

Aportes para promover la asociatividad regional con miras al fortalecimiento de las capacidades institucionales en municipios de las zonas más afectadas por el conflicto armado (Valle del Cauca, Colombia)¹

Repcionado 3/05/2025
Aceptado 27/08/2025

Contributions to Promote Regional Cooperation aimed at Strengthening Institutional Capacities in Municipalities in the Areas Most affected by the Armed Conflict (Valle del Cauca, Colombia)

Enzo Ricardo Completa

ORCID: 0000-0001-9611-5336
enzo.completa@uncuyo.edu.ar - completaenzo@uch.edu.ar
Profesor Titular en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo. Doctor en Ciencia Política.

Resumen

Con el propósito de fortalecer las capacidades institucionales mediante el diálogo, la cooperación y el asociativismo regional, se analizaron las potencialidades y limitaciones para abordar problemáticas comunes en siete municipios ZOMAC (zonas más afectadas por el conflicto armado) del Valle del Cauca, a partir de lo cual se reconocieron oportunidades y desafíos para implementar políticas públicas que promuevan esquemas asociativos con el sector público, privado, la sociedad civil y la academia. La problemática identificada en estos municipios incluye una persistente situación de debilidad institucional, limitada planificación estratégica participativa, escasez de recursos financieros y humanos, así como la existencia de numerosas dificultades asociadas a la violencia, pobreza estructural y desigualdades territoriales que obstaculizan la consolidación de esquemas asociativos efectivos. Durante el análisis se utilizaron herramientas de corte cualitativo para la construcción de diagnósticos, rutas de trabajo y lineamientos institucionales orientados a promover la asociatividad territorial. Los resultados evidencian que, a pesar de las limitaciones estructurales y contextuales, los municipios poseen oportunidades para fortalecer sus capacidades institucionales mediante la cooperación, la articulación con actores externos y la implementación de prácticas de gobernanza asociativa, lo cual puede mejorar significativamente la eficacia de la gestión pública y la equidad en el desarrollo territorial.

1 El artículo reseña y pone en valor el trabajo realizado por el equipo de investigación a cargo de la línea estratégica denominada: "Lineamientos técnicos para el desarrollo de esquemas asociativos para el desarrollo territorial" del proyecto de investigación: Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales en los municipios de las Subregiones Centro y Sur del Valle del Cauca (SGR-1996-2022), ejecutado en 2023 a pedido del Departamento Administrativo de Planeación de la Gobernación. Especial agradecimiento a todo el equipo de investigación, conformado por los especialistas Armando García, Oscar Ramírez, Diego González y Diana Valdez, así como también para el equipo de coordinadores municipales y el equipo de campo.

Palabras clave: Capacidad estatal, asociatividad intermunicipal, gobernanza, municipios, desarrollo local.

Abstract

With the aim of strengthening institutional capacities through dialogue, cooperation, and regional associativism, the potentials and limitations for addressing common challenges in seven ZOMAC municipalities (zones most affected by armed conflict) in Valle del Cauca were analyzed. This analysis identified opportunities and challenges for implementing public policies that promote associative schemes involving the public sector, private sector, civil society, and academia. The problems observed in these municipalities include persistent institutional weakness, limited participatory strategic planning, shortage of financial and human resources, and numerous difficulties associated with violence, structural poverty, and territorial inequalities, all of which hinder the consolidation of effective associative schemes. Qualitative tools were employed to develop diagnostics, work plans, and institutional guidelines aimed at promoting territorial associativity. The results show that, despite structural and contextual limitations, these municipalities have opportunities to strengthen their institutional capacities through cooperation, coordination with external actors, and the implementation of associative governance practices, which can significantly improve the effectiveness of public management and enhance equity in territorial development.

Keywords: State capacity, Intermunicipal Associativity, Governance, Municipalities, Local Development.

1. Introducción

Desde hace algunas décadas la literatura de la región da cuenta de la necesidad de dar forma a un nuevo modelo de gestión local sustentado, por un lado, en el fortalecimiento de las estructuras administrativas y técnicas tradicionales necesarias para enfrentar las nuevas funciones asumidas y la creciente complejización de los problemas locales (García Delgado, 1997; Evans, 2003; Grandinetti, 2003; Tecco, 2006 y 2008; Completa, 2012; Cravacuore, 2020), y por el otro, en una concepción de la política mucho más dialogada y consensuada, orientada hacia la creación de niveles de contacto e interacción política de carácter horizontal como una alternativa viable para que los gobiernos locales adquieran o fortalezcan las capacidades institucionales necesarias y suficientes para abordar las necesidades de su población (Cravacuore, 2006; Pellin, Dallabrida y Sampaio 2014; Cea, 2016; Cravacuore y Chacón, 2016; Grin y Abrucio, 2017, Arias, Retamal y Ramos, 2019; López y Rodríguez, 2023). Bajo esta perspectiva, la *capacidad institucional* de los gobiernos locales –entendida como la habilidad de los mismos para gestionar recursos y decisiones de forma autónoma, conducente al logro de los objetivos organizacionales y a la obtención de beneficios colectivos– se convierte en un elemento central para evaluar su desempeño y potenciar su desarrollo.

Uno de los principales mecanismos mediante los cuales los gobiernos locales pueden fortalecer sus capacidades institucionales es a través de la creación de esquemas asociativos que den paso a la creación de microrregiones

intermunicipales, consorcios públicos, mancomunidades o áreas metropolitanas, entre otros formatos posibles, esto es, a partir de la suscripción de alianzas y acuerdos voluntarios de diversa índole con actores de diferente naturaleza (sector público, privado, empresas, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones del sector productivo, académico e investigativo) conducentes a facilitar el abordaje de problemáticas comunes o la realización de iniciativas de carácter colectivo. Estos procesos no solo permiten optimizar recursos y experiencias, sino también consolidar prácticas de gobernanza local que potencian la resiliencia y la efectividad de las políticas territoriales.

El presente artículo se centra en el análisis de las potencialidades y limitaciones para la gestión asociativa que poseen los municipios ZOMAC de Caicedonia, Calima – El Darién, Dagua, Florida, Pradera, Riofrío y Yotoco, los cuales enfrentan desafíos particulares derivados de su condición histórica-política y socioeconómica, caracterizada por el conflicto armado y por la existencia de importantes limitaciones estructurales en sus capacidades institucionales. A partir de este análisis se examinan las oportunidades, motivaciones y condicionantes institucionales que poseen estos siete gobiernos locales para gestionar de modo asociado con otros municipios e instituciones, focalizando el análisis en la realización de diagnósticos territoriales participativos, en las modalidades de gestión y organización que caracterizan las experiencias asociativas identificadas y en las restricciones que plantea el marco jurídico que les da sustento.

Como se deja en evidencia, a pesar de la creciente promoción de esquemas asociativos entre gobiernos locales, muchos de ellos enfrentan dificultades para implementarlos de manera efectiva. Para el caso de los municipios ZOMAC, estas restricciones se ven reforzadas por la preexistencia de un contexto histórico vinculado al conflicto, a la desigualdad socioeconómica y a la persistencia de estructuras administrativas fragmentadas. Comprender estas barreras permite situar los esquemas asociativos no solo como una estrategia de cooperación, sino como un desafío complejo que requiere fortalecer capacidades institucionales concretas.

Abordar este fenómeno desde la perspectiva de las capacidades institucionales permite identificar los factores que facilitan o dificultan la acción coordinada entre municipios y otros actores. Esta mirada no solo analiza la existencia de acuerdos y alianzas, sino también la habilidad real y potencial de las instituciones para tomar decisiones autónomas, articular intereses sectoriales y superar restricciones del entorno. De esta manera, se pueden derivar aprendizajes sobre cómo potenciar la efectividad de los esquemas asociativos y, en última instancia, sobre cómo mejorar la calidad de las políticas públicas y el bienestar de la población.

2. Marco de referencia conceptual sobre capacidad estatal

La necesidad de elevar, mejorar, construir o reconstruir los niveles de capacidad del Estado para el manejo eficaz, eficiente y sostenible de la “cosa pública” ha

ocupado un lugar prioritario dentro de la agenda política y académica de los países latinoamericanos durante las últimas décadas.

De acuerdo a lo expresado por Repetto (2003), el reciente interés por este tema se asocia en parte al “regreso” del Estado a los primeros planos de las propuestas para el desarrollo tras recuperar cierto terreno con relación a las posturas en boga hasta unas décadas atrás, cuando se proponía la extrema reducción del mismo con la promesa de que el mercado generaría por sí solo las condiciones de crecimiento e incluso integración social². Adicionalmente, el autor relaciona este resurgir de las capacidades institucionales con la aparición de la llamada “segunda generación de reformas”, marco en el cual habitualmente se ha tomado este concepto casi como sinónimo de capacidad burocrática de los aparatos de gobierno (Sikkink, 1993; Grindle, 1996; Grindle, 1997, cit. en Bertranou, 2012). Ahora bien, lejos de identificar las capacidades institucionales solamente con la capacidad burocrática del Estado y sus agencias para promover procesos de reformas y/o prestar servicios públicos de calidad a los ciudadanos, en el presente trabajo se adopta una noción más amplia, que comprende, además de la variable administrativa, la variable política o relacional (Repetto, 2003; Alonso, 2007; Bertranou, 2011; Completa, 2015b), la cual vincula el concepto de capacidad institucional al de gobernanza. En este sentido, siguiendo este enfoque, el Estado se presenta como un actor más que interactúa con otros, aun cuando resulte evidente la diferencia cualitativa que representa para él mismo la ventaja decisiva de poder modificar las reglas de juego (al menos las formales) y la posibilidad de ejercer la coerción como respaldo a sus decisiones, evitar bloqueos a sus políticas o inducir cambios en la conducta de los actores sociales.

Siguiendo este enfoque multidimensional, la capacidad estatal se manifiesta a través de su dimensión técnico-administrativa y de su dimensión política, por medio de cuerpos de funcionarios que actúan de forma coordinada y que establecen vínculos con sectores no estatales para ampliar la capacidad de acción junto a la sociedad (Bertranou, 2012). Según Weiss (1998), se trata de unificar en un modelo analítico *institutional depth* (capacidad burocrática) y *embeddedness* (relaciones con los actores sociales), pero estructurando el análisis de las capacidades en sus respectivos entornos socio-institucionales (Grin, Completa, Carrera y Abrucio, 2019). La existencia de un aparato burocrático se presenta como una precondición básica para la adopción e implementación de políticas públicas. Ahora bien, también resulta necesario en términos de capacidad institucional que el Estado pueda relacionarse con el resto de los actores políticos, económicos y sociales que de una u otra forma accionan en el territorio. Este planteo remite al concepto de autonomía enraizada o imbricada (*embedded autonomy*) de Evans (1996), según el cual la intervención del estado en determinada arena pública se vería facilitada si se cuenta con la cooperación de los actores relevantes, pues este

2 La tesis del retorno de la visión estatocéntrica para la explicación de la realidad social ha sido sostenida en una multiplicidad de investigaciones publicadas desde la década del setenta, entre las cuales se destaca el trabajo de Evans, Rueschemeyer y Skocpol (1985) titulado *Bringing the State Back In*. Este libro recopila de manera exhaustiva las investigaciones más relevantes publicadas hasta el momento que enfatizan el papel del Estado y analizan su influencia en el acontecer político y social.

apoyo fortalece las condiciones para implementar las políticas. De esta forma, además de la existencia de un aparato administrativo de características weberianas se necesita un Estado que se encuentre enraizado (no aislado) con el entorno social circundante, esto es, que mantenga estrechas relaciones con el sector empresario y con el resto de las organizaciones sociales, aunque manteniendo la capacidad de formular sus preferencias y actuar en consecuencia de manera autónoma.

En la literatura reciente abundan los estudios sobre políticas públicas para el desarrollo local y territorial, pero por lo general se pasa por alto el análisis de las capacidades institucionales que poseen y/o deberían poseer, adquirir o fortalecer las agencias estatales que tienen a cargo su diseño, ejecución y control. En este sentido, si una institución posee las capacidades necesarias y suficientes muy probablemente alcance las metas y objetivos fijados, lo que la hará confiable ante los ojos de la sociedad. Por el contrario, “si una institución presenta serios déficits de capacidad en los procesos de gestión más críticos, su funcionamiento será deficiente, lo que repercutirá de manera directa en la eficacia y eficiencia de las políticas públicas que decida llevar adelante” (Completa, 2016, p. 60).

En consonancia con lo anterior, según Oslak y Orellana (1993), “entre lo que las organizaciones ambicionan hacer y lo que efectivamente consiguen realizar existen con frecuencia diversos obstáculos o inconvenientes que por diferentes motivos impiden o entorpecen la realización de las tareas requeridas” (p. 7). Estos obstáculos pueden originarse en el plano interno organizacional (en cuyo caso dan lugar a la aparición de brechas de capacidad que deben ser superadas mediante la ejecución de acciones de fortalecimiento institucional) o como resultado del accionar individual o conjunto de diversos factores asociados al contexto normativo institucional, político y/o económico de la organización.

Numerosos autores se han ocupado de diseñar sistemas de medición y rutas metodológicas para el análisis de las capacidades institucionales a partir de la detección, medición y corrección de los déficits potenciales y reales que limitan o afectan la capacidad gubernamental (Tobelem, 1992a; Oslack y Orellana, 1993; Rosas Huerta, 2008; Grisanti, Aguilera y Villegas, 2019). En términos generales, la mayor parte de los esfuerzos teórico-metodológicos realizados coinciden en identificar, por un lado, una serie de categorías de déficits de capacidad institucional (*capacity gaps*) asociadas al ambiente microinstitucional, y por el otro, un grupo de categorías de problema o brechas que forman parte del ambiente macroinstitucional.

En cuanto al primer grupo de déficits asociados al ambiente microinstitucional, son aquellos que guardan relación con la capacidad financiera y física de la organización; con su organización interna (distribución de funciones, estructuras y procedimientos); con los sistemas de recursos humanos y de remuneraciones del personal; y con la capacidad individual de los responsables de ejecutar las tareas. En cuanto al segundo grupo, relacionado con el ambiente macroinstitucional, son concebidos como restricciones institucionales y guardan relación con la existencia de normas, leyes y “reglas de juego” que condicionan, desincentivan y/o impiden la ejecución de tareas; con el contexto sociopolítico y económico

que enmarca las iniciativas; así como también con las relaciones interorganizacionales e interjurisdiccionales que mantiene la organización con el resto de los actores públicos y privados que integran su entorno.

Se coincide con Tobelem (1992a), para quien no todos los déficits de capacidad institucional responden a factores intraorganizacionales, exclusivamente. En este sentido, si bien un número importante de déficits se originan en el interior de los procesos organizacionales existen una gran cantidad de problemas y trabas provenientes del exterior que exceden la capacidad de control de las organizaciones, tales como la situación macroeconómica y el contexto político nacional e internacional.

Entre estos factores contextuales sobre los cuales las organizaciones no pueden incidir de manera directa se destacan las reglas de juego formales e informales, es decir, las políticas institucionales, el marco legal y regulatorio vigente, y las pautas culturales socialmente aceptadas (reglas que no se encuentran formalmente escritas), las cuales pueden llegar a erigirse como importantes *restricciones institucionales* para la ejecución de ciertas tareas, en los términos utilizados por Majone (1997). En este sentido, puede darse el caso que una ley, decreto o cláusula legal impida la realización de una o más acciones cruciales (*v. gr.*, la adquisición del paquete accionario de una empresa o la importación de tecnología de gestión), o bien, que la inexistencia de una cierta normativa genere un vacío legal que prohíba ejecutar una cierta tarea. Finalmente, puede darse el caso que aun existiendo una determinada legislación que avale la ejecución de una o más acciones esenciales, la misma no sea cumplida por falta de voluntad política, o bien que resulte de dudosa interpretación, que no posea consistencia interna o que carezca de reglamentación. En palabras de Tobelem (1992b) este tipo de factores pueden paralizar la ejecución de ciertas actividades, por lo que resulta necesario llevar a cabo una cuidadosa revisión orientada a detectar la enorme cantidad de obstáculos potenciales relacionados con las reglas de juego formales e informales.

En base a las consideraciones efectuadas, tras el análisis del estado del arte sobre capacidades estatales se consideró necesario diferenciar entre factores constitutivos de la capacidad estatal y factores contextuales que inciden sobre el ejercicio de la misma. Esto se hizo con el objetivo de identificar potencialidades y debilidades (tanto internas como externas), que sirvieran de insumo para fortalecer las capacidades institucionales de carácter administrativo y político en los municipios analizados; de generar rutas de acción que permitieran superar las deficiencias detectadas y de promover procesos de articulación subregional para el desarrollo territorial.

De acuerdo a lo previsto, no se realizó un análisis sobre los niveles de capacidad institucional en los siete municipios objeto de estudio (lo cual hubiera excedido por mucho los objetivos del presente trabajo y del proyecto que le dio origen), aunque sí se procedió a la elaboración de diagnósticos participativos sobre los mismos a partir de la ponderación de las variables asociadas a su selección como municipios ZOMAC.

Dicho esto, en el marco de la investigación efectuada, la capacidad estatal se presenta como un concepto vinculado a

La habilidad real y potencial que deben poseer los estados y sus agencias específicas para articular intereses sectoriales, decidir un rumbo y tomar decisiones de manera autónoma, superando de manera exitosa las restricciones que plantea el entorno institucional, con el fin de alcanzar los objetivos organizacionales y de promover el bienestar general (Completa, 2016, p. 72).

Siguiendo este enfoque, el concepto de capacidad no alude sólo al pasado institucional, es decir, al desempeño o resultados de la gestión, sino también a la dimensión futuro, al comportamiento potencial de los siete municipios categorizados como ZOMAC por el Departamento Nacional de Planeación y priorizados en el marco del proyecto para incentivar procesos de asociatividad local a nivel de alcaldías.

Pensar la capacidad estatal como un atributo que debe poseerse tanto en el presente como en el futuro inmediato resulta central puesto que los destinatarios de las políticas públicas no sólo necesitan que el Estado –en sus distintos niveles– satisfaga sus necesidades actuales, sino que lo haga sin comprometer la prestación de servicios y producción de bienes necesarios para satisfacer sus necesidades futuras. De esta forma, resulta necesario articular la capacidad real (actual o instalada) que debe poseer el Estado para cumplir las funciones definidas o encomendadas (y por tanto para alcanzar resultados) con la capacidad para seguir haciéndolo en el mediano o largo plazo.

Esto acerca el concepto de capacidades estatales, por un lado, a la planificación estratégica, herramienta que en el ámbito de la gestión pública busca alcanzar un equilibrio en la resolución de problemáticas inmediatas, mediáticas y futuras. Por otra parte, también se advierte un fuerte vínculo con el concepto de gobernanza local (Hooghe y Marks, 2001; Stephenson, 2013; Subirats, 2019), entendida como la capacidad para configurar las relaciones entre actores e intereses diversos hacia el interior de un territorio regional que demanda la resolución de problemáticas que por su naturaleza exceden la escala territorial de cada municipio. En este sentido, ante el fracaso de los anteriores modelos de gestión, el paradigma de la gestión asociada pone el acento en la participación de actores no estatales en los procesos de toma de decisiones, en la ejecución de políticas públicas y en la interacción, la negociación en redes y la cooperación horizontal como mecanismos esenciales para la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos. Peters y Pierre (2004) subrayan que este enfoque ofrece un marco analítico para comprender la distribución de competencias, recursos y responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno, así como para diseñar mecanismos cooperativos que prevengan superposiciones y conflictos. Mayntz (2000) identifica dos formas de entender el concepto: una concepción restringida, que hace referencia a mecanismos no jerárquicos de gobierno sustentados en redes que articulan actores públicos y privados; y una concepción más amplia, que abarca distintas modalidades de coordinación social, incluidas aquellas impulsadas por comunidades u organizaciones territoriales. En ambas perspectivas se observa un cambio en la noción de autoridad estatal, que deja de asociarse exclusivamente con el

control directo para entenderse como la capacidad de habilitar, facilitar y orientar procesos de regulación en contextos caracterizados por la fragmentación y la dinámica constante (Rodríguez, 2025).

La gobernanza cobra especial relevancia en un sistema político como el colombiano, en donde la complejidad territorial, social y política exige mecanismos de coordinación vertical y horizontal entre diferentes niveles de gobierno. Colombia, caracterizada por su estructura descentralizada y por la coexistencia de múltiples actores institucionales —nacionales, departamentales, municipales e incluso comunitarios—, requiere que las decisiones de política pública se articulen de manera coherente para evitar la fragmentación y promover la eficiencia en la gestión estatal. Este enfoque resulta crucial en el contexto colombiano debido a los desafíos persistentes en materia de desigualdad regional, capacidades institucionales heterogéneas y la necesidad de consolidar la paz en territorios históricamente afectados por el conflicto armado.

3. La normativa que regula la asociatividad municipal en Colombia

A los efectos de describir el marco institucional y funcional de los municipios colombianos, caracterizado por una permanente tensión entre la centralización política y el modelo de Estado mínimo promovido por la Constitución Política de 1886 y la deseada descentralización administrativa, resulta necesario comenzar haciendo referencia a los grandes hitos y antecedentes más recientes que allanaron el camino hacia la materialización de la permanente expectativa de descentralización con la elección popular de alcaldes y la Constitución Política de 1991. Dicha Constitución declaró a Colombia como un Estado unitario descentralizado con mayores niveles de autonomía para sus regiones administrativas, “convirtiendo así la descentralización territorial en un mecanismo para contrarrestar la concentración de poder en el nivel nacional y mejorar la presencia estatal en el nivel local” (Perea y Delúquez, 2020, p. 9).

En consonancia con lo anteriormente expresado, de acuerdo con Pedro Sanabria (2019), el establecimiento de dicho principio de autonomía refleja las prioridades que el constituyente del 91 les dio a los aspectos de descentralización y regionalización del Estado en la búsqueda de un nuevo modelo de gobernanza multinivel. Los desarrollos posteriores a la constitución dejan ver una importante materialización de dicho principio. En este sentido, las recientes reformas que han buscado ajustar la relación financiera y administrativa entre los diferentes niveles de gobierno, han llevado a un modelo administrativo político en el que el municipio cada vez juega un rol más destacado, en el marco de un Estado con mayor presencia en el territorio y mayor cercanía con los ciudadanos.

De acuerdo con el Artículo 311 de la Constitución de 1991 y la Ley N° 136 de 1994, el municipio es la entidad territorial fundamental de la división político-administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa dentro de los límites que le señalen la Constitución y las leyes de la República.

Este enfoque favorable a la implantación de políticas descentralizadoras se profundizó con la sanción de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) N° 454 de 2011 y las demás legislaciones relacionadas con áreas metropolitanas y asociatividad territorial. Con respecto a la LOOT, es la que define las competencias de los entes territoriales subnacionales y su relación y distribución frente a la nación. Dicha ley fue promulgada casi veinte años después de la Constitución de 1991, reflejando lo contencioso de sus determinaciones y definiciones legales. De acuerdo con un documento del Ministerio del Interior y de Justicia (2011), la legislación durante esas dos décadas se centró en temas fiscales y fue limitada en lo referente al marco institucional territorial, por lo que se asume que esta ley tuvo como propósito cerrar esa brecha (Sanabria 2019, p. 185).

De acuerdo con lo expresado en documentación oficial del Ministerio del Interior y de Justicia (2011) la ley estableció como competencias claves de los municipios la formulación y adopción de planes de ordenamiento territorial; introdujo y amplió el concepto de “región” y “provincias” en el ordenamiento normativo; creó las comisiones de ordenamiento territorial como organismos asesores del gobierno; y definió aspectos claves de los esquemas asociativos territoriales (EAT).

Con respecto a la asociatividad municipal, los esquemas asociativos para entidades territoriales se presentan como instrumentos normativos que viabilizan el desarrollo regional a través de la complementariedad estratégica y la generación de sinergias que propendan por la equidad territorial. El presente documento se concibe principalmente como un reporte de intervención territorial, orientado a sistematizar la experiencia de fortalecimiento de la asociatividad en los municipios ZOMAC y a formular lineamientos y recomendaciones para la gestión pública. Si bien se utilizan herramientas de análisis con base en indicadores y técnicas cualitativas, el objetivo no es generar inferencias científicas generalizables, sino extraer lecciones y buenas prácticas aplicables al territorio estudiado.

Los esquemas asociativos son el medio para alcanzar los fines y objetivos del ordenamiento territorial, entre los que se destacan “promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial” (Ley 1454 de 2011, art 2º). De acuerdo con lo establecido en esta ley los esquemas asociativos habilitados por la normativa en Colombia son los siguientes:

- Regiones administrativas y de planificación (RAP).
- Regiones de planeación y gestión (RPG).
- Asociaciones de departamentos (AD).
- Áreas metropolitanas (AMe).
- Asociaciones de distritos especiales (ADE).
- Provincias administrativas y de planificación (PAP).
- Asociaciones de municipios (AM).

En Colombia las asociaciones de municipios tienen una larga historia. En este sentido, fue la reforma constitucional de 1910 la que contempló por primera

vez la posibilidad de que los municipios se asocien para ejecutar trabajos de interés común. Por su parte, la reforma constitucional de 1968 consagró la figura de las asociaciones municipales (como entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio), la cual fue desarrollada por la Ley N° 1 de 1975 y su Decreto Reglamentario N° 1390 de 1976. Fundamentalmente se trataba de acuerdos voluntarios realizados por municipios que perseguían la ejecución mancomunada de servicios y obras públicas, con miras a racionalizar la administración y reducir costos (Bustamante, 2008).

Como señala Bustamante (2008), normas posteriores ampliaron las posibilidades de acción de las asociaciones, las cuales cuentan hoy con una amplia gama competencial. En este sentido, la LOOT plantea dentro de sus líneas estratégicas fortalecer los EAT como mecanismo para mejorar la gestión de recursos y la formulación de políticas públicas, así como también para dar respuesta a problemáticas que superan los límites administrativos y que deben ser analizadas y tratadas bajo una visión regional conjunta. De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación, una de las debilidades de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) de primera generación se deriva de la exclusión de la visión subregional en sus determinantes de ordenamiento. La misma entidad refiere que, una gran cifra de municipios a nivel país (aproximadamente el 82%) no tiene vigentes los Planes Básicos o Esquemas, lo que posiblemente signifique ausencia de herramientas administrativas a nivel municipal para consolidar procesos de asociatividad en el territorio. Siguiendo este enfoque, la asociatividad se presenta como una necesidad para el desarrollo de estrategias conjuntas de manera práctica y como un componente estratégico del desarrollo territorial. Tomando en consideración que existen espacios naturales que superan los límites político-administrativos de las entidades territoriales, se requiere de esquemas asociativos que permitan abordar la planificación y gestión estratégica en ámbitos supramunicipales o subregionales, y supradepartamentales o regionales (Departamento Nacional de Planeación, 2013).

De acuerdo con la Agenda Estratégica para los Gobiernos Locales 2020-2024 (Federación Colombiana de Municipios, 2020), los esquemas asociativos tienen un papel en el desarrollo territorial vinculado a la construcción de alianzas entre entidades de manera eficiente, logrando economías de escala, articulación del territorio y un aprovechamiento colectivo de las fortalezas individuales. El propósito de contemplar la asociatividad en el ordenamiento territorial, consiste en poder contar con un instrumento jurídico-normativo que permita definir y cumplir acciones que históricamente han sido omitidas en la gestión pública. Partiendo con el reconocimiento que, la construcción de capacidades para fortalecer el ordenamiento territorial no se puede sobrellevar por sí sola a nivel municipal, producto de la estructura de asignación de recursos por el orden central-estatal, generando limitaciones que sobrepasan cualquier iniciativa o interés de pretender ordenar el territorio; por tanto, se exige una mirada y evaluación interna al sistema de la organización gubernamental de los siete municipios ZO-MAC, proyectando su participación en un sistema mucho más amplio orientado

a la transformación, ocupación y utilización de los espacios geográficos en pro del desarrollo urbano y rural.

4. Metodología

En este estudio, se considera el conjunto de los siete municipios ZOMAC como una unidad de análisis única, entendida como un sistema territorial que comparte características históricas, socioeconómicas e institucionales. Por esta razón, se adoptó un diseño de caso único con enfoque cualitativo interpretativo, orientado a analizar las capacidades institucionales, los desafíos de la asociatividad territorial y las oportunidades para fortalecer la gobernanza local en el conjunto del territorio. Aunque se emplean técnicas de investigación y recolección de datos, estas se utilizan con fines de diagnóstico y sistematización de la experiencia de intervención, y no para probar hipótesis ni para realizar inferencias estadísticas o científicas generalizables.

El método del estudio se centra en un análisis cualitativo e interpretativo del conjunto de municipios, mientras que las técnicas empleadas para la recolección de información incluyen entrevistas semiestructuradas, grupos focales, cartografía social y análisis documental de fuentes secundarias (planes de desarrollo, estadísticas oficiales y registros administrativos). Estas técnicas permiten comprender las dinámicas de asociatividad territorial y evaluar la capacidad institucional instalada en el sistema ZOMAC.

A los efectos de dar cuenta de la propuesta metodológica utilizada en la elaboración de lineamientos técnicos para el desarrollo de esquemas asociativos orientados a promover el desarrollo territorial para el conjunto de municipios ZOMAC, se recurrió a la utilización de herramientas de corte predominantemente cualitativo para el análisis de fuentes secundarias y la recolección de información en campo conducente a la construcción de diagnósticos en relación al tema de la asociatividad territorial, a las iniciativas desarrolladas y a las dificultades presentadas en el proceso.

Se diseñaron estrategias de cualificación metodológica para el equipo de recursos humanos que aplicó las metodologías de levantamiento de información en el territorio. En este sentido, se establecieron dos rutas de trabajo informativo, una primaria que se relaciona directamente con los testimonios de vida a partir de eventos, observaciones o experiencias sobre el tema en cuestión; y otra secundaria, que da cuenta de perspectivas e interpretaciones de datos previamente constituidos.

En cuanto a información de fuentes primarias, se diseñaron cuatro guías de entrevistas semiestructuradas, una para cada tipo de actor estratégico definido para el análisis (actores institucionales, sociales, económicos y académicos) y dos guiones para el desarrollo de grupos focales: el primero dirigido a actores institucionales, a los efectos de abordar temas relacionados con las capacidades instaladas de las alcaldías, estrategias de gestión nuevas e innovadoras, conocimientos y/o experiencias sobre la asociatividad territorial, entre otras; y el segundo

dirigido a actores sociales, económicos y académicos, con base en preguntas orientadoras genéricas, de percepción sobre las problemáticas de su respectivo municipio, sus principales necesidades y/o potencialidades y su interacción con otros municipios aledaños. Asimismo, se estructuró una metodología para el desarrollo de cartografía social, la cual incorporó la participación de actores institucionales de cada uno de los municipios categorizados como ZOMAC, cuyo propósito se basó en vislumbrar flujos de relacionamiento no institucionalizados. En total se realizaron 84 entrevistas semiestructuradas, 21 grupos focales y 7 cartografías sociales para los siete municipios ZOMAC.

Con respecto al abordaje de las fuentes secundarias de información, se trabajó a partir de la búsqueda, análisis, crítica e interpretación de datos, ideas y expresiones relevantes, obtenidos y registrados documentalmente en un marco normativo institucional, con el fin de recuperar y expresar la información en él contenida, pero de una forma distinta a la original, que dé cuenta de prácticas asociativas existentes, legitimadas o no por los actores públicos, privados o comunitarios, reconociendo los alcances de los mismos a nivel local o regional. Se analizaron datos provenientes del censo nacional, análisis de encuestas demográficas y socioeconómicas, registros administrativos, fuentes estadísticas oficiales, planes de desarrollo nacional, planes de desarrollo departamentales, municipales y sectoriales, entre otras, las cuales fueron utilizadas para el diseño de diagnósticos estructurado para cada uno de los siete municipios objeto de estudio, los cuales proporcionaron elementos básicos sobre las municipalidades en relación con las dinámicas sociales, la composición poblacional y el entramado institucional.

Los diagnósticos efectuados sobre los siete municipios fueron realizados tomando como base las variables e indicadores priorizados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Agencia de Renovación del Territorio (ART) al momento de definir los municipios ZOMAC, a saber:

Índice de desempeño fiscal.

- i) Capacidad de autofinanciamiento en los gastos de funcionamiento
- ii) Respaldo de la deuda
- iii) Dependencia del Sistema General de Participaciones (SGP) y del Sistema General de Regalías (SGR)
- iv) Generación de recursos propios
- v) Magnitud de la inversión
- vi) Capacidad de ahorro.

Municipios priorizados en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

- i) Niveles de pobreza, en particular, de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas
- ii) Grado de afectación derivado del conflicto
- iii) Debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión
- iv) Presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas.

Índice de Pobreza Multidimensional (IPM).

- Medición del grado de privación de:
- i) condiciones educativas del hogar;
 - ii) condiciones de niñez y juventud; iii) salud; iv) trabajo; y v) acceso a los

servicios públicos domiciliarios y las condiciones de la vivienda.

Tiempo en vehículo a la capital de departamento.

Matriz que relaciona la distancia en vehículo desde cada uno de los municipios a la capital departamental.

Aglomeraciones del Sistema de Ciudades.

Conjunto de ciudades que comparten ciertas características definidas según la tasa de conmutación de la población trabajadora, entre un municipio y otro.

Categorías de ruralidad.

i) el Sistema de Ciudades; ii) densidad poblacional; y iii) relación de población urbano-rural. Lo anterior permitió establecer cuatro categorías de ruralidad: i) ciudades y aglomeraciones; ii) intermedios, iii) rural; y iv) rural disperso.

Índice de Incidencia del Conflicto Armado (IICA).

i) Acciones armadas ii) Homicidio iii) Secuestro iv) Víctimas de minas antipersonales v) Desplazamiento forzado vi) Presencia de cultivos de coca.

Población.

Se ponderaron municipios con bajo tamaño poblacional.

Los indicadores de desempeño fiscal, pobreza multidimensional, incidencia del conflicto armado y ruralidad se agregaron a nivel del sistema ZOMAC para ofrecer una visión general de la capacidad institucional y las condiciones socioeconómicas del territorio. Estos indicadores se emplean como referencia para contextualizar los hallazgos cualitativos y no como valores comparativos entre municipios individuales.

Basándose en los diagnósticos realizados, se reconocieron necesidades, desafíos y oportunidades para la elaboración de una propuesta de asociatividad (lineamientos técnicos) que tuviera en cuenta la capacidad institucional para abordar los efectos adversos del conflicto armado en los municipios de Caicedonia, Calima - El Darién, Dagua, Florida, Pradera, Riofrío y Yotoco. Esto sirvió para identificar oportunidades de colaboración y posibles sinergias a promover; áreas de interés común; habilidades y/o recursos compartidos que pudieran potenciar la asociatividad; y generar mayores impactos de beneficio mutuo a nivel territorial, tanto sea en el plano intermunicipal, interjurisdiccional e interinstitucional.

La inferencia derivada de este estudio es de carácter exploratorio y comprensivo, centrada en la interpretación de la realidad del conjunto de municipios ZOMAC. Las conclusiones y lineamientos formulados buscan orientar políticas públicas territoriales basadas en capacidades reales y desafíos compartidos, sin pretender extrapolación a municipios fuera del sistema analizado.

5. Lineamientos para el asociativismo local. Balance de los diagnósticos territoriales participativos

Los hallazgos presentados en el balance de diagnósticos se derivan del análisis interpretativo del sistema ZOMAC, el cual integra la información cualitativa y los indicadores agregados. Esta aproximación permite identificar patrones, desafíos y oportunidades de asociatividad territorial sin segmentar los resultados por municipio individual, coherente con el diseño de caso único adoptado.

En términos generales, los diagnósticos efectuados sobre los municipios ZOMAC evidencian diferencias y contrastes interesantes, que fueron tenidos en cuenta al momento de definir líneas de actuación conducentes a fomentar el diálogo, la cooperación y el asociativismo como alternativas para fortalecer sus capacidades institucionales y orientar el desarrollo territorial. Algunos de los municipios, por ejemplo, demuestran una mayor capacidad para adelantar acciones de desarrollo territorial, al reconocer ventajas y potencialidades en términos de conectividad, localización, paisajes, zonas ambientales, menores niveles de pobreza, entre otras. Otros municipios, en cambio, se caracterizan por la persistencia de grupos armados en el territorio y por la ausencia de estructuras administrativas municipales para abordar los problemas de gestión identificados (institucionalidad débil).

En definitiva, los actores participantes en los espacios de diálogo generados señalaron que las dificultades para generar procesos asociativos son multifacéticas y abarcan varios aspectos, entre ellos:

Falta de voluntad política:

La principal barrera identificada es la falta de voluntad política para la asociatividad en el ámbito gubernamental. A pesar de reconocer los beneficios potenciales de la colaboración entre municipios y actores gubernamentales, a menudo no se logra una cooperación efectiva debido a la falta de interés político en impulsar estos esfuerzos.

Obstáculos políticos y burocráticos:

La “politiquería” y la búsqueda de intereses políticos personales pueden obstaculizar la colaboración. En este sentido, tal y como señalan Arias, Retamal y Ramos (2019) la literatura latinoamericana muestra que en gran medida la cooperación está condicionada por la identidad política de los alcaldes.

Escasez de recursos:

La falta de recursos económicos y apoyo financiero también se menciona como un desafío. Aunque existen iniciativas regionales y recursos disponibles para alianzas intermunicipales, la falta de financiamiento y la falta de recursos para la gasolina, por ejemplo, pueden limitar la implementación de proyectos conjuntos.

Falta de formación y conciencia:

Se identifica una falta de conocimiento y formación en temas de asociatividad entre la población local. Esto puede dificultar la participación activa de la comunidad en procesos asociativos.

Necesidad de resultados tangibles:

La percepción de que un proceso asociativo debe conducir a resultados tangibles y beneficios concretos es un factor importante. Si no se ve un progreso real y un cierre exitoso en los esfuerzos colaborativos, la voluntad de participar puede disminuir.

Con todo, y a pesar de lo anterior, se concluyó que los municipios ZOMAC analizados pueden implementar políticas asociativas como una forma de resolver y prevenir dificultades mutuas o particulares, ya que, como se ha planteado, la gestión pública requiere de compromisos colectivos que muchas veces responden a necesidades que no necesariamente se encuentran delimitadas por aspectos jurisdiccionales.

Por supuesto, construir capacidad estatal a nivel municipal en Colombia constituye un enorme desafío por varias razones, entre ellas: a) porque se trata de un Estado unitario pero descentrado, con elevados grados de autonomía para sus entidades regionales y territoriales, b) por la persistente centralización política derivada de un proceso descentralizador inconcluso o defectuoso, que ha ocasionado múltiples desequilibrios territoriales y desigualdades a escala local y c) por los niveles divergentes de capacidad estatal que se manifiestan en el ámbito municipal, como resultado de la existencia de profundas diferencias culturales y demográficas, así como también de desigualdades notorias en materia de gestión económica financiera, administrativa, política e institucional.

Además resulta importante considerar la pervivencia de un contexto sociopolítico altamente inestable como resultado de una serie de amenazas y retos a la institucionalidad vinculadas a la existencia de elevados índices de violencia política, narcotráfico, corrupción política, guerrilla, migración interna y externa forzada, delincuencia, paramilitarismo, urbanización precaria y pobreza estructural, entre otros factores a tener en cuenta al momento de pensar en la puesta en marcha de procesos de fortalecimiento de capacidades públicas asociativas en territorios locales con altos niveles de demanda de ayuda de problemas estructurales y servicios estatales.

En términos generales, los municipios de Caicedonia, Calima - El Darién, Dagua, Florida, Pradera, Riofrío y Yotoco poseen poca población y limitados presupuestos económicos para hacer frente a los gastos corrientes derivados de las funciones asumidas y competencias asignadas por el ordenamiento normativo en el marco de los procesos descentralizadores, lo cual probablemente se traduce en bajos niveles de capacidad institucional. Esta realidad afecta a la gran mayoría de los municipios del país. En este sentido, de acuerdo a los últimos datos disponibles, más del 90% de los municipios de Colombia se concentran en la categoría más baja del sistema de categorización municipal, lo que señala la necesidad de

avanzar hacia la definición de estrategias que permitan a estos municipios fortalecer sus capacidades con el fin de que sus políticas públicas tengan mayores y mejores impactos en la ciudadanía.

A continuación, se reseñan un conjunto de dificultades identificadas que fueron agrupadas de manera agregada en una serie de categorías de problemas que impiden la emergencia de esquemas asociativos territoriales. Con posterioridad, se presentan líneas de actuación bajo el formato de “criterios generales” que deberían tener en cuenta los decisores locales y departamentales al momento de elaborar y ejecutar políticas públicas orientadas a generar nuevos esquemas asociativos entre el sector público, el privado, la sociedad civil, la academia y organizaciones internacionales de cooperación descentralizada.

A los efectos de estructurar el análisis realizado, se propusieron diversas categorías abarcativas de todas las problemáticas y desafíos identificados. En relación con cada una de las categorías definidas, se efectuó una reflexión general sobre la problemática identificada y luego se aportaron criterios y recomendaciones orientadoras (ruta) para su abordaje. Finalmente, se definieron posibles fuentes de financiación de las recomendaciones y lineamientos que así lo requieran.

No constituye el objetivo del presente trabajo dar cuenta de todo el análisis realizado sobre cada una de las categorías de problemas y de los correspondientes lineamientos definidos para promover el asociativismo local, pero sí se hizo énfasis en aquellos que inciden de manera directa en los procesos de fortalecimiento de capacidades estatales y cuya resolución/aplicación traería resultados positivos para la población y el desarrollo de todos los territorios. Si bien las recomendaciones y lineamientos fueron propuestos a partir del análisis de toda la información recopilada, se reconoce que las realidades son complejas y diversas y que son los actores de cada territorio quienes pueden priorizar y profundizar sobre las formas para afrontar las problemáticas y generar desarrollo territorial.

6. Obstáculos para la asociatividad territorial

El proceso de asociatividad en Colombia se encuentra en pleno crecimiento, a través de la utilización de formatos asociativos flexibles que trascienden los límites político-administrativos de las regiones, departamentos y municipios, y que priorizan la búsqueda de nuevas formas de desarrollo basados en la existencia de intereses y problemáticas comunes que impiden el desarrollo, cuyo abordaje debe realizarse a través de la construcción y fortalecimiento de nuevas capacidades que motoricen el diálogo vertical (interjurisdiccional) y horizontal (intermunicipal e interinstitucional) con todos los actores –estatales y no estatales– del territorio.

Ahora bien, aunque el trabajo asociativo territorial se ha potenciado durante los últimos años, existen muchas entidades territoriales (entre ellas gran cantidad de municipios) que aún no participan de entidades asociativas, o bien lo hacen de manera esporádica y poco frecuente, debido a la existencia de numerosos déficits de capacidad institucional y restricciones contextuales que afectan la capacidad operativa y administrativa. Para el caso de los siete municipios ZOMAC,

dichas dificultades pueden agruparse en las siguientes categorías de problemas, las cuales necesariamente deben tenerse en cuenta en aras de promover su participación en esquemas asociativos territoriales y/o en otro tipo de estrategias asociativas con actores clave de sus territorios.

En materia de planificación territorial/estratégica participativa, claramente existen una amplia variedad de hiatos u obstáculos, tanto reales como potenciales, que afectan la gestión gubernamental en general y el desarrollo de una estrategia asociativa territorial en particular. En este sentido, en términos generales se advierte que los municipios no han incorporado el enfoque de la planificación estratégica participativa en sus gestiones, lo que se evidencia en el enorme cúmulo de resistencias (pasivas y activas) que comúnmente deben enfrentar las acciones e iniciativas locales debido a que las mismas no siempre fueron formuladas y/o ejecutadas teniendo en cuenta la opinión de todos los actores que conviven en el territorio, esto es, en función de objetivos consensuados que respondan al interés general y a una visión de futuro compartida.

En adición a lo anterior, la ausencia del enfoque de planificación estratégica participativa en la gestión municipal dificulta, retrasa e impide la ejecución de numerosas tareas y la continuidad de los programas y proyectos emprendidos debido a que se evita definir con anticipación qué unidades organizativas serán las responsables del cumplimiento de las tareas, si la estructura o tamaño de estas unidades guarda relación con las funciones asignadas a las mismas, el nivel de especificidad funcional y el grado de interdependencia que poseen los distintos actores y agencias internas en lo que se refiere a la ejecución de las tareas. En consecuencia, la incorporación de enfoque de planificación estratégica participativa como categoría conceptual para el análisis de las brechas de capacidad resulta sumamente relevante para identificar y superar aquellos déficits de capacidad responsables de los frecuentes retrasos o desvíos que se producen en la ejecución de programas o proyectos, derivados de la ausencia de objetivos compartidos y de herramientas de gestión que fomenten la participación social y el desarrollo de capacidades en todos los niveles.

A nivel de sus capacidades económicas, financieras y fiscales (fuente y uso de los recursos para el desarrollo) los municipios ZOMAC beneficiarios presentan grandes oportunidades de mejora sobre la base de aprovechar distintas fuentes de financiación, así como lograr gestionar de manera eficiente los recursos para invertir en los proyectos prioritarios de cada territorio. En este sentido, se identificó, a través de los resultados del índice de desempeño fiscal, que las entidades territoriales presentan oportunidades de mejora en la ejecución y gestión de recursos, principalmente en lograr disminuir la dependencia de las transferencias de la nación, como en la inversión de recursos en la formación de capital en el territorio. En cierta medida, al ser municipios con menor población y con menor presupuesto que ciudades capitales enfrentan grandes retos para lograr una ejecución de la gestión pública que responda a las expectativas de la ciudadanía y que solucione las problemáticas del territorio.

Los municipios pueden verse beneficiados con la inclusión de recursos de cooperación internacional, la ampliación de recursos propios a través de un

mejor conocimiento del territorio a través del catastro multipropósito y el impuesto predial, el logro de una mejor focalización de recursos planteando convenios interadministrativos en la búsqueda de objetivos en común y la implementación de los presupuestos participativos que permitan focalizar las necesidades priorizadas por la ciudadanía. En este sentido, las alcaldías municipales tienen herramientas que pueden aprovechar para gestionar mayores recursos y poder ejecutar proyectos que beneficien a la población y respondan a las necesidades de cada territorio. Asimismo, es clave plantear que estos retos pueden ser enfrentados de una manera mucho más sistemática y con un mayor alcance al conformar asociaciones de municipios que sean una plataforma para enfrentar los retos conjuntos e individuales y obtener resultados positivos de la gestión pública.

A nivel del ordenamiento territorial, es importante reconocer que una de las principales causas del conflicto armado interno ha sido la forma tan limitada de organización socio-espacial del territorio de los municipios ZOMAC. La poca capacidad institucional para el reconocimiento de la importancia del marco normativo asociado a la Ley 388 del año 97 ha sido protagonista en la generación y persistencia de los problemas estructurales a nivel local; sumado a un modelo centralista que ha fracasado por la falta gestión pública para las áreas periféricas (zonas rurales). El crecimiento de la población, la complejidad e incapacidad de los gobiernos para atender las necesidades poblacionales han hecho que cada día sea mayor la demanda de una autonomía por parte de comunidades locales y regionales.

Lo que se observa es un proceso de ocupación disperso y desordenado que no responde realmente con modelos y principios de planificación. Hoy, es vital que los entes político-administrativos logren avanzar de manera articulada en la formulación de los POT de segunda generación, de esta forma, se puede solventar algunas dificultades en materia de ingresos públicos y tributos por parte de la población y avanzar en la solución priorizada de algunos problemas estructurales que persisten con larga data.

Los municipios ZOMAC de estudio han estado sumidos en un modelo centralista de categorización eterna que no logra impactar con proyectos de inversión estratégicos. El impuesto predial no representa una buena fuente de ingreso por la falta de una base catastral sólida, sumado con un decrecimiento de las dinámicas económicas y la falta de clasificación de los suelos urbanos o de expansión que logre captar recursos de plusvalía o valoración. Por esta razón, para avanzar en un efectivo proceso de integración, es necesario que los entes administrativos proporcionen una base sólida de información para promover un equilibrio entre los intereses de los diferentes municipios y la sostenibilidad a largo plazo.

Algunos límites de las unidades político-administrativas de los municipios ZOMAC son muy extensos, los tiempos de desplazamiento y la cobertura de acceso a equipamientos restringe cualquier intención de intercambio poblacional desde la capital municipal y las áreas veredales. Es por esto que las instituciones deben crear mecanismos que permitan orientar los programas e inversiones con un criterio regional, en este caso, formas de integración asociativa que permitan

mínimamente que toda la población tenga acceso a bienes y servicios de otros municipios sin perder autonomía.

Por último, para mejorar y garantizar una participación ciudadana en la futura creación de EAT en los municipios ZOMAC, es esencial establecer un enfoque claro y coherente que involucre a la comunidad de manera efectiva. El éxito de este objetivo dependerá en gran medida de la elaboración de un diagnóstico preciso y de la identificación de acciones estratégicas bien definidas para la vigencia del esquema. Estas acciones deben estar enfocadas en metas específicas y mensurables que aborden las necesidades del territorio y reconozcan las capacidades reales de gestión tanto del EAT como de las entidades que lo conforman.

7. Lineamientos institucionales

Los resultados y lineamientos que se presentan derivan de la síntesis de la experiencia de intervención y del análisis cualitativo del sistema ZOMAC. Se prioriza la utilidad práctica y la aplicabilidad territorial por encima de la validación científica formal, lo que busca generar insumos estratégicos para la acción pública y la cooperación intermunicipal. A los efectos de ampliar los vínculos cooperativos existentes en cada municipio y establecer nuevas formas de gestión asociativa para el desarrollo local de los siete municipios ZOMAC, resulta fundamental la implementación de un nuevo modelo de gestión sustentado en una concepción de la política mucho más dialogada y consensuada, orientado hacia la creación de niveles de contacto e interacción política de carácter tanto horizontal como vertical. La formación de esquemas asociativos territoriales, en este sentido, debe ser pensada como una nueva forma de promover el desarrollo local, de atacar las deseconomías de escala y de fortalecer las capacidades institucionales existentes en los municipios, tanto políticas como administrativas, técnicas, humanas, presupuestarias y financieras. Para ello se debe hacer foco en las capacidades reales, no en las que cada municipio quisiera poseer. Para proceder en este sentido, se debe priorizar la planificación estratégica participativa como punto de partida del ciclo de la gestión, a partir de lo cual se deben reconocer las capacidades instaladas en el territorio (no sólo en el ámbito del gobierno local) para luego pensar cómo fortalecerlas y ampliarlas en función de las potencialidades de cada actor y de los problemas y desafíos públicos que se busca atender.

En base a lo anteriormente expresado resulta indispensable:

- a. Búsqueda de mecanismos de institucionalización del diálogo entre el Estado (en sus distintos niveles), la sociedad civil, la academia y el sector empresario como elemento fundamental para la generación de consensos en los territorios locales. La generación de vínculos más frecuentes e institucionalizados con otros niveles de gobierno y actores no estatales redunda en mayores niveles de capacidad estatal. Para proceder en este sentido, resulta fundamental fomentar el debate dialógico, especialmente a través de la implementación de presupuestos participativos municipales

como potencial herramienta de implicación ciudadana y transformación de actitudes y relaciones. Por su intermedio, la comunidad puede expresarse libremente acerca de las necesidades de su municipio, lo cual les permitirá avanzar en la generación de consensos en torno a la comprensión de las diferentes perspectivas existentes sobre problemáticas comunes, en aras de conocer a todos los interlocutores (los destinatarios de las políticas públicas), de establecer canales de confianza recíproca y de avanzar luego en la priorización de acciones para mitigar las verdaderas necesidades de cada territorio a partir de la escucha atenta de las voces de los actores protagonistas (con especial atención a los sectores más vulnerables).

- b.** Promover mecanismos de gestión asociada. En la práctica, esto implica la incorporación de actores no estatales en los procesos de toma de decisiones y/o en el diseño, ejecución, monitoreo y control de políticas públicas, lo cual implica que las autoridades locales deben comenzar a asumir un rol centrado en la coordinación de los objetivos de la acción pública resultante de la interacción entre la sociedad civil, el sector público y el sector privado. En este sentido, las asociaciones público-privadas pueden favorecer la gestión de ciertas funciones, especialmente para el caso de los municipios pequeños. La academia, por su parte, puede colaborar en el diseño y control de las políticas públicas municipales. Adicionalmente, a partir de las problemáticas identificadas, se recomienda entablar alianzas con organizaciones líderes en investigación (centros de investigación, universidades, entre otros), para plantear proyectos de investigación aplicada. Finalmente, las organizaciones comunitarias de la sociedad civil suelen contar con mecanismos de difusión e implementación de respuestas mucho más eficaces y eficientes que las estatales en materia de ejecución de programas sociales, educativos y ambientales. Estas organizaciones administran los recursos públicos conjugándolos con recursos materiales y simbólicos de la propia comunidad, lo que permite sacarles el mayor provecho y llegar a más personas. La capilaridad de estas organizaciones les facilita, además, llegar a los rincones más recónditos del territorio. Entre las acciones que podrían promoverse en este sentido se encuentra la identificación de organizaciones que muestren trayectoria de trabajo regional y estén en disposición de involucrarse y apoyar el proceso.
- c.** Puesta en marcha de programas de capacitación para el personal municipal. El trabajo de campo efectuado indica que los municipios no disponen de equipos técnicos calificados con dedicación exclusiva a la gestión de esquemas asociativos territoriales, lo cual repercute de manera negativa en la calidad de los vínculos intermunicipales, interinstitucionales e interjurisdiccionales existentes. Otra área clave en la que se requiere promover la capacitación gradual del recurso humano municipal es en el uso de las tecnologías de la comunicación e información, esto es en la

producción, procesamiento, intercambio, visualización y analítica de datos, un área de la gestión que demanda personal altamente calificado en el uso de diversos dispositivos y sistemas tecnológicos. Aquellos municipios que avancen en esta dirección evidenciarán aumentos sensibles en su nivel de capacidades institucionales técnicas y administrativas a partir de un mejor aprovechamiento del conocimiento existente. Evidentemente, la asistencia técnica y asesoría brindada por diversas instituciones públicas y privadas puede desempeñar un rol preponderante en los procesos de ejecución de numerosas actividades caracterizadas por su complejidad o dificultad técnica. A los efectos de reducir dicha dependencia, se recomienda que los municipios estimulen la capacitación y formación de equipos técnicos para el diseño, implementación, monitoreo y control de programas que promuevan la incorporación gradual de la gestión asociada, lo cual ayudará a disminuir los costos derivados de la contratación de servicios de consultoría externa para la ejecución de tareas cuya realización resulta imposible de encarar con el recurso humano existente.

- d. Establecimiento de políticas cooperativas intermunicipales. Entre los beneficios que acarrea la adopción de este tipo de prácticas existen algunos de carácter económico, en tanto favorecen una mejor utilización de los recursos municipales. En este sentido, resulta muy poco eficiente que cada municipio realice por sí solo la compra de los suministros necesarios para su desenvolvimiento administrativo anual, pudiendo hacer esta compra de manera conjunta entre varios municipios. Trasladado este concepto a emprendimientos mayores, se advierte cuán fecunda y productiva puede ser la cooperación intermunicipal en materia de austeridad fiscal y de desarrollo económico regional. A los efectos de promover la integración, deberían ponerse en marcha nuevos procesos para la creación de esquemas asociativos territoriales, lo cual debería hacerse teniendo en cuenta el perfil socioproductivo de cada municipio y las problemáticas que deseen priorizar. Esta identificación sería recomendable que fuera realizada de manera conjunta con organizaciones académicas y civiles locales.
- e. Puesta en marcha de un Banco de Experiencias Locales/Bitácora del Conocimiento Accesible en el ámbito del gobierno departamental, para la difusión de las lecciones aprendidas en el marco de las “buenas prácticas intermunicipales” registradas en los municipios del Valle, especialmente en materia de gobierno abierto, planificación estratégica cooperativa y cooperación internacional descentralizada.

8. Conclusiones

Se considera el asociativismo, en sus diversas formas, como una estrategia de gestión que presenta una posibilidad real para que los municipios ZOMAC del

Valle del Cauca puedan enfrentar los retos colectivos e individuales, dado que, a pesar de las diferencias y coincidencias mencionadas a lo largo del documento, el asociativismo puede generar una gestión pública más conectada con las realidades y necesidades de los territorios, superando el tradicional enfoque político-administrativo que fragmenta los problemas y los divide en jurisdicciones. En este sentido, la estrategia asociativa, en sus tres formatos, intermunicipal, interinstitucional e interjurisdiccional, puede generar considerables ventajas a los siete municipios ZOMAC objeto del presente estudio, las cuales se resumen en los siguientes puntos:

- Promoción e integración del territorio, a partir de la construcción de consensos entre autoridades gubernamentales de diferentes niveles, la academia, organizaciones de la sociedad civil y el sector empresarial.
- Acceso a desarrollos científicos, de tecnología, infraestructura, técnicas de gestión, equipamiento e implementación de innovaciones costosas que de manera individual los gobiernos locales no podrían financiar.
- Mayor representación y fuerza negociadora en materia de gestión de recursos y resolución de problemas comunes ante terceros, entre ellos el gobierno nacional, el gobierno departamental y el sector privado.
- Reducción de costos y optimización de los recursos físicos y humanos municipales a través de la creación y fortalecimiento de economías de escala, de la transferencia de prácticas municipales exitosas y de la distribución de funciones de acuerdo a la capacidad instalada de cada gobierno local.
- Desarrollo de estrategias productivas, sociales y económicas orientadas al mediano y largo plazo, que superen la coyuntura política y el cortoplacismo propio de las autoridades locales.

Para concluir, se puede extraer tres lecciones del trabajo efectuado en el territorio. La primera es que cooperar conviene. La coordinación multinivel requiere de mucha voluntad, tiempo y esfuerzo; implica negociar y muchas veces ceder, pero conviene. Los gobiernos locales que articulan acciones con otros actores gestionan mejor y acceden a numerosos incentivos positivos. Por supuesto, la cooperación no surge de manera espontánea. La literatura señala la existencia de factores y características asociadas al contexto que influyen en la decisión de las autoridades locales de colaborar o no, entre las cuales se destacan la identidad política de los alcaldes (Completa, 2025), la proximidad geográfica (Cravacuore, 2016; Arias et al, 2019), la existencia de relaciones previas o capital social

(Abrucio et al., 2013; Angnes et al., 2013; Mazzalay, 2011; Mazzalay, 2016; Pieterman et al., 2016; Rodríguez-Oreggia y Tuirán, 2006), el grado de interdependencia (Mazzalay, 2011), la severidad de los problemas comunes que afectan a las partes involucradas (Silva y Bezerra, 2011) y la existencia de políticas públicas que definan incentivos institucionales para la cooperación. Sea cual fuera la causa que lleve a los gobiernos locales a cooperar, sin dudas la gestión intermunicipal redundará en un aumento neto de las capacidades municipales para gestión de políticas públicas de alto impacto en la calidad de vida de los ciudadanos (Completa, 2015a).

La segunda lección es que se necesitan arquitecturas institucionales mucho más flexibles e innovadoras para no coartar los procesos de gobernanza. Esto porque los espacios funcionales cambian más rápido que los institucionales, o dicho de otra manera, porque las comunidades crecen y se transforman más rápido que la normativa, lo que dificulta la resolución de problemáticas complejas y multidimensionales, que deben ser resueltas de manera asociada. Para fortalecer la gobernanza, es fundamental que las decisiones públicas cuenten con altos niveles de legitimidad. En este sentido, Grandinetti (2014) subraya que los procesos colaborativos (como los presupuestos participativos o el planeamiento estratégico con participación ciudadana) refuerzan el sustento político de las políticas públicas al incorporar voces diversas y favorecer la construcción de acuerdos más sólidos. Esta dimensión resulta particularmente crucial en el ámbito local, donde la cercanía con la ciudadanía exige mecanismos de actuación flexibles y adaptativos. De acuerdo a lo expresado por Rodríguez (2025) la rigidez de los marcos normativos puede obstaculizar respuestas rápidas, aun cuando existan capacidades técnicas disponibles. Por ello, se hace evidente la necesidad de desarrollar normativas más flexibles e innovadoras que no limiten ni cercenen los procesos de gobernanza, lo que permite que las iniciativas colaborativas y participativas se desarrollem de manera plena y efectiva.

Finalmente, la tercera lección indica que más gobernanza equivale a más capacidad estatal. En efecto, en el plano municipal, donde las capacidades formales suelen ser limitadas, la habilidad para tejer alianzas resulta sustancial para ampliar el alcance y la viabilidad de las políticas públicas (Rodríguez, 2025). En este sentido, la generación de procesos de gobernanza no solo produce mejores políticas, sino que también fortalece los propios engranajes de los gobiernos locales. Por un lado, amplía las capacidades políticas, al fomentar la legitimidad y la confianza ciudadana en las instituciones, de manera que reduce los conflictos y aumenta la disposición a cumplir normas y colaborar en su implementación. Por otro lado, potencia las capacidades administrativas, dado que los procesos participativos permiten identificar con mayor precisión necesidades y prioridades, lo que optimiza la instancia de formulación de las políticas públicas (Peters, 2015), el uso de los recursos públicos y la eficiencia en la prestación de servicios.

Los hallazgos presentados se entienden como lecciones y lineamientos derivados de la intervención, orientados a fortalecer la asociatividad territorial y a consolidar capacidades locales, los cuales reflejan la experiencia práctica sin pretensión de extrapolarse más allá del contexto estudiado. En este sentido, las

tres lecciones expuestas cobran relevancia como principios orientadores para futuras intervenciones en territorios similares. Asimismo, la propuesta abre nuevas preguntas y enfoques, por ejemplo, sobre cómo los esquemas asociativos podrían incorporarse a procesos de investigación aplicada o a modelos de gobernanza multinivel, de manera que generan oportunidades para explorar estrategias de cooperación más integrales y multidimensionales.

Referencias bibliográficas

- Abrucio, F. L., Filippim, E. S. y Dieguez, R. C. (2013). Innovation in inter-municipal cooperation in Brazil: the experience of Federação Catarinense de Municípios (Fecam) in the construction of public consortia. *Revista de Administração Pública*, 47(6), 1543-1568.
- Alonso, G. (2007), “Elementos para el análisis de capacidades estatales”, en Alonso, ed., *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Buenos Aires, Prometeo.
- Angnes, J. S., Mattos, S. M. M., Klozovski, M. L., y Sturm, M. I. (2013). Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF): descrevendo as principais ações voltadas ao desenvolvimento regional a partir da perspectiva do poder público municipal. *Revista de Administração Pública*, 47(5), 1165-1188.
- Arias, K., Retamal, K. y Ramos, C. (2019). “Cooperación intermunicipal en América Latina: estado del arte y desafíos futuros de la investigación”. *Revista de Administración Pública*, Río de Janeiro 53(3):575-591, mayo de 2019.
- Bertranou, J. (2012). “Notas sobre el concepto de capacidad estatal y sus aplicaciones”, mimeo, ICO/UNGS.
- Bertranou, J. (2011). “Análisis preliminar del desarrollo de capacidades estatales en el nivel nacional para la promoción y fiscalización de la seguridad vial”. Ministerio del Interior de la Nación. Buenos Aires, Argentina. 27 de diciembre de 2011.
- Bustamante, S. (2008). Asociaciones de municipios en Colombia. Su importancia, aproximaciones a un diagnóstico, propuestas para su fortalecimiento, casos seleccionados. Agencia de Cooperación Alemana al Desarrollo (GTZ) y Federación Colombiana de Municipios.
- Cea, N. (2016). Intermunicipalidades en Chile: el rol de los municipios como gestores de desarrollo para sus comunidades. XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y Administración Pública, Santiago (Chile), 8 - 11 Nov.
- Completa, E. (2016). “Capacidad estatal, brechas de capacidad y fortalecimiento institucional”. *Revista Análisis Político* N° 87, Bogotá. Mayo- septiembre de 2016. Pág 60-76.
- Completa, E. (2015a). “La articulación intermunicipal en Argentina. Origen, balance y recomendaciones”. En: *Istituzioni del Federalismo* N° 2, Anno XXXVI, Diciembre de 2015, Pág. 357-380. E-R Maggioli Editore. Bologna, Italia.
- Completa, E. (2015b). “Restricciones y déficits de capacidad institucional para la cooperación y el asociativismo intermunicipal en la Región Nuevo Cuyo”. Tesis de Doctorado en Ciencia Política, Universidad Nacional de Rosario.
- Completa, E. (2012). “Construyendo capacidades institucionales para la gestión pública local en Argentina. Una agenda pendiente”. Congreso Nacional y III Congreso Internacional sobre Democracia, Universidad Nacional de Rosario, septiembre 2012.
- Cravacuore, D. (2006). “Análisis del asociativismo intermunicipal en Argentina”, en *Medio Ambiente y Urbanización*, Año 22, N° 64, Buenos Aires: Instituto Internacional del Medio Ambiente y Desarrollo - América Latina.
- Cravacuore, D. y Chacón, A. (ed.) (2016). *El asociativismo intermunicipal en América Latina*. Santiago: AMUCH - UTEM.
- Cravacuore, D. (2020). “La autonomía municipal en América Latina. Estudio comparado de casos nacionales”. *Gobierno, política y gestión local en Argentina / Sergio Raúl Ilari... [et al.] ; Sergio Raúl Ilari y Daniel Cravacuore (Comps.). UNQ.*
- Departamento Nacional de Planeación - DNP (2013). “Balance Preliminar de los Procesos Asociativos en Colombia”. Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible.
- Evans, P. (2003). “El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales del mercado y la democracia deliberativa”, en *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, Caracas, N° 25.
- Evans, P., Rueschemeyer D. y Skocpol, T. eds. (1985). “*Bringing the State Back In*”. Cambridge, Cambridge University Press.
- Evans, P. (1996), “El Estado como problema y como solución”, *Desarrollo Económico*, vol. 35, N° 140 (enero-marzo).
- Federación Colombiana de Municipios (2020). Agenda Estratégica para los Gobiernos Locales 2020- 2024. Bogotá, Unioneurope y FCM.
- García Delgado, Daniel (1997). “Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina”, Buenos Aires: FLACSO, Oficina de Publicaciones del CBC (UBA) y Universidad Católica de Córdoba.
- Grandinetti, R. (2014). Diseño de organizaciones públicas locales para la gestión de territorios complejos: Hacia una propuesta metodológica. Universidad Politécnica de Valencia.
- Grandinetti, R. (2003). “La incorporación de tecnologías a la gestión local: ¿capacidad para la gestión relacional?”, en *Revista de Ciencias Sociales*, Venezuela, Vol. 9, Número 2. Universidad de Zulia.
- Grin, E. y Abrucio, F. (2017). “La cooperación intermunicipal en Brasil frente al espejo de la historia: antecedentes críticos y la dependencia de la trayectoria de la creación de la ley de los consorcios públicos”. *Revista Políticas Públicas*, 10 (2).

- Grin, E., Completa, E., Carrera A. y Abrucio L. (2019). Capacidades estatales en gobiernos locales ibero-americanos. Actualidad, brechas y perspectivas / Eds. Eduardo José Grin . [et al.]. - Rio de Janeiro: FGV Editora, 2019.
- Grindle, M. (1996) Challenging the State. Crisis and innovation in Latin America and Africa, Cambridge, Cambridge University Press.
- Grindle, M. (1997) The Good Government Imperative, Human Resources, Organizations, and Institutions, en Grindle, M. (ed.), Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries, Cambridge, Harvard University Press.
- Grisanti, J., Aguilera, A. I., y Villegas, A. (2019). Municipal Institutional Capacity Assessment (MICA): a diagnostic toolkit to enable sustainable development at the municipal level. Informe de trabajo del Banco Mundial.
- Hooghe, L. y Marks G. (2001). Multi-level governance and European integration. Lanham: Rowman and Littlefield.
- López, J. y Rodríguez, C. (2023). “Integración y asociatividad territorial colombiana: perspectiva comparada desde el contexto internacional”. Ciudades, Estados y Política. Universidad Nacional de Colombia. Vol. 10(3), 2023, pp. 115-129.
- Majone, G. (1997). “Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas”, México: Fondo de la Cultura Económica.
- Mayntz, R. (2000). Nuevos desafíos de la teoría de Governance. Instituciones y desarrollo, 7(1).
- Mazzalay, V. (2011). Subnational regionalisation in Argentina: The effects of subjective interdependence and the relationships between actors on intermunicipal cooperation. Bulletin of Latin American Research, 30(4), 453-472.
- Mazzalay, V. (2016). Redes de cooperación intermunicipal en contextos de autonomía local. Cambios y continuidades en el caso de la Región Metropolitana de Córdoba. *Studia Politicæ*, 36, 5-36.
- Ministerio del Interior y de Justicia (2011). Cartilla Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Bogotá D.C., 2011.
- Oszlak, O. y Orellana, E. (1993). “El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI”. Artículo inédito, Buenos Aires, Argentina.
- Perea, J. y Delúquez, K. (2020). “La categorización de municipios en Colombia, un esfuerzo inconcluso y errático”. Trabajo de Grado para optar al título de Maestría en Derecho Administrativo. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Jurídicas. Bogotá, DC.
- Pellin, V., Dallabrida, I. S., y Sampaio, C. A. C. (2014). Sustentabilidad y gestión de consorcio entre municipios en el sur de Brasil. Líder: Revista Labor Interdisciplinaria de Desarrollo Regional, 25, 93-125.
- Peters, B. Guy (2015). Policy capacity in public administration. *Policy and Society*, 34(3-4), 219-228.
- Peters, B. Guy, y Pierre, J. (2004). Multi-level governance and democracy: A Faustian bargain? En I. Bache & M. Flinders (Eds.). Multi-Level Governance, 75-89.
- Piterman, A., Rezende, S.C, y Heller, L. (2016). Social capital as a key concept for the assessment of success consortiums: The case of CISMAE, Paraná, Brazil. *Engenharia Sanitaria e Ambiental*, 21(4), 825-834.
- Repetto, F. (2003). “Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina”, VIII Congreso Internacional de CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.
- Rodríguez, E. (2025). “Innovación pública, capacidades estatales y gobernanza: articulaciones conceptuales para el nivel local en América Latina”. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, N°29, 2025, pp. 1-26.
- Rodriguez-Oreggia, E. y Tuirán, R. (2006). Inter municipal cooperation in Mexico. Barriers and incentives to cooperation. *Gestión y Política Pública*, 15(2), 393-408.
- Rosas Huerta, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional Política y Cultura, núm. 30, 2008, pp. 119-134 Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco Distrito Federal, México.
- Sanabria, P. (2019). “Análisis de capacidad institucional a nivel municipal en el caso colombiano”. En: Grin E., Completa E., Carrera A. y Abruccio E. (Ed.). “Capacidades estatales en gobiernos locales iberoamericanos. Actualidad, brechas y perspectivas”. FGV. São Paulo, Brasil.
- Silva, K. S. B. E., y Bezerra, A. F. B. (2011). The conception of administrators regarding the formation of a healthcare consortium in Pernambuco, Brazil: a case study. *International Journal of Health Planning and Management*, 26(2), 158-172.
- Sikkink, K. (1993), “Las capacidades y la autonomía del estado en Brasil y Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista”, *Desarrollo Económico*, vol. 32, N° 128.
- Stephenson, P. (2013). «Twenty years of multi-level governance: “Where does it come from? What is it? Where is it going?”», *Journal of European Public Policy*, 20 (6): 817-837.

Subirats, J. (2019). Dilemas: Gobierno multinivel, gobernanza en red y coproducción de políticas. En D. Gómez-Álvarez, R. Rajack, E. López-Moreno, & G. Lanfranchi (Eds.), *Gobernanza Metropolitana: El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible* (pp. 92–104). Banco Interamericano de Desarrollo.

Tecco, C. (2006). “La gestión del desarrollo local y la administración de bienes públicos. Sobre modelos y prácticas en la organización de la gestión municipal”, en Rofman, A. y Villar, A.: *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*, Buenos Aires: Espacio Editorial.

Tecco, C. (2008). “Capacidades de gestión para el desarrollo económico local”, Jornadas de Finanzas Municipales, Villa Carlos Paz, Córdoba.

Tobalem, A. (1992a). “Institutional development in the Latin America and Caribbean Region: Lessons of experience and recommendations for improvement”, LATPS Occasional Paper Series.

Tobalem, A. (1992b). “Institutional capacity analysis and development system” (ICADS). Public Sector Management Division, Technical Department Latin America and the Caribbean Region of the World Bank, LATPS Occasional Papers, Series Nº 9.

Weiss, L. (1998). *The myth of powerless state*. New York: Cornell University Press.