 1976, donde se le da a los municipios el derecho a la asociación. En la Figura 2 se presenta un esquema sobre la evolución del marco normativo de la asociatividad en Colombia.

Figura 2. Hitos normativos sobre asociatividad en Colombia.

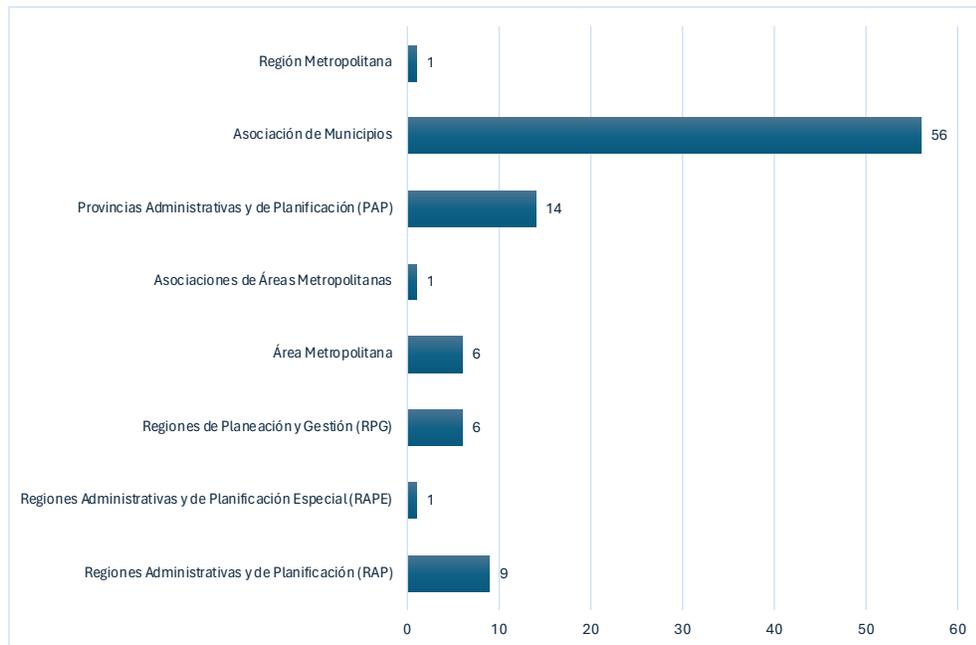
1976	<ul style="list-style-type: none">• Decreto 1390 de 1976. "Por el cual se reglamenta la ley 1a. de 10 de enero de 1975".
1991	<ul style="list-style-type: none">• Constitución política de Colombia brinda disposiciones sobre RAP, AM y PAP.
1994	<ul style="list-style-type: none">• Ley 128 de 1994. "Ley orgánica de áreas metropolitanas".• Ley 136 de 1994. "Organización y funcionamiento de los municipios".
2011	<ul style="list-style-type: none">• Ley 1454 de 2011. "Ley orgánica de ordenamiento territorial".• Disposiciones sobre RPG y otros tipos de asociaciones.
2013	<ul style="list-style-type: none">• Ley 1625 de 2013. "Régimen para las áreas metropolitanas"
2019	<ul style="list-style-type: none">• Ley 1955 de 2019. "Plan nacional de desarrollo 2018-2022, Pacto por Colombia, pacto por la equidad".• Ley 1962 de 2019. "Fortalecimiento de la Región Administrativa de Planificación". Ley de Regiones.
2020	<ul style="list-style-type: none">• Decreto 900 de 2020. "Para reglamentar la Ley 1962 de 2019 en lo relativo a las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP)".
2021	<ul style="list-style-type: none">• Decreto 1033 de 2021. "Por el cual se adiciona el Título 5 denominado "Esquemas Asociativos Territoriales" al Decreto único reglamentario del sector administrativo de interior, con el fin de reglamentar el funcionamiento de los EAT".

Fuente: Elaboración propia

Como se puede apreciar, el fenómeno de asociatividad tiene larga data, por lo que se hace necesario indagar por los factores que permiten su institucionalización, siendo que los EAT conviven con las formas de organización político-administrativa que determina la constitución política,⁶ siendo el municipio la entidad territorial fundamental del ordenamiento territorial en el país. En 2020, la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) realizó un proyecto de investigación con base referencial al DNP, donde se caracteriza la magnitud de la asociatividad territorial en Colombia a partir del número de EAT existentes en el país. A continuación, se presenta la magnitud del fenómeno referenciada en dicha investigación.

⁶ Título XI "De la organización territorial" de la Constitución Política de Colombia (1991).

Figura 3. Número de EAT en Colombia.



Fuente: Elaboración propia con base en Escuela Superior de Administración Pública (2020).

Como es posible observar en la figura 3, en el país existen más de 90 EAT de diferentes tipos, de los cuáles, más del 50 % son Asociaciones de Municipios seguidas por las Provincias Administrativas y de Planificación (PAP). Tomando en cuenta que cada tipo de EAT tiene un alcance diferenciado, se hace necesario dar cuenta de cada uno de los EAT, con el fin de caracterizar el fenómeno en cuanto a qué supone cada acuerdo. A continuación, se presenta un cuadro donde se define cada uno de los tipos de esquemas y su alcance.

Tabla 1. Caracterización de los EAT en Colombia.

Tipo de EAT	¿Qué es?
<p style="text-align: center;">Regiones Administrativas y de Planificación (RAP)</p>	<p>De acuerdo con lo establecido en el artículo 30° de la ley 1454 de 2011⁷ las Regiones Administrativas y de Planificación son “entidades conformadas por dos o más departamentos, con personería jurídica, autonomía financiera, y patrimonio propio, cuya finalidad está orientada al desarrollo regional, la inversión y la competitividad, en los términos previstos en el artículo 306 de la Constitución Política” (2011). Cabe mencionar, que dicho artículo fue modificado por el artículo 4° de la ley 1962 de 2019.⁸ En este nuevo artículo no se presenta una definición por lo que solo se habla de cómo se crea y las funciones que realiza.</p> <p>El artículo 4° de la Ley 1962 de 2019 señala que “las Regiones administrativas y de planificación tienen las siguientes funciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Promover un enfoque de Desarrollo Regional considerando las necesidades y características económicas culturales sociales y ambientales y fortaleciendo las capacidades institucionales. <input type="checkbox"/> Fomentar la identidad cultural en la región. <input type="checkbox"/> Propender por la coherencia y articulación en la planeación territorial con los diferentes entes y niveles de Gobierno. <input type="checkbox"/> Diseñar e impulsar planes programas y proyectos que sean de interés mutuo para las entidades que conforman la región. <input type="checkbox"/> Brindar asesoría técnica en asuntos regionales y temas de prestación de servicios subregionales. <input type="checkbox"/> Promover capacidades institucionales para la gestión del desarrollo de las entidades territoriales. <input type="checkbox"/> Promover el enfoque regional en los diferentes instrumentos de planeación tanto territorial como desarrollo. <input type="checkbox"/> Participar en procesos de ordenamiento y planificación de recursos naturales. gestionar recursos de cofinanciación de diferentes niveles de Gobierno, cooperación internacional y la promoción de alianzas público-privadas. <input type="checkbox"/> Promover la integración y asociatividad contempladas en la ley 1454 de 2011. Ejecutar proyectos de interés regional utilizando los mecanismos de asociación. <input type="checkbox"/> Contratar o convenir con la nación o cualquier ente territorial o estatal la ejecución de proyectos estratégicos de desarrollo regional y del Plan Nacional de Desarrollo. <input type="checkbox"/> Promover y fortalecer las redes de ciudades con visión incluyente hacia grupos sociales y etnias. Impulsar la investigación a nivel regional. las demás señaladas por la Constitución y la ley según las competencias que deleguen los entes territoriales en el convenio interadministrativo que conforman la RAP. <input type="checkbox"/> Apoyar para la presentación y desarrollo de proyectos a nivel subregional y de las áreas metropolitanas” (2019).

⁷ Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), “por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”. Más información en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43210>

⁸ Ley de Regiones, “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.”. Más información en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=96110>

Tipo de EAT	¿Qué es?
Área Metropolitana	<p>De acuerdo con el artículo 2° de la Ley 1625 de 2013, las Áreas Metropolitanas (AM) son “entidades administrativas de derecho público, formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo, vinculados entre sí por dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas que para la programación y coordinación de su desarrollo sustentable, desarrollo humano, ordenamiento territorial y racional prestación de servicios públicos requieren una administración coordinada” (2013).</p> <p>De acuerdo con el artículo 6° de la Ley 1625 de 2013⁹ “son competencias de las Áreas Metropolitanas (AM):</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Programar y coordinar el desarrollo armónico, integrado y sustentable de los municipios que la conforman; <input type="checkbox"/> Racionalizar la prestación de servicios públicos a cargo de los municipios que la integran, y si es del caso, prestar en común algunos de ellos; podrá participar en su prestación de manera subsidiaria, cuando no exista un régimen legal que regule su prestación o cuando existiendo tal regulación, se acepte que el área metropolitana sea un prestador oficial o autorizado; <input type="checkbox"/> Ejecutar obras de infraestructura vial y desarrollar proyectos de interés social del área metropolitana; <input type="checkbox"/> Establecer en consonancia con lo que dispongan las normas sobre ordenamiento territorial, las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio de los municipios que la integran, con el fin de promover y facilitar la armonización de sus Planes de Ordenamiento Territorial” (2013). <p>De acuerdo con el artículo 7° de la Ley 1625 de 2013, “son funciones de las Áreas Metropolitanas (AM):</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Identificar y regular los Hechos Metropolitanos, de conformidad con lo establecido en la presente ley; <input type="checkbox"/> Formular y adoptar el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano con perspectiva de largo plazo incluyendo el componente de ordenamiento físico territorial de conformidad con las disposiciones legales vigentes, como una norma general de carácter obligatorio a las que deben acogerse los municipios que la conforman al adoptar los planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos. La formulación y adopción del plan integral de desarrollo metropolitano debe efectuarse en consonancia con los planes nacionales de desarrollo y de las entidades territoriales, de manera que se articulen con los lineamientos del sistema nacional de planeación. <p>En las Áreas Metropolitanas ubicadas en fronteras conurbadas con otro país, donde exista una alta movilidad de su población en ambos sentidos, el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano debe realizarse bajo principios que esencialmente consideren su coyuntura territorial particular, a través de un instrumento transfronterizo, que permita coordinar el desarrollo integral de su realidad urbana-regional desde la perspectiva de la planeación estratégica. En las Áreas Metropolitanas donde existan Distritos Portuarios, el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano deberá incorporar las políticas que establezca el Gobierno Nacional en la materia;</p>

⁹ Ley de Áreas Metropolitanas, “por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas”. Más información en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=52972>

Tipo de EAT	¿Qué es?
	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Formular y adoptar el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial, el cual será el marco al cual deberán acogerse cada uno de los municipios que conforman el área, al adoptar los planes de ordenamiento territorial; <input type="checkbox"/> Coordinar en su respectivo territorio el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y adoptar las políticas para el desarrollo de programas metropolitanos de vivienda, de conformidad con las normas vigentes, en concordancia con la Ley 3a de 1991 y con las políticas y programas de la Nación en materia de vivienda de interés social y prioritaria; <input type="checkbox"/> Crear y/o participar de la conformación de bancos inmobiliarios para la gestión del suelo en los municipios de su jurisdicción; <input type="checkbox"/> Coordinar, racionalizar y gestionar los servicios públicos de carácter metropolitano; si a ello hubiere lugar, podrá participar en su prestación de manera subsidiaria cuando no exista un régimen legal que regule su prestación o cuando existiendo tal regulación, se acepte que el área metropolitana sea un prestador oficial o autorizado; <input type="checkbox"/> Participar en la constitución de entidades públicas, mixtas o privadas destinadas a la prestación de servicios públicos, cuando las necesidades de la región así lo ameriten; <input type="checkbox"/> Empezar las acciones a que haya lugar para disponer de los predios necesarios para la ejecución de obras de interés metropolitano; <input type="checkbox"/> Ejecutar las obras de carácter metropolitano de conformidad con lo establecido en el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial y los planes y programas que lo desarrollen o complementen; <input type="checkbox"/> Ejercer las funciones y competencias de autoridad ambiental en el perímetro urbano de conformidad a lo dispuesto en la Ley 99 de 1993; <input type="checkbox"/> Apoyar a los municipios que la conforman en la ejecución de obras para la atención de situaciones de emergencia o calamidad, en el marco de sus competencias; <input type="checkbox"/> Suscribir contratos o convenios plan, en el marco de las disposiciones legales vigentes; <input type="checkbox"/> Formular la política de movilidad regional, en el marco del Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial, de conformidad con la jurisdicción de los hechos metropolitanos; <input type="checkbox"/> Ejercer la función de autoridad de transporte público en el área de su jurisdicción de acuerdo con la ley, las autorizaciones y aprobaciones otorgadas conforme a ella; <input type="checkbox"/> Formular y adoptar instrumentos para la planificación y desarrollo del transporte metropolitano, en el marco del Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial; <input type="checkbox"/> Planificar la prestación del servicio de transporte público urbano de pasajeros en lo que sea de su competencia, para la integración física, operacional y tarifaria de los distintos modos de transporte, en coordinación con los diferentes Sistemas de Transporte Masivo, los SIT y los Sistemas Estratégicos de Transporte, donde existan; <input type="checkbox"/> Formular, adoptar e implementar planes para la localización, preservación y uso adecuado de espacios libres para parques y zonas verdes públicas; <input type="checkbox"/> Las demás que le sean atribuidas por disposición legal o delegadas por parte de otras autoridades, con la respectiva asignación de recursos para el adecuado cumplimiento de los fines de la administración pública” (2013).

Tipo de EAT	¿Qué es?
<p>Provincias Administrativas y de Planificación (PAP)</p>	<p>De acuerdo con el artículo 16° de la Ley 1454 de 2011, las PAP son: “dos o más municipios geográficamente contiguos de un mismo departamento podrán constituirse mediante ordenanza en una provincia administrativa y de planificación por solicitud de los alcaldes municipales, los gobernadores o del diez por ciento (10%) de los ciudadanos que componen el censo electoral de los respectivos municipios, con el propósito de organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y la ejecución de proyectos de desarrollo integral, así como la gestión ambiental” (2011).</p> <p>Además, la Corporación Conciudadanía (2019) menciona que las PAP desempeñan un papel integrador, que facilita la implementación de los principios de descentralización, concurrencia y subsidiariedad. Dado que, al agrupar a municipios vecinos con características similares y relaciones funcionales en los ámbitos económico, sociocultural y ambiental, es posible abordar problemáticas que los municipios más pequeños, con limitadas capacidades (técnicas, administrativas y financieras) así como altos niveles de pobreza y desigualdad, no pueden gestionar de manera eficiente por sí solos. En este sentido, las PAP buscan promover el equilibrio y la equidad regional, uniendo esfuerzos y generando sinergias locales para superar estos desafíos comunes (Conciudadanía, 2019).</p>
<p>Asociación de Municipios</p>	<p>De acuerdo con el artículo 14° de la Ley 1454 de 2011, las Asociaciones de Municipios son un tipo de EAT donde “dos o más municipios de un mismo departamento o de varios departamentos, podrán asociarse administrativa y políticamente para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias, mediante convenio o contrato-plan suscrito por los alcaldes respectivos, previamente autorizados por los concejos municipales o distritales y para el ejercicio de competencias concertadas entre sí en un marco de acción que integre sus respectivos planes de desarrollo en un modelo de planificación integral conjunto” (2011).</p>

Fuente: Elaboración propia con base en Ley 1454 de 2011, Ley 1625 de 2013 y Ley 1962 de 2019.

Como se puede observar, existen diferencias entre los tipos de EAT, y el fenómeno asociativo ha perdurado en el tiempo, impulsado por la legislación promovida por el gobierno nacional en los últimos años. A pesar de los cambios en las administraciones nacionales y municipales, los EAT siguen expandiéndose. En este contexto, resulta crucial estudiar las razones que sostienen la persistencia del fenómeno de la asociatividad en el país. Este análisis permitirá comprender de manera más profunda las fortalezas y limitaciones de las EAT, así como su impacto en el ordenamiento territorial y el desarrollo regional, ofreciendo claves para mejorar su efectividad y sostenibilidad.

Capítulo 2. Marco teórico: ¿por qué cooperar de manera interlocal?

La cooperación interlocal (CI) puede entenderse como un fenómeno que “implica la participación voluntaria de gobiernos locales para dar solución a un problema común o implementar la provisión conjunta de un servicio” (Arias, Retamal & Ramos, 2019, p. 576). Generalmente, la CI tiene como características: 1) concurrencia en la participación de 2 o más gobiernos; 2) relaciones voluntarias; y, 3) se orientan a la solución de problemas de escala de manera conjunta. De acuerdo con Arias et al. (2019), esta colaboración, se puede organizar por medio de tres perspectivas:

- **Cooperación interlocal como decisión del agente:** se refiere a una práctica individual de los agentes donde se busca una relación beneficiosa.
- **Cooperación interlocal como modelo organizacional:** se refiere a una participación de los actores con el fin de lograr objetivos, donde se supera el modelo burocrático de relaciones, basándose en relaciones horizontales y autonomía de los agentes.
- **Cooperación interlocal como un arreglo institucional:** se refiere a como se configura las relaciones de los agentes y el arreglo institucional de gobernabilidad en un territorio. En ese marco, existen redes de acción en las cuáles el poder esta diluido entre los agentes y estos se asumen como interdependientes y sujetos a condiciones de reciprocidad.

En ese sentido, para este documento la cooperación interlocal se entiende como la participación voluntaria de dos o más gobiernos locales con el fin de conseguir objetivos comunes. Los cuáles se logran a través de un modelo organizacional que parte de una relación de agentes que configuran el arreglo institucional establecido, por lo que, desarrollan nuevas formas de relación a nivel local. Por tanto, dado que la cooperación se organiza en diferentes perspectivas conforme a como se da la colaboración, es posible encontrar el uso indistinto del concepto de cooperación y colaboración a lo largo del estudio.

Ahora bien, de acuerdo con Feiock (2007), los gobiernos locales pueden cooperar, compartir recursos, establecer reglas de acción y presentar intereses frente a diferentes ámbitos de las políticas públicas. La acción colectiva a nivel interlocal puede generarse para la creación de soluciones conjuntas en momentos determinados. Este tipo de acción está dada por actores que son relativamente autónomos y cuentan con recursos y capacidades diferentes. Por tanto, la

cooperación se enmarca en la necesidad de cumplir objetivos comunes planteando soluciones inacabadas entre actores distintos (Crozier & Friedberg, 1990).

Las soluciones que se plantean en el marco de la cooperación interactoral pueden ser realizadas en el marco de estructuras de gobernanza, las cuáles, pueden entenderse como “procesos colectivos, formales [...] como informales, que determinan, en una sociedad, como se toman decisiones y se elaboran normas sociales con relación a asuntos públicos” (Hufty, 2009). Feiock et al. (2010) menciona que en estos modelos organizativos surgen problemas de acción colectiva institucional, dado que existe un compromiso por la asociación, lo que fragmenta la competencia sobre un asunto público entre varios actores, debido a que la responsabilidad sobre un asunto pasa a ser compartida entre las autoridades gubernamentales que hacen parte del mecanismo de cooperación.

Por tanto, estos mecanismos de cooperación definen la manera en la cual se comparte la autoridad gubernamental y cómo se toman las decisiones entre los gobiernos locales. De acuerdo con Feiock (2005), hay tres mecanismos que se encuentran disponibles para integrar la toma de decisiones entre gobiernos locales:

1. la autoridad centralizada;
2. los contratos o acuerdos mutuamente vinculantes; y
3. la integración de la red.

Centralizar la autoridad (mecanismo 1) permite resolver los problemas de acción colectiva cambiando las jurisdicciones con el fin de internalizar las externalidades derivadas de la fragmentación de autoridad. Este mecanismo, supone la existencia de un nivel superior que regule la acción de los gobiernos, lo que lleva a que sea limitado su uso debido a los elevados costos políticos y administrativos. Los acuerdos mutuamente vinculantes (mecanismo 2) requieren la existencia del consentimiento de los gobiernos involucrados. Los contratos y/o las organizaciones regionales que se generan proporcionan un mecanismo formal que permite superar las externalidades. Por último, la integración en red (mecanismo 3) se basa en las relaciones de tipo político, económico y/o social más que en un autoridad formal, por lo se preserva la autonomía de los actores evitando los conflictos políticos de revocar una autoridad central o una organización creada (Feiock, 2005).

Debido a lo anterior, los acuerdos vinculantes (mecanismo 2) permiten la colaboración a partir de la voluntad de las partes interesadas en la cooperación, por lo que es posible definir las actividades que realiza cada actor, y con ello, establecer mecanismos de seguimiento al acuerdo. En consecuencia, la creación de organizaciones “constituye, sin duda, la forma más visible y más formalizada; la que, por lo menos parcialmente, se instituye y se controla de una manera consciente” (Crozier & Friedberg, 1990, p. 18). Esta manera de llevar a cabo la cooperación permite reducir la incertidumbre derivada de las relaciones de poder que se presenta a partir de la interacción de los actores. Siendo que, la incertidumbre en torno a los incentivos selectivos de los gobiernos participantes hacen que la colaboración sea políticamente riesgosa para estos funcionarios (Feiock et al., 2010).

2.1. ¿Por qué se mantienen los acuerdos de cooperación interlocal?

Andrew (2009) menciona que los acuerdos pueden imponer costos adicionales en comparación con los beneficios que tienen otro tipo de mecanismo dependiendo de la naturaleza de la transacción. Por tanto, para considerar si es factible el uso de dichos acuerdos es necesario tener en cuenta las características de los bienes y servicios, la composición de las partes contratantes, las características políticas institucionales y la política interlocal de los actores que intervienen en el acuerdo. De esta manera, es posible establecer si el acuerdo tenderá o no a romperse.

Por su parte, Feiock (2007) explora que hay ciertas características que llevan a la aparición y durabilidad de los acuerdos de cooperación. Las cuáles son:

- **Características de la transacción de los bienes:** debido a que la probabilidad de la aparición de acuerdos intergubernamentales de cooperación y su durabilidad están relacionadas negativamente con la medida en que un servicio requiere inversiones específicas de los activos. A su vez que, la probabilidad de la aparición de acuerdos intergubernamentales de cooperación y su durabilidad están relacionadas negativamente con la dificultad para medir y monitorear los resultados del servicio.
- **Características de las comunidades:** debido a la probabilidad de la aparición de acuerdos intergubernamentales cooperativos y su durabilidad están relacionadas negativamente con la heterogeneidad demográfica entre los gobiernos locales. A su vez que la probabilidad de la aparición de acuerdos intergubernamentales cooperativos y su

durabilidad están relacionadas negativamente con la heterogeneidad demográfica dentro de los gobiernos locales. Sumado a, la probabilidad de la aparición de acuerdos intergubernamentales cooperativos y su durabilidad están relacionadas negativamente con la distancia geográfica entre los gobiernos locales.

- **Instituciones políticas:** debido a la probabilidad de la aparición de acuerdos intergubernamentales cooperativos y su durabilidad están relacionadas negativamente con la restrictividad de las leyes estatales que autorizan la cooperación interlocal. A su vez que, la probabilidad de la aparición de acuerdos intergubernamentales de cooperación y su durabilidad están positivamente relacionados con la permanencia en el cargo de los funcionarios electos y nombrados.

Dichas características constituyen variables de análisis que permiten entender el mantenimiento de la cooperación a nivel local. Sumado a estas variables Majone (1999) explora el mantenimiento de los acuerdos cooperativos desde la confianza. A partir de esta variable, el autor argumenta que un acuerdo de cooperación basado en voluntades necesita la confianza de los actores con el fin de que el sistema funcione, en la medida en que “la confianza es un mecanismo social básico para vérselas con la complejidad del sistema, ya que facilita la cooperación, simplifica las transacciones y pone a la disposición el conocimiento y la experiencia de otros” (Majone, 1999, p. 21).

En consecuencia, la confianza permite configurar compromisos creíbles realizados por cada actor en el marco de un esquema de reglas y estos, a su vez, pueden reforzar la confianza. Dado que, un acuerdo de cooperación no es creíble si es difícil observar si cada uno de los actores que intervienen en el proceso realizan esfuerzos para su consecución (Majone, 1999). Por lo que los mecanismos de cooperación tienen dinámicas relacionales que les permite construir a través de la interacción, credibilidad a partir de la realización de tareas por cada uno de los actores que interviene.

North (1993), por su parte, menciona que los compromisos pueden ser creíbles en dos sentidos: el motivacional y el imperativo. Un compromiso es motivacionalmente creíble si los actores siguen queriendo cumplir el compromiso en el momento de la actuación. Es así como en este caso el compromiso es compatible con los incentivos definidos en el acuerdo y, por lo tanto, se hace cumplir así mismo. Por otro lado, un compromiso es creíble en sentido imperativo

si el actor no puede actuar de otra manera porque su acción está coaccionada o la discreción es anulada. En consecuencia, el establecimiento de credibilidad de los acuerdos está dada por el arreglo institucional que se realiza en el momento de cooperar.

De acuerdo con la teoría de la colaboración (Huxham & Vangen, 2005), existen cuatro principios clave a tener en cuenta en el marco de la construcción de acuerdos de este tipo, los cuales son:

1. Existencia de áreas específicas (temas) que generan recompensas por colaborar;
2. Existencia de una complejidad de situaciones que subyace a la colaboración y que reconoce la naturaleza de la colaboración;
3. Existencia de implicaciones prácticas de la colaboración; y,
4. Implicaciones presentadas de manera no prescriptiva por los que se tienen tensiones positivas y negativas al interior del marco colaborativo.

También se debe tener en cuenta que los acuerdos colaborativos entre municipios suponen retos adicionales, dado que, las relaciones de colaboración en el sector público son dinámicas, debido a que responden a entornos políticos complejos y cambiantes (Majone, 1999; Huxham & Vangen, 2011). En consecuencia, existen diversos valores y percepciones sobre las jurisdicciones que moldean los comportamientos interlocales entre las comunidades, lo que configura la gobernanza que se genera entre los actores (Lee & Feiock, 2011).

La gobernanza puede entenderse como un proceso que involucra a diferentes partes interesadas en un asunto público donde estas partes o actores, tienen características diferentes pero buscan cooperar en una relación de trabajo con el fin de lograr objetivos comunes. Por lo que la interacción entre actores es el elemento que configura las relaciones de cooperación (Rozikin & Sofwani, 2023). Para Ansell & Gash (2008), desde la gobernanza colaborativa el mantenimiento de los acuerdos está dado por la construcción de consensos con el fin de gestionar activos o formular e implementar políticas públicas. En ese marco, la cooperación municipal solo es posible si se establecen objetivos comunes y reglas para la generación de consensos.

Rozikin & Sofwani (2023) mencionan que las reglas deben permitir la creación de un equilibrio, es decir, que las partes interactúen en una posición armoniosa, con el fin de generar beneficios conjuntos para cada una de las partes a través de objetivos comunes. No obstante, interactuar de manera equilibrada supone que todos los actores tienen los mismos recursos y la necesidad de cooperar, lo cual no necesariamente se cumple en todos los casos. Por lo que, en algunos casos, la interacción se realiza a partir de la resolución de los problemas por las interacción de los actores afectados a través de sus decisiones particulares, y no por el conjunto de todos los actores, ya que no todos tienen incidencia en todas las temáticas dada su naturaleza, por lo que su afectación o capacidad del actor para incidir es diferenciada (Lozano, 2009).

En consecuencia, si partimos del hecho en el cual cada municipio presenta características individuales y contextos políticos diferentes, el equilibrio no necesariamente se establece a través de las cualidades y posición de cada uno de los actores, sino a partir de las reglas de negociación del mecanismo por medio del cual se materializa el acuerdo. Dado que, es a través de una negociación que es posible llegar a consensos, lo que desarrolla la confianza en torno a la distribución de las tareas, con el fin de reducir los costos de alcanzar y mantener el acuerdo (Lee & Feiok, 2011), es el arreglo institucional (las reglas del juego) las que determinan los costos y beneficios que cada actor tiene para cooperar.

En consecuencia, al pasar de un entorno competitivo a nivel político al entorno cooperativo de la asociación, la generación de vínculos formales o informales con socios potenciales es más efectivo, si se logra establecer un consenso inicial sobre las normas que guían la interacción al interior de la asociación. En la medida en que, las interacciones repetidas en uno o más ámbitos políticos son manifestaciones de las relaciones en red que ayudan a controlar las incertidumbres (costos) y superar los problemas de acción colectiva (Lee & Feiok, 2011). Sin embargo, existe el riesgo de colaboración en el marco de los acuerdos voluntarios, dado que, se crean riesgos de transacción debido a problemas de coordinación, división de los costos y/o desertión de los actores.

De acuerdo con Song et al. (2020), los problemas de coordinación son generados cuando es necesaria la interconexión de las acciones para la realización de las tareas. Por tanto, la probabilidad de falta de coordinación aumenta si se busca realizar muchas acciones colectivas de manera simultánea. La coordinación se presenta como una variable que determina el

mantenimiento de acuerdos, dado que “si las políticas no son el resultado de un consenso entre los actores involucrados, (...) sin sinergias o incentivos y castigos a la ejecución, las políticas corren el gran riesgo de quedarse en iniciativas” (Ramírez & Peñaloza, 2006). Esto resultaría en el no establecimiento de compromisos de largo plazo y convertiría a los acuerdos de cooperación en una expectativa de planeación regional, mas no en una concreción de la visión del territorio para superar problemas comunes.

2.2. Otros enfoques sobre la colaboración interlocal

Existen otros enfoques sobre la cooperación interlocal, a partir de los cuáles es posible estudiar la coordinación entre niveles de gobierno en cuanto a la formulación e implementación de políticas públicas, estos enfoques son:

- 1) enfoque de federalismo;
- 2) enfoque de relaciones intergubernamentales; y,
- 3) redes de políticas públicas y gobernanza multinivel.

El primero se enfoca en las relaciones que existen a nivel institucional entre los gobiernos. El segundo se contrapone al primero estableciendo ya no relaciones entre niveles de gobierno, sino relaciones entre funcionarios y unidades. Partiendo de la premisa en la cual las políticas “no son generadas por las reglas que establecen y delimitan las competencias de los distintos niveles de gobierno (...) sino por las interacciones que (...) tienen lugar entre todos los funcionarios (...) involucrados en una determinada área de política” (Gutiérrez & Alonso, 2018, p. 62).

Por último, el enfoque de redes de política y gobernanza multinivel busca establecer la coordinación en cuanto a la formulación e implementación de políticas, más allá de las facultades propias de los gobiernos, enfocándose en la interacción de los actores en diferentes niveles gubernamentales a través de redes. Estas redes pueden ser de diferentes tipos: interacción horizontal, que se da entre entidades de gobierno del mismo nivel gubernamental; interacción vertical, que se da entre entidades de gobierno de diferente nivel gubernamental; y, interacciones Estado – sociedad (Gutiérrez & Alonso, 2018).

Para el caso de este documento, se toma como enfoque las redes de políticas públicas y gobernanza multinivel, con el fin de estudiar la coordinación entre niveles de gobierno, en la medida en que permite establecer cómo las interacciones entre los agentes que participan en un acuerdo de cooperación a nivel local generan redes que determinan la coordinación, en cuanto a la formación de compromisos de largo plazo al formular e implementar políticas públicas. Además, este enfoque permite analizar la existencia de problemas de división de costos que surgen cuando no existen consensos sobre la asignación de responsabilidades a pesar del establecimiento de los objetivos. Además, se toma como supuesto que los problemas de deserción son más probables cuando los intereses individuales de los actores son diversos entre sí, lo que genera incentivos para el incumplimiento. En ese marco, cada uno de los agentes que intervienen en el acuerdo cooperativo tiene a su vez intervención en la manera en la cual se desarrolla y mantiene el mecanismo de cooperación.

En suma, el mantenimiento de los acuerdos de cooperación supone variables específicas desde los distintos marcos de análisis. A continuación, se presenta una tabla donde se presentan las variables que determinan el mantenimiento de los acuerdos de cooperación de acuerdo con la literatura de acción colectiva institucional y gestión colaborativa antes mencionada.

Tabla 2. Variables que determinan el mantenimiento de los acuerdos de cooperación.

Marco de análisis	Autor	Variables
Acción colectiva institucional	Andrew (2009)	<ul style="list-style-type: none"> - Características de los bienes y servicios - Composición de las partes contratantes - Características políticas institucionales - Política interlocal de los actores que intervienen en el acuerdo
	Feiock (2007)	<ul style="list-style-type: none"> - Características de la transacción de los bienes - Características de las comunidades - Instituciones políticas
Gobernanza colaborativa	Majone (1999)	<ul style="list-style-type: none"> - Confianza
	Ansell & Gash (2008)	<ul style="list-style-type: none"> - Interacción
	Gutiérrez & Alonso (2018)	<ul style="list-style-type: none"> - Coordinación
	Rozikin & Sofwani (2023)	<ul style="list-style-type: none"> - Construcción de consensos

Fuente: elaboración propia con base en Andrew (2009), Feiock (2007), Majone (1999), Ansell & Gash (2008), Gutiérrez & Alonso (2018) y Rozikin & Sofwani (2023).

Como se evidencia en la tabla anterior, existen variables que permiten dar cuenta de la aparición y mantenimiento de la colaboración interlocal. Las variables del marco de acción

colectiva institucional determinan el punto de partida para lograr la colaboración, en la medida en que se enfocan en características de los actores que buscan colaborar. Por su parte, las variables del marco de análisis de la gobernanza colaborativa se enfocan en el proceso colaborativo una vez se logran tener un mecanismo de colaboración. En ese sentido, y dado que, esta investigación se centra en estudiar el mantenimiento de los acuerdos de cooperación en Colombia, se toma como referencia el marco de gobernanza colaborativa debido a que permite establecer temáticas de preguntas para los actores a consultar, con respecto a la existencia de una dinámica relacional al interior de los EAT que permiten que sea posible el mantenimiento de los acuerdos y la construcción de consensos.

Dando por supuesto que ya existe un acuerdo entre los actores que se formó con base en sus características y generó unas reglas (marco de acción colectiva institucional), pero que, no se conoce si en el marco de la interacción entre actores, se genera una dinámica que permite que se establezca la confianza y permita generar credibilidad de los compromisos por parte de los actores que participan en el acuerdo. Logrando así la creación de consensos alrededor de temáticas comunes, con el fin de coordinar acciones en el marco de la colaboración. Es así como a través de las variables de consenso, interacción y coordinación, es posible entender por qué al generar ciertos tipos de mecanismos de colaboración, los actores mantienen los acuerdos de cooperación. En el siguiente apartado, se presenta la estrategia metodológica a partir de la cual se realiza la investigación.

Capítulo 3. Metodología

Con el fin de revisar las variables que identifica la literatura de gobernanza colaborativa como aquellos que permiten mantener la colaboración, se realiza una investigación cualitativa sobre el fenómeno de asociatividad territorial en Colombia. Este estudio tiene un enfoque cualitativo debido a que se indaga sobre el porqué del problema identificado y se busca indagar por medio del análisis documental de leyes y documentos de trabajo e investigación realizada por corporaciones y/o expertos en el tema, así como por medio de cuatro (4) entrevistas semiestructuradas con informantes clave del nivel nacional, expertos en asociatividad y un informante perteneciente a un EAT.

El desarrollo del levantamiento de la información primaria se realiza en tres fases:

- **Fase 1:** se realizó la revisión del marco normativo y los documentos que tienen relación con el fenómeno asociativo, así como dos (2) entrevistas semiestructuradas con funcionarios del orden nacional. Una persona del Departamento Nacional de Planeación y una persona de la Federación Colombiana de Municipios.
- **Fase 2:** se realizó una entrevista semiestructurada con un experto en el tema de asociatividad territorial.
- **Fase 3:** se realizó una entrevista semiestructurada con el gerente o delegado de un EAT y la revisión de documental sobre el esquema.

En la Tabla 3 se presenta la distribución de los ejercicios de recolección de información.

Tabla 3. Ejercicios de recolección de información.

Fase	Técnica de recolección	Nº de ejercicios	Informante	Criterios de muestreo
1	Entrevista semiestructurada	2	<ul style="list-style-type: none"> - Funcionario del Grupo de Asociatividad del Departamento Nacional de Planeación. - Funcionario de la Federación Colombiana de Municipios. 	Máxima variación de la muestra por conveniencia
2	Entrevista semiestructurada	1	<ul style="list-style-type: none"> - Expertos en el tema. 	Máxima variación de la muestra
3	Entrevista semiestructurada	1	<ul style="list-style-type: none"> - Gerente o delegado de un EAT. 	Único informante por conveniencia

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a la revisión documental se tuvieron en cuenta documentos normativos, documentos de trabajo e investigación. En la Tabla 4 se presentan los documentos analizados.

Tabla 4. Documentos de análisis.

Tipo de documento	Nombre	Autor	Año
Decreto	Decreto 1390 de 1976	Presidencia de la República	1976
Decreto	Decreto 900 de 2020	Presidencia de la República	2020
Decreto	Decreto 1033 de 2021	Presidencia de la República	2021
Documentos de trabajo	Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia	Departamento Nacional de Planeación	2013
Documentos de trabajo	Kit de Asociatividad Territorial	Departamento Nacional de Planeación	2023
Ley	Ley 128 de 1994	Senado de la República	1994
Ley	Ley 136 de 1994	Senado de la República	1994
Ley	Ley 1454 de 2011	Senado de la República	2011
Ley	Ley 1625 de 2013	Senado de la República	2013
Ley	Ley 1962 de 2019	Senado de la República	2019
Plan de desarrollo	Ley 1955 de 2019. Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022	Senado de la República	2019

Fuente: Elaboración propia.

Adicional los documentos descritos en la tabla anterior, una vez confirmado el gerente o delegado del EAT que permitió realizar la entrevista, se realizó una revisión documental de los archivos compartidos por este. El EAT del cuál se realizó la revisión es la Provincia Administrativa y de Planificación del Sumapaz (PAP Sumapaz), la cuál es creada en el año 2023 y agrupa a diez (10) municipios¹⁰ con diferente categoría municipal¹¹ y se encuentra en el departamento de Cundinamarca. A continuación, se presentan los documentos compartidos por el gerente de la PAP que fueron analizados posteriormente.

¹⁰ La PAP Sumapaz está conformada por los municipios de Arbeláez, Cabrera, Fusagasugá, Granada, San Bernardo, Silvania, Pandí, Pasca, Tibacuy y Venecia.

¹¹ De acuerdo con el art. 6 de la Ley 136 de 1994 “los distritos y municipios se clasificarán atendiendo su población, ingresos corrientes de libre destinación y situación geográfica”. Para más información <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=329#:~:text=Por%20la%20cual%20se%20dictan,el%20funcionamiento%20de%20los%20municipios.&text=PRINCIPIOS%20GENERALES%20SOBRE%20LA%20ORGANIZACION%20Y%20EL%20FUNCIONAMIENTO%20DE%20LOS%20MUNICIPIOS.>

Tabla 5. Documentos de análisis de la PAP Sumapaz.

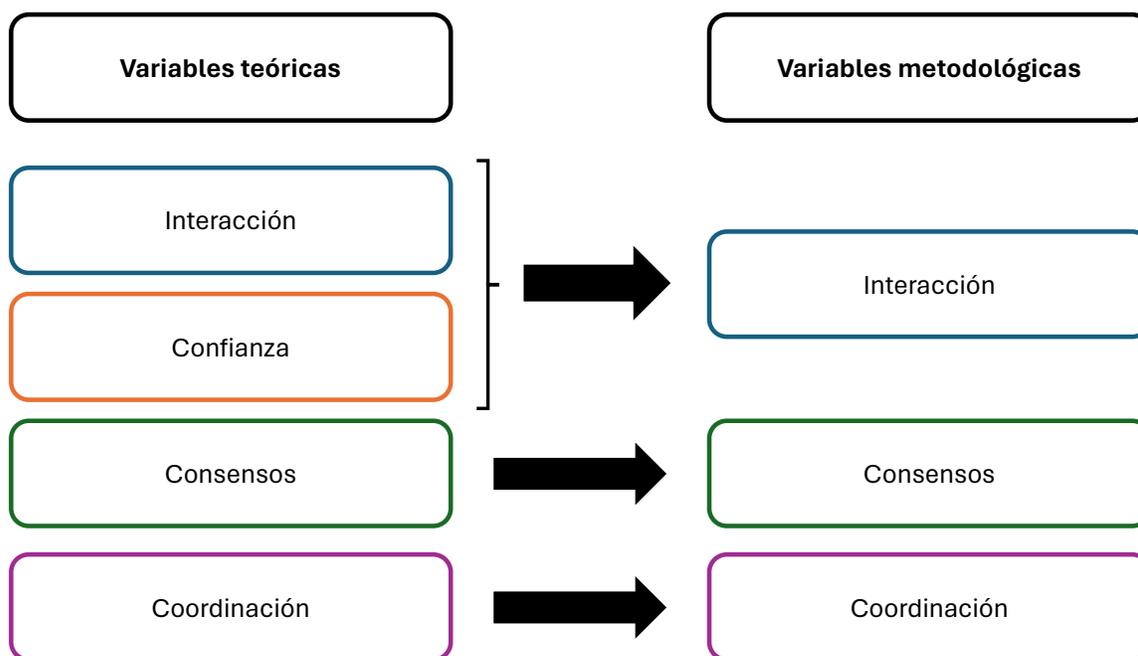
Tipo de documento	Nombre	Autor	Año
Acuerdo	Acuerdo provincial N° 01	PAP Sumapaz	2023
Acuerdo	Acuerdo provincial N° 02	PAP Sumapaz	2023
Acuerdo	Acuerdo provincial N° 03	PAP Sumapaz	2023
Acuerdo	Acuerdo provincial N° 04	PAP Sumapaz	2023
Acuerdo	Acuerdo provincial N° 05	PAP Sumapaz	2023
Acuerdo	Acuerdo N° 09 de 2020	Municipio de Arbeláez	2020
Acuerdo	Acuerdo N° 11 de 2021	Municipio de Arbeláez	2021
Acuerdo	Acuerdo N° 07 de 2020	Municipio de Cabrera	2020
Acuerdo	Acuerdo N° 07 de 2021	Municipio de Cabrera	2021
Acuerdo	Acuerdo N° 01 de 2023	Municipio de Cabrera	2023
Acuerdo	Acuerdo N° 11 de 2020	Municipio de Sylvania	2020
Acuerdo	Acuerdo N° 05 de 2021	Municipio de Sylvania	2021
Acuerdo	Acuerdo N° 08 de 2020	Municipio de Tibacuy	2020
Acuerdo	Acuerdo N° 06 de 2021	Municipio de Tibacuy	2021
Acuerdo	Acuerdo N° 100-02.01-10 de 2020	Municipio de Fusagasugá	2020
Acuerdo	Acuerdo N° 100-02.01-02 de 2022	Municipio de Fusagasugá	2022
Acuerdo	Acuerdo N° 100-02.01-03 de 2023	Municipio de Fusagasugá	2023
Acuerdo	Acuerdo N° 12 de 2020	Municipio de Pandi	2020
Acuerdo	Acuerdo N° 010 de 2021	Municipio de Pandi	2021
Acuerdo	Acuerdo N° 015 de 2020	Municipio de Granada	2020
Acuerdo	Acuerdo N° 018 de 2020	Municipio de Granada	2020
Acuerdo	Acuerdo N° 016 de 2021	Municipio de Granada	2021
Acuerdo	Acuerdo N° 015 de 2020	Municipio de San Bernardo	2020
Acuerdo	Acuerdo N° 002 de 2022	Municipio de San Bernardo	2022
Acuerdo	Acuerdo N° 011 de 2020	Municipio de Venecia	2020
Acuerdo	Acuerdo N° 010 de 2021	Municipio de Venecia	2021
Acuerdo	Acuerdo N° 08 de 2020	Municipio de Pasca	2020
Acuerdo	Acuerdo N° 02 de 2021	Municipio de Pasca	2021
Convenio	Convenio interadministrativo N° 744 de 2023	PAP Sumapaz	2023
Ordenanza	Ordenanza N° 0109/2023	Asamblea de Cundinamarca	2023
Plan	Plan Estratégico de Mediano Plazo Preliminar - PAP Sumapaz	PAP Sumapaz	2023

Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, para el análisis de la información se tienen en cuenta las cuatro variables derivadas del marco de análisis, las cuáles son: confianza, interacción, coordinación y consensos. Sin embargo, si bien desde el marco de gobernanza colaborativa se establecen cuatro variables, la confianza se da en la medida en que existe interacción, por lo que, de manera metodológica se toman en cuenta tres variables, interacción, coordinación y consensos, con el fin de crear el instrumento de recolección de información primaria y realizar el análisis.

Para diferenciar las cuatro variables derivadas del marco de análisis, estas se denominarán “variables teóricas”, mientras que las tres variables a tener en cuenta para la organización, el procesamiento y análisis de la información se denominarán “variables metodológicas”. Estas últimas, corresponden a las secciones en las cuáles se dividirá el instrumento de recolección de información y el capítulo de resultados. A continuación se presenta la relación entre las variables teóricas y metodológicas.

Figura 4. Relación entre variables de teóricas y metodológicas.



Fuente: elaboración propia.

Ahora bien, el análisis de la información recolectada por medio de las entrevistas se realiza teniendo en cuenta la técnica de análisis de contenido, en la medida en que esta permite buscar vocablos, símbolos u otros elementos que hacen parte del contenido de la comunicación,

con el fin de organizar los testimonios con el fin de luego realizar inferencias y/o comparación de la información recolectada (López, 2002).

Para ello, se parte de la realización de una matriz de análisis o matriz de consistencia (Anexo 1), donde se organizan las preguntas de los instrumentos de recolección y se les asigna una categoría de análisis con base en las variables establecidas a través del marco teórico. Este instrumento permite organizar el análisis de la información ex ante de la recolección. En la Tabla 4 se presenta un esquema de la matriz de consistencia.

Tabla 6. Estructura matriz de consistencia.

Variable metodológica	Pregunta del instrumento	Categoría de análisis
Variable 1	Pregunta 1.1.	Categoría pregunta 1.1.
	Pregunta 1.2.	Categoría pregunta 1.2.
Variable 2	Pregunta 2.1.	Categoría pregunta 2.1.
	Pregunta 2.2.	Categoría pregunta 2.2.
Variable 3	Pregunta 3.1.	Categoría pregunta 3.1.
	Pregunta 3.2.	Categoría pregunta 3.2.

Fuente: elaboración propia con base en Giesecke & Mercedes (2020).

Como se evidencia en la tabla anterior, la primera columna, corresponde a las variables metodológicas antes enunciadas, que a su vez, están alineadas con las variables teóricas derivadas del marco de análisis. En la segunda columna, se presentan las preguntas del instrumento que atienden a cada variable. Con el fin de realizar la organización y procesamiento de la información, a cada pregunta del instrumento se le asigna una categoría de análisis, a través de la cual se dará cuenta de la información primaria recolectada. Teniendo como base el insumo de la matriz de consistencia, el proceso de organización, procesamiento y análisis de la información se realiza en dos etapas.

La primera etapa, corresponde a la organización de la información primaria recolectada a través del software Atlas Ti, tomando como base las variables metodológicas descritas. Estas variables se presentan como los grupos de códigos en la base de datos cualitativa. Después, se realiza la codificación de las preguntas de los instrumentos, de acuerdo con las categorías de análisis referenciadas en la matriz de consistencia. Esta etapa busca desagregar de forma organizada, y por medio de nodos temáticos o indicadores cualitativos, la información

proveniente de las fuentes primarias. Para ello se cuenta con el siguiente árbol de códigos, a partir del cual se construye la base de datos en el software Atlas Ti.

Tabla 7. Árbol de códigos.

Variable metodológica (Grupo de códigos) ¹²	Categoría de análisis (Código)
1. Introducción	1.1. Contexto
2. Asociatividad territorial	2.1. Retos de la asociatividad territorial
	2.2. Beneficios de la asociatividad territorial
3. Interacción	3.1. Temas comunes
	3.2. Proceso de conformación
	3.3. Proceso de seguimiento
4. Consensos	4.1. Expectativas municipales
	4.2. Incentivos
5. Coordinación	5.1. Coordinación políticas municipales
	5.2. Actualización de temas
	5.3. Expectativas de alineación
	5.4. Asistencia técnica
6. Temas emergentes de asociatividad	6.1. Temas no desarrollados

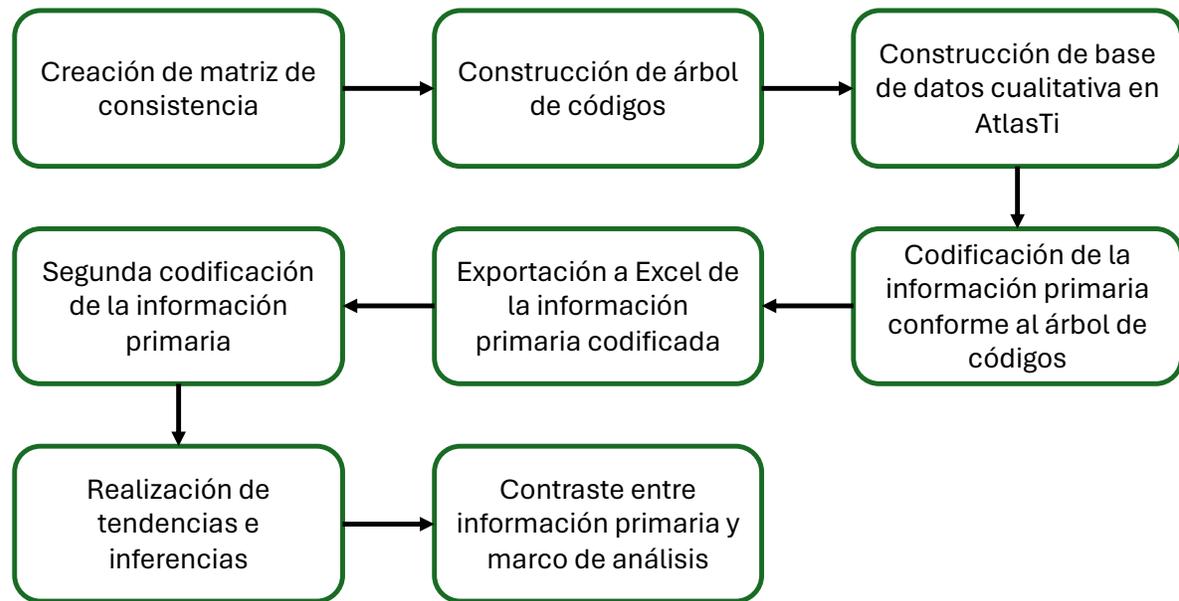
Fuente: elaboración propia.

La segunda etapa se centra en la codificación de nivel dos y el análisis se realiza a través de matrices en Excel. Para ello, se exportan las matrices de trabajo desde el software Atlas Ti con el objetivo de obtener archivos en formato ".xlsx", que registren las respuestas de cada participante a cada pregunta del instrumento según su codificación. Estas matrices están organizadas según un orden enumerado por los códigos que se han asignado a cada respuesta.

En esta fase, se analizan los testimonios de los participantes y se lleva a cabo un nuevo ejercicio de codificación para identificar relaciones causales en las descripciones de los testimonios y realizar inferencias. Estos códigos se denominan "códigos emergentes", ya que se generan a partir de la información específica contenida en cada testimonio. A continuación, se presenta un esquema con el fin de presentar la estrategia metodológica de análisis.

¹² Se incluyen las variables de 1, 2 y 6 con el fin de construir un instrumento de recolección que cuente con preguntas de inicio y cierre.

Figura 5. Estrategia metodológica de análisis.



Fuente: elaboración propia.

Este capítulo plantea la metodología con la cual se extraen, procesan y analizan los insumos, a través de los cuáles se identifican los resultados que son presentados en el siguiente capítulo. Allí, se describen los hallazgos del análisis de la información primaria y secundaria en tres secciones, las cuales corresponden a las variable metodológicas.

Capítulo 4. Resultados

La investigación planteada de manera metodológica en tres fases permite indagar de manera secuencial sobre el mantenimiento de los acuerdos de colaboración que se presentan en Colombia., los cuáles se enmarcan en el fenómeno de asociatividad territorial y se evidencian a través de la creación e institucionalización de diferentes tipos de EAT. Con base en el análisis de la información primaria y secundaria se identifican hallazgos específicos en razón de cada una de las variables metodológicas establecidas en el capítulo anterior.

En este capítulo se presentan dichos hallazgos, partiendo de la incógnita sobre el mantenimiento de los acuerdos de colaboración y, entendiendo que estos acuerdos ya existen. Por lo que este capítulo se divide en tres: primero, se presenta el establecimiento de consensos, partiendo del hecho que para que exista un acuerdo debe existir un consenso previo. Segundo, se presentan los hallazgos en relación con la interacción de los actores y la confianza; y, por último, se presentan los resultados correspondientes a la coordinación entre niveles de gobierno.

4.1. Consensos

La creación de acuerdos de cooperación supone la creación de reglas para su funcionamiento con el fin de generar mejoras en las condiciones de las partes (Feiock, 2007). Lo que establece que cada una de ellas define expectativas frente al acuerdo, las cuáles se materializan a través del compromiso de colaboración que se presenta en cada municipio, y define la creación del EAT por medio de un documento normativo promulgado por las asambleas departamentales o en el congreso de la república (Ley 1454 de 2011), según sea el caso, conforme al tipo de EAT que se cree.

Al momento de la creación, se percibe que el establecimiento de consensos por parte de los municipios que buscan asociarse está dado por sus expectativas, necesidades y temas comunes de intervención, que superan los límites político-administrativos en materia de infraestructura, medio ambiente, etc. En ese marco, se percibe que, tanto los municipios asociados como las entidades gremiales ven a los acuerdos como una salida a los problemas de escala. En la medida en que se asumen como muy pequeños e incapaces para realizar algunas funciones que tienen como competencias constitucionales.

(...) nosotros concebimos que los esquemas asociativos son una vía importante, indispensable para que los municipios puedan juntarse y desarrollar cierto tipo de competencias o de proyectos y demás y, en ese sentido, creemos que la asociatividad debería ser una política, digamos, como parte del marco general de la descentralización y que, de hecho, no ha tenido la prioridad que debería tener y con prioridad me refiero exactamente como a los incentivos desde el nivel nacional para que los esquemas asociativos realmente pudieran funcionar en beneficio de los municipios, así pues como para darte un marco general (Entrevista agremiación, 2024).

En consecuencia, se ve en los EAT una oportunidad para superar problemas de escala a través del desarrollo de incentivos que permita un funcionamiento apropiado. Por tanto, existe un reconocimiento de las limitaciones que tienen las entidades territoriales para realizar sus funciones, así como sus limitaciones en cuanto a realizar proyectos en espacios físicos compartidos, como, por ejemplo, cuencas hidrográficas. No obstante, se percibe que esta oportunidad se da en un primer momento a manera de iniciativa más allá de la materialización, por lo que se unen esfuerzos que pueden ir difuminándose en el tiempo, debido al desconocimiento de los tipos y funciones de los EAT.

(...) percibo con base en las conversaciones que yo he tenido con los alcaldes cuando quieren constituir esquemas asociativos (...) yo diría que una preocupación genuina por el hecho de ser conscientes de que son tan pequeñitos que es muy difícil que solitos logren cosas importantes (...) Entonces, como ese tipo de cosas uno las percibe, entonces tienen este ánimo de hacer cosas juntos, yo diría casi que esa ilusión de hagamos cosas juntos que no podríamos hacer solos y que pueden transformarnos. Lo que suele pasar es que tienen como este chispazo de entusiasmo inicial (...) entonces juntémonos, si, hagamos algo juntos, pero ni siquiera saben qué tipo de esquema constituir (Entrevista agremiación, 2024).

Además, se percibe que para que se mantenga el acuerdo debe existir un acompañamiento al momento de crear el EAT, en la medida en que existe un desconocimiento sobre el alcance de estas figuras. Por lo que, cuando existe una iniciativa, cada municipio que quiere hacer parte de un EAT debe revisar cuál es el beneficio que tiene ser parte del esquema, dado que, este supone una transferencia de recursos financieros y humanos, así como una

relación a largo plazo. Por lo que, si se quiere realizar un proyecto de interés conjunto existen otros mecanismos más flexibles que permiten generar un consenso específico.

Lo que les solemos decir a nosotros es, miren, si ustedes quieren hacer unos proyectos muy concretos (...) no constituyan un esquema asociativo, porque un esquema asociativo es como un matrimonio para toda la vida, digamos, es jurídicamente, políticamente y administrativamente pesado, pesado en el sentido de que hay que sostenerlo. Si ustedes lo que ya están súper claro, si es que quieren hacer unos productos, hagan un convenio interadministrativo, nombren una gerencia, hagan el proyecto y liquiden el convenio, no se metan en el quilombo de un esquema asociativo (Entrevista agremiación, 2024).

Lo anterior, debido a que existen casos en los cuáles los municipios se encuentran en dos o más EAT, lo que representa un problema en cuanto al consenso sobre las expectativas de conformación. Esta situación, que, en algunos caso se genera cuando existen cambios en las administraciones municipales, hace que existan acuerdos que se mantienen en el papel pero no generan beneficios a los municipios asociados.

(...) lo que pasa es que también es como llegan nuevas administraciones, pues hay nuevas expectativas y de pronto la gente también empieza como a, oiga, generemos otro tipo de esquemas (...) por ejemplo, tengo municipios que están en cinco asociaciones, cuatro asociaciones. Entonces uno dice ¿Cuál es la lógica de toda esa multiplicidad de figuras? Y, a la larga realmente, pues, el municipio sí le está aportando a esa figura, el esquema sí le está aportando al municipio o ¿cuál es su objetivo real al constituirse tantos, pues? (Entrevista Departamento Nacional de Planeación, 2024).

Por lo que, se percibe que el consenso sobre los temas que guiarán el proceso de asociación tiene un elemento adicional que no debe pasarse por alto: el factor político. Esto se debe a que las partes involucradas no solo difieren en cuanto a sus características territoriales, sino también en su posición dentro del espectro político. Este factor político puede incidir en cuanto a generar y mantener el consenso, ya que, aunque inicialmente el acuerdo se basa en temas comunes y de carácter administrativo, es posible que, debido a diferencias políticas, dicho consenso se debilite o se distorsione.

Yo no me voy a asociar con alguien que no sea de mi partido y ahí es cuando yo digo que desafortunadamente cuando la administración pública se enfrenta con la política o la política partidista, porque hay varios tipos de política, cuando se enfrenta a la política partidista se choca muchas veces y pierde fuerza, ¿cierto?, se desvanece, se pervierte, le pasan muchas cosas que no deberían pasarle a la administración pública si la asumiéramos desde su lógica y desde su sentido, por lo menos como está pensada desde las normas (Entrevista experta en asociatividad territorial, 2024).

No obstante, si bien existe la visión en la cual la lucha partidista se convierte en un elemento a tener en cuenta en el marco del consenso para llevar a cabo los acuerdos de colaboración, en la práctica se percibe que, si bien puede facilitar que se desarrolle el acuerdo, no necesariamente determina que se mantenga. En la medida en que existe una historia común de los municipios que llegan a asociarse y que el acuerdo es solo la materialización de una relación compartida entre identidad, costumbres, historias, valores, y lazos comunitarios que genera una alineación desde los principios políticos.

(...) yo sé que suena tal vez un poco romántico y no sé si para algunos ingenuo, pero en lo que yo he conversado con alcaldes de varias regiones del país, uno puede percibir eso y ellos se sienten, cuando acuerdan desarrollar un esquema asociativo, también un poco sienten algo que es como una especie de historia común, es decir, son conscientes que los municipios con los que se quieren unir comparten cierta identidad, comparten costumbres, comparten historias, comparten lazos familiares entre las comunidades, o sea, hay como, sí, como ese factor social y por supuesto que facilita el proceso cuando hay, digamos, cierta alineación desde los principios políticos también (Entrevista agremiación, 2024).

En ese contexto, se percibe que las características físicas y culturales de las municipalidades juegan un papel determinante en la continuidad de los acuerdos. Por lo que, aunque la afinidad política puede ser un factor suficiente, no es indispensable para su mantenimiento. En la medida en que la filiación partidista puede generar relaciones de compadrazgo que faciliten la realización conjunta de proyectos.

Por supuesto que, si hay relaciones más tipo compadrazgo incluso, puede incluso facilitar más las cosas, pero incluso cuando no, el solo hecho de ser de partidos políticos distintos no les impide colaborar entre ellos. Simplemente, digamos, con que haya alguna cierta alineación de principios, de valores y de ideales suele ser suficiente (Entrevista agremiación, 2024).

En el caso de la Provincia Administrativa y de Planificación del Sumapaz (PAP Sumapaz), que agrupa a los municipios de Arbeláez, Cabrera, Fusagasugá, Granada, Pandi, Pasca, San Bernardo, Silvania, Tibacuy y Venecia, el consenso gira en torno al reconocimiento de necesidades provinciales y al desarrollo de proyectos conjuntos. Entre estos proyectos destaca la creación de una central campesina que beneficie a todos los municipios asociados, dado el fuerte arraigo agrícola en la provincia del Sumapaz. Asimismo, se identifica que los municipios comparten espacios físicos, como las vialidades, donde confluyen todos los integrantes de la provincia. En este contexto, se reconoce un tema común que fortalece las relaciones y genera consensos en torno a expectativas compartidas entre los municipios sobre los objetivos de un acuerdo colaborativo.

(...) esta región, los diez municipios representan la despensa agrícola más importante del centro del país, aquí se produce la mayor parte de los alimentos que se consumen en Bogotá y en Cundinamarca y, eso hace que, bueno, Fusagasugá es la cabecera provincial. Todos los municipios tienen algo que ver con Fusagasugá porque es la que recepciona en la mayoría de los casos los productos que se producen aquí en el Sumapaz, entonces ese es otro el tema de la producción agrícola (...) Hay otro tema y es que muy pegado a ese tema de la producción agrícola en materia vial, todos estos municipios de estar interconectados (...) las principales vías que conectan con municipios como Pandi, Cabrera o Venecia son vías muy importantes porque la producción agrícola de sus municipios necesariamente tiene que llegar a Fusagasugá y aquí se va, por ejemplo, a Bogotá (Entrevista Gerente PAP Sumapaz, 2024).

Lo anterior, reconoce la existencia de relaciones entre municipios más allá de la filiación política. No obstante, se evidencia que, tanto en las elecciones de 2019 como de 2023, en su mayoría, los partidos ganadores de las alcaldías de estos 10 municipios se encuentran a la derecha del espectro político (Bobbio, 1995). A continuación, se presenta la posición en el

espectro político de los partidos en los cuáles se encuentran los alcaldes municipales que realizaron el acuerdo de cooperación denominado PAP Sumapaz¹³ y de los que tienen a cargo su mantenimiento.¹⁴

Tabla 8. Posición en el espectro político de los alcaldes municipales de la PAP Sumapaz.

Período 2020 - 2023			Período 2024 - 2027		
Municipio	Partido político	Posición en el espectro político	Municipio	Partido político	Posición en el espectro político
Arbeláez	Coalición Partido Conservador-Autoridades Indígenas de Colombia	Derecha	Arbeláez	Partido Centro Democrático	Derecha
Cabrera	Partido Polo Democrático Alternativo	Izquierda	Cabrera	Coalición Unidos Cabrera Avanza (Partido Verde, Partido Conservador)	Derecha
Fusagasugá	Partido Alianza Verde	Centro	Fusagasugá	Coalición Volver a Creer (Cambio Radical, ASI)	Derecha
Granada	Coalición Granada con Proyección, Gestión y Experiencia (Partido Liberal-Partido de la U-Autoridades Indígenas de Colombia)	Derecha	Granada	Coalición servicio, Responsabilidad, Amistad (Partido Conservador, Cambio Radical, Partido Verde)	Derecha
Pandi	Coalición Unidos por Pandi (Partido Liberal-Cambio Radical)	Derecha	Pandi	Partido Conservador Colombiano	Derecha
Pasca	Partido Liberal Colombiano	Derecha	Pasca	Partido Conservador Colombiano	Derecha
San Bernardo	Coalición Partido Conservador-Centro Democrático	Derecha	San Bernardo	Coalición Reconstrucción en Marcha (Partido Liberal Colombiano, Cambio Radical)	Derecha

¹³ Alcaldes electos en 2019 para el período 2020-2023.

¹⁴ Alcaldes electos en 2023 para el período 2024-2027.

Período 2020 - 2023			Período 2024 - 2027		
Municipio	Partido político	Posición en el espectro político	Municipio	Partido político	Posición en el espectro político
Silvania	Coalición Todos por Silvania (Centro Democrático-Alianza Democrática Afrocolombiana-Colombia Justa Libres)	Derecha	Silvania	Coalición Compromiso Social por Silvania (Partido Liberal Colombiano, Cambio Radical, Partido Demócrata Colombiano)	Derecha
Tibacuy	Coalición Recuperando Nuestra Identidad (Partido de la U-Alianza Verde)	Centro	Tibacuy	Coalición la U, Demócrata, Verde (Partido de la U, Partido Demócrata Colombiano, Partido Verde)	Centro
Venecia	Partido Liberal Colombiano	Derecha	Venecia	Coalición Unidos por el Desarrollo de una Venecia Mejor (Partido Conservador, Cambio Radical)	Derecha

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil 2019 y 2023.¹⁵

Ahora bien, el acuerdo de colaboración realizado por los municipios antes listados se materializa por medio de la Ordenanza No. 0109 del 01 de junio de 2023. En este documento se menciona que la PAP tiene como objetivo “prestar conjuntamente servicios públicos, funciones administrativas propias o asignadas al ente territorial por el nivel nacional, ejecutar obras de interés común o cumplir funciones de planificación, así como para procurar el desarrollo integral de sus territorios y la gestión ambiental” (Art. 2), por lo que se determina el alcance de la cooperación.

Así mismo, se menciona que conforme a la legislación nacional la PAP se regulará y funcionará conforme a los estatutos que se acuerden. Dentro de estos estatutos se establece la adopción del plan estratégico de mediano plazo, el cual contiene objetivos, metas y líneas de

¹⁵ <https://www.registraduria.gov.co/Elecciones-de-Autoridades-Territoriales.html>

acción para los cuáles se confirma la PAP Sumapaz. A continuación, se presentan los términos del acuerdo conforme a los estatutos de la provincia.

Tabla 9. Términos del acuerdo de cooperación PAP Sumapaz.

Término	Descripción
Tiempo de ejecución	“El acuerdo tiene un plazo de ejecución indeterminado y se extenderá mientras la Provincia subsista o hasta su modificación por decisión de la Junta Provincial, contado a partir de la suscripción del convenio” (2023).
Valor del acuerdo	“Cada uno de los municipios deberán aportar el 2*1000 de los ingresos corrientes de libre destinación. Los cuáles, de acuerdo con parágrafo 1° del art. 3 de la ley 617 de 2000 , son entendidos como “los ingresos corrientes excluidas las rentas de destinación específica, entendiéndose por estas las destinadas por ley o acto administrativo a un fin determinado. Los ingresos corrientes son los tributarios y los no tributarios, de conformidad con lo dispuesto en la ley orgánica de presupuesto” (2023).
Forma y requisito de desembolso de los aportes	“Se realizará un primer desembolso de los aportes por parte de los municipios integrantes dentro de los tres (3) meses subsiguientes a la celebración del contrato. Con posterioridad, los municipios desembolsarán anualmente el valor total de los aportes correspondientes a la respectiva vigencia en el primer trimestre de cada año” (2023).
Supervisión y/o interventoría	<p>“La supervisión del acuerdo estará a cargo del Gerente de la PAP del Sumapaz, el cual tiene las siguientes obligaciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ejercer funciones de representante legal y ordenador del gasto de la PAP. 2. Asistir a las sesiones de la junta provincial, con voz pero sin voto. 3. Presidir las sesiones de la junta provincial. 4. Formular y presentar ante la junta el plan estratégico de mediano plazo (PEMP). 5. Presentar anualmente para su aprobación ante el órgano directivo los ingresos y gastos de la PAP, que deben corresponder a la implementación del (PEMP). 6. Definir el equipo de trabajo necesario para la implementación y operación de la PAP y de los instrumentos de desarrollo y planeación de las entidades territoriales vinculadas. 7. Establecer los mecanismos para el diseño, estructuración y gestión de los proyectos asociativos establecidos en el PEMP y en los instrumentos de desarrollo y planeación de las entidades territoriales vinculadas. 8. Implementar las herramientas de seguimiento y evaluación de los instrumentos de planificación de la PAP y los mecanismos de rendición de cuentas de la entidad. 9. Formular y presentar para su aprobación, el manual de contratación ante el órgano directivo de la PAP del Sumapaz. 10. Las demás que defina la PAP del Sumapaz en su acto de constitución o en sus estatutos y aquellas que le sean asignadas por la ley” (2023).
Obligaciones de los municipios	<p>“Son obligaciones de los municipios asociados:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cumplir y hacer cumplir lo pactado en el acuerdo, así como las decisiones emanadas de la PAP del Sumapaz. 2. Presupuestar, apropiar y transferir oportunamente los aportes para cada vigencia fiscal, para la financiación y funcionamiento de la PAP del Sumapaz. 3. Asistir y participar en las instancias de administración y dirección de la PAP del Sumapaz. 4. Aportar la experiencia y conocimiento para el adecuado desarrollo del objeto del presente convenio.

Término	Descripción
	5. Aunar esfuerzos técnicos, humanos, logísticos y financieros para la implementación de las actividades propias y comunes. 6. Ejecutar conjuntamente las metas derivadas de los planes, programas y proyectos establecidos por las partes, de acuerdo con las áreas de interés común y los mecanismos acordados para tal fin. 7. Fomentar el intercambio de información y documentación entre instituciones para el cumplimiento del objeto del acuerdo. 8. Programar y desarrollar de manera conjunta mecanismos de participación que permitan la comunicación adecuada entre las partes, para el común desarrollo de los proyectos relacionados con las áreas de interés común. 9. Asistir a las reuniones que se establezcan para el desarrollo de las funciones de la PAP del Sumapaz. 10. Mantener la reserva sobre la información que ostente carácter confidencial y que conozca con ocasión de la ejecución del acuerdo. 11. Participar en el análisis y seguimiento de las actividades del acuerdo. 12. Las demás que sean necesarias para el cumplimiento del acuerdo” (2023).
Órgano de dirección	“El Órgano de Dirección de la Provincia Administrativa de Planificación -PAP del Sumapaz- estará conformado por los Alcaldes de las entidades territoriales, que integran la PAP del Sumapaz. Este órgano se denominará, Junta Provincial, y en ella cada alcalde municipal tendrá derecho a voz y voto indistintamente de la categoría del municipio que representa. La Junta Provincial tiene a su cargo como mínimo las funciones generales de que trata el artículo 2.2.5.3.2. del Decreto 1066 de 2015 y que fue adicionado por el Decreto 1033 del 2021, y las que se establezcan en los estatutos que regularán la conformación y funcionamiento de la PAP del Sumapaz” (2023).
Modificaciones	“El presente Convenio podrá modificarse por común acuerdo entre las partes, en cualquier momento” (2023).
Solución de conflictos	“La resolución de las diferencias que se presenten entre las entidades que conforman la Provincia Administrativa de Planificación - PAP del Sumapaz, se intentarán solucionar por la vía del acuerdo directo, y de no funcionar, se buscarán otros medios pertinentes para solucionar en forma ágil, rápida y directa las diferencias y discrepancias surgidas, a través de mecanismos alternativos de solución de conflictos (MASC), como la conciliación, amigable composición, transacción y en última instancia a través de los mecanismos judiciales correspondientes” (2023).
Terminación	“El presente convenio podrá darse por terminado por las siguientes causales: 1. Por la disolución y consecuente liquidación de la Provincia Administrativa y de Planificación - PAP del Sumapaz-. 2. Por desaparecer los fundamentos de hecho y de derecho que le dieron origen” (2023).

Fuente: elaboración propia con base en convenio interadministrativo del 27 de junio de 2023 por medio del cual se conviene conformar la Provincia Administrativa y de Planificación -PAP del Sumapaz-, como una persona jurídica de derecho público.

La forma en la que se presentan las reglas de la asociación determina la sujeción o no de cada miembro. Dado que, para institucionalizar y mantener un proceso como este acuerdo se busca coordinar las expectativas y los objetivos de los municipios, los cuáles se evidencian en el Plan Estratégico de Mediano Plazo (PEMP).¹⁶ Así como establecer mecanismos de

¹⁶ De acuerdo con el artículo 2.2.5.5.1. del Decreto 1033 de 2021, “el Plan Estratégico de Mediano Plazo constituye el instrumento de planeación y ejecución de programas y proyectos de inversión formulados por los EAT, en aplicación de lo establecido en el artículo 249 de la Ley 1955 de 2019”.

participación, verificación y resolución de conflictos, que permitan disminuir la incertidumbre frente a las acciones que realiza cada uno de los actores al interior de la asociación.

Sumado a lo anterior, se percibe que dentro de las expectativas de los municipios para generar consenso en torno a la colaboración, se tiene que, los gobiernos locales esperan atraer recursos de cooperación internacional para la protección ambiental del páramo de Sumapaz, la creación de proyectos conjuntos en materia agrícola como la central campesina y en materia de seguridad, como la disposición de casas de reclusión de menores denominadas CETRA. Como se evidencia en el siguiente testimonio:

(...) lo que más le atrajo en su momento a los concejales fue ese tema ahí que se podían gestionar recursos y, (...) sé también que bueno, con las nuevas administraciones les interesa mucho que muchos convenios interadministrativos que estaban haciendo las alcaldías ya no lo hagan entre las alcaldías, sino que sea la provincia a la que se encarga de la prestación de sus servicios, por ejemplo, aquí hay un tema de algo que llama el CETRA, que es un tema de como de unas casas donde se disponen para que vayan menores, etcétera (Entrevista Gerente PAP Sumapaz, 2024).

Adicional a ello, se percibe que los municipios asociados esperan lograr que la asociación sea autosostenible por medio de la venta de servicios a los municipios y de otros proyectos, como por ejemplo, realizar la gestión catastral. Teniendo en cuenta que la norma habilita a los EAT como gestores catastrales. Además, se espera lograr que por medio de la asociación se logre la recolección de basuras y mejorar la gestión pública de los municipios que conforman la asociación.

En esta sección se exponen las expectativas e incentivos que tienen los municipios al momento de realizar un acuerdo de colaboración. Se percibe que la creación de consensos está dada por características físicas, como compartir espacios territoriales; así como por características culturales, como la historia, costumbres, identidad y valores compartidos entre los asociados. Adicional a ello, se evidencia que el factor político incide en la creación y mantenimiento de los acuerdos de colaboración, en la medida en que, la cercanía en el espectro político puede ser una condición que facilite la creación de consensos dadas las relaciones de compadrazgo.

Adicional a ello, se percibe que el factor político genera distorsiones en la creación de los EAT, debido a que cambia las expectativas de los municipios asociados y lleva a que se creen nuevas figuras asociativas, haciendo que, los municipios sean parte de 2 o más EAT pervirtiendo el objetivo de estos esquemas. A través de un caso como la PAP Sumapaz, se identifica que, el mantenimiento de los acuerdos de colaboración está dado por los consensos logrados a partir de las características de los municipios que se asocian, así como por los proyectos conjuntos que esperan realizar, los cuales están mediados por las reglas del juego consensuadas.

Además, se identifica que la cercanía en el espectro político en el que se encuentran los alcaldes de los municipios asociados puede tener un impacto en el desarrollo del acuerdo, ya que, la mayoría de los alcaldes de los municipios de la PAP Sumapaz se encuentran a la derecha del espectro político. Sin embargo, no se tiene evidencia suficiente para determinar si este factor es determinante en cuanto al mantenimiento de los acuerdos, ya que no se consultó a los alcaldes de los municipios que hacen parte de la PAP Sumapaz.

4.2. Interacción / Confianza

La creación de acuerdos de colaboración supone la interacción de los actores en diferentes instancias con el fin de determinar el tipo de EAT a crear, su alcance, los objetivos comunes, etc. Por tanto, se percibe que parte fundamental del trabajo de las entidades que agremian a los municipios y a los EAT es el acompañamiento para la creación del EAT y la creación de espacios de participación donde confluyan las expectativas e incentivos que tienen los municipios, con el fin de generar una confianza que les permita decidir generar un acuerdo de colaboración.

(...) digamos que lo que la federación desarrolla, uno, es propiciar ese espacio de diálogo entre ellos y, dos, cuando los alcaldes o los equipos de gobierno solicitan acompañamiento para la creación de un esquema asociativo, que eso puede ser desde elegir cuál es el tipo de esquema que necesitan hasta acompañarlos en la concepción y, digamos, integrarlos a la red para ayudarles con su dinámica. Es parte del trabajo que hace la federación con ellos (Entrevista agremiación, 2024).

Lo anterior, con respecto a la asistencia técnica y la colaboración que se da desde el nivel nacional como agremiación para lograr consolidar procesos de colaboración. Desde esta visión nacional, se percibe que las claves para que un EAT se mantenga en el tiempo es la gestión de los proyectos que los alcaldes esperan realizar, es decir, el cumplimiento de las expectativas con respecto al acuerdo. Además de que el EAT logre tener una dinámica propia de interacción que les permita mantener una comunicación en doble vía, donde los directores de los EAT tienen un rol fundamental en materia de gestión para mantenerse a pesar de los cambios políticos.

(...) diría yo que dos de las claves de lograr mantener el esquema asociativo es uno, que el esquema logre ser exitoso en la gestión de los proyectos que los alcaldes esperan de él y que adquiera dinámica propia. Un poco eso, una vez que logran como, no sé, como saltar cierta barrera, logran como cierta dinámica para poderse sostener a sí mismos, para poderse sostener económicamente, digo, y se convierten en prestadores de servicios muy valiosos para los municipios que los constituyen y ahí es cuando el municipio, aunque cambien los periodos políticos, pues el municipio como municipio se mantiene (Entrevista agremiación, 2024).

Dentro de los casos que se rastrean como exitosos en cuanto al mantenimiento de los acuerdos por medio de la interacción y la generación de confianza, se destacan: la Asociación de Municipios del Caquetá (AMDELCA), Municipios Asociados del Altiplano del Oriente Antioqueño (MASORA) y Asociación Supradepartamental de Municipios de la Región del Alto Patía (ASOPATÍA). Tanto AMDELCA como MASORA comparten la particularidad de ser asociaciones que se han mantenido por 20 y 30 años respectivamente. Dentro de las variables que han permitido su mantenimiento se encuentran el logro de las expectativas de los municipios por medio de proyectos, así como la sostenibilidad de los directores del EAT.

Yo que te diría que hay asociaciones que han logrado este tipo de cosas, por supuesto son municipios en el norte de Santander, es una, Amdelca en el Caquetá es otra, Masora en el oeste antioqueño es otra (...) Ellos (...) han logrado esto de convertirse en, digamos, prestadores de servicios o facilitadores para sus municipios que son muy, muy relevantes. Algunos de ellos tienen un factor en común y es que han logrado que sus directores ejecutivos permanezcan ya varios periodos y allí entra a

jugar la habilidad política del director ejecutivo o la directora ejecutiva para lograrse mantener cuando hay cambios de periodo (Entrevista agremiación, 2024).

No obstante, se percibe que, el relacionamiento de los actores también puede ser negativo, en la medida en que existen casos en los cuáles los EAT han sido objeto de intereses particulares que, han resultado en mala contratación y desvío de recursos. Dada esta situación, se percibe la existencia de una desconfianza frente a las personas que están en los EAT, en particular, de asociaciones de municipios, lo que indica la existencia de un desgaste en la confianza a nivel interinstitucional, haciendo que no se contrate con EAT. Lo cual genera que los esquemas no se mantengan en el tiempo.

Aquí hay esquemas asociativos como otro tipo de figuras que han servido para intereses oscuros de honestamente robarse la plata. Y ha habido casos en los que directores o directoras de asociaciones y alcaldes se han visto involucrados en procesos penales muy complejos, muchos han estado en la cárcel por temas de mala contratación y de desvío de recursos (...) Pero entonces eso lo que ha generado es que hay como cierta, no sé, cierta prevención, cierto resquicio cuando un municipio contrata con una asociación porque está esta prevención de si no será que están haciéndolo para saltarse la ley 80. Entonces también ha ocurrido que hay asociaciones que están haciendo su mejor esfuerzo o directores que están haciendo su mejor esfuerzo y que realmente no logran sacar a flote los proyectos un poco también como o por estas prevenciones o por estas restricciones de la ley (Entrevista agremiación, 2024).

En consecuencia, se percibe que no mantener los acuerdos de colaboración puede estar asociado con los fenómenos de corrupción o clientelismo, lo que genera que se desprecien procesos administrativos y políticos de larga data en razón de casos particulares que han existido. Así mismo, esta situación de corrupción pervierte el sentido por el cuál nacen los EAT y afecta a los ya existentes, generando así que, exista una desconfianza debido a que se categoriza a los acuerdos de colaboración como “politiqueros”. Por otra parte, se percibe que para el caso de la creación de acuerdos existe entre los municipios cierta reticencia a generar acuerdos, debido a la desconfianza generada por el desconocimiento o desinformación sobre el marco normativo de los EAT. Por lo que se hace necesario que en las aspiraciones de conformar esquemas se tenga en cuenta que el desarrollo del marco de la interacción se determina con base

en lo acordado en los estatutos de cada EAT. Allí, se establece, de manera formal, los espacios de discusión y relacionamiento del EAT.

(...) existe cierta reticencia y muchas veces para asociarse (...) por ejemplo en Cundinamarca, (...) se trató desde (...) la Secretaría de integración regional de crear (...) otra provincia administrativa y de planificación con los municipios del Magdalena medio, (...) y allá siempre es la idea de no es qué Girardot se va a llevar todo, (...) pero yo creo que es una cuestión del hoy político (...) pero creo que muchos temores se disiparían si existieran acompañamientos técnicos que disiparan esos temores (...) si un municipio tiene miedo de que se lo que lo va a absorber otro existan mecanismos institucionales (...) en el que cada municipio tiene derecho a un voto y no a dos o tres votos ¿sí? (Entrevista Gerente PAP Sumapaz, 2024).

Para el caso de la PAP Sumapaz, el artículo 14 del Acuerdo Provincial N°1 del 5 de septiembre de 2023, establece como órganos de dirección y administración a la junta provincial y al gerente provincial. El artículo 15 de dicho acuerdo, menciona que “la junta provincial es el máximo órgano de la PAP del Sumapaz y estará integrado por los Alcaldes de los municipios asociados. En el marco de la igualdad, cada miembro tendrá derecho a voz y voto indistintamente de la categoría del municipio que representa” (Acuerdo Provincial N°1, 2023, Artículo 15). A continuación se presentan las funciones de la junta provincial.

Tabla 10. Funciones de la junta provincial de la PAP Sumapaz.

ID	Temática	Funciones
1	Planificación del desarrollo armónico, integral y sustentable del territorio.	<p>“Son funciones de la junta provincial:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ejercer la dirección general de la PAP del Sumapaz, velando por el cumplimiento de su objeto mediante la definición de las políticas, programas y proyectos contenidos en el Plan Estratégico de Mediano Plazo. 2. Identificar los "Hechos Subregionales" e incorporarlos en el Plan Estratégico de Mediano Plazo y sus correspondientes programas y proyectos para su gestión. 3. Adoptar el Plan Estratégico de Mediano Plazo. 4. Coordinar el seguimiento, al evaluación y los ajustes necesarios del Plan Estratégico de Mediano Plazo” (2023).
2	Prestación de los servicios públicos	<p>“Son funciones de la junta provincial:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Autorizar a la PAP del Sumapaz cuando a ello hubiere lugar, la participación en la prestación de servicios públicos de manera subsidiaria, siempre que al regulación legal del respectivo servicio público así lo prevea o autorice.

ID	Temática	Funciones
		2. Autorizar a la PAP del Sumapaz la participación en la constitución de entidades públicas, mixtas o privadas destinadas a la prestación de servicios públicos, cuando las necesidades de la región así lo amerite y de acuerdo a los parámetros legales vigentes” (2023).
3	Obras de interés regional	“Son funciones de la junta provincial: 1. Ejecutar las obras de carácter provincial de conformidad con lo establecido en el Plan Estratégico de Mediano Plazo y los planes y programas que lo desarrollen o complementen. 2. Proponer a los municipios asociados de la PAP del Sumapaz, la presentación de proyectos de Acuerdo ante sus Concejos Municipales para declarar de utilidad pública o de interés social en aquellos inmuebles necesarios para atender las necesidades previstas en el Plan Estratégico de Mediano Plazo” (2023).
4	Recursos naturales, manejo y conservación del ambiente	“Son funciones de la junta provincial: 1. Adoptar un plan provincial para la protección de los recursos naturales y defensa del ambiente, de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias sobre la materia” (2023).
5	Presupuestal	“Son funciones de la junta provincial: 1. Aprobar anualmente los ingresos y gastos de la PAP del Sumapaz, que deberán corresponder a la implementación del Plan Estratégico de Mediano Plazo. 2. Expedir el presupuesto anual de ingresos y gastos de la PAP del Sumapaz. 3. Aprobar el Plan de Inversiones y el Presupuesto Anual de Rentas y Gastos de la entidad. 4. Estudiar, aprobar o improbar, con carácter definitivo, los estados financieros e informes de gestión presentados a su consideración por el Gerente Provincial. 5. Apoyar en materia de política fiscal y financiera a los municipios asociados que lo requieran, procurando en especial el fortalecimiento fiscal, la unificación integral o la armonización de los sistemas tributarios locales” (2023).
6	Administrativa	“Son funciones de la junta provincial: 1. En concordancia con la ley, fijar los límites, naturaleza y cuantía dentro de las cuales el Gerente Provincial puede celebrar contratos, así como señalar los casos en que requiere obtener autorización previa de la Junta Provincial para el ejercicio de esta facultad. 2. Autorizar al Gerente Provincial para negociar empréstitos, contratos de fiducia pública o mercantil, contratos Plan, Alianzas Público Privadas -APP-, y al ejecución de obras por el sistema de concesión, según la ley. 3. Aprobar y reformar los estatutos de la PAP del Sumapaz, con una mayoría calificada de votos. 4. Aprobar la planta de personal al servicio de la PAP del Sumapaz, así como al remuneración correspondiente a los funcionarios de la misma, previa revisión de la disponibilidad financiera. El régimen salarial y prestacional, será el definido por el Departamento Administrativo de la Función Pública para los empleados del orden municipal. 5. Autorizar la participación de la PAP del Sumapaz en la constitución y organización de sociedades, asociaciones, corporaciones y/o fundaciones o el ingreso a las ya existentes. 6. Elegir y remover al Gerente Provincial de conformidad con el procedimiento y el cumplimiento de los requisitos de estos estatutos.

ID	Temática	Funciones
		<ol style="list-style-type: none"> 7. Designar y remover al Revisor Fiscal, así como asignarle su remuneración. 8. Fijar anualmente los viáticos al Gerente Provincial y a los miembros de la Junta, para comisiones oficiales que deban efectuarse fuera del territorio de la PAP del Sumapaz. La fijación de viáticos debe ceñirse a las disposiciones del Gobierno Nacional en desarrollo de la Ley 41 de 1992 y disposiciones complementarias. 9. Crear y/o suprimir de forma permanente o transitoria Consejos Provinciales asesores en temas relacionados con los hechos provinciales; de estos podrán hacer parte personas o instituciones de carácter públicas o privadas. 10. Aprobar y adoptar el manual de contratación de la PAP del Sumapaz. 11. Decretar al disolución y liquidación de PAP del Sumapaz por las causales a que se refieren las normas vigentes. 12. Las demás que le asigne la ley o se le deleguen conforme a ésta” (2023).

Fuente: elaboración propia con base en Acuerdo Provincial N°1.

Sumado a ello, se establece la dirección de la Junta la cual se compone por “un presidente y un vicepresidente, elegidos por voto de la mayoría entre los municipios asociados para periodos individuales de un (1) año. La elección deberá realizarse en la primera sesión ordinaria de cada anualidad” (Acuerdo Provincial N°1, 2023, Artículo 20); y, se establecen las sesiones ordinarias, donde se menciona que “la Junta Provincial se reunirá en sesiones ordinarias como mínimo tres (3) veces al año, en los meses de enero, mayo y octubre” (Acuerdo Provincial N°1, 2023, Artículo 25). De esta manera, formalmente, se establecen los espacios de diálogo e interacción a partir del cual deben participar cada uno de los municipios asociados.

A partir del diseño institucional de la junta provincial de la PAP Sumapaz se busca que tanto la presidencia como la vicepresidencia cambie anualmente, con el fin de que cada uno de los municipios tenga participación y se superen los desequilibrios derivados de las características de cada municipio, en cuanto a su categoría municipal. Dado que, Fusagasugá, habría podido obtener los votos necesarios para ser el primer presidente de la provincia debido a que es el municipio más grande y el único de segunda categoría,¹⁷ se buscó dar participación a otros municipios más pequeños como Pandi y Pasca. Esta situación, permite identificar que al

¹⁷ De acuerdo con la Ley 136 de 1994, “Los distritos y municipios se clasificarán atendiendo su población, ingresos corrientes de libre destinación y situación geográfica. Para efectos de lo previsto en la ley y las demás normas que expresamente lo dispongan” (Art. 6). Los municipios de segunda categoría son aquellos que cuentan con una población comprendida entre cincuenta mil unos (50.001) y cien mil (100.000) habitantes, y con ingresos corrientes de libre destinación anuales superiores a cincuenta mil (50.000) y hasta de cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

interior de la PAP existe una interacción mediada por un equilibrio de poder entre las municipalidades, en cuanto al derecho de voz y voto, lo que genera una interacción horizontal donde existe participación de todos los municipios y, se construye confianza frente al acuerdo con el fin de mantenerlo en el tiempo.

El año pasado Pandi quedó en la presidencia y Pazca en la vicepresidencia porque, o sea, yo sé que Fusagasugá habría podido obtener los votos de presidencia y vicepresidencia, pero el alcalde dijo: no, deje eso así porque precisamente para que se sintiera que hay una participación también de los municipios, entonces Pandi quedó en la presidencia, Pasca también quedó la vicepresidencia; la idea es que anualmente, tanto presidencia como vicepresidencia se roten y, que en un periodo de diez años no haya un presidente de un mismo municipio (...) eso quedó por estatutos, para que no haya concentración (Entrevista Gerente PAP Sumapaz, 2024).

En esta sección, se presentan los hallazgos correspondientes a la interacción de los actores en el marco de acuerdos de colaboración interlocal. Se evidencia que la interacción de los EAT se realiza de manera formal con base en los estatutos de conformación del acuerdo de colaboración, allí, se definen los espacios de interlocución. Se percibe que, la interacción en dichos espacios se realiza de manera dinámica siempre y cuando el director del esquema tenga habilidades que le permitan gestionar las expectativas de los municipios asociados y los materialice. No obstante, se identifica que existen casos en los que la interacción lleva a la generación de redes de captura de recursos por medio de los EAT.

La dinámica de interacción permite el mantenimiento de los acuerdos siempre y cuando se cumpla con las expectativas de los asociados y el director pueda mantenerse. Se identifica que a nivel nacional los EAT interactúan con agremiaciones e instituciones públicas como el DNP, en materia de asistencia técnica en el proceso de conformación del esquema o el seguimiento de este. Este relacionamiento se da en el marco de las competencias de las instituciones, y busca generar sinergias entre los municipios indicando el alcance y funciones de cada tipo de EAT.

Este relacionamiento no tiene una relación directa con el mantenimiento de los acuerdos, pero permite un acompañamiento a los esquemas tanto en el momento de conformación como

en el desarrollo de sus funciones. Lo que podría determinar su mantenimiento debido a la superación del desconocimiento de los municipios frente al acuerdo. Para el caso de la PAP Sumapaz, los estatutos de conformación permiten establecer órganos de dirección y administración, donde se establece que cada miembro tendrá voz y un voto, lo que permite mitigar la incertidumbre y generar confianza entre los municipios asociados en la medida en que todos son iguales, por lo que tienen el mismo peso en las decisiones del esquema.

4.3. Coordinación

La coordinación a nivel territorial se presenta a través de la articulación de los instrumentos de planeación municipales con el instrumento de planeación del EAT. La asociatividad territorial en Colombia ha comenzado a implementarse de manera más formal desde la publicación del Decreto 1033 de 2021, por medio del cual se reglamenta el funcionamiento de los EAT. A partir de allí, se evidencia un avance en cuanto a la creación de un instrumento de planeación como el PEMP, el cual se convierte en la hoja de ruta del esquema en un período definido, el cual se asume como de 10 años. Este PEMP, tiene como fin coordinar objetivos, acciones, programas y proyectos a través de asuntos de interés común de las entidades territoriales que conforman cada EAT.

(...) la idea es que genere un instrumento de planeación que es una apuesta interesante porque por primera vez se da, ya a través de algo jurídico. Y, la idea es que las figuras, las asociaciones, las provincias y las regiones de planeación y gestión las RPG formulen planes o instrumentos a mediano plazo, el decreto no dice a cuánto plazo, (...) pero es con el objetivo de sacarle un poco de los cuatro años de los periodos administrativos de los mandatarios (Entrevista funcionario Departamento Nacional de Planeación, 2024).

En ese sentido, se evidencia que la intención de realizar los PEMP es avanzar hacia la planeación conjunta a través de estas figuras asociativas superando no solo los límites político administrativos y superando los problemas de acción colectiva de los municipios asociados, primer dilema de acción colectiva, sino también plantear acciones conjuntas estableciendo metas en un período que supere el período constitucional de los gobiernos territoriales en el país. Se percibe que la coordinación se da en los EAT en la medida en que estos conocen las

necesidades históricas de los municipios asociados, por lo que su marco de acción conjunta está conectado de manera directa con los instrumentos de planeación de otros niveles de gobierno, como lo son, los planes de desarrollo municipal o departamental.

Ellos suelen conocer esas necesidades que además son históricas, sí, entonces yo diría que difícilmente alguno de sus planes estratégicos estaría de pronto desconectado, por lo menos de esas ambiciones que normalmente habría en el territorio, seguramente también tiene que ver algo con la escala, pues ellos no incluían en sus planes estratégicos ya proyectos que sean muy muy individuales, a menos que estuviera dentro de su mandato, sí, pero yo creería que es difícil que algún esquema asociativo esté como desconectado de esos planes de desarrollo (Entrevista agremiación, 2024).

Adicionalmente, se observa que los cambios de administración a nivel municipal no afectan de la misma manera a todos los EAT, ya que algunos de estos esquemas ofrecen servicios de apoyo, como la estructuración de los planes de desarrollo de los municipios asociados. Asimismo, los EAT tienen participación activa en las mesas de trabajo convocadas no solo a nivel municipal, sino también a nivel departamental, con el propósito de influir en la formulación de los planes de desarrollo en cada nivel de gobierno. De este modo, la coordinación de planes a través de acciones y proyectos conjuntos no solo se percibe como una fortaleza del proceso asociativo, sino también la capacidad del EAT para incidir en la formulación de políticas municipales y departamentales, especialmente durante los cambios de gobierno.

Ahora, lo que yo sé es que también cuando hay cambios de administración, los esquemas asociativos, algunos de hecho le prestan el servicio a algunos de sus municipios de estructuración del plan de desarrollo, sí, hay esquemas asociativos que hacen eso como línea de trabajo y como oferta de servicio, otros participan de las mesas de trabajo que se convoquen y demás de los planes de desarrollo, muchos de ellos participan no sólo de los planes municipales, sino de los planes departamentales, que también es clave, porque obviamente ya en el nivel departamental, cuando se desagregan a nivel subregional, pues los esquemas asociativos también juegan un papel importante, por eso ellos tienen que relacionarse tanto hacia arriba como hacia abajo (Entrevista agremiación, 2024).

Por lo que, se percibe que es necesario coordinar los instrumentos de planeación de cada EAT con los de las entidades territoriales para mantener el esquema. Dado que, a medida que se desarrollan expectativas a corto plazo en torno a los objetivos de los planes de desarrollo municipales y departamentales, también se asume el compromiso a largo plazo que implica la existencia del EAT y lo establecido en su PEMP, por lo que la coordinación de instrumentos de planeación permite tener una visión regional de los objetivos y metas de política.

Además, se identifica que, desde el gobierno nacional se realiza un acompañamiento técnico en materia de formulación de PEMP con el fin de trabajar en torno a una hoja de ruta del esquema, y no en torno a agendas o coyunturas políticas. Por lo que los EAT que tienen un instrumento de planeación como el PEMP donde se establece una hoja de ruta específica a nivel nacional, logra implementarse y mantenerse en el tiempo implementando acciones. Mientras que, los EAT que trabajan sobre agendas o coyunturas políticas se mantienen pero no operan, por lo que existen en el papel.

(...) lo que hacemos es (...) llevarlos a todo el proceso de formulación, entonces eso ha requerido todo un acompañamiento técnico, porque no necesariamente todas las figuras venían diseñando planes, algunos trabajaban sobre agendas, algo como muy, muy general (...) entonces encontrábamos unos (..) con una clara hoja de ruta, pero otros que era un poco más respondiendo a la coyuntura (...) Entonces (...) ha sido todo un reto como que lograr de alguna u otra manera una formulación de un instrumento, que uno diga tiene potencial para implementarse o si definitivamente se va a quedar en un proceso de allá en la gaveta y no va a tener alguna operatividad (Entrevista funcionario Departamento Nacional de Planeación, 2024).

Se evidencia que el gobierno nacional ha buscado establecer acompañamiento para que las figuras asociativas coordinen sus objetivos con los gobiernos entrantes en 2024, con el fin de generar su mantenimiento en el tiempo, dado que, los EAT buscan tener un horizonte temporal de acción más amplio que el período de gobierno territorial. También, se percibe que la coordinación de los instrumentos de planeación a nivel local y provincial se convierte en una tarea difícil debido a que en ocasiones con el cambio de gobierno cambia la visión provincial y de largo plazo. Y si bien, por norma es posible realizar ajustes a los PEMP, se evidencia que

existen municipios que desconocen que hacen parte de una asociación, lo que dificulta la coordinación de los instrumentos de planeación y, por tanto, el mantenimiento de los acuerdos.

(...) ellos por decreto pueden actualizar o realizar ajustes a sus planes y es normal que pueda pasar (...) nos pasó, por ejemplo (...) una asociación con varios municipios y, el esquema estaba socializando y diciendo, pues que de alguna otra manera no estaba de acuerdo con nuestro concepto de su plan y un municipio dijo: qué pena, porque yo no estoy de acuerdo con la visión de territorio de ese plan y, entonces el otro dijo por allá que no había socializado que el municipio no tenía ni idea que estaba en esa asociación (...) hay alcaldes que pueden llegar y pueden pasar y nunca se enteraron, que están en unos esquemas, bueno, en las figuras y eso al final es complejo porque empiezan una serie de incumplimientos ya sobre el ejercicio como tal de esa figura (...) y tiene un representante legal que responde, pero al final el alcalde sí debería replantear y evaluar si liquida eso si realmente le está funcionando o no (Entrevista funcionario Departamento Nacional de Planeación, 2024).

Para el caso de la PAP Sumapaz, se identifica que existe un PEMP preliminar el cual plantea los ejes estratégicos que guían el EAT, así como los hechos interjurisdiccionales¹⁸ establecidos con el fin de dar funcionamiento al esquema. A partir de la información secundaria, se evidencia que el PEMP de la provincia se encuentra dividido conforme a los siguientes ejes estratégicos.

Tabla 11. Ejes estratégicos, hechos interjurisdiccionales y objetivos de la PAP Sumapaz.

Eje estratégico	Hecho interjurisdiccional	Objetivos
Sostenibilidad ambiental	Protección de los páramos y fuentes hídricas de los municipios integrantes	Coordinar con los integrantes estrategias que permitan blindar jurídica y administrativamente las zonas de páramo, así como su flora, fauna y fuentes hídricas

¹⁸ De acuerdo con el artículo 2.2.5.5.3. del Decreto 1033 de 2021, “Los hechos interjurisdiccionales son los asuntos de interés asociativo común para las entidades territoriales que conforman el EAT, que hacen parte integral del Plan Estratégico de Mediano Plazo y que, por su impacto territorial, deben ser gestionados según la escala subregional o regional, buscando un desarrollo integral, equitativo y sostenible del territorio que comprende la jurisdicción del EAT”.

Eje estratégico	Hecho interjurisdiccional	Objetivos
	Prevención adecuada de incendios e inundaciones en los municipios de la provincia	Buscar la identificación y mitigación de los territorios a las nuevas realidades climáticas en aras de proteger a las personas, sus medios de vida y sus bienes, así como la adaptación de los sectores productivos y el uso consciente y sostenible de los recursos, como base fundamental para la preservación de la vida.
	Protección, restauración y uso sostenible de la Biodiversidad y los ecosistemas estratégicos	Generar programas de capacitación a la población y a la administración que generen impacto, tanto en el uso privado de los bienes como en la debida racionalización de los recursos por la administración pública.
Crecimiento económico sostenible	Impulso de la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca en los municipios de la provincia	Promover espacios entre emprendedores para consolidar y aumentar el valor agregado de la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca.
	Prevalencia y necesidad de ampliación de cobertura en establecimientos financieros, seguros y otros servicios	Coordinar con el sector privado y las entidades financieras públicas, un mayor acceso a cajeros, billeteras virtuales, centros de atención, atención prioritaria a la tercera edad y virtualización de trámites
Desarrollo económico, soberanía y seguridad alimentaria	Integración y desarrollo del mercado interno	Incrementar el valor agregado en origen; aumentar, en cantidad y calidad, el empleo y el acceso a bienes y servicios a una población cada vez mayor, de manera de cumplir con la premisa de apostar al desarrollo con inclusión social.
Infraestructura vial	Territorio integrado y conectado	Promover la integración y el desarrollo económico de las regiones impulsando el equilibrio territorial de la provincia, garantizando el acceso a todas las localidades, contribuyendo al uso racional de la red vial y convirtiendo a las rutas y caminos provinciales en corredores seguros.

Fuente: elaboración propia con base en Plan Estratégico de Mediano Plazo preliminar – PAP Sumapaz.

Como se indica en la tabla 9, la PAP Sumapaz busca por medio de cuatro ejes estratégicos coordinar acciones, programas y proyectos conforme a los asuntos de interés común entre los municipios que hacen parte del acuerdo. De esta manera, establece objetivos comunes entre cada uno de los municipios que conforman la provincia con el fin de coordinar instrumentos de planeación. En el PEMP se identifica que, para cada eje estratégico, existen proyectos que busca desarrollar la asociación. A continuación, se presenta la relación de los proyectos que se esperan realizar por la PAP Sumapaz según cada eje estratégico definido.

Tabla 12. Proyectos PAP Sumapaz

Eje estratégico	Proyectos
Sostenibilidad ambiental	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Educación ambiental con seminarios temáticos. <input type="checkbox"/> Observatorio Regional del Agua. <input type="checkbox"/> Sistema regional para la gestión del riesgo y el cambio climático. <input type="checkbox"/> Reforestación del macizo del Sumapaz.
Crecimiento económico sostenible	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> PAP SUMAPAZ PRODUCE: Un programa de crecimiento regional. <input type="checkbox"/> Sumapaz se conecta e invierte: por una educación financiera en la provincia.
Desarrollo económico, soberanía y seguridad alimentaria	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Centro de acopio de productos agrícolas de los municipios parte de la provincia.
Infraestructura vial	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Programa preventivo de mantenimiento y conservación. <input type="checkbox"/> Red caminera terciaria (accesos y caminos comunales).

Fuente: elaboración propia con base en Plan Estratégico de Mediano Plazo preliminar – PAP Sumapaz.

Se encuentra que, la PAP Sumapaz, debido a su reciente creación y siendo que a partir del año 2024 se genera un cambio en los gobiernos territoriales, busca articular los planes de desarrollo de los alcaldes entrantes con los ejes estratégicos establecidos en el PEMP. Esta situación, permite superar problemas de desconocimiento, diferencias en la visión provincial y/o ajuste de las acciones, objetivos, programas o proyectos que ya, para el primer semestre de 2024, se encuentran en marcha el ajuste del PEMP y la formulación de los planes de desarrollo municipales. Por lo que, la coordinación de instrumentos de planeación a nivel local con el nivel provincial se realiza en el mismo momento, permite que, al menos por los próximos cuatro años, la asociación se mantenga debido a que existe una articulación de objetivos, acciones, programas y proyectos en ambos niveles.

(...) ahorita hay unas observaciones que nos hicieron al plan estratégico preliminar, cierto, yo lo que pienso en esta primera sesión es reunirme con los equipos de planeación de las diez alcaldías y, con estas nuevas alcaldías presentar el plan estratégico preliminar y el plan estratégico definitivo, de tal manera que si bien es cierto a mí me eligieron los anteriores alcaldes en materia de planificación, yo me voy con lo que hagan estas nuevas alcaldías. ¿Y, cuál es mi otra idea? Y es que ese plan estratégico de mediano plazo sea un plan que esté articulado con los planes de desarrollo de los

nuevos alcaldes, de manera tal que lo que tiene esos planes de desarrollo tenga eco en el plan estratégico de mediano plazo (Entrevista Gerente PAP Sumapaz, 2024).

Por otra parte, se identifica que otro EAT, la Asociación de Municipios del Sinú (ASOSINÚ), que se ha mantenido en el tiempo por más de 20 años, ha logrado mantenerse debido a que el PEMP se articula de manera directa con los planes de desarrollo del nivel nacional y regional, así como con otras entidades como las Corporaciones Autónomas Regionales.¹⁹ A continuación, se presenta la estrategia de como ASOSINÚ logra la coordinación de los instrumentos de planeación, tomando como base el PEMP de esta asociación.

Tabla 13. Estrategia de coordinación de instrumentos de planeación regional y local de ASOSINÚ

Instrumento de planeación	Coordinación con PEMP
Plan de Desarrollo Córdoba 2020 - 2023	<p>ASOSINÚ juega un papel crucial en la implementación de los objetivos del Plan de Desarrollo Departamental 2020–2023 de Córdoba, alineándose con los ejes de Equidad y Bienestar, Oportunidad y Emprendimiento, y Seguridad y Legalidad. La colaboración entre los municipios que conforman ASOSINÚ permite abordar de manera conjunta los desafíos y oportunidades de la región.</p> <p>En los pilares estratégicos transversales de Equidad social para mejorar la calidad de vida y Desarrollo económico para el bienestar y la competitividad, ASOSINÚ contribuye al crecimiento de la economía regional mediante acciones coordinadas que buscan mejorar la infraestructura vial y energética en los municipios.</p> <p>En el pilar estratégico de Ordenamiento territorial, sectorial y ambiental para la sostenibilidad, ASOSINÚ desempeña un papel esencial en la protección del medio ambiente y los recursos naturales de la región del Sinú. A través de la cooperación, se pueden implementar medidas para reducir la deforestación y la contaminación, además de garantizar la protección de las fuentes de agua y la conservación de la biodiversidad.</p> <p>La cooperación intermunicipal también fomenta el uso sostenible de la energía y la adopción de prácticas más amigables con el entorno. En cuanto al ordenamiento territorial y la gobernabilidad, ASOSINÚ se convierte en un actor clave para promover una planificación coordinada y sostenible del desarrollo en la región del Sinú. Esta colaboración entre municipios facilita la identificación y solución de problemas comunes, así como la articulación de políticas y estrategias que benefician a toda la comunidad.</p>

¹⁹ Las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente. Para más información: <https://archivo.minambiente.gov.co/index.php/noticias/2067>

Instrumento de planeación	Coordinación con PEMP
<p>Plan de acción 2020 – 2023. Corporación Autónoma Regional de los valles del Sinú y San Jorge</p>	<p>ASOSINÚ desempeña un papel fundamental en el cumplimiento de los objetivos del Plan de Acción Institucional 2020–2023 de la Corporación, ya que la colaboración entre ambas entidades permite abordar de manera conjunta los desafíos medioambientales, sociales y económicos que enfrenta el Valle del Sinú. Esta sinergia se alinea con los ejes de desarrollo en infraestructura, medio ambiente, ordenamiento territorial, gobernabilidad y desarrollo económico.</p> <p>En el <i>eje de protección y conservación del medio ambiente</i> del plan de acción, ASOSINÚ tiene un rol esencial al trabajar en conjunto con la Corporación para la conservación de los ecosistemas terrestres, marinos y acuáticos de la región. Esto incluye la protección de la cuenca del Sinú y los estuarios presentes en San Antero y San Pelayo, donde se implementan estrategias para promover el uso sostenible de los recursos naturales y reducir la contaminación.</p>

Fuente: elaboración propia con base en Plan Estratégico de Mediano Plazo 2022 – 2032 – ASOSINÚ.

No obstante, se percibe que desde la PAP Sumapaz se ve la coordinación como una condición necesaria pero no suficiente para mantener el acuerdo, por lo que, se identifica que para lograr consolidar una visión de largo plazo que supere el período constitucional de gobierno de los alcaldes asociados, es necesario que la gerencia de la provincia realice acciones para llevar a cabo una apropiación del proceso de cooperación, con el fin de superar la influencia de la política partidaria en el diseño e implementación de las políticas públicas.

(...) pero aquí también viene otro tema, es que yo siento que la gerencia tiene que ser armonizadora del sentir de la provincia, a que voy con eso (...) acá hay una visión de provincia que tiene que trascender a esos temas políticos y por eso siento yo con el instrumento de planificación que vamos en este momento a desarrollar, a través del plan estratégico de mediano plazo, (...) que sea como un acuerdo sobre lo fundamental en la provincia, independiente de que cambiemos de administración en cuatro años se mantenga ese mismo este plan estratégico de mediano plazo y que podamos llevarlo a cabo durante estos diez años (Entrevista Gerente PAP Sumapaz, 2024).

Además, se evidencia que lograr la coordinación de los PEMP con los instrumentos de planeación a nivel local lleva al reto de abrir espacios de interlocución con la comunidad en general. Por lo que sería necesario establecer canales de participación con la ciudadanía en el momento de formulación y ajuste de los PEMP.

(...) por ejemplo, si están generando estos instrumentos como planes a mediano plazo donde les pedimos una visión territorial de alguna u otra manera, los estamos llevando a que tiene que generar o habilitar esos canales de interlocución directos (...) pero entonces sí creo que es un deber gigante, (...) de cuál es el alcance de las competencias, el nivel de intervención, si realmente hay intervenciones en materia ya de grupos étnicos y de comunidades de base que tiene que hacer el esquema (Entrevista funcionario Departamento Nacional de Planeación, 2024).

Por lo anterior, se identifica que existe un vacío de información sobre como el PEMP como apuesta de coordinación de largo plazo asegura que exista un ejercicio de rendición de cuentas a la ciudadanía, con el fin de lograr una gobernanza multinivel. En la medida en que, los planes de desarrollo de nivel local y departamental si contienen este aspecto de participación ciudadana.

En esta sección, se presentan los hallazgos en cuanto a la coordinación de los instrumentos de planeación de nivel local con el acuerdo de colaboración interlocal. Se evidencia que la coordinación entre el EAT y los municipios asociados se da por medio del instrumento de planeación del esquema denominado PEMP. El avance normativo ha permitido que los EAT formulen un instrumento de planeación que les permita establecer ejes estratégicos sobre los cuáles van a trabajar. Además, se percibe que algunos esquemas generan una oferta de servicios por medio de la cual, ofrecen apoyo en la formulación de planes de desarrollo a nivel municipal, e inciden en los planes de desarrollo municipales y departamentales por medio de su participación en las mesas de formulación, lo cual permite que se desarrolle la coordinación entre niveles de gobierno y se mantenga el EAT.

En la medida en que, se identifica que los EAT son un actor que hace parte de la planeación a nivel local, en la medida en que se reconoce que tienen una cercanía con los municipios y, cuentan con información acerca de las necesidades territoriales de manera conjunta. También, se percibe que, dado que los EAT generan un horizonte de planeación de largo plazo, a partir de expectativas de corto plazo de los municipios asociados, el gobierno nacional realiza acompañamiento en cuanto a la coordinación de acciones al momento en el que se genera un cambio de gobierno. Esta situación, permite que se mantengan los acuerdos de

cooperación en la medida en que se dota de conocimiento a los municipios sobre las potencialidades y responsabilidades que conlleva ser parte de un EAT.

No obstante, se identifica que, existen municipios que desconocen que hacen parte de algún acuerdo de colaboración e incluso, no tienen claro que la conformación de un EAT va más allá de coordinar acciones para realiza un proyecto. Por lo que en la asistencia técnica que brinda la agremiación se hace énfasis en mencionar a los municipios el alcance del esquema, así como otros tipos de mecanismos que, según sus necesidades, pueden ser más flexibles. Con el fin de no tener acuerdos de colaboración que se mantienen en el tiempo, pero que en la práctica no funcionan, por lo que solo existen en el papel. Además, se evidencia que no existe un desarrollo de la rendición de cuentas del PEMP, lo que sería una condición necesaria para la coordinación de políticas, en la medida en que los instrumentos de planeación local si tienen en cuenta la participación ciudadana.

Además, se evidencia que, para el caso de la PAP Sumapaz, se formula un PEMP de manera preliminar donde se establecen cuatro ejes estratégicos que guían la consecución de objetivos, por medio de la realización de proyectos específicos. Además, desde este EAT se reconoce que para mantenerse en el tiempo no solo es necesario articular las acciones del PEMP con los planes de desarrollo, sino que también se debe generar una apropiación del proceso colaborativo, con el fin de superar la influencia política partidaria en el diseño e implementación de las políticas públicas, cuando se generan cambios de gobierno.

Capítulo 5. Discusión y conclusiones

En el capítulo anterior se buscó presentar los resultados de la investigación en relación con las tres variables de análisis del marco teórico de gestión colaborativa -consensos, interacción/confianza y coordinación-. En este capítulo, se analiza como esos resultados confirman y matizan los supuestos teóricos que explican el mantenimiento de acuerdos colaborativos a nivel interlocal. En ese sentido, este último capítulo se estructura en cuatro partes. Las tres primeras, presenta una discusión de los resultados con cada una de las variables del marco teórico de igual manera que se presentaron los resultados. Por último, se presentan algunas conclusiones de la investigación.

5.1. Consensos

En relación con la primera variable, se observa que la conformación de acuerdos interlocales, denominados EAT en el contexto colombiano, está influenciada por las características de los municipios y facilita el logro de objetivos comunes (Feiock, 2005; Ramírez de la Cruz, 2012; Castillo, 2019). Estos acuerdos se basan en un consenso entre las partes. Los hallazgos de la investigación demuestran que la creación e institucionalización de los acuerdos de colaboración ocurre entre municipios que comparten elementos clave como su historia, costumbres, identidad y valores. Así, el consenso que sustenta el acuerdo se centra en objetivos comunes de asociación, representados por expectativas compartidas, que a su vez configuran los compromisos asumidos. A medida que estos compromisos se cumplen, el acuerdo se mantiene, ya que las expectativas consensuadas de los miembros se ven satisfechas.

De acuerdo con la teoría de los compromisos creíbles (North, 1993), los compromisos son creíbles cuando los actores tienen un incentivo para mantenerlos, es decir, cuando el acuerdo es compatible con sus intereses. En el caso de los EAT en Colombia, se observa que estos se mantienen cuando se cumplen las expectativas a corto plazo. De lo contrario, los compromisos pueden desvanecerse o transformarse, lo que diluye la función original del EAT. Esta dinámica, en muchos casos, está influenciada por factores políticos: cuando hay cambios de administración, los compromisos dentro de los EAT suelen perderse, y aunque se crean nuevos acuerdos, los preexistentes no siempre se disuelven.

Por otro lado, el establecimiento de consensos en el caso colombiano incluye la variable política en el análisis del mantenimiento de acuerdos de colaboración interlocal. Se evidencia que el factor político influye en la durabilidad de estos acuerdos, ya que potencia las relaciones de compadrazgo entre los actores involucrados. Estas relaciones surgen de una identificación común dentro del espectro político en el que se encuentran dichos actores. En este sentido, el consenso para la conformación y mantenimiento de los acuerdos está mediado por la afinidad política entre las partes.

En el caso de la PAP Sumapaz, se observa que los alcaldes de los municipios asociados comparten la afiliación a partidos políticos situados en la derecha del espectro político. Esto sugiere que el consenso que llevó a la creación de esta provincia podría haber estado influenciado por factores políticos. En este contexto, el mantenimiento de este EAT podría depender de que los alcaldes continúen alineados con la derecha política. Sin embargo, se requiere más evidencia empírica, a través de casos comparados, para determinar si la afinidad con un partido político es un factor decisivo en la perdurabilidad de los acuerdos de colaboración.

5.2. Interacción / Confianza

En cuanto a la segunda variable, se puede afirmar que la interacción entre los miembros del acuerdo genera dinámicas relacionales que fomentan la confianza entre los municipios asociados. Según Majone (1999), esta confianza es una condición necesaria que facilita la cooperación y simplifica las transacciones. En este sentido, los acuerdos de colaboración en Colombia se mantienen si logran generar confianza entre sus miembros. Esta confianza se desarrolla a medida que se cumplen compromisos creíbles, es decir, cuando las expectativas se cumplen, y se refuerza en los espacios de deliberación. De forma formal, estos espacios están mediados por el arreglo institucional que regula la colaboración.

Por lo tanto, el arreglo institucional define el equilibrio de poder entre los miembros y configura la confianza entre ellos. Esto tiene implicaciones en la elección y conformación de los organismos de decisión dentro de las organizaciones derivadas de acuerdos colaborativos. Si se busca una organización con mayor interacción y confianza, es fundamental establecer reglas que igualen las condiciones de cada miembro del acuerdo. De esta manera, no solo se

dota de credibilidad a los compromisos, sino que también se reduce la discrecionalidad de cada participante

En este sentido, si todos los miembros cuentan con el mismo poder de decisión, es más probable que el acuerdo se mantenga en el tiempo, generando una percepción de seguridad sobre las acciones realizadas, ya que todos los actores participan, independientemente de sus características. Los hallazgos en el caso de la PAP Sumapaz destacan los beneficios de acuerdos en los que los municipios con menos recursos y población puedan ser parte activa, tanto mediante su elección en el órgano de administración como a través de su poder de decisión dentro de la provincia. Así, cada miembro tiene derecho a voz y voto, incluso cuando existen diferencias en población y recursos

Esto no solo contribuye a mantener los acuerdos de colaboración, sino que también alienta a otros municipios a generar sus propios acuerdos sin temor a perder autonomía frente a aquellos con más recursos o población. De esta manera, se fortalece la confianza en el arreglo institucional de los EAT, tanto a nivel local como nacional, lo que puede favorecer el surgimiento de otras iniciativas colaborativas. A nivel del esquema, se identifica que una de las variables clave para la sostenibilidad del acuerdo es la permanencia en el cargo de los funcionarios electos o designados (Feiock, 2007).

En el caso colombiano, los ejemplos de MASORA y AMDELCA demuestran que la permanencia en el cargo de los directores de los EAT no solo facilita la institucionalización de la iniciativa, sino que también permite desarrollar una visión compartida de los problemas municipales para coordinar acciones. Sin embargo, es el rol del director o gerente del esquema el que resulta clave para la continuidad del acuerdo, más que la permanencia en el poder del alcalde electo.

5.3. Coordinación

En cuanto a la tercera variable, se observa que los EAT se mantienen en funcionamiento en la medida en que logran coordinar acciones entre los diferentes niveles de gobierno. Desde la perspectiva de redes de política y gobernanza colaborativa (Gutiérrez & Alonso, 2018), dicha coordinación se basa en la interacción de actores a través de redes en múltiples niveles de gobierno. En el caso colombiano, la coordinación es efectiva siempre que exista un instrumento

de planeación regional, conocido como PEMP para los EAT. Este instrumento no solo facilita el acuerdo inicial para la formación de la asociación, sino que también refuerza la corresponsabilidad de cada actor en función de la credibilidad de los acuerdos, consolidando la asociación.

La interacción en el diseño e implementación del PEMP define acciones específicas y compromisos para cada actor con el objetivo de alcanzar metas a través de ejes estratégicos. Esto limita la discrecionalidad de cada actor y reduce la incertidumbre sobre la continuidad del acuerdo, incluso cuando es voluntario, ya que establece compromisos claros. Sin embargo, la flexibilidad permitida por agendas no definidas y los cambios de gobierno pueden llevar a modificaciones en los objetivos de las asociaciones o a la creación de nuevos acuerdos. Como resultado, es posible que las entidades territoriales participen simultáneamente en varios EAT.

Por ello, el gobierno nacional ha promovido el desarrollo de instrumentos de planeación a nivel de EAT mediante normativas y asistencia técnica en su formulación. El objetivo es reducir los casos en los que los municipios participan simultáneamente en múltiples acuerdos de colaboración, ya que estas situaciones desvían el propósito de la colaboración, que es la integración regional mediante una visión conjunta. Cuando un municipio forma parte de varios EAT, enfrenta visiones regionales divergentes y está comprometido en términos de recursos con distintas organizaciones.

En este sentido, se puede afirmar que, en algunos casos, los acuerdos de cooperación se han institucionalizado sin generar compromisos creíbles. Aunque establecen formalidades sobre las responsabilidades de cada municipio, en la práctica no funcionan. Esta situación conduce al incumplimiento y al mantenimiento de acuerdos que no son efectivos para resolver problemas de interés común entre los municipios. Además, puede generar desequilibrios en las finanzas municipales debido a la transferencia de recursos al EAT que no se utilizan de manera eficiente.

Por otro lado, contar con un instrumento de planeación permite a los EAT no solo coordinar políticas a nivel local, sino también establecer metas e indicadores que faciliten el seguimiento de los acuerdos de colaboración. Esto fomenta una comunicación efectiva tanto con los diferentes niveles de gobierno como con la ciudadanía, a través de una rendición de cuentas adecuada, dada la naturaleza de los recursos públicos. Según Feiock (2007), la

durabilidad de los acuerdos de colaboración está negativamente relacionada con la dificultad para medir y monitorear los resultados.

Dado que no se evidencian mecanismos de participación que permitan vincular a la ciudadanía con los EAT ni monitorear los resultados, se puede advertir que estos acuerdos de colaboración corren el riesgo de no mantenerse en el tiempo. No obstante, al tratarse de un tema poco desarrollado a nivel nacional, es posible que la relación entre participación ciudadana y sostenibilidad de los EAT no siga el patrón descrito en la teoría. Aun así, la rendición de cuentas y la participación ciudadana emergen como aspectos no explorados, pero cruciales si se busca una coordinación asociativa basada en un enfoque de gobernanza. Desde un punto de vista teórico, estas condiciones son fundamentales para la sostenibilidad de los acuerdos de cooperación.

El caso de la PAP Sumapaz demuestra que las expectativas a corto plazo de los alcaldes impulsan la formación de acuerdos de colaboración para desarrollar acciones, objetivos, programas y proyectos conjuntos. Para asegurar el mantenimiento de estos acuerdos, es fundamental establecer reglas claras de participación dentro de la asociación, lo que facilita la interacción entre los actores y refuerza tanto la confianza como la legitimidad en el proceso de toma de decisiones. Como resultado, se elabora un plan de mediano plazo que actúa como un instrumento clave de planificación regional. La coordinación entre los instrumentos de planeación local y regional se ve facilitada especialmente en contextos de cambio de gobierno, lo que permite la integración efectiva de los planes de desarrollo territoriales con el Plan Estratégico de Mediano Plazo (PEMP).

De acuerdo con lo anterior, a continuación, se presenta un cuadro que sintetiza los hallazgos en cuanto a porqué los consensos, la interacción, la confianza y la coordinación, son variables que determinan el mantenimiento de los acuerdos de colaboración interlocal en Colombia.

Tabla 14. Síntesis de los hallazgos.

Variable	Hallazgo
Consenso	<input type="checkbox"/> La creación e institucionalización de acuerdos de colaboración en Colombia se da entre municipios que comparten elementos clave como historia, costumbres, identidad y valores. De esta manera, el consenso que sustenta dichos acuerdos se fundamenta en objetivos comunes de cooperación,

Variable	Hallazgo
	<p>representados por expectativas compartidas que, a su vez, configuran los compromisos asumidos por cada uno de los actores involucrados.</p> <ul style="list-style-type: none"> □ En el caso de los EAT en Colombia, su continuidad se observa cuando se cumplen las expectativas a corto plazo. De lo contrario, los compromisos pueden desvanecerse o transformarse, diluyendo así la función original del EAT. Esta dinámica está frecuentemente influenciada por factores políticos: los cambios de administración tienden a debilitar los compromisos establecidos, y aunque se forjan nuevos acuerdos, los preexistentes no siempre se disuelven formalmente. □ El establecimiento de consensos en el contexto colombiano incluye la variable política como un factor clave en el análisis del mantenimiento de los acuerdos de colaboración interlocal. Se ha evidenciado que el factor político afecta la durabilidad de estos acuerdos, promoviendo relaciones de compadrazgo entre los actores involucrados. □ El caso de la PAP Sumapaz demuestra que, cuando los alcaldes de los municipios asociados comparten afiliación a partidos políticos dentro del mismo espectro ideológico, es más probable que exista un consenso para la creación y mantenimiento de los acuerdos. No obstante, se requiere mayor evidencia empírica, a través de estudios comparativos, para confirmar si la afinidad política es un factor decisivo en la perdurabilidad de los acuerdos de colaboración.
Interacción/Confianza	<ul style="list-style-type: none"> □ Los acuerdos de colaboración en Colombia tienden a mantenerse cuando logran generar confianza entre sus miembros. Esta confianza se construye progresivamente a medida que se cumplen compromisos creíbles, es decir, cuando las expectativas se satisfacen. Además, se refuerza en los espacios de deliberación conjunta. □ La permanencia de un acuerdo es más probable cuando todos los miembros tienen un poder de decisión equitativo, lo que genera una percepción de seguridad respecto a las acciones emprendidas. Los hallazgos del caso de la PAP Sumapaz resaltan los beneficios de acuerdos en los que los municipios con menos recursos y población juegan un papel activo, tanto mediante su representación en el órgano de administración como a través de su capacidad de decisión dentro de la provincia. □ En el contexto colombiano, los ejemplos de MASORA y AMDELCA demuestran que la continuidad en el cargo de los directores de los EAT no solo facilita la institucionalización de las iniciativas, sino que también fomenta el desarrollo de una visión compartida sobre los problemas municipales, lo que a su vez mejora la coordinación de acciones conjuntas.
Coordinación	<ul style="list-style-type: none"> □ En el caso colombiano, la coordinación es efectiva cuando existe un instrumento de planeación regional, conocido como PEMP, para cada uno de los EAT. □ Los EAT se mantienen operativos en la medida en que logran coordinar acciones entre los diferentes niveles de gobierno. Un ejemplo de esta coordinación es el PEMP de ASOSINÚ, que se alinea con el plan de desarrollo departamental de Córdoba y el Plan de Acción Institucional de la Corporación Autónoma Regional de Córdoba. □ El caso de la PAP Sumapaz evidencia que las expectativas a corto plazo de los alcaldes impulsan la formación de acuerdos de colaboración para desarrollar acciones, objetivos, programas y proyectos conjuntos, formulados en el PEMP. □ La coordinación entre los instrumentos de planeación local y regional se ve facilitada especialmente en contextos de cambio de gobierno, lo que permite una mejor integración de los planes de desarrollo territoriales con el Plan Estratégico de Mediano Plazo (PEMP).

Fuente: elaboración propia

En conclusión, los acuerdos de colaboración interlocal en Colombia se han institucionalizado debido a su capacidad para abordar problemáticas comunes. Esta investigación muestra que las variables del marco de análisis de la gestión colaborativa—como consensos, interacción/confianza y coordinación—son fundamentales para el mantenimiento de estos acuerdos. La generación de consensos a partir de la interacción entre los miembros, formalizada mediante documentos normativos, establece compromisos claros y define los espacios de interlocución, lo cual guía el proceso de cooperación y fortalece su perdurabilidad.

Ahora bien, se observa que la creación de confianza en los espacios de decisión y la coordinación de acciones a nivel regional son cruciales para el mantenimiento de los acuerdos. Estas prácticas permiten articular objetivos, políticas, programas, proyectos y acciones a largo plazo, reduciendo problemas de escala y la incertidumbre sobre la discrecionalidad de los actores involucrados en la cooperación. Sin embargo, en el contexto colombiano, algunos acuerdos de colaboración persisten a pesar de la falta de compromisos creíbles, es decir, hay consensos sin interacción ni coordinación efectiva.

Si bien estos consensos se establecen de manera voluntaria, dada la naturaleza de la cooperación interlocal, es fundamental que consideren las características específicas de los municipios asociados, así como un objetivo claro que guíe el ejercicio asociativo. A través de esta investigación, se ha observado un desconocimiento general sobre el alcance de las figuras denominadas EAT. Por ello, es necesario que tanto el gobierno nacional como las agremiaciones fortalezcan la asistencia técnica dirigida a las iniciativas de EAT, con el fin de aclarar las implicaciones de estos esquemas. Esto permitiría que los EAT desempeñen eficazmente su función como articuladores y ejecutores de iniciativas regionales dentro del marco de la descentralización.

El caso de la PAP Sumapaz sugiere que el factor político puede ser determinante en la sostenibilidad de los acuerdos de colaboración, dado que los alcaldes participantes suelen estar alineados con partidos políticos afines dentro del mismo espectro ideológico. Aunque este hallazgo se basa en el estudio de un solo EAT, abre la puerta a investigaciones futuras que exploren la relación entre la afinidad política y la generación de consensos. Se puede plantear

como hipótesis que los EAT en Colombia funcionan como consensos políticos enmarcados en una visión política del territorio, más que como acuerdos voluntarios diseñados para superar problemáticas comunes de los territorios. Estas problemáticas, por lo general, están relacionadas con cuestiones de escala, contigüidad geográfica, historia compartida y relaciones funcionales.

Se evidencia la necesidad de abordar temas como la participación ciudadana y los mecanismos de verificación de los acuerdos de colaboración, los cuales son condiciones clave que, desde el marco de la acción colectiva institucional, determinan la perdurabilidad de dichos acuerdos. En este sentido, es fundamental que, además del impulso que el gobierno nacional brinda a los EAT, se promueva la definición de acciones concretas para establecer canales de comunicación y participación efectiva a nivel supramunicipal y suprarregional en estas estructuras.

Dado que los EAT operan con recursos públicos, es imprescindible que la ciudadanía esté informada y participe en la identificación, construcción y verificación de las acciones que estos esquemas llevan a cabo. Para ello, sería recomendable que cada EAT integre a la ciudadanía en mesas de participación de carácter supramunicipal y suprarregional, según corresponda. De esta manera, el PEMP podría ser construido de manera conjunta y posteriormente socializado con todos los municipios involucrados en el acuerdo.

Por último, se reconoce que esta investigación ofrece una visión preliminar sobre cómo las variables de consenso, interacción/confianza y coordinación influyen en el mantenimiento de los acuerdos. No obstante, resulta necesario avanzar en estudios adicionales sobre otros EAT o realizar investigaciones comparativas, con el fin de matizar y ampliar los hallazgos presentados. Es importante aclarar que las limitaciones del estudio radican en la falta de comunicación con otros EAT, lo que impidió realizar un análisis comparativo que pudiera determinar si las variables analizadas inciden de la misma manera en diferentes tipos de EAT.

Referencias

- Andrew, S. (2009). Recent Developments in the Study of Interjurisdictional Agreements: An Overview and Assessment. *State and Local Government Review*, 41(2), 133-142.
- Ansell, C.; Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 18 (4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Arias, K; Retamal, K; Ramos, C. (2019). Cooperación inter-municipal en América Latina: estado del arte y desafíos futuros de la investigación. *Revista de Administração Pública (RAP)*, 53 (3), 575-591. Río de Janeiro. <https://www.scielo.br/j/rap/a/Sqhf73YGSJvVFhjbrL4Spjb/?format=pdf&lang=es>
- Asociación de Municipios del Sinú (ASOSINÚ). (s.f.). Plan Estratégico de Mediano Plazo definitivo 2022 – 2032 “Cuenca del Sinú”. <https://asosinu.gov.co/documentos/pemdefinitivoasosinu.pdf>
- Bobbio, N. (1995). Derecha e Izquierda. Razones y significados de una distinción política. Octava edición. Editorial Santillana. https://tomasdeaquino.cl/upfiles/documentos/02052016_1113am_57278ab45b772.pdf
- Castillo, M. (2019). Beyond Institutional Collective Action: Why and When Do Metropolitan Governments Collaborate? *State and Local Government Review*, 51(3), 197-209. DOI: 10.1177/0160323X19884618.
- Criado, J. I.; Guevara-Gómez, A. (2021). Public sector, open innovation, and collaborative governance in lockdown times. Research of Spanish cases during the COVID-19 crisis. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 15 (4), 612-626. DOI 10.1108/TG-08-2020-0242.
- Crozier, M., Friedberg, E., & Alianza política. (1990). El actor y el sistema: las restricciones de la acción colectiva, 94-94.
- Corporación Conciudadanía. (2019). Provincias: una oportunidad para el desarrollo regional. Pactemos Provincias, n° 45. Antioquia, Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (2013). Definición legal y funcional de los Esquemas Asociativos de entidades territoriales en Colombia. [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/DEFINICI%C3%93N%](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/DEFINICI%C3%93N%20de%20Esquemas%20Asociativos%20de%20Entidades%20Territoriales%20en%20Colombia)

- 20LE44GAL%20Y%20FUNCIONAL%20DE%20LOS%20ESQUEMAS%20ASOCIATIVOS%20DE%20ENTIDADES%20TERRITORIALES%20EN%20COLOMBIA.pdf
- Escuela Superior de Administración Pública. (2020). Oportunidades y desafíos de la organización territorial supramunicipal para la gestión del desarrollo: sistematización de experiencias en Colombia y análisis comparado de la reglamentación de los niveles intermedios del gobierno en España y Colombia. Proyecto 2020-27 ESAP sobre base referencial del Departamento Nacional de Planeación. <https://www.esap.edu.co/inicio/esap/organigrama/subdireccion-nacional-de-investigaciones/grupos-de-investigacion/observatorio-de-organizacion-territorial-supramunicipal/>
- Feiock, R. (2005). Institutional Collective Action and Local Governance. *Working Group on Interlocal Services Cooperation. Paper 5*. http://digitalcommons.wayne.edu/interlocal_coop/5
- Feiock, R. (2007). Rational Choice and Regional Governance. *Journal Of Urban Affairs*, 29 (1), 47–63.
- Feiock, R.; Lee, I. W.; Park, H. J.; Lee, K. (2010). Collaboration Networks Among Local Elected Officials: Information, Commitment, and Risk Aversion. *Urban Affairs Review* 46 (2), 241–262. DOI: 10.1177/1078087409360509.
- Feiock, R. (2013). The Institutional Collective Action Framework. *The Policy Studies Journal*, 41 (3), 397-425. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/psj.12023>
- Giddens, A. (1984). La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración. Amorrortu editores. <https://agoracontemporanea.wordpress.com/wp-content/uploads/2018/03/giddens-anthony-la-constitucic3b3n-de-la-sociedad.pdf>
- Giesecke, S. L.; Mercedes P. (2020). Elaboración y pertinencia de la matriz de consistencia cualitativa para las investigaciones en ciencias sociales. *Desde el Sur*, 12 (2), 397-417. <https://dx.doi.org/10.21142/des-1202-2020-0023>
- Gutiérrez, R. A.; Alonso, G. V. (2018). Gobierno municipal y coordinación interjurisdiccional de políticas públicas: reflexiones teóricas desde el conurbano bonaerense. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal (DAAPGE)*, n° 31, 57-80. https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/177940/CONICET_Digital_Nro.37c39f78-0ba7-4001-ba6b-a8a8bad99c1e_B.pdf?sequence=2&isAllowed=y

- Hufty, M. 2009. Una propuesta para concretizar el concepto de gobernanza: El Marco Analítico de la Gobernanza, in Hubert Mazurek (ed.) *Gobernabilidad y gobernanza de los territorios de América Latina*. Lima: IFEA-CESU-IRD, Actes et Mémoires, 77-100.
- Huxham, C.; Vangen, S. (2005). Managing to collaborate. *The theory and practice of collaborative advantage*. New York. Routledge.
- Lee, I.; Feiock, R. (2011). Competitors and Cooperators: A Micro-Level Analysis of Regional Economic Development Collaboration Networks. *Public Administration Review*, 72 (2), pp. 253–262. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2011.02501.x.
- Ley 1454 de 2011. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. 28 de Junio de 2011. D.O. N° 48115. [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43210#:~:text=E
squemas%20Asociativos%20Territoriales-
,Dicta%20normas%20org%C3%A1nicas%20sobre%20ordenamiento%20territorial%20y%20modifica%20otras%20disposiciones,y%20autosostenible%20de%20las%20comunidades.](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43210#:~:text=E%20Asociativos%20Territoriales-,Dicta%20normas%20org%C3%A1nicas%20sobre%20ordenamiento%20territorial%20y%20modifica%20otras%20disposiciones,y%20autosostenible%20de%20las%20comunidades.)
- Ley 1625 de 2013. Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas. 29 de abril de 2013. D. O. N° 48776. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=52972>
- Ley 1962 de 2019. Por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se establecen las condiciones para su conversión en región entidad territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C.P. 28 de junio de 2019. D. O. N° 50998. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=96110>
- López, F. (2002). El análisis de contenido como método de investigación. *Revista de Educación*, 167-179.
- Lozano, C. (2009). Institucionalismo, gobernanza y sociedad civil. *Revista IAPEM*. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C, 37-62.
- Majone, G. (1999). Confianza mutua, compromisos creíbles y la evolución de las reglas hacia un mercado único europeo. *Gestión y política pública*, 3 (1), primer semestre. <https://repositorio->

digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/3145/MG_Vol.8_No.I_1sem.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- Mazzalay, V.; Camps, H.; Sarmiento, G. (2006). Relaciones de cooperación intermunicipal en la Región Central de Córdoba. Estructuras perceptivas como condicionante. *Studia politicae*, n° 7, 77-114. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2279445>
- Mazzalay, V. (2015). Redes de cooperación intermunicipal en contextos de autonomía local. Cambios y continuidades en el caso de la Región Metropolitana de Córdoba. *Studia politicae*, n° 36, 5-36. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5706569>
- North, D. (1993). Institutions and Credible Commitment. *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE) / Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 149(1), 11-23.
https://www.jstor.org/stable/pdf/40751576.pdf?casa_token=t12b1IWq2KYAAAAA:YNY-PY-GJswuN09gm_AdiW3Uog1WlqGrwQUIs7tUhlZnwJWuykGnnux-FyLtMgWynwW6dlKWoEGu5YUV5E-IN8HIBobHNS4s7sBjoWiEq3-aXFwVn0j_KbsA
- Pinchao, E. (2013). Análisis económico del Derecho: El teorema de Coase aplicado en materia de contratos. *Revista Justicia y Derecho*, 1 (2), 51-55.
<https://revistas.unicauca.edu.co/index.php/justder/article/view/1653/1219>
- Prieto, E. (s.f.). Los Esquemas Asociativos Territoriales (EAT): instrumentos claves para la autonomía, la descentralización y la identidad territorial. En: Territorios sostenibles. <https://territoriosostenibles.com/alianzas-y-gobernanza/los-esquemas-asociativos-territoriales-eat-instrumentos-claves-para-la-autonomia-la-descentralizacion-y-la-identidad-territorial/>
- Provincia Administrativa y de Planificación del Sumapaz. (5 de septiembre de 2023). Acuerdo Provincial N°1. Por medio del cual se adoptan los estatutos de la Provincia Administrativa y de Planificación - PAP del Sumapaz y se dictan otras disposiciones.
- Ramírez, J. C.; Peñaloza, M. C. (2006). La coordinación en las políticas públicas. Elementos e institucionalidad. Reunión de expertos gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias. CEPAL.
https://dds.cepal.org/eventos/presentaciones/2006/1016/Paper_RamirezyPenaloza.pdf

Ramírez de la Cruz, E. (2012). Instituciones y gobernanza metropolitana: una primera aproximación al caso de México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 27, n° 2 (80), 491-520.

<https://estudiosdemograficosyurbanos.colmex.mx/index.php/edu/article/view/1420/1413>

Rozikin, M.; Sofwani, A. (2023). Join collaboration of the Local Government (Regency, City, and Province) for the Successful Development in East Java of Indonesia. *Journal of Law and Sustainable Development*, 11 (11). <https://doi.org/10.55908/sdgs.v11i11.1354>

Song, M.; Jung, K.; Ki, N.; Feiock, R. (2020). Testing structural and relational embeddedness in collaboration risk. *Rationality and Society*, 32 (1), 67–92. DOI: 10.1177/1043463120902279

Anexos

Anexo 1. Matriz de consistencia.

Variable metodológica (Grupo de códigos)	Categoría (Código)	Preguntas de los instrumentos de recolección de información			
		Gerente PAP Sumapaz	Departamento Nacional de Planeación - Grupo de Asociatividad Territorial	Federación Colombiana de Municipios	Experta en asociatividad territorial
1. Introducción	1.1. Contexto	¿Cuál es su rol dentro de la provincia?	¿Cuál es su rol dentro del Departamento Nacional de Planeación	¿Cuál es el rol de la federación de municipios con respecto a los EAT?	¿cuáles son sus temas de investigación?
2. Asociatividad territorial	2.1. Retos de la asociatividad territorial	¿Cuáles son los retos de conformar EAT?	¿Cuáles son los retos de conformar EAT?	¿Cuáles son los retos de conformar EAT?	¿Cuáles son los retos de conformar EAT?
	2.2. Beneficios de la asociatividad territorial	¿Cuáles son los beneficios de conformar EAT?	¿Cuáles son los beneficios de conformar EAT?	¿Cuáles son los beneficios de conformar EAT?	¿Cuáles son los beneficios de conformar EAT?
3. Interacción	3.1. Temas comunes	¿cuáles son los hechos interjurisdiccionales que llevaron a que estos municipios buscaran asociarse?	¿Cuáles son los objetivos de asociarse?	¿Cuáles son los objetivos de asociarse?	¿Cuáles son los objetivos de asociarse?
	3.2. Proceso de conformación	¿cuál es el proceso de conformación de la provincia? ¿Cómo se organiza la provincia a nivel interno? Preguntar por representación política, votación, etc.	¿Cuál es la participación del DNP en el proceso de conformación de los EAT?	¿Cuál es la participación de la federación de municipios en el proceso de conformación de los EAT?	
	3.3. Proceso de seguimiento	¿Cuál es el proceso de seguimiento administrativo de la provincia?	¿Cuál es la participación del DNP en el proceso de seguimiento de los EAT?	¿Cuál es la participación de la federación de municipios en el proceso de seguimiento de los EAT?	
4. Consensos	4.1. Expectativas municipales	¿qué expectativas se tienen por cada municipio que se integra, que son 10 en esta provincia?	¿Cuáles son las expectativas de los municipios	¿Cuáles son las expectativas de los municipios	¿Cuáles son las expectativas de los municipios

Variable metodológica (Grupo de códigos)	Categoría (Código)	Preguntas de los instrumentos de recolección de información			
		Gerente PAP Sumapaz	Departamento Nacional de Planeación - Grupo de Asociatividad Territorial	Federación Colombiana de Municipios	Experta en asociatividad territorial
			para conformar EAT?	para conformar EAT?	para conformar EAT?
	4.2. Incentivos	<p>¿Cuáles son los incentivos que tienen los municipios para conformar la PAP Sumapaz?</p> <p>¿por qué un municipio como Fusagasugá que puede decir tengo solucionado y puedo invertir de una mejor manera unos recursos decide cómo asociarse con municipios más pequeños?</p>	¿Cuáles son los incentivos que tienen los municipios para conformar un EAT?	¿Cuáles son los incentivos que tienen los municipios para conformar un EAT?	¿Cuáles son los incentivos que tienen los municipios para conformar un EAT?
5. Coordinación	5.1. Coordinación políticas municipales	¿Cómo se busca coordinar el plan estratégico de mediano plazo con los planes de desarrollo territoriales de cada municipio que conforma la asociación?	¿Cómo se busca coordinar el plan estratégico de mediano plazo con los planes de desarrollo territoriales de cada municipio que conforma un EAT?	¿Cómo se busca coordinar el plan estratégico de mediano plazo con los planes de desarrollo territoriales de cada municipio que conforma un EAT?	¿Cómo se busca coordinar el plan estratégico de mediano plazo con los planes de desarrollo territoriales de cada municipio que conforma un EAT?
	5.2. Actualización de temas	¿Cómo se ha pensado actualizar los temas del PEMP?	¿Cuál es el proceso para realizar ajustes al plan estratégico de mediano plazo?	¿Cuál es el proceso para realizar ajustes al plan estratégico de mediano plazo?	¿Cuál es el proceso para realizar ajustes al plan estratégico de mediano plazo?
	5.3. Expectativas de alineación	¿Cuáles son las expectativas de los municipios asociados en cuanto a la coordinación de los instrumentos de planeación?	¿Cuáles son las expectativas desde el gobierno nacional con respecto a la coordinación	¿Cuáles son las expectativas a nivel gremial con respecto a la coordinación de los planes	¿Cuáles son las expectativas a nivel administrativo con respecto a la coordinación

Variable metodológica (Grupo de códigos)	Categoría (Código)	Preguntas de los instrumentos de recolección de información			
		Gerente PAP Sumapaz	Departamento Nacional de Planeación - Grupo de Asociatividad Territorial	Federación Colombiana de Municipios	Experta en asociatividad territorial
			de los planes estratégicos de mediano plazo y los planes de desarrollo territoriales?	estratégicos de mediano plazo y los planes de desarrollo territoriales?	de los planes estratégicos de mediano plazo y los planes de desarrollo territoriales?
	5.4. Asistencia técnica	¿Cómo se ha desarrollado la asistencia técnica en cuanto al proceso de conformación y seguimiento de la provincia?	¿Cómo se ha desarrollado la asistencia técnica en cuanto al proceso de conformación y seguimiento de los EAT?	¿Cómo se ha desarrollado la asistencia técnica en cuanto al proceso de conformación y seguimiento de los EAT?	
6. Temas emergentes de asociatividad	6.1. Temas no desarrollados	¿Cuáles temas faltan por desarrollar en la PAP Sumapaz?	¿Cuáles temas faltan por desarrollar con respecto a la asociatividad territorial?	¿Cuáles temas faltan por desarrollar con respecto a la asociatividad territorial?	¿Cuáles temas faltan por desarrollar con respecto a la asociatividad territorial?

Fuente: elaboración propia.