



# Recomendaciones estratégicas

para la asociatividad municipal

»» Un estudio de caso de la Asociación de Municipios del Catatumbo, Provincia de Ocaña y Sur del Cesar ««

Programa de Fortalecimiento Institucional y Ciudadano  
para el Desarrollo Local (FOINCIDE)







# Recomendaciones estratégicas

para la asociatividad municipal

»» Un estudio de caso de la Asociación de  
Municipios del Catatumbo, Provincia de  
Ocaña y Sur del Cesar ««



## Coordinación científica

Prof. Filipe Teles.  
Universidad de Aveiro, Portugal

## Autores

Filipe Teles                      Emiro Cañizares Plata  
Universidad de Aveiro                      SKL International

Sara Moreno Pires  
Universidad de Aveiro

Valentina Ochoa  
SKL International

Tomás Martín  
SKL International

## Evolución SAS

Cristina Sánchez  
Germán Quiroga  
Corrección de estilo

Catherine Villabón Díaz  
Diseño y diagramación

Este estudio de caso fue elaborado en el marco del proyecto Fortalecimiento Institucional y Ciudadano para el Desarrollo Local (FOINCIDE). Este proyecto de cooperación para el desarrollo en Colombia es dirigido por la Asociación Sueca de Autoridades Locales y Regiones (SKR) a través de SKL International, organización que pertenece a SKR. El proyecto FOINCIDE es financiado por la Embajada de Suecia en Colombia.

Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresadas en esta publicación no reflejan necesariamente la opinión de los representantes de la Embajada de Suecia en Colombia.

Agradecimientos a los municipios por archivo fotográfico.

Junio 2021

# Contenido

- ✓ Introducción 7
- ✓ Factores claves para la asociatividad municipal 9



## Recomendaciones estratégicas para la asociatividad municipal

15

### I.

#### Condiciones y elementos útiles para la creación de asociaciones 18

1. ¿Qué características posee el territorio que facilitan la asociatividad municipal? 18
2. ¿Cómo conseguir la voluntad política de los gobiernos locales para participar en el proceso de asociatividad y generar acuerdos para trabajar en lo colectivo? 21
3. ¿Qué aspectos normativos y de política pública facilitan la asociatividad municipal? 23

### II.

#### Liderazgo y confianza entre miembros 25

4. ¿Cómo generar y fortalecer la confianza entre los miembros? 25
5. ¿Cómo generar relaciones de confianza con otros actores territoriales? 28
6. ¿Cómo identificar y tramitar conflictos que pueden generarse durante el proceso? 30

### III.

#### Definir e implementar una visión estratégica y proyectos conjuntos 33

7. ¿Cómo definir y acordar con los municipios miembros prioridades estratégicas y la gestión de proyectos comunes? 33
8. ¿Cómo puede la asociación contribuir a procesos de planificación y ordenamiento territorial? 36
9. ¿Cómo garantizar estabilidad y continuidad a pesar del cambio de alcaldes? 38

### IV.

#### Lograr una buena coordinación con otros niveles de gobierno 40

10. ¿Cómo contactar, generar confianza y establecer una relación de trabajo con entidades del Gobierno Nacional? 40
11. ¿Cómo y con qué propósito establecer una relación con la gobernación? 43
12. ¿Cómo debe ser el relacionamiento con el sistema político? 45

<b>V.</b>	<b>Aumentar la capacidad de los municipios</b>	<b>47</b>
	13. ¿Cómo puede la asociación orientar la formulación de políticas de sus municipios miembros y apoyar la implementación de esas políticas?	47
	14. ¿Cómo ayudar en las transiciones de administraciones y apoyar a los nuevos alcaldes?	49
<b>VI.</b>	<b>Lograr visibilidad y comunicar efectivamente</b>	<b>51</b>
	15. ¿Cómo comunicar el trabajo de la Asociación a los medios de comunicación y a otros actores?	51
	16. ¿Cómo contribuir a mejorar la imagen de la región?	53
<b>VII.</b>	<b>Trabajar con el sector privado y con los productores</b>	<b>56</b>
	17. ¿Cómo contactar, generar confianza y establecer una relación de trabajo con el sector privado?	56
	18. ¿Cómo puede apoyar la asociación a productores rurales?	58
<b>VIII.</b>	<b>Trabajar con la cooperación internacional</b>	<b>61</b>
	19. ¿Cómo contactar, generar confianza y establecer una relación de trabajo con organismos de cooperación internacional?	61
	20. ¿Cómo canalizar recursos de organismos de cooperación internacional y coordinar el uso de esos recursos en la región?	64
<b>IX.</b>	<b>Apoyar la construcción de paz territorial</b>	<b>66</b>
	21. ¿Cómo manejar la presencia de actores armados y economías ilegales?	66
	22. ¿Cómo puede la asociación contribuir a la construcción de paz territorial?	69
<b>X.</b>	<b>Evaluar la gestión de la asociación</b>	<b>72</b>
	23. ¿Cómo implementar un sistema de autoevaluación y qué aprendizajes permitieron tomar decisiones respecto a los servicios que debe prestar la asociación a sus miembros?	72

## | Introducción

Este documento busca contribuir en la consolidación de la asociatividad municipal, como un instrumento de coordinación y de gestión para los municipios en Colombia; especialmente, aquellos con mayores índices de ruralidad. La asociatividad municipal tiene el potencial de mejorar el diálogo con actores territoriales y nacionales, así como aumentar la eficiencia en la implementación de programas y de proyectos necesarios para el desarrollo las regiones.

En ese sentido, se presentan diez recomendaciones que son críticas para el fortalecimiento de las instituciones locales y de la asociatividad municipal en Colombia. Cada una de estas contiene un conjunto de preguntas, estrategias, aprendizajes e ideas clave.

El origen de estas recomendaciones está en la sistematización de la experiencia de la Asociación de Municipios del Catatumbo, Provincia de Ocaña y sur del Cesar (Asomunicipios). Esta experiencia de asociatividad se destaca por sus fortalezas en la estructuración y en la gestión de proyectos de desarrollo rural; en la coordinación de gobiernos municipales; en el diálogo y en la articulación con el Gobierno Nacional, con los gobiernos departamentales y con los programas de cooperación internacional; así como en acciones de construcción de paz territorial.

Municipio de San Calixto - Colombia |







## Factores clave para la asociatividad municipal



Factor ≡



1

### Elementos integradores y coherencia territorial

La asociatividad municipal debe pensarse y estructurarse entre municipios que comparten elementos integradores similares, tales como: homogeneidad territorial, identidad sociocultural, conectividad vial, relaciones comerciales, condiciones administrativas, entre otros. Estos elementos integradores contribuyen a aumentar las posibilidades de buen funcionamiento y de sostenibilidad.

Factor ≡



2

### Comunicación y participación

Con el fin de obtener y de mantener la voluntad política de los gobiernos locales, es necesario: tener una comunicación permanente y fluida entre los gobiernos locales miembros; contar con la participación de todos los gobiernos locales para resolver problemáticas comunes, de manera conjunta y solidaria; y contar con el acompañamiento en la transición entre gobiernos salientes y entrantes, para que no se interrumpan los procesos de gestión.

Factor ≡



3

### Neutralidad

Es importante que la Asociación de municipios y su dirección ejecutiva sean neutrales durante el proceso de elección de los nuevos gobiernos locales. En efecto, durante los procesos políticos, la Asociación debe suministrar información de los resultados del proceso de gestión, de manera transparente y equitativa, a todos los candidatos y alcaldes electos. El apoyo a los nuevos alcaldes debe hacerse de forma técnica e imparcial, lo cual es fundamental para mantener la confianza de las administraciones salientes y construirla con los nuevos equipos de gobierno. Igualmente, la Asociación debe mantener el equilibrio en cuanto a la participación igualitaria de sus miembros, en lo que se refiere a aportes de- y beneficios para- los municipios miembros.

**Factor** 

4

**Visión de largo plazo**

La construcción de confianza con los actores públicos, privados, la academia y, de manera especial, con las comunidades rurales, debe estar sustentada en los procesos de planificación, construcción de visión de desarrollo de largo plazo, y la estructuración adecuada y pertinente de programas y de proyectos que prioricen soluciones a sus problemáticas, y fomenten el desarrollo local.

**Factor** 

5

**Poder e información compartidos**

En un esquema asociativo, los conflictos pueden estar relacionados con las dinámicas propias de los procesos de gestión de proyectos. Una estructura horizontal de poder, comunicación permanente entre la dirección ejecutiva y cada uno de los alcaldes, soporte técnico para los gobiernos locales y relaciones de cordialidad con los gobiernos nacional, departamental, municipales y con la clase política, son mecanismos importantes para identificar y tramitar los conflictos, de tal manera que el proceso logre su estabilidad.

**Factor** 

6

**Proyectos de interés común**

Las asociaciones de municipios contribuyen a mayores éxitos en los procesos de gestión de los gobiernos locales de los municipios asociados, pero se requiere madurez política para trabajar de manera articulada en la gestión de proyectos y de servicios de interés común, los cuales exigen: un diálogo permanente para llegar a consensos sobre la gestión y sobre las inversiones que se deben realizar para resolver problemáticas comunes, así como una adecuada estrategia de comunicación y de responsabilidad en el suministro de la información.

Factor 

7



### Equipo técnico de acompañamiento

Se debe garantizar la articulación entre diferentes instrumentos de planificación territorial, como los planes de desarrollo, los sectoriales y los de ordenamiento territorial (POT). Estos instrumentos deben ser el referente para establecer la visión de región de corto, mediano y largo plazo. Para la construcción de dichos instrumentos, la Asociación debe contar con un equipo técnico que garantice el acompañamiento permanente a los gobiernos locales y la participación efectiva de la sociedad civil.

Factor 

8



### Actitud proactiva

Las relaciones con las instituciones del Gobierno Nacional se construyen asumiendo actitudes proactivas a través de la presentación de propuestas, proyectos y documentos técnicos, preferiblemente en el lenguaje del Gobierno Nacional y en sintonía con la normatividad vigente, alineando la solicitud de inversión con las metas del Plan Nacional de Desarrollo vigente.

Factor 

9



### Apoyo técnico a los municipios

Las asociaciones de municipios deben funcionar como organizaciones cercanas a los gobiernos locales; construir participativamente información pertinente sobre las demandas reales del territorio, incluirla en los instrumentos de planificación, darla a conocer técnicos a los tomadores de decisiones mediante documentos, y lograr la participación efectiva de los gobiernos locales y de las comunidades en la construcción colectiva de las políticas públicas.

Factor 

10



### Comunicación integrada

La asociatividad debe generar capacidades en los gobiernos municipales para el diseño e implementación de una estrategia de comunicación efectiva. Además, debe actuar como un sistema integrado por instituciones públicas, privadas, comunidad organizada, cooperación internacional, y por los medios y plataformas de comunicación, los cuales cumplen un importante papel al servir de puente entre las instituciones del Estado y las comunidades.

Factor 

11



### Marketing territorial

Las asociaciones de municipios deben mostrar los aspectos atractivos de su realidad, así como las oportunidades económicas y sociales de su región. Esto incluye información sobre sus ecosistemas, productores organizados, procesos culturales y pobladores. Igualmente, deben ser efectivas al comunicar los problemas para los cuales están buscando soluciones, incluyendo las consecuencias y los costos de la violencia.

Factor 

12



### Construcción de puentes con el sector privado

La asociatividad municipal debe lograr que los gobiernos locales construyan relaciones de trabajo con actores del sector privado, quienes, a través de sus actividades productivas, contribuyen significativamente al desarrollo económico local.

Factor 

13



### Construcción de puentes con la cooperación internacional

La Asociación debe convertirse en un articulador entre los gobiernos locales y la cooperación internacional. En este sentido, debe partir de su conocimiento de la región para identificar las necesidades más prioritarias y permitirle a la cooperación lograr una mayor pertinencia en las acciones a desarrollar. La gestión de recursos con los

programas de cooperación internacional debe ser producto de un adecuado diálogo entre cooperantes y gobiernos locales, así como del conocimiento de los procedimientos para la presentación de proyectos. La Asociación también puede ayudar a coordinar a distintos cooperantes para generar sinergias, y evitar la duplicidad y las divergencias entre distintas intervenciones.

Factor 

14



### Agentes de paz

Las asociaciones deben orientar a los gobiernos departamentales y al Gobierno Nacional con respecto a las inversiones y a los servicios necesarios para avanzar hacia la construcción de la paz, incluyendo aquellas intervenciones que promuevan el desarrollo de la región.

Factor 

15



### Visibilidad

La visibilización de los resultados que produce la Asociación es crucial para mantener y fortalecer la confianza y credibilidad de esta entre sus municipios miembros. A su vez, la confianza y la credibilidad son factores decisivos para la sostenibilidad del proceso. Así mismo, esta sostenibilidad depende también del análisis del contexto y de los servicios que brinda, de tal manera que se pueda ir adaptando a condiciones cambiantes.



Vereda Mesallana, Municipio de San Calixto - Colombia



# Recomendaciones estratégicas para la asociatividad municipal

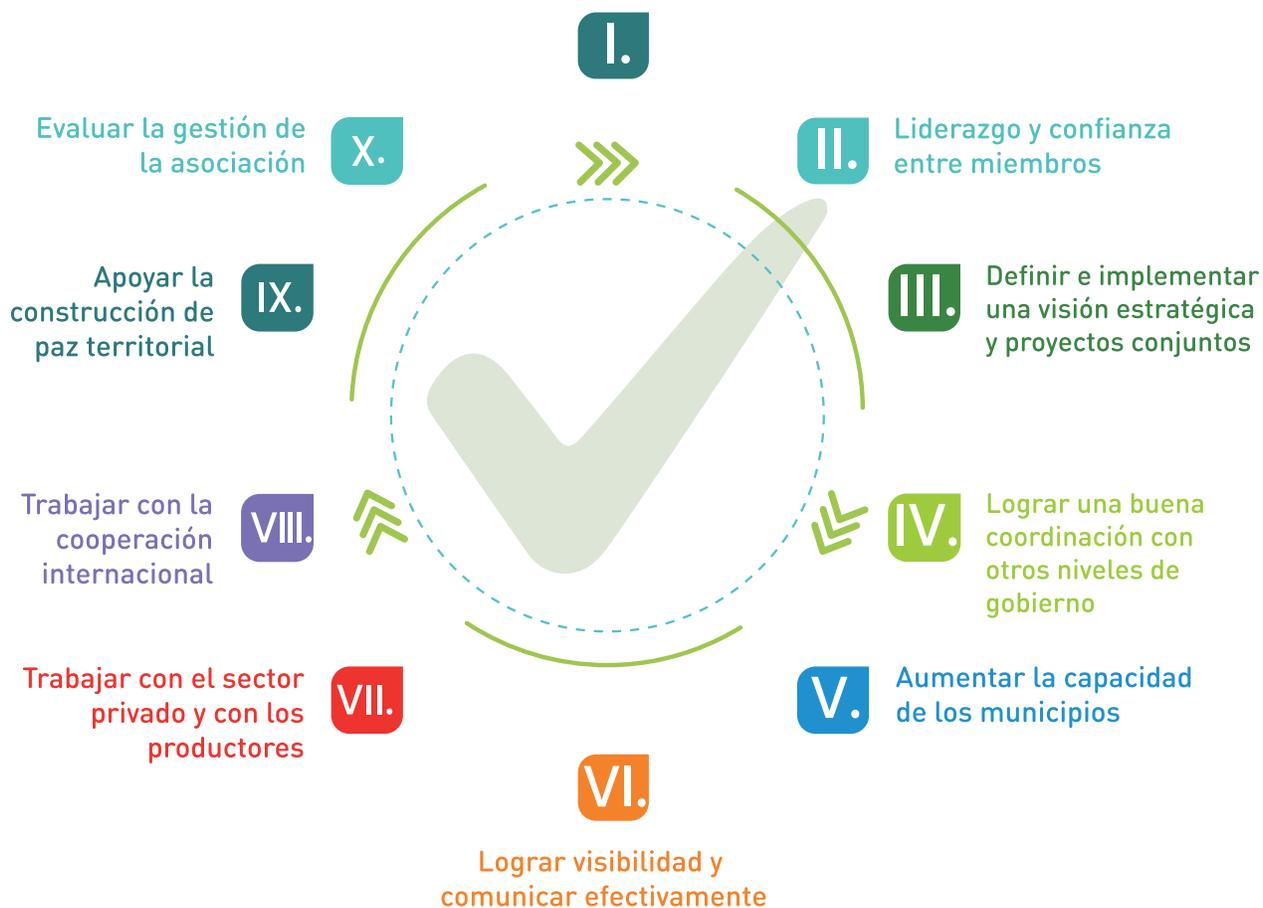




# Recomendaciones estratégicas

para la asociatividad municipal

Condiciones y elementos útiles para  
la creación de asociaciones





Municipio de El Carmen - Colombia



## Condiciones y elementos útiles para la creación de asociaciones

Para garantizar el papel y la relevancia de un acuerdo intermunicipal, es importante promover su reconocimiento, visibilidad y aceptación. Este es un proceso lento, complejo y permanente de asociatividad y de construcción de una política pública, en la cual el Gobierno Nacional reconozca la asociatividad municipal como un actor institucional que articula a los municipios, con el propósito de unir esfuerzos entre los tres niveles de gobierno para el desarrollo subregional. Debe contar con el respaldo de múltiples actores para generar mayor reconocimiento y con capacidades para liderar el proceso de articulación del territorio.



**Pregunta clave**

**1. ¿Qué características posee el territorio que facilitan la asociatividad municipal?**



**Estrategias**

La constitución y la sostenibilidad de la Asociación de Municipios se fundamenta en los siguientes elementos integradores:



### 1. Homogeneidad geográfica, ambiental y productiva



En la región del Catatumbo y en la Serranía de los Motilones, la diversidad de pisos térmicos y de zonas de vida, los sistemas productivos agropecuarios, sumados a las condiciones climatológicas, constituyen elementos integradores que delimitan la subregión.

### 2. Identidad sociocultural



El dialecto, las costumbres, la gastronomía, la religión, la tradición oral, la música, la danza, la celebración de fiestas populares y la devoción mariana por la aparición de la virgen de Torcoroma son elementos que contribuyen a la definición de la subregión, en lo sociocultural. Son comunes las expresiones de los habitantes de la región manifestando que pertenecen a la “Provincia de Ocaña”, sin que exista como entidad administrativa, sino como un concepto de carácter cultural.

### 3. Conectividad vial



Históricamente, las vías y los caminos han sido elementos integradores de los territorios, permitiendo la comunicación e integración entre comunidades. En esta subregión, la red vial nacional facilita la comunicación de los municipios con la capital de los departamentos de Norte de Santander y Santander y, de manera especial, con la región Caribe para el intercambio comercial de la producción agropecuaria. Las vías secundarias permiten el acceso e intercambio entre los municipios asociados, destacándose los ejes viales: Ocaña-Río de Oro-el Carmen; Ocaña-Convención-el Tarra; Ocaña-Teorama-San Calixto y Ocaña-La Playa de Belén-Hacarí. Dichos ejes facilitan la movilidad de las comunidades para acceder a servicios institucionales y de comercio en el municipio de Ocaña, y para comunicarse con la zona de frontera, la Costa Atlántica y el interior del país.

### 4. Relaciones comerciales



Ocaña fue fundada en 1570, con el objetivo de conectar comercialmente a Venezuela y a Colombia a través de la provincia de Pamplona. Ocaña, que cumplió funciones de puerto seco o de ciudad hotel, conectaba la región con el interior del país debido a su proximidad con el Río Magdalena. Actualmente, esta región mantiene un importante intercambio comercial con Santander y con el Caribe, por la provisión de bienes y de servicios, y por la comercialización de la producción agropecuaria.

## 5. Similitud en las condiciones administrativas de los municipios asociados

Las experiencias de asociatividad municipal demuestran que se genera mayor éxito cuando los municipios asociados poseen categorías<sup>1</sup> similares. Estos municipios, en su mayoría, son de categoría sexta, lo cual hace que cuenten con condiciones administrativas y económicas similares, y facilita el diálogo entre los gobiernos locales, generando condiciones de cooperación y coordinación.



### | No olvidar

La asociatividad que se realiza entre municipios que no tienen ningún tipo de conexión territorial es susceptible de no lograr su consolidación. A manera de ejemplo, en Colombia se intentaron impulsar dos esquemas asociativos de carácter nacional: el primero entre municipios petroleros y, el segundo, entre municipios fronterizos. En ambos casos, se trató de experimentos entre municipios pertenecientes a diferentes departamentos, sin que existieran relaciones funcionales entre ellos, por lo cual no resultaron exitosas.



### Aprendizajes

Las características que posee esta subregión, le generan una identidad ampliamente reconocida por sus aspectos culturales y comerciales, constituyéndose en lo que hoy el Gobierno Nacional denomina un territorio funcional. Dicha condición facilita la comunicación y el diálogo permanente entre los gobiernos locales, el sector productivo, el sector privado y las comunidades; situación que privilegia lo colectivo sobre lo individual.



### | Ideas clave

# La asociatividad municipal tiene mayores posibilidades de funcionamiento y de sostenibilidad, cuando la integran municipios que comparten características similares.

# Colombia es un país de subregiones, caracterizadas y definidas como territorios funcionales. Muchas de ellas integran municipios de dos o más departamentos, lo cual quiere decir que las subregiones superan los límites departamentales.

<sup>1</sup> Artículo 7, Ley 1551 de 2012



**Pregunta clave**

**2. ¿Cómo conseguir la voluntad política de los gobiernos locales para participar en el proceso de asociatividad y generar acuerdos para trabajar en lo colectivo?**



**Estrategias**

La voluntad política se sustentó en la necesidad de lograr la articulación entre los gobiernos locales para trabajar de manera conjunta en resolver problemáticas comunes en materia ambiental, desarrollo económico, infraestructura y de provisión de servicios sociales. Lo anterior, en línea con las oportunidades y expectativas que surgieron a partir de la Constitución Política de Colombia de 1991 y que buscaban materializar la tan anhelada descentralización territorial.

Lograr y mantener la voluntad política de los gobiernos locales obedece a la aplicación de varias estrategias, entre ellas la comunicación permanente con cada gobierno municipal, inicialmente con el alcalde, su equipo de gobierno y el concejo municipal, quienes deben conocer en detalle los procesos de gestión que adelanta la Asociación de municipios.

Otra de las estrategias consiste en lograr que los gobiernos locales participen de manera conjunta y solidaria, en la definición, construcción y gestión de proyectos comunes para lo cual es necesario un diálogo permanente con los diferentes niveles de gobierno.

Municipio de El Tarra - Colombia





## No olvidar

En los procesos de asociatividad no es conveniente la concentración de liderazgos en un grupo reducido de alcaldes o de la dirección ejecutiva; por el contrario, es necesario lograr que todos los alcaldes y alcaldesas de los municipios asociados sean protagonistas de los éxitos de la gestión que lidera la Asociación, permitiendo el empoderamiento de los gobiernos locales como líderes de los procesos de desarrollo territorial.



## Aprendizajes

Mantener la voluntad política es producto de una adecuada estrategia de comunicación con el Gobierno Nacional, con los gobiernos locales y departamentales, con las comunidades, la institucionalidad y con los programas de cooperación internacional sobre el trabajo que realiza la Asociación de Municipios, permitiéndole adquirir mayores capacidades de interlocución, coordinación y articulación.



## Ideas clave

# Es fundamental brindar entrenamiento a los precandidatos, buscando que en sus programas de gobierno incorporen la asociatividad municipal como un mecanismo de trabajo en equipo con los demás gobiernos locales, para la gestión de proyectos de interés regional. Lo anterior, debe ser complementado con el acompañamiento en la transición entre gobiernos salientes y entrantes, para que no se interrumpan los procesos de gestión.

# Los nuevos alcaldes, al conocer en detalle el trabajo de la Asociación de Municipios, en su proceso de preparación del programa de gobierno y en la construcción del nuevo plan de desarrollo, facilitará mantener la voluntad política para trabajar de manera articulada con los demás alcaldes de los municipios asociados, en procesos de gestión conjunta con los gobiernos departamental y nacional, para la financiación de los proyectos definidos en los planes de desarrollo municipales.

| Panorámicas de la cabecera Municipal de Hacarí - Colombia





Municipio de Sardinata - Colombia



### Pregunta clave

3. ¿Qué aspectos normativos y de política pública facilitan la asociatividad municipal?



### Estrategias

Asomunicipios se constituyó en enero de 1993, teniendo como soporte jurídico el Código de Régimen Municipal (Decreto 1333 de 1986). Los gobiernos locales de la época lograron un acuerdo de voluntad política para trabajar de manera articulada, con el fin de visibilizar las problemáticas de la región y realizar gestión conjunta ante los gobiernos departamental y nacional, para resolver los problemas comunes de los municipios asociados. A ello, se suma la gran expectativa que existía en el país por la posible expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (1454 de 2011), que daría mayor protagonismo a los territorios.

La Ley 136 de 1994 (organización y funcionamiento de los municipios) y la Ley 1454 de 2011 brindan mayores oportunidades para que los municipios se asocien de manera voluntaria para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas, procurando eficiencia y eficacia en los mismos, así como el desarrollo integral de sus territorios.

La Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo), en sus artículos 249, 250 y 251, brinda herramientas de política pública para que los esquemas asociativos puedan liderar procesos de desarrollo, a través de la presentación de proyectos al sistema de regalías, proponer pactos territoriales e, incluso, ser gestores catastrales.



### | No olvidar

La creación de un esquema asociativo requiere voluntad política de los gobiernos interesados, autorización de los concejos municipales, asambleas departamentales o acto de constitución, donde se aprueben sus estatutos como lo define la norma y, de manera especial, se generen convenios de asociación para materializar el cumplimiento del objeto acordado.



### Aprendizajes

La asociatividad municipal debe estar enfocada en propiciar la articulación y la cooperación entre los gobiernos locales de los municipios asociados, y la de estos con los gobiernos departamental y nacional, para trabajar de manera conjunta en los procesos que demanda el desarrollo territorial de la subregión integrada por los municipios asociados. El caso de Asomunicipios permite concluir que, el éxito alcanzado obedece a su capacidad de articulación con actores del orden local, regional y nacional.



### | Ideas clave

# En Colombia, existe suficiente normatividad para fomentar la asociatividad municipal. Sin embargo, las acciones del Gobierno Nacional, en sus diferentes períodos, han sido dispersas, poco integrales y sin continuidad. Aún no se logra construir, adoptar y aplicar una política pública de asociatividad territorial como instrumento de desarrollo de las subregiones a las cuales pertenece la mayoría de los municipios colombianos, en especial, los de categoría quinta y sexta.

# Es necesario construir y aplicar una estrategia de fortalecimiento para la asociatividad municipal, con el acompañamiento de la cooperación internacional, transfiriendo conocimiento a partir de los aprendizajes de los esquemas asociativos que han logrado mayor éxito en sus procesos de gestión.



Municipio de El Tarra - Colombia



## Liderazgo y confianza entre miembros

La cooperación intermunicipal requiere de todos los socios involucrados la oportunidad y la capacidad de entablar un diálogo fructífero y maduro para llegar a un acuerdo común. Debe generar consensos de voluntad política, buscando contrarrestar la lógica de los municipios que están concentrados en sus problemas, buscando llegar solos al Gobierno Nacional. La confianza entre los miembros es clave para estos procesos, pues aumenta la legitimidad y fortalece la gobernanza. En ese sentido, generar confianza política y técnica es un proceso a largo plazo que se construye día a día, a partir de resultados (resultados y confianza están intrínsecamente relacionados).



**Pregunta clave**

**4. ¿Cómo generar y fortalecer la confianza entre los miembros?**



## Monumento de Cristo Rey. Municipio de Ocaña - Colombia



### Estrategias

La confianza que ha construido Asomunicipios entre los gobiernos locales es producto del trabajo continuo de 27 años, en los cuales ha habido momentos de éxito, al igual que dificultades que han permitido importantes aprendizajes, destacándose la construcción de un trabajo horizontal, sin jerarquías, en el cual todos los miembros tienen la misma importancia.

Durante el período de 1993 a 1999, los primeros acuerdos de cooperación entre los municipios asociados se fundamentaron en el préstamo de maquinaria para mantenimiento de vías secundarias, al igual que la formulación del primer Plan de Ordenamiento de la Cuenca Alta del Río Catatumbo. En esta etapa, el liderazgo fue ejercido principalmente por el municipio de Ocaña, y aún no se lograba la articulación y la cooperación de todos los municipios asociados.

Durante el período 2000 a 2007, se logró que la totalidad de los municipios asociados se apropiara del proceso, a partir de un trabajo personalizado con cada gobierno local. En esta etapa, se construyeron relaciones de confianza a partir de la cooperación con la institucionalidad pública y privada, la academia, los medios de comunicación, los gobiernos departamentales y, de manera especial, con las comunidades rurales, permitiendo construir un diálogo regional sobre las prioridades de inversión del territorio.

Las acciones desarrolladas trajeron consigo importantes resultados al lograr la cofinanciación de proyectos regionales, con la participación de los gobiernos municipales, la gobernación de Norte de Santander y el Gobierno Nacional. De esta manera, se logró que los actores reconocieran a la Asociación de Municipios como un actor institucional que articula los gobiernos locales en la construcción de propuestas de desarrollo, a partir del trabajo realizado con las comunidades, facilitando la construcción de proyectos regionales de interés común, de alta pertinencia. La creación del Centro Provincial de Gestión Agroempresarial<sup>2</sup> facilitó la articulación de la oferta de la institucionalidad del sector agropecuario con la demanda de servicios de las comunidades rurales, consolidándose como la mejor experiencia de Centro Provincial de Gestión Agroempresarial en el país.



### | No olvidar

Para el buen funcionamiento del esquema asociativo y la generación de confianza entre los miembros, es importante que la Asociación de Municipios no se involucre en procesos políticos, en especial en el proceso de elección de los nuevos gobiernos locales. La Asociación debe ser neutral, suministrando información de manera transparente y equitativa a todos los candidatos que aspiran al cargo de alcalde, lo cual garantiza que, en caso de resultar elegidos, participen de manera propositiva en su fortalecimiento.



### Aprendizajes

La Asociación de Municipios debe suministrar a los precandidatos la información que les sirva de insumo en la construcción de los programas de gobierno. Esta tarea debe realizarse de manera pública, por ejemplo, a través de un evento de capacitación al cual asistan todos los precandidatos. Se recomienda que dicha acción se realice con la participación de entidades del Gobierno Nacional que tienen la competencia en dicha materia, y de los programas de cooperación que hacen presencia en los municipios asociados.

La dinámica de trabajo permanente de la Asociación garantiza la participación de los alcaldes, de sus equipos de gobierno y de la institucionalidad de la región. Debe visibilizarse la integralidad del proceso en articulación, cooperación y gestión; manteniendo una buena relación con los medios de comunicación, sustentada en el suministro de información que destaque los resultados de la gestión de los gobiernos locales de los municipios asociados, y del proceso asociativo.

<sup>2</sup> Programa impulsado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para fortalecer la competitividad del sector agropecuario.

 | **Ideas clave**

# Es importante la realización de intercambios a través de giras u otras estrategias en las cuales los alcaldes, exalcaldes, equipo técnico y comunidades beneficiadas den a conocer los resultados del proceso de gestión, haciendo énfasis en los logros alcanzados y, en especial, en la forma en la cual se superaron las dificultades presentadas.

# La Asociación debe mantener el equilibrio en cuanto a la participación igualitaria de sus miembros, en aportes y beneficios, y no determinada por la categoría del municipio o por su extensión territorial.



**Pregunta clave**

5. ¿Cómo generar relaciones de confianza con otros actores territoriales?



**Estrategias**

Asomunicipios, sin ser la institución con mayores capacidades institucionales, logró que el Gobierno, en sus diferentes niveles, se encontrara, dialogara y construyera acuerdos para la financiación de proyectos regionales, sin que para ello hubiesen sido necesarios trámites administrativos complejos. Uno de los mayores logros es la financiación del programa de electrificación rural, que les ha permitido a 16.000 familias rurales acceder al servicio de energía. Así mismo, el acceso a financiación, por parte del Gobierno Nacional y de programas de cooperación, de 50 proyectos de asociaciones de productores para el fortalecimiento de los sistemas agrícolas y pecuarios, permitiendo mejorar los ingresos de estas familias campesinas.

La función de articulación y coordinación le ha permitido adquirir liderazgo y confianza en los actores territoriales, con quienes se ha trabajado en la construcción de propuestas colectivas, destacándose la construcción de la Agenda Regional de Desarrollo 2032. A través de esta, se construyó y adoptó una visión de desarrollo de corto, mediano y largo plazo. Dicho documento ha sido insumo en la construcción de políticas públicas, gracias a la gestión realizada de manera permanente ante los gobiernos nacional, departamental y municipales, permitiendo así la definición de proyectos estratégicos regionales que han sido incorporados en los planes de desarrollo.

Otro de los hechos destacados es la relación construida con los programas de cooperación internacional, lo cual le ha permitido a la Asociación sistematizar el proceso, generar capacidades y visibilizar el trabajo realizado ante otros cooperantes e instituciones con los cuales no existían relaciones de coordinación, logrando un mayor reconocimiento en el contexto regional y nacional.



### No olvidar

Los resultados alcanzados no son producto de la aplicación de una metodología previamente construida para dicho fin, por el contrario, las problemáticas y oportunidades de desarrollo se convirtieron en el principal instrumento para lograr que la institucionalidad pública y privada, la academia y, de manera especial, las comunidades rurales, participaran en las convocatorias realizadas por la Asociación.



### Aprendizajes

Este proceso asociativo ha logrado la generación de confianza con otros actores diferentes a los gobiernos locales. Las asociaciones de municipios deben contribuir a la articulación de los actores clave para la construcción del desarrollo territorial, sustentado en los procesos de planificación, construcción de visión de desarrollo de largo plazo, y la estructuración adecuada y pertinente de programas y de proyectos.

La asociatividad debe estar fundamentada en las capacidades para generar cooperación y articulación.

Páramo de Juridicciones. Municipio de Ábrego - Colombia



 | Ideas clave

# La construcción de confianza con las comunidades es producto del acompañamiento en los procesos de organización, formulación y gestión de proyectos, que contribuyen a la solución de sus problemáticas y al desarrollo local.

# La visión de largo plazo es un factor fundamental para la articulación y la creación de relaciones de confianza con la cooperación internacional, logrando que identifiquen en la Asociación un actor clave para dinamizar y potencializar procesos que impacten el desarrollo y la construcción de paz territorial.



**Pregunta clave**

6. ¿Cómo identificar y tramitar conflictos que pueden generarse durante el proceso?



**Estrategias**

La asociatividad municipal puede generar conflictos que surgen de las dinámicas propias de los procesos de gestión. La comunicación permanente entre la dirección ejecutiva con cada uno de los alcaldes, en especial con la junta administradora local (JAL), es el mecanismo más apropiado para identificar y tramitar los conflictos, de tal manera que el proceso logre su estabilidad.

En lo que corresponde a la gestión de proyectos, se recomienda que la estructuración de estos esté soportada en el conocimiento de las opciones reales de financiación, por parte de los gobiernos departamental y nacional, evitando generar expectativas que puedan traducirse en conflictos entre gobiernos locales y la comunidad, y entre los diferentes niveles de gobierno.

El esquema asociativo debe estructurar proyectos regionales por grupos de municipios asociados, lo cual permitirá que exista equilibrio en los procesos de gestión de la Asociación. Dicha estrategia debe ser complementada con una adecuada comunicación entre el nivel directivo y cada uno de los miembros; de allí la necesidad de construir los programas y proyectos con la participación de cada gobierno local.



### | Vereda La María. Municipio de Río de Oro, Cesar - Colombia

Quienes dirigen los esquemas asociativos deben reconocer que los gobiernos locales de los municipios asociados pertenecen a diferentes movimientos políticos, siendo necesario que, a partir del diálogo entre los alcaldes y alcaldesas, logren consensos para que la Asociación de Municipios ni participe en prácticas políticas que generen controversia, ni haga parte de discusiones de tipo ideológico, respetando la diversidad de representación política de los gobiernos locales que la integran.



#### | No olvidar

Es importante tener en cuenta que pueden existir casos en los cuales algunas fuentes de financiación del Gobierno Nacional solo pueden financiar proyectos en determinados municipios, como ocurre con los de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), definidos en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz. Ante esta situación, es necesario conocer a profundidad los instrumentos de política pública del Gobierno Nacional, para que a los municipios que no pertenecen a esta estrategia se les busque financiación en otros programas, de tal manera que no se sientan excluidos, bajo el entendido de que esto podría generar conflictos que deterioren la confianza construida si no se resuelve de manera adecuada.



## Aprendizajes

En un esquema asociativo, los conflictos pueden estar relacionados con la aprobación de proyectos que no benefician a todos los municipios asociados; o cuando la junta administradora, el presidente o el director ejecutivo actúen en nombre de la Asociación en procesos políticos; o cuando el esquema asociativo no genera resultados. Lo anterior se manifiesta en la inconformidad de los alcaldes de los municipios asociados y concejos municipales, indicando que no se justifica el pago de cuotas de administración sin lograr la consecución de recursos para los proyectos de interés de cada municipio; situación que puede originar la solicitud de retiro del esquema asociativo, por parte de determinado municipio.



## Ideas clave

# El proceso de asociatividad debe funcionar bajo un esquema horizontal, en el cual no debe existir una estructura jerárquica de poder. El activo más importante de este tipo de procesos es la confianza entre los miembros.

# La Asociación de Municipios debe ser el soporte técnico para que los gobiernos locales, de manera conjunta, realicen la gestión necesaria ante los gobiernos departamentales y nacional.

# Los gobiernos locales podrán hacer uso de sus relaciones con el sistema político, sin que ello comprometa a la Asociación de Municipios como institución de carácter público.

# La Asociación debe mantener relaciones de cordialidad con los gobiernos nacional, departamental, municipales, y con la clase política.

Municipio de Ocaña - Colombia





Municipio de La Playa de Belén - Colombia



## Definir e implementar una visión estratégica y proyectos conjuntos

Es fundamental generar un diálogo regional sobre una visión compartida del territorio en el largo plazo y sobre las prioridades de inversión para garantizar la financiación de proyectos regionales. La gestión puede generar confianza e importantes resultados, y debe fortalecer la credibilidad y las relaciones institucionales construidas. Contribuir a la estabilidad institucional y a la continuidad de las estrategias es un motor importante para la creación y el mantenimiento de los arreglos intermunicipales. La mayor parte del conocimiento, de la capacidad y del reconocimiento adquiridos se pierde fácilmente cuando existen estructuras de gobierno inestables. Por lo tanto, esas estructuras deberían proporcionar un acompañamiento en los procesos de transición entre los gobiernos municipales salientes y entrantes. La Asociación de Municipios debe ser administrada con criterios técnicos, por un equipo de trabajo que garantice la producción de documentos técnicos y la formulación de proyectos que logren obtener viabilidad en los procesos de gestión para su financiación.



**Pregunta clave**

**7. ¿Cómo definir y acordar con los municipios miembros las prioridades estratégicas y la gestión de proyectos comunes?**



## Estrategias

Las asociaciones de municipios contribuyen a mayores éxitos en los procesos de gestión de los gobiernos locales de los municipios asociados, pero se requiere madurez política para trabajar de manera articulada en la gestión de proyectos y de servicios de interés común, los cuales exigen del diálogo para generar acuerdos entre gobernantes en cuanto a gestión, incidiendo en la articulación nación-territorio, para atender las necesidades y las demandas de los mismos.

Es fundamental conocer las políticas públicas, las estrategias, los programas y los proyectos de los gobiernos nacional y departamental; especialmente las fuentes de financiación ante las cuales pueden ser presentados los proyectos identificados. Es por esta razón por la que, a partir de la información construida con los gobiernos locales y con las comunidades, se elaboran los documentos técnicos de las demandas de inversión que sirven de soporte para la consecución de los recursos, con el fin de financiar la estructuración técnica de los proyectos.

Esta estructuración se realiza de manera coordinada con las instituciones del Gobierno Nacional, que tienen la responsabilidad de otorgar el aval técnico y financiero para que los proyectos puedan ser financiados por los fondos de inversión. En el desarrollo de esta tarea, es necesario realizar diferentes jornadas de trabajo con la participación de los alcaldes, alcaldesas y sus equipos de gobierno, al igual que funcionarios de los gobiernos departamental y nacional, lo cual facilita el proceso de viabilización de los proyectos para que puedan ser objeto de aprobación por parte de este último.

| Municipio de San Calixto - Colombia





## No olvidar

El trabajo no finaliza con la consecución de los recursos para la financiación de las iniciativas, pues aunque la Asociación no sea la ejecutora de los recursos, debe implementar y mantener una estrategia de seguimiento a la inversión aprobada. Esta tarea debe iniciar con una adecuada socialización de los alcances y de los cronogramas de ejecución, por parte de las entidades ejecutoras y empresas contratistas, cumpliendo la función de articulador entre quienes tienen a cargo la responsabilidad de construir las obras y realizar la interventoría, y las comunidades que constituyen veedurías. En caso de presentarse demoras en la ejecución, se solicita a las instituciones responsables reunirse con las comunidades designadas para hacer seguimiento, con el fin de que informen a los beneficiarios sobre los imprevistos presentados; de esta manera, se construye una confianza que incide en la generación de mejores condiciones de gobernabilidad.



## Aprendizajes

El trabajo realizado bajo la orientación de Asomunicipios logró que los proyectos estratégicos de interés regional, como de electrificación rural, mejoramiento de vivienda rural, fomento del desarrollo agropecuario, mejoramiento vial y saneamiento básico, entre otros, se convirtieran en prioridades estratégicas para la estructuración y gestión de proyectos comunes del territorio, con la concurrencia de los tres niveles de gobierno.

Otros logros son la gestión de estudios técnicos como insumo para la construcción de los planes de ordenamiento territorial, la organización de comunidades rurales, la visibilización de las realidades territoriales más allá del conflicto armado y la atención a comunidades vulneradas por diversos conflictos, lo cual demuestra que el proceso de asociatividad municipal contribuye a una mayor presencia de las instituciones del Estado en el territorio.



## Ideas clave

# La definición de prioridades estratégicas que sustentan la gestión de proyectos de interés regional debe ser producto del diálogo permanente entre gobiernos locales y comunidades, acción que permite llegar a consensos sobre las inversiones que se deben realizar para resolver problemáticas comunes.

# La gestión de proyectos requiere de una adecuada estrategia de comunicación y de responsabilidad en el suministro de la información que se transmite a las comunidades, sobre los avances reales del proceso de gestión de cada proyecto.



**Pregunta clave**

**8. ¿Cómo puede la asociación contribuir a procesos de planificación y de ordenamiento territorial?**



**Estrategias**

En el desarrollo de esta tarea, se destacan varias acciones: la primera tiene que ver con la generación de capacidades en los equipos de gobierno, en procesos de planificación territorial, con el apoyo de la institucionalidad que tiene competencias en dicha materia. En segundo lugar, es fundamental la concertación de las voluntades políticas; por ejemplo, esta concertación de voluntades fue fundamental para la construcción participativa de la Agenda Regional de Desarrollo 2032, mediante la aplicación de metodologías de prospectiva con participación de diferentes actores públicos, privados y de la sociedad civil, en la construcción de la visión de desarrollo de la región para un período de 16 años.

En tercer lugar, se resalta la generación de acuerdos para la construcción participativa y pertinente de los (pot) planes de ordenamiento territorial, dado que existen elementos integradores, tales como: los ecosistemas, la economía, los aspectos culturales y la infraestructura vial. Al igual que la demanda de servicios por parte de las comunidades, los procesos de planificación territorial se deben realizar teniendo en cuenta una visión regional. Ante este contexto, no es conveniente que cada municipio planifique su territorio sin que exista un diálogo con los municipios vecinos, pues en la práctica comparten problemáticas y potencialidades similares. Sin duda, esa es una de las grandes oportunidades de los procesos de asociatividad municipal: el trabajo articulado con las instituciones del Gobierno Nacional que tienen la competencia, en materia de ordenamiento territorial.



**No olvidar**

La planificación municipal debe ser integral, garantizando la articulación entre los diferentes instrumentos de planificación territorial, como los planes de desarrollo municipal (PDM), los planes sectoriales (gestión del riesgo, residuos sólidos y residuos líquidos), y los POT, que deben ser el referente al construirse con una proyección de corto, mediano y largo plazo. La construcción de dichos instrumentos debe contar con un equipo técnico



que garantice la participación efectiva de los equipos de gobierno y de la sociedad civil. En la elaboración de los POT, es muy importante que su construcción se realice a partir de estudios técnicos, como las determinantes ambientales, ocupación, usos potenciales del suelo y estudios básicos de riesgos, entre otros.

En esta materia, los logros de Asomunicipios demuestran que el proceso debe iniciarse con la gestión de los recursos para la realización de los estudios técnicos necesarios para la construcción de los POT, como los anteriormente mencionados. Así mismo, se recomienda el acompañamiento del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), de la Corporación Autónoma Regional (CAR) y de los programas de cooperación internacional que hacen presencia en el territorio, para la generación de capacidades a través de procesos de capacitación a los funcionarios de las administraciones municipales y de la definición de los pilares estratégicos comunes entre los municipios asociados, los cuales se deben planificar de manera conjunta, según las características de la subregión.

Otro de los aprendizajes es la necesidad de acompañar a los gobiernos locales en la construcción de los PDM, tarea que inicia con el suministro de información a los precandidatos, a través de documentos técnicos, para que sean insumo en la construcción de los programas de gobierno. Posteriormente, una vez ya posesionados los nuevos mandatarios, se debe acompañar a las administraciones municipales entrantes en la construcción de los planes de desarrollo que, entre otras cosas, incluyan proyectos regionales que involucren a más de un municipio.



### Aprendizajes

Panorámicas de la cabecera Municipal de Hacarí - Colombia





## Ideas clave

# La materialización de la planificación se logra mediante el acompañamiento permanente a los gobiernos locales, en la estructuración y gestión de los proyectos definidos en los planes de desarrollo, mediante una estrategia que permita la generación de acuerdos entre los tres niveles de gobierno, para su respectiva financiación.

# La asociatividad municipal debe propender por lograr acuerdos entre sus asociados, para la construcción del ordenamiento territorial con visión regional, sustentado en los ecosistemas de significancia ambiental que comparten.



## Pregunta clave

9. ¿Cómo garantizar estabilidad y continuidad a pesar del cambio de alcaldes?



## Estrategias

El cambio de gobierno implica grandes retos que se abordan desde el adecuado acercamiento a quienes van a participar (precandidatos) en el proceso electoral que define nuevos gobernantes. Una de las estrategias que ha utilizado la Asociación consiste en mantener informados a secretarios de despacho, personeros, concejales y/o líderes comunales, quienes, por lo general, son los que participan en los procesos electorales para la elección de alcaldes, y con quienes ya se ha iniciado una relación de confianza. Todo esto sumado al suministro de información técnica de su municipio y de la subregión.

Una vez ha pasado el proceso electoral y durante los procesos de empalme, la Asociación gestiona y realiza jornadas de capacitación a los nuevos mandatarios, socializa metodologías para la construcción de los planes de desarrollo y entrena a los nuevos equipos de gobierno. Este trabajo es realizado con el acompañamiento de instituciones del Gobierno Nacional, a las cuales les compete dicha función, al igual que con los programas de cooperación internacional que hacen presencia en el territorio.

En el desarrollo de esta tarea, es importante que el director y el equipo técnico de la Asociación logren que las administraciones salientes tengan claro que se les brinda acompañamiento hasta el último día de su mandato. Sin embargo, deben comprender que, para garantizar la estabilidad del proceso al cual ellos han aportado en su fortalecimiento, quien dirige la Asociación debe lograr un adecuado relacionamiento con los candidatos,

para que, si son elegidos, incorporen en sus programas de gobierno y planes de desarrollo iniciativas de carácter regional, que deban ser gestionadas de manera conjunta.



### No olvidar

El cierre de las administraciones municipales y el inicio de los nuevos períodos de gobierno exigen de la madurez política de los alcaldes, tanto salientes como entrantes; el equipo de la Asociación debe evitar involucrarse en las posibles controversias entre los equipos de empalme. La Asociación debe servir como soporte técnico en los procesos de gestión de carácter regional para los temas de interés municipal, y como puente entre la administración municipal y las instituciones que tienen la competencia de brindar dicho acompañamiento, en cumplimiento a su función de articulador entre actores del sector público.



### Aprendizajes

La estabilidad ha sido construida a partir del trabajo permanente. Se destacan como un acierto las capacitaciones de carácter grupal e individual, con todos los aspirantes a ocupar el cargo de alcaldes y alcaldesas en los municipios asociados, a quienes se les suministra información transparente, precisa y pertinente para la construcción de los programas de gobierno. Además, conocen en detalle cómo funciona el esquema asociativo y qué acciones deben adelantar en caso de que sean elegidos, para trabajar en equipo con los demás municipios, en su fortalecimiento.



### Ideas clave

# La continuidad del proceso de asociatividad obedece a su función de construir y de consolidar información de calidad y pertinente de cada municipio, en relación con las necesidades de inversión, los proyectos y los estados de ejecución.

# La asociatividad debe ser útil para los nuevos gobiernos locales en sus procesos de empalme y en el inicio de las nuevas administraciones.

# La asociatividad debe generar confianza entre los gobiernos locales para construir acuerdos en la definición de las apuestas de desarrollo común a gestionar en cada período de gobierno, según los planes de desarrollo, a partir de su articulación en la definición de programas y de proyectos de interés subregional, que contribuyen al desarrollo local.



Municipio de Cáchira - Colombia

## IV. Lograr una buena coordinación con otros niveles de gobierno

La gobernanza multinivel es, precisamente, uno de los principales roles desempeñados por la cooperación intermunicipal para garantizar la articulación de los gobiernos municipales, de la gobernación del departamento y del Gobierno Nacional, y dar capilaridad a las políticas públicas.



**Pregunta clave**

10. ¿Cómo contactar, generar confianza y establecer una relación de trabajo con entidades del Gobierno Nacional?



**Estrategias**

La primera acción consiste en dar a conocer el proceso asociativo a los funcionarios de diferentes instituciones del Gobierno Nacional, en especial a los ministerios e institutos descentralizados de mayor demanda por parte de las comunidades de los municipios asociados,

en cuanto a la solicitud de programas, servicios y financiación de proyectos acordados con los gobiernos locales.

Es importante destacar que muchos funcionarios desconocen la normatividad y los fines de la asociatividad municipal, situación que exige una comunicación permanente con los funcionarios que tienen a cargo funciones que facilitan los procesos de gestión de la Asociación de Municipios. Esta tarea debe ser realizada por el director ejecutivo y por los alcaldes de los municipios asociados, demostrando que el proceso es liderado por los gobiernos locales, lo cual permite crear confianza en la institucionalidad del Gobierno Nacional.

La segunda acción es la construcción de documentos técnicos de contexto de la región, demostrando que los municipios asociados pertenecen a un territorio con grandes desigualdades sociales, por lo cual demanda una mayor presencia del Estado, logrando que los funcionarios del Gobierno Nacional conozcan en detalle sus problemáticas, potencialidades y recomendaciones, para la construcción de políticas públicas, programas y proyectos necesarios y pertinentes, para avanzar en la generación de bienestar social.

En la construcción de relaciones con las instituciones del Gobierno Nacional, ha sido un gran acierto la construcción y la presentación de los documentos técnicos: *Agenda Regional 2032 – Una Visión compartida de desarrollo regional sostenible; Propuestas para la construcción de políticas públicas para el fortalecimiento del sector agropecuario; y Propuestas para la construcción de políticas públicas en la región del Catatumbo, Provincia de Ocaña y sur del Cesar (Río de Oro)*. En estos, se describen las principales problemáticas de la región y las propuestas construidas por los gobiernos locales y por las comunidades, para generar desarrollo en los municipios de la región. Estos documentos han facilitado la toma de decisiones por parte de las instituciones del Gobierno Nacional, en lo que se refiere al estudio y a la aprobación de las iniciativas de desarrollo propuestas.

La tercera acción desarrollada es la generación de espacios de diálogo con funcionarios del gobierno, a través de sesiones de trabajo en las cuales los alcaldes y las alcaldesas de los municipios asociados logren interactuar de manera directa con ministerios e institutos descentralizados, y con la Presidencia de la República. Las sesiones de trabajo han sido posible gracias al apoyo de algunos programas de cooperación y, desde luego, de los contactos construidos por Asomunicipios con funcionarios del Gobierno Nacional.





## No olvidar

Las relaciones con el Gobierno Nacional no se construyen a través de reclamos, si no, por el contrario, asumiendo actitudes proactivas a través de la presentación de propuestas, proyectos y documentos técnicos, preferiblemente en el lenguaje del Gobierno Nacional y en sintonía con la normatividad vigente, alineando la solicitud de inversión con las metas del PND.



## Aprendizajes

El mayor acierto del proceso de Asomunicipios ha sido la construcción de una relación de trabajo con la institucionalidad del Gobierno Nacional, basada en las propuestas de desarrollo presentadas como producto del trabajo en equipo entre los municipios asociados y su articulación con el gobierno regional; esta situación ha permitido la generación de resultados positivos en la financiación de programas y de proyectos.

Un buen proceso de asociatividad municipal debe contribuir a la articulación de la nación con los territorios, especialmente con los municipios que hacen parte de las subregiones funcionales; la centralización en la toma de decisiones limita la construcción de dichas relaciones. Así mismo, es difícil que el Gobierno Nacional logre una relación de coordinación de sus acciones de manera individual con cada municipio; por lo tanto, la asociatividad municipal permite que la nación construya mejores relaciones con los gobiernos locales de los municipios asociados, soportadas en la construcción conjunta del desarrollo que requieren las subregiones en Colombia.

Asomunicipios se ha convertido en un espacio de diálogo multisectorial y multinivel, que contribuye a mejorar la gobernanza en un territorio con múltiples problemas sociales. La resiliencia de las comunidades ha sido la principal motivación para seguir aportando a la construcción de bienestar social.



## Ideas clave

# Las relaciones construidas entre los municipios asociados y la institucionalidad del Gobierno Nacional permiten tramitar procesos de gestión de solicitudes individuales de

municipios que requieren resolver una problemática particular, o atender una solicitud de carácter regional liderada por los alcaldes de todos los municipios asociados.

# Este mecanismo es más eficiente en la relación construida entre el territorio y el Gobierno Nacional, bajo la coordinación de una Asociación de Municipios.



### Pregunta clave

11. ¿Cómo y con qué propósito establecer una relación con la Gobernación?



### Estrategias

La Asociación de Municipios articula los gobiernos locales, generando acuerdos para la presentación de iniciativas de inversión que, en su financiación, cuentan con la participación de los municipios y requieren de la cofinanciación del gobierno departamental, para participar en convocatorias públicas que realiza el Gobierno Nacional. De esta forma, se obtiene como resultado un mayor éxito en la aprobación de los proyectos, como es el caso del programa “Alianzas Productivas” que coordina el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para apoyar iniciativas de desarrollo agropecuario.

Otra de las acciones adelantadas ha sido la construcción de documentos técnicos sobre problemáticas y prioridades de inversión de los municipios que integran la subregión del Catatumbo y de la Provincia de Ocaña, los cuales han sido presentados a los candidatos a la Gobernación, para que sean tenidos en cuenta en la construcción de los programas de gobierno y como insumo en la construcción del plan de desarrollo departamental.

Puente rojo, Municipio de El Tarra - Colombia





## No olvidar

En la construcción y permanencia de esta relación institucional, quien dirige la Asociación de Municipios no debe participar en la definición de acuerdos políticos entre el gobernador y los alcaldes. La Asociación debe cumplir la función de soporte técnico en la toma de decisiones, entre los dos niveles de gobierno.



## Aprendizajes

Los departamentos corresponden al segundo nivel de gobierno con el cual el Gobierno Nacional coordina sus acciones para hacer presencia en los municipios que lo integran; de ahí la importancia de que la Asociación de Municipios logre construir una adecuada relación de coordinación institucional con la Gobernación, para facilitar la presencia del Gobierno Nacional en el territorio.



## Ideas clave

# La experiencia de las relaciones construidas permite que quien desempeñe el cargo de gobernador reconozca que una Asociación de Municipios es un aliado estratégico, sirviendo de espacio logístico y de coordinación en las acciones que adelanta la Gobernación en los municipios asociados, en cuanto a la definición y al seguimiento de las inversiones acordadas en el plan de desarrollo departamental, para la financiación de proyectos regionales comunes.

# El posicionamiento de los alcaldes de los municipios asociados ante la administración regional, sin sesgos políticos y anteponiendo los intereses de las comunidades que representan, permite un mejor relacionamiento entre los dos niveles de gobierno.



Municipio de El Carmen - Colombia



**Pregunta clave**

**12. ¿Cómo debe ser el relacionamiento con el sistema político?**



**Estrategias**

Asomunicipios reconoce que los gobiernos locales representan diversos partidos políticos y tienen relación con el sistema político del departamento y de la nación, específicamente con diputados, representantes a la cámara y senadores, quienes junto a la Gobernación realizan gestión ante el Gobierno Nacional. Ante esta realidad, la junta administradora y la dirección ejecutiva acordaron mantener una relación propositiva con la representación política, fundamentada en los siguientes aspectos: en primer lugar, el reconocimiento de la función de los congresistas en impulsar la aprobación de leyes que beneficien a la región y el acompañamiento en reuniones que se desarrollen con funcionarios del Gobierno Nacional. Lo anterior ha posibilitado la realización de jornadas de trabajo que han tenido como propósito dar a conocer las problemáticas de la región y las alternativas de solución, para que se construyan y expidan normas y políticas que beneficien el territorio.

En segundo lugar, preparando documentos técnicos con recomendaciones para la construcción de políticas y para la financiación de proyectos estratégicos regionales, con el fin de lograr mayor pertinencia en la inversión pública. En el desarrollo de esta tarea y con el apoyo de los congresistas de la región, los gobiernos de los municipios asociados gestionaron ante las diferentes comisiones del Congreso de la República para que dichas iniciativas se incorporaran en el PND; tarea que también fue realizada ante la Presidencia de la República, los ministerios y el DNP. Una acción similar se desarrolló con los diputados.



## No olvidar

Para Asomunicipios, este es quizá uno de los temas más sensibles que ha logrado superar, pues para nadie es un secreto que en Colombia la mayor parte de la institucionalidad pública está influenciada por el sistema político. No se trata de desconocer a quienes ejercen la representación política, sino de ser cuidadosos en construir y mantener relaciones de confianza que no generen tensiones. No hay que olvidar que la asociatividad debe estar fundamentada en la cooperación, siendo su principal propósito contribuir a la articulación entre los tres niveles de gobierno, para que la descentralización territorial sea el instrumento adecuado para avanzar en el desarrollo de las regiones y subregiones del país.



## Aprendizajes

Las asociaciones de municipios deben lograr construir y mantener relaciones cordiales con todos los actores de la rama legislativa y, por ende, con la representación política de las regiones. Dicha relación debe estar soportada en el conocimiento de las funciones que cumple cada actor del sistema público, situación que facilita la organización de los procesos de gestión, por parte de los gobiernos locales ante el Gobierno Nacional.

La relación construida con el sistema político está soportada en el suministro de información, a través de documentos técnicos que sirven de apoyo para el cumplimiento de sus funciones legislativas. Es importante que dicha información sea conocida por todos los que ejercen representación política, con el fin de evitar controversias o señalamientos por preferencias hacia ciertos actores del sistema político. La Asociación de Municipios genera y comparte información técnica, para que el sistema político tome decisiones pertinentes que contribuyan al desarrollo de los municipios.



## Idea clave

# Los órganos de dirección de la Asociación deben generar, a partir del diálogo con los alcaldes, un acuerdo de no involucrar a la entidad en discusiones de tipo político, para permitirle al proceso asociativo adquirir y generar confianza con el sistema político y, de manera especial, con la institucionalidad pública y privada, y con programas de cooperación.



Municipio de Convención - Colombia



## Aumentar la capacidad de los municipios

La cooperación intermunicipal facilita la generación de capacidades locales en los gobiernos municipales, delega competencias para organizar el territorio mismo con pocos recursos o poca capacidad, permite organizar proyectos locales y cumplir con las competencias.



**Pregunta clave**

13. ¿Cómo puede la Asociación orientar la formulación de políticas de sus municipios miembros y apoyar la implementación de esas políticas?



**Estrategias**

La continuidad del proceso en diferentes períodos de gobierno; su relación con los gobiernos departamental y nacional, y con los programas de cooperación; y, en especial, el trabajo continuo con las comunidades de los municipios asociados, ha permitido que la Asociación conozca en detalle el estado en el que se encuentran los procesos de gestión que adelantan las administraciones municipales.

A lo anterior, se suma la construcción de información con fuentes primarias sobre las necesidades y prioridades de inversión, el conocimiento sobre los instrumentos de política pública existentes, y los mecanismos para acceder a la financiación de programas y de proyectos por parte del Gobierno Nacional.

A partir del conocimiento del territorio, la Asociación organiza necesidades de inversión que son comunes en los municipios asociados, tales como: saneamiento básico, construcción y mejoramiento de infraestructura vial, desarrollo económico, y mejoramiento de vivienda y servicios públicos.



## No olvidar

Construir participativamente información pertinente sobre las demandas reales del territorio, incluirla en los instrumentos de planificación y darla a conocer a los tomadores de decisiones mediante documentos técnicos.

Conocer la oferta de políticas públicas, la ruta de acceso a recursos y estructurar/gestionar proyectos para la financiación de las soluciones a las necesidades identificadas.



## Aprendizajes

El trabajo de la Asociación de Municipios con los equipos técnicos de las administraciones municipales debe ser permanente, y se recomienda que tenga como objeto principal brindar asesoría técnica para que los gobiernos locales de los municipios asociados tomen decisiones apropiadas, en cuanto a la definición de los proyectos regionales que los municipios deben gestionar de manera conjunta y no individualmente. Es importante que en el desarrollo de esta tarea participen entidades de los diferentes niveles de gobierno, lo cual facilita el logro de mejores resultados en la gestión de recursos para financiar las iniciativas de inversión priorizadas.



## Ideas clave

# Las asociaciones de municipios, a pesar estar definidas por la ley como entidades con personería jurídica independiente de los municipios que la conforman, no deben funcionar como una entidad distante de los gobiernos locales.

# El éxito de estos procesos está relacionado con la capacidad de lograr la participación efectiva de los gobiernos locales y de las comunidades, en la construcción colectiva de las políticas públicas que hacen parte de los diferentes instrumentos de planeación y de desarrollo territorial definidos por la legislación, según las competencias de cada actor.



### Pregunta clave

### 14. ¿Cómo ayudar en las transiciones de administraciones y apoyar a los nuevos alcaldes?



### Estrategias

El acompañamiento técnico en el proceso de empalme que realiza la Asociación de Municipios genera confianza en las nuevas administraciones municipales. Los nuevos alcaldes, al observar el relacionamiento de la Asociación con las instituciones del Gobierno Nacional que tienen competencias en dicha materia (como el DNP y el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP)) y con los programas de cooperación internacional, promueven la participación de los nuevos equipos de gobierno en las jornadas de trabajo, lo cual les permite conocer en detalle la normatividad, el procedimiento y las guías metodológicas del proceso de empalme.

A lo anterior, se suma el trabajo personalizado que realiza la Asociación con los alcaldes y alcaldesas sobre el estado en el que reciben los procesos de gestión de los proyectos regionales que lideran las administraciones municipales, a través de la Asociación. Así mismo, se logra que las nuevas administraciones se relacionen con los funcionarios del Gobierno Nacional que tienen a cargo el seguimiento y la toma de decisiones, en cuanto a las solicitudes de servicios institucionales y de financiación de iniciativas de inversión presentadas por los gobiernos locales, según concertación realizada con las comunidades.

Municipio de ocaña - Colombia





## No olvidar

La Asociación de Municipios no es la entidad encargada de realizar el proceso de empalme, se recomienda que sea el articulador entre las dos administraciones y las instituciones del gobierno que acompañan dicho proceso, de tal manera que el empalme se desarrolle sin afectar la continuidad de los programas y de los proyectos que deben trascender entre una administración y otra.



## Aprendizajes

Uno de los mayores aprendizajes de este proceso ha sido la importancia de que la Asociación brinde acompañamiento técnico a las administraciones municipales que terminan su período, y con quienes han trabajado durante cuatro años, para que apliquen las recomendaciones de las instituciones del Gobierno Nacional y de los entes de control, en la preparación del informe final de gestión. En este mismo sentido, también es importante realizar el acompañamiento técnico a la nueva administración municipal para que aplique las recomendaciones que emiten el DAFP y el DNP en el recibo, estudio y/u observaciones a la información que entrega la administración



## Ideas clave

- # La imparcialidad es fundamental para mantener la confianza de las administraciones salientes y construirla con los nuevos equipos de gobierno.
- # Las relaciones de confianza con las instituciones que brindan acompañamiento en los procesos de empalme contribuyen a un acompañamiento pertinente.
- # La Asociación es fundamental como ente convocante y garante de la participación de los nuevos equipos de gobierno, para lograr mayor eficiencia en el proceso de empalme.



Municipio La Esperanza - Colombia

## VI.

# Lograr visibilidad y comunicar efectivamente

La cooperación entre municipios requiere de una permanente y sólida comunicación entre miembros para generar apropiación, permitiendo el empoderamiento del proceso de asociatividad en los gobiernos locales y la conexión permanente con el territorio. Debe generar comunicación con la institucionalidad pública y privada de la región, así como asegurar una importante gestión de información con los medios de comunicación y, de manera especial, con las comunidades.



**Pregunta clave**

**15. ¿Cómo comunicar el trabajo de la Asociación a los medios de comunicación y a otros actores?**



**Estrategias**

En la región del Catatumbo y en la Provincia de Ocaña, la radio, los canales comunitarios y los sistemas parabólicos que brindan el servicio de televisión, y las plataformas virtuales, son fundamentales a la hora de informar a las comunidades y a la institucionalidad sobre

los acontecimientos diarios que suceden en los municipios de la región, es por ello por lo que Asomunicipios los ha considerado como actores que deben hacer parte del proceso, construyendo una alianza de trabajo por el desarrollo del territorio.

Asomunicipios es una institución que produce información de calidad para los medios de comunicación, facilitando que los gobiernos nacionales, departamentales y locales den a conocer sus acciones en el territorio y, de manera especial, las comunidades visibilicen sus problemáticas, experiencias de autogestión comunitaria y propuestas de desarrollo, demostrando que comunicar de manera adecuada es una de las tareas que debe cumplir la asociatividad municipal.



## No olvidar

Unos de los mayores problemas que enfrentan las administraciones municipales es la desinformación y la falta de comunicación efectiva, situación que puede generar pérdida de confianza en sus electores, aspecto que es aprovechado por la oposición política y por quienes tienen vocación para desinformar, afectando las capacidades en la toma de decisiones por parte de los gobiernos locales. Ante este contexto, Asomunicipios ha trabajado en generar capacidades en los gobiernos locales para comunicar efectivamente: ha servido de puente entre las administraciones y los medios de comunicación, ha brindado acompañamiento al comunicar su trabajo mediante la producción de contenidos asertivos, y ha generado capacidades en los alcaldes y en los equipos de gobierno, para construir y mejorar los procesos de comunicación sobre el accionar y el papel que deben cumplir como promotores de desarrollo municipal.



## Aprendizajes

Una adecuada estrategia de comunicación debe permitir que las comunidades y la institucionalidad conozcan en detalle el accionar de los gobiernos locales, así como el trabajo y los propósitos del proceso de asociatividad municipal, lo que facilitará su función de articulación y de coordinación con los actores clave, para construir las rutas de desarrollo que demandan los territorios. No se debe olvidar que los medios de comunicación deben ser uno de los actores que hacen parte del proceso.



## Ideas clave

# La asociatividad debe comunicar, no solo para dar a conocer resultados del trabajo realizado, sino también para lograr el empoderamiento del proceso en los actores del territorio.

# La asociatividad debe actuar como un sistema integrado por: instituciones públicas y privadas, comunidad organizada, cooperación internacional, y medios y plataformas de comunicación, quienes cumplen un importante papel al servir de puente entre las instituciones del Estado y las comunidades.



**Pregunta clave**

16. ¿Cómo contribuir a mejorar la imagen de la región?



**Estrategias**

En la producción de los documentales, Asomunicipios ejerció el rol de coordinación con cada uno de los municipios, desarrollando jornadas de trabajo con los coordinadores de cultura y turismo, con quienes se realizó un taller en el cual participaron los diferentes actores en materia cultural, histórica y productiva, generando consensos sobre el contenido de cada uno de los documentales. Posterior a ello, se realizó el trabajo de campo y el proceso de producción en los estudios técnicos de la empresa encargada de dicha misión.

Páramo Guerrero - Municipio de Cáchira y Villa Caro - Colombia



El parque principal de Ocaña, Plaza Parque 29 de mayo —uno de los más emblemáticos de la región—, se convirtió en el mejor escenario público para que se conocieran 14 municipios reunidos por primera vez en la ciudad. Expresiones artísticas, muestras gastronómicas, artesanías, productos agropecuarios representativos de cada municipio, archivo fotográfico del ayer y del hoy de las poblaciones, entre otros, dotaban cada stand instalado alrededor del parque, logrando la atracción de miles de personas que también disfrutaron de la puesta en escena de grupos folclóricos y de escuelas de formación, que han encontrado en la cultura la mejor herramienta para trabajar por la paz.

Los documentales se han difundido a través de diferentes mecanismos, dentro de los cuales se destaca el evento realizado en Bogotá con el acompañamiento de la Vicepresidencia de la República, en el cual participaron programas de cooperación internacional, instituciones públicas y privadas, quienes conocieron la otra cara de la región. Así mismo, se realizó la gestión ante el Ministerio de Cultura para su difusión a través de los canales institucionales; de igual forma, los sistemas de televisión en el orden local y regional los reproducen de manera permanente, para el disfrute de los televidentes.

Otra de las acciones realizadas ha sido servir de puente entre las comunidades y los medios de comunicación, para mostrar sus éxitos en los procesos culturales, organizativos y productivos, así como las experiencias de construcción de paz, permitiendo que los medios de comunicación se vinculen en la promoción del territorio, haciendo parte de la estrategia de visibilización que ha contribuido poco a poco en dar a conocer la importancia de los municipios asociados en la producción de alimentos, riqueza hídrica, cultural, ecosistémica y, de manera especial, la resiliencia del tejido humano que se convierte en el principal activo de la región, a pesar de las dificultades existentes.

Municipio de Cáchira - Colombia





## No olvidar

El conflicto armado en la región del Catatumbo y en la Provincia de Ocaña invisibiliza su importancia como territorio estratégico en la producción de alimentos y en los procesos organizativos de las comunidades, lo cual motivó a la Asociación de Municipios a liderar una estrategia para visibilizar la región, realizando la gestión ante la cooperación internacional para la financiación de los documentales que muestren la riqueza ambiental, cultural, arquitectónica, productiva y social de cada uno de los municipios.



## Aprendizajes

**Mostrar la realidad positiva y las oportunidades del contexto territorial, como sus ecosistemas, productores organizados, procesos culturales y pobladores, visibiliza lo que oculta la situación de violencia —que es lo que se muestra en los medios de comunicación tradicionales—, generando confianza y esperanza en actores institucionales, comunitarios y de cooperación.**

**El uso de diversos medios y de herramientas de comunicación permite llegar a los diversos grupos poblacionales.**



## Ideas clave

# Las asociaciones de municipios, además de contribuir a mejorar los procesos de gestión de los municipios asociados, deben trabajar en visibilizar las subregiones en sus aspectos culturales, productivos, problemáticas y potencialidades, sus iniciativas para el desarrollo, y su importancia en el contexto regional y nacional.

# En las subregiones a las cuales pertenecen la mayoría de los municipios de categoría cuarta, quinta y sexta, se ubica la mayor parte del territorio nacional, con los ecosistemas de mayor importancia en la producción de recurso hídrico y biodiversidad. En estos municipios, se ubica la mayoría de los sistemas productivos agrícolas, pecuarios y forestales que producen la seguridad alimentaria del país, y la mayor riqueza para el desarrollo del turismo con enfoque ecológico, cultural, religioso y de aventura.



Cultivo de cacao Municipio de Hacarí - Colombia

## VII. Trabajar con el sector privado y con los productores

Como proceso generador de desarrollo territorial, la asociatividad municipal debe lograr que los gobiernos locales construyan relaciones de trabajo con actores de los diferentes sectores de la economía, y con las comunidades rurales y los productores agropecuarios. Trabajar con los diferentes actores económicos locales es fundamental para contribuir plenamente al desarrollo territorial.



**Pregunta clave**

17. ¿Cómo contactar, generar confianza y establecer una relación de trabajo con el sector privado?



**Estrategias**

La Asociación de Municipios ha construido relaciones con el sector privado, destacándose el trabajo realizado con las instituciones financieras encargadas de operar líneas de crédito para financiar iniciativas de inversión del sector agropecuario, así como con los ope-

radores que administran los fondos parafiscales de dicho sector. Se generaron alianzas entre las empresas encargadas de la comercialización agrícola y pecuaria, y las asociaciones de productores, haciendo posible que estas accedieran a fondos de financiación de proyectos que exigen comercialización garantizada de la producción.

Otra de las acciones de articulación con el sector privado es el trabajo realizado con la empresa encargada de operar el suministro de energía eléctrica, con relación a la estructuración del programa de electrificación rural, tarea en la cual la empresa privada ha participado en la financiación de estudios de preinversión, necesarios para la estructuración de los proyectos gestionados ante el Gobierno Nacional. Muchos de estos fueron ejecutados por la empresa de energía, aplicando principios de economía de escala que posibilitaron conectar un mayor número de usuarios al previsto inicialmente, generando mejores relaciones entre el sector privado, la institucionalidad pública, los gobiernos locales y las comunidades rurales.



### No olvidar

Vincular al actor privado en todo el proceso de gestión, para el desarrollo de proyectos en los cuales participará y que son de interés regional.

Mostrarle al sector privado los beneficios de su participación en los proyectos que requieren inversión por parte de este.



### Aprendizajes

Como instrumento generador de desarrollo territorial, la asociatividad municipal debe lograr que los gobiernos locales, además de las relaciones institucionales con el sector público, construyan relaciones de trabajo con actores del sector privado, quienes a través de su gestión deben aportar al desarrollo económico local.

Los diferentes sectores de la economía son fundamentales para construir soluciones integrales que aporten al desarrollo, el cual no se construye únicamente con el sector público.

Los municipios asociados deben generar condiciones apropiadas para que el sector privado contribuya significativamente al desarrollo territorial.



| **Idea clave**

# Las asociaciones de municipios deben articular la institucionalidad pública y privada, y a las comunidades, en la construcción del desarrollo económico local y regional. Esto demuestra que los gobiernos locales no solo deben ocuparse del recaudo y de la administración de recursos públicos, sino también de generar sinergia con actores del orden local, regional y nacional, y, desde luego, con quienes hacen parte del sector privado en cada uno de los municipios.



| **Pregunta clave**

18. ¿Cómo puede la Asociación apoyar a productores rurales?



| **Estrategias**

Los sistemas productivos agrícolas y pecuarios constituyen el principal renglón de la economía de los municipios asociados; así mismo, la mayor parte de la población habita las zonas rurales, las cuales se caracterizan por la deficiencia en la prestación de servicios públicos y por la precariedad de su infraestructura. Esta condición hace que las comunidades rurales sean las de mayor demanda de inversión y servicios, ante las administraciones municipales. Los alcaldes del período de gobierno 2004-2007, después de varias jornadas de trabajo realizadas bajo la coordinación de Asomunicipios, tomaron la decisión de que la Asociación se dedicara especialmente a la estructuración de programas y de proyectos de desarrollo agropecuario y rural.

Para materializar el acuerdo entre los gobiernos locales, se reformaron los estatutos creando el Centro Provincial de Gestión Agroempresarial, soportado en la política nacional agropecuaria existente en dicha época, y asumiendo las funciones de gestión de programas y de proyectos agropecuarios. De esta forma, fue posible construir relaciones con las comunidades rurales, a quienes se les ha brindado acompañamiento en procesos de creación y de fortalecimiento de asociaciones de productores, estructuración y gestión de proyectos de energía y vivienda rural, y la gestión de créditos para mejorar la productividad en sus predios. El trabajo desarrollado permitió visibilizar la importancia del sector agropecuario, y contribuir a la articulación entre la demanda y la oferta institucional de servicios asociados a las necesidades de las comunidades rurales, incidiendo en la estructuración y financiación de proyectos pertinentes que han mejorado la calidad de vida de los productores agropecuarios, en cada uno de los municipios.



## Cultivo de piñas en Teorama - Colombia



### No olvidar

Al iniciar el proceso de acompañamiento a las comunidades rurales, se identificó que el mayor problema era la escasa organización entre los productores para la gestión conjunta de servicios ante la institucionalidad del sector agropecuario. Desde el año 2004, Asomunicipios brinda acompañamiento a los productores en procesos de organización basados en la economía solidaria y en la autogestión comunitaria, generando como resultado la creación de por lo menos 100 asociaciones de productores y 35 asociaciones de mujeres rurales, las cuales han logrado acceder a los instrumentos de política del sector agropecuario, especialmente la financiación de proyectos de desarrollo en este sector. Así mismo, se destaca el trabajo realizado por Asomunicipios en la coordinación y prestación de servicios de asistencia agropecuaria, y la promoción de sistemas productivos promisorios para diversificar la producción y mejorar los ingresos de los productores de la región.



### Aprendizajes

En la construcción de relaciones con las comunidades rurales, es muy importante la transparencia en la información que se da a conocer sobre el estado de avance en los procesos de gestión de los proyectos, los cuales deben ser producto de la concertación con las comunidades, bajo la coordinación de cada administración municipal.

Los resultados generados son una prueba de la importancia de la asociatividad municipal, en especial en municipios de categorías cuarta y quinta, para promover el desarrollo rural, siendo esta una de las principales necesidades del país en el cierre de brechas entre la ruralidad y los sistemas urbanos, la orientación técnica a los gobiernos locales en la construcción de programas y proyectos de desarrollo rural, y su gestión ante los gobiernos departamental y nacional.

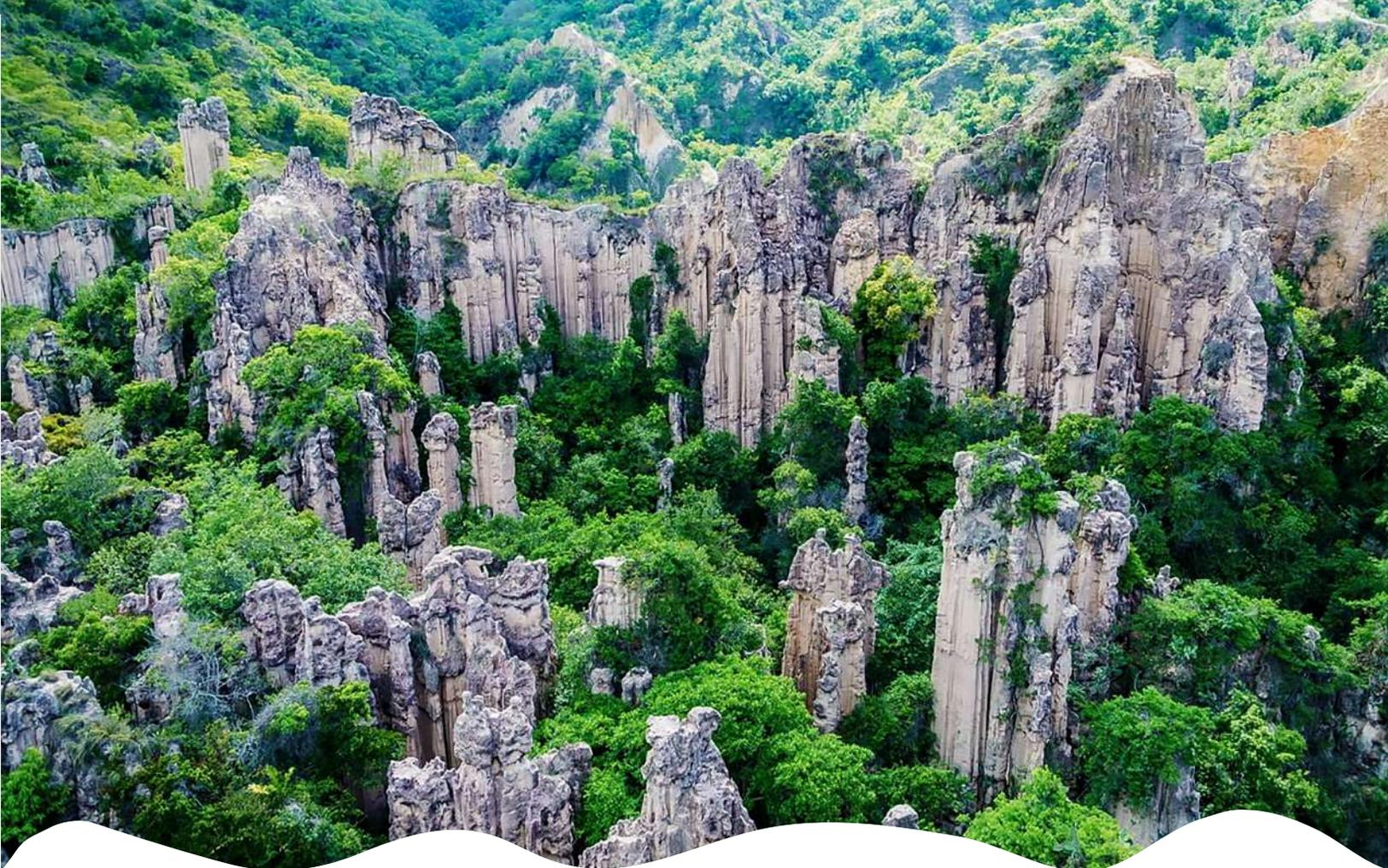
El trabajo con los productores agropecuarios le ha permitido a la Asociación de Municipios tener un reconocimiento en las comunidades rurales de los municipios asociados, facilitando la generación de consensos entre los gobiernos locales y los productores, la estructuración de proyectos de desarrollo rural y el fortalecimiento de los sistemas productivos, tarea que se ha desarrollado sin que los actores armados hayan impedido la labor que desarrollan los municipios asociados; esta consideración es importante, teniendo en cuenta la complejidad del conflicto armado en la región.



### Ideas clave

# En la construcción de relaciones con las comunidades rurales es muy importante la transparencia en la información que se da a conocer sobre el estado de avance en los procesos de gestión de los proyectos.

# Reconocimiento de sus procesos organizativos y del esfuerzo que implica mantenerse en una actividad económica lícita, a pesar de los múltiples obstáculos que deben afrontar y de la presión de las economías ilegales.



Los Estoraques en La Playa de Belén - Colombia

VIII.

## Trabajar con la cooperación internacional



Pregunta clave

19. ¿Cómo contactar, generar confianza y establecer una relación de trabajo con organismos de cooperación internacional?



Estrategias

Asomunicipios trabajó durante 12 años en la construcción de relaciones de confianza con los programas de cooperación internacional. Este trabajo es producto del relacionamiento con la institucionalidad del sector público, tarea que se inició en el período de gobierno municipal 2004–2007, cuando existía la Consejería Presidencial para la Acción Social. Junto con los actores de la cooperación internacional, se desarrolló un trabajo personali-

zado con cada cooperante, a quien se le dio a conocer el proceso asociativo, mostrando siempre el territorio como el principal activo, con sus problemáticas y, de manera especial, sus potencialidades. Las funciones de articulación y coordinación llamaron la atención de las instituciones del Gobierno y cooperantes, generándose su reconocimiento como una experiencia exitosa y objeto de estudios académicos y de publicaciones, con la cual se ha participado a través de ponencias en encuentros nacionales de asociatividad municipal. Además, es necesario tener en cuenta, en primer lugar, las funciones y los propósitos de cada programa de cooperación, con el fin de evitar solicitar apoyo a proyectos que no corresponden a sus objetos misionales. En segundo lugar, que Asomunicipios cumple funciones de articulador entre los programas de cooperación, gobiernos locales, otros actores institucionales y las comunidades, respetando las decisiones de los cooperantes, a partir de una adecuada contextualización de la región y de los actores clave para el desarrollo. En tercer lugar, la necesidad de mostrar la otra cara de la región —que infortunadamente el conflicto armado ha invisibilizado—, generando así confianza para que nuevos cooperantes hagan presencia en el territorio, a través de organización y desarrollo de eventos.

Las relaciones de trabajo con los programas de cooperación han sido construidas a partir de la contextualización permanente de las dinámicas del territorio, y mediante la entrega y sustentación de documentos técnicos sobre las problemáticas de la región y las propuestas de desarrollo; en especial, la agenda regional de desarrollo 2032 y el portafolio de proyectos estratégicos definidos y construidos con la participación de la institucionalidad, el sector privado y las comunidades organizadas de los municipios que integran la subregión del Catatumbo y la Provincia de Ocaña. Esto les ha facilitado a los programas de cooperación tomar decisiones pertinentes en su accionar, tarea que se inicia desde que los alcaldes y alcaldesas son precandidatos, permitiendo así un mayor relacionamiento y continuidad de los procesos, y brindando acompañamiento a los gobiernos locales hasta la transición con los nuevos gobiernos.

| Municipio de Ábrego - Colombia





## No olvidar

La cooperación es un apoyo técnico y financiero en la implementación de procesos de desarrollo y no al responsable directo de los mismos. La Asociación debe cumplir la función de relacionamiento de los gobiernos locales con la cooperación, y viceversa, a partir de su conocimiento de la región, mostrando demandas y requerimientos para lograr mayor pertinencia de las acciones a desarrollar.



## Aprendizajes

Los éxitos en los procesos de gestión de un esquema asociativo dependen de la capacidad de relacionamiento con el sector público, con el sector privado y con los programas de cooperación internacional, los cuales constituyen grandes aliados en la generación de capacidades para mejorar la prestación de servicios a las comunidades, generando confianza en la construcción conjunta de la ruta de desarrollo que requieren los territorios.

Otro de los aprendizajes de las relaciones construidas con los cooperantes es el papel que cumple Asomunicipios en servir de espacio de diálogo entre los programas de cooperación, permitiendo la coordinación y la realización de actividades conjuntas, dentro de las cuales se destacan la capacitación a precandidatos en la construcción de programas de gobierno, y el acompañamiento a los gobiernos locales en los procesos de empalme y en el proceso de construcción de los planes de desarrollo y planes sectoriales.



## Ideas clave

# El trabajo con la cooperación internacional genera un diálogo más fluido entre el territorio y el Gobierno Nacional, facilitando los procesos de gestión que adelantan los gobiernos locales, con el fin de lograr la financiación de los programas y de los proyectos estructurados, para avanzar en resolver las problemáticas y promover el desarrollo de los municipios asociados.

# La experiencia de la cooperación internacional en temas de desarrollo, conflicto y construcción de paz es la complementariedad que se requiere para afianzar relaciones de trabajo sostenibles entre actores tan diversos, como la institucionalidad pública, las comunidades y los cooperantes.



### Pregunta clave

20. ¿Cómo canalizar recursos de organismos de cooperación internacional y coordinar el uso de esos recursos en la región?



### Estrategias

Dada la complejidad de sus problemáticas, la región del Catatumbo ha sido priorizada por el Gobierno Nacional y por los cooperantes, en el desarrollo de diferentes programas que tienen como fin la generación de capacidades administrativas en los gobiernos locales, el apoyo al desarrollo local y la implementación del Acuerdo de Paz, entre otros.

El conocimiento que posee Asomunicipios del territorio, el relacionamiento con la institucionalidad pública y privada, en especial con los gobiernos locales y las comunidades rurales, junto a la construcción de documentos técnicos como diagnóstico de necesidades de cooperación del territorio, le han permitido acceder a diferentes programas, siendo ejecutores de proyectos financiados por los cooperantes, con resultados favorables que han incidido en generar experiencia como operador de recursos de cooperación internacional. Asomunicipios ejerce un rol de articulación entre los programas de cooperación con las organizaciones de productores, administraciones municipales, academia y gremios, generando espacios de diálogo en la construcción de acuerdos para la financiación de proyectos de fortalecimiento de la productividad agropecuaria, el fortalecimiento de la participación ciudadana, el mejoramiento de las capacidades administrativas de los gobiernos locales, entre otras acciones. De esta manera, Asomunicipios ha contribuido a aumentar y a mejorar las relaciones de los programas de cooperación con los actores del territorio.

Río Catatumbo - Colombia





| Piedras negras Municipio Ábrego - Colombia



### | No olvidar

Claridad en los objetivos de cada cooperante y en las necesidades de cooperación en el ámbito regional, orientando a los cooperantes a que sus acciones complementen las de otros cooperantes y las del Estado, para lograr mayor coherencia, eficiencia y pertinencia.



### Aprendizajes

La gestión de recursos con los programas de cooperación debe ser producto de un adecuado relacionamiento y conocimiento de los procedimientos para la presentación de proyectos, proceso en el cual es importante sostener diálogos previos con quienes tienen a cargo su implementación. En el desarrollo de esta tarea, es importante tener en cuenta que los programas de cooperación, según acuerdos con el Gobierno Nacional, hacen presencia en municipios focalizados; de ahí la necesidad de conocer en detalle la oferta de programas de cooperación para cada uno de los territorios.



### | Ideas clave

# El diálogo entre cooperantes, y entre estos y los gobiernos locales, para la complementariedad entre acciones.

# La coordinación de acciones de los diversos cooperantes que hacen presencia en la región evita la duplicidad y las divergencias entre las intervenciones de la cooperación.



Pozo Azul Municipio de Tibú - Colombia

## IX. Apoyar la construcción de paz territorial

La gestión realizada por los gobiernos locales a través de la asociatividad, en beneficio de las comunidades rurales, y la articulación para pensar la paz desde la participación y la construcción conjunta con dichas comunidades, son pasos importantes para resolver las grandes desigualdades sociales del territorio y generar respeto por parte de los actores armados.



**Pregunta clave**

21. ¿Cómo manejar la presencia de actores armados y de economías ilegales?



**Estrategias**

El conflicto armado en la región del Catatumbo y en la Provincia de Ocaña ha estado presente durante décadas y, en los últimos años, su agudización ha estado asociada a la confrontación de guerrillas y al accionar de las bandas criminales, deteriorando las condiciones de seguridad en la región. Esto se refleja en paros armados, reclutamientos, homicidios selectivos, amenazas y asesinatos de líderes, desplazamientos, confinamiento, incremento en la siembra de minas antipersonas y acciones armadas. En este contexto,

los jóvenes son altamente vulnerables, pues no poseen un proyecto de vida y tienen como referentes a los actores armados que generan violencia e imponen actividades relacionadas con las economías ilícitas, convirtiendo el territorio en un escenario de violación permanente de los derechos humanos.

Además del conflicto, en los municipios asociados existen grandes desigualdades sociales. Esta región se encuentra entre las tres primeras regiones de las 16 del PDET con mayor porcentaje de pobreza multidimensional; dicha situación, junto al incremento de las economías ilícitas, son los elementos que han limitado el desarrollo de la región.

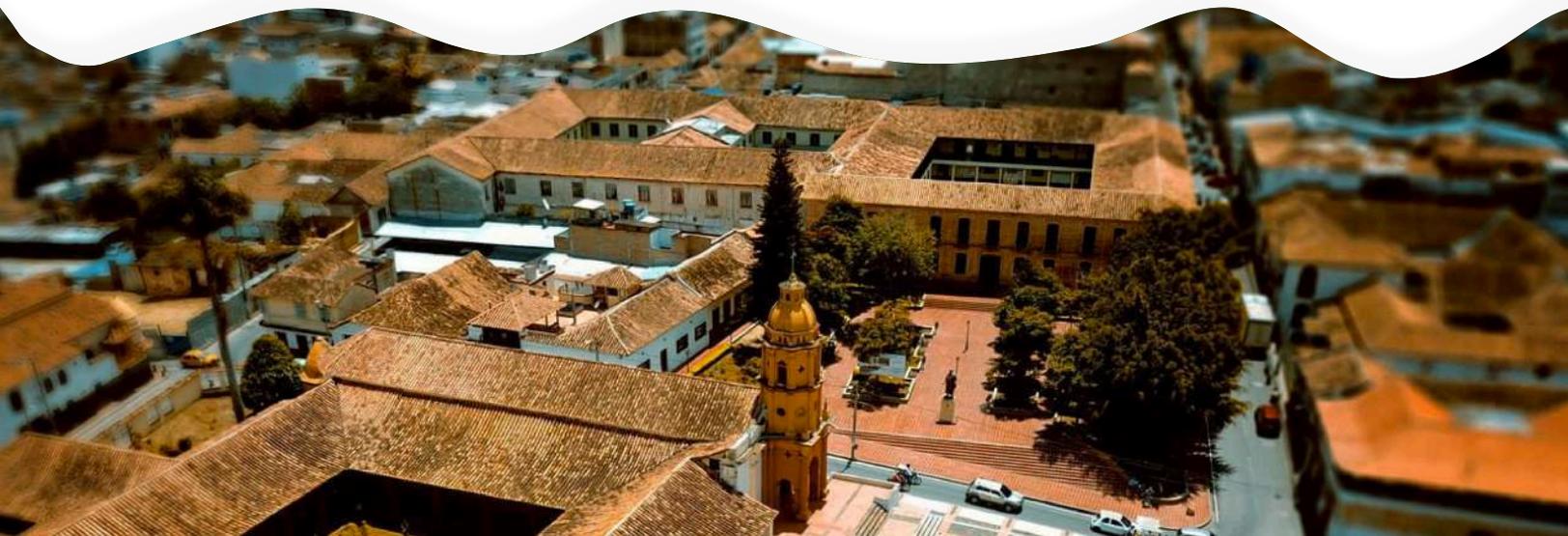
Una de las acciones destacadas ha sido la adecuada definición de proyectos que contribuyen a mejorar la calidad de vida de los habitantes de la región, especialmente en lo que corresponde a infraestructura: proveer servicios a comunidades rurales, procesos de organización comunitaria y proyectos productivos para mejorar los ingresos de las familias campesinas. Por otra parte, ha sido un gran acierto la participación de las comunidades en todo el proceso de gestión de los proyectos, dando a conocer el trabajo realizado ante los beneficiarios, y generando arraigo y sentido de pertenencia por los resultados obtenidos, los cuales han contribuido en la generación de bienestar social.



### No olvidar

El proceso asociativo debe ser cuidadoso en no participar en discusiones de tipo político y mucho menos de carácter ideológico. Por esta razón, el trabajo realizado ha contado con la participación y con el respaldo de las comunidades, por la implementación de una estrategia adecuada de comunicación que ha generado claridades respecto a que la función principal de la Asociación es ser el instrumento que genera condiciones para el diálogo entre los gobiernos municipales, departamental y nacional, en lo que corresponde a la financiación de proyectos de interés común.

Complejo histórico de San Francisco Ocaña - Colombia



El respaldo de los gobiernos locales, de las comunidades y de la institucionalidad ha sido comprendido por los actores armados, quienes han respetado la gestión realizada por los gobiernos locales a través de la Asociación, para avanzar de manera gradual en resolver las grandes desigualdades sociales de dicho territorio.



### Aprendizajes

Es importante destacar que el trabajo desarrollado ha sido socializado haciendo uso de diferentes estrategias, entre las cuales se destaca la vinculación de los medios de comunicación como un actor más del proceso, los cuales han ayudado a difundir cada uno de los logros y a visibilizar el territorio en sus aspectos positivos, destacando su importancia en la producción de alimentos, y su riqueza cultural y ambiental. De igual manera, el diálogo permanente con las comunidades, especialmente con las juntas de acción comunal y con las asociaciones de productores y de mujeres, ha sido el mecanismo adecuado que ha generado empoderamiento del proceso de asociatividad, blindando la iniciativa ante los actores armados, quienes lo han respetado sin que haya sido necesario interactuar con alguno de estos.



### | Ideas clave

# Las asociaciones son entidades con capacidades para convocar a los diferentes sectores, con el fin de construir consensos en la definición de los proyectos regionales estratégicos.

# La capacidad de articular actores que promueven el desarrollo de la región debe ser prioridad en los planes de trabajo intermunicipal.



Municipio de El Carmen - Colombia



**Pregunta  
clave**

**22. ¿Cómo puede la asociación contribuir a la construcción de paz territorial?**



**Estrategias**

Las grandes desigualdades sociales y el conflicto que por años ha persistido en los municipios que integran la Asociación han generado retos en los procesos de gestión, en los cuales el diálogo entre gobiernos locales ha sido uno de los principales instrumentos para lograr la construcción de consensos con las comunidades y con la institucionalidad. Este mecanismo ha logrado resolver problemáticas y promover el desarrollo en los municipios asociados.

Durante los últimos 16 años, Asomunicipios ha generado condiciones para el diálogo entre los gobiernos locales, con los gobiernos departamental y nacional, y con los programas de cooperación, para atender la demanda de servicios e inversión por parte de las comunidades, al igual que para la búsqueda de mecanismos que permitan atender las crisis humanitarias generadas por la confrontación entre grupos armados, poniendo en riesgo a las comunidades rurales. En esta tarea, ha sido de gran importancia el papel desarrollado por las iglesias y por las juntas de acción comunal.

Han sido varias las acciones desarrolladas: el acompañamiento a las comunidades rurales en su organización, a través de asociaciones de productores y de mujeres rurales, quienes trabajan en equipo en la defensa de sus intereses; y en la gestión de proyectos ante la institucionalidad y de programas de cooperación. Esta acción ha generado que 8.500 familias hagan parte de las diferentes organizaciones de productores de primer y segun-

do nivel; así como ha permitido, a través de documentos técnicos, de intervenciones en medios de comunicación, de eventos y de documentales, dar a conocer las problemáticas de las comunidades rurales y su importancia en la producción de alimentos, conservación de los ecosistemas y preservación de la cultura.

El trabajo realizado en la estructuración de proyectos con la participación de las comunidades, generó condiciones favorables para la financiación de los proyectos, una vez el Gobierno y los programas de cooperación internacional avanzaron en el desarrollo de acciones que tienen como fin la implementación del Acuerdo de Paz firmado entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP. Sin embargo, es importante precisar que los procesos de gestión ante las instituciones del Estado requieren de tiempo y de mucho seguimiento para lograr resultados positivos, en beneficio de las comunidades.



### | **No olvidar**

Las asociaciones de municipios deben acompañar y orientar a los gobiernos locales en la inclusión de medidas del Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) en los instrumentos de planificación territorial POT y PDM, y garantizar la participación ciudadana para la construcción de paz territorial.

La Asociación no solo acompaña a gobiernos locales, sino también a la sociedad civil en sus procesos de organización y de planificación, donde se priorice lo colectivo sobre los intereses particulares, promoviendo la inclusión de los grupos poblacionales más desfavorecidos.

| Municipio La Esperanza - Colombia





## Aprendizajes

El conocimiento de las dinámicas territoriales y el relacionamiento permanente con la institucionalidad del Estado y con los programas de cooperación ha permitido que el proceso de Asomunicipios logre mayor incidencia en los procesos de gestión que lidera en beneficio de las comunidades rurales, proceso que ha fortalecido con la firma del Acuerdo de Paz, brindando orientaciones técnicas a la institucionalidad encargada de la implementación del Acuerdo.

Los beneficiarios del proceso de gestión reconocen que esta es una población a la que hoy en día no solo no le interesa irse a la guerra, sino que aquellos que volvieron de esta han encontrado otras formas que les permiten mejorar sus condiciones de vida y han cambiado la forma de ver, de percibir y de relacionarse con sus vecinos. Se ha avanzado en la construcción de una mirada a lo colectivo y en la reparación del tejido social. Entonces, es necesario pensar la paz desde la participación y la construcción conjunta del bienestar de las comunidades rurales.



## Ideas clave

# La complejidad del conflicto armado demuestra que la paz se construye a partir de procesos de organización de las comunidades, y de la articulación entre niveles de gobierno.

# Las asociaciones deben contribuir para lograr la participación de los demás actores en la construcción de las rutas de desarrollo de los territorios, basados en la integralidad, coordinación, articulación, pertinencia y visión regional.

# Las asociaciones deben apoyar y orientar los gobiernos departamentales y nacional, sobre las inversiones y servicios que deben proveer para el desarrollo que requieren las subregiones en Colombia, como mecanismo adecuado para avanzar en la construcción de la paz.



Municipio de Villa Caro - Colombia

X.

## Evaluar la gestión de la asociación

La cooperación intermunicipal debe ser reforzada por un sistema de calidad, que permita la autoevaluación y la incorporación del aprendizaje obtenido durante todo el proceso.



**Pregunta clave**

23. ¿Cómo implementar un sistema de autoevaluación y qué aprendizajes permitieron tomar decisiones respecto a los servicios que debe prestar la Asociación a sus miembros?



**Estrategias**

La retroalimentación permanente de la dirección ejecutiva y del equipo técnico de la Asociación, además de la junta administradora y asamblea general de esta, de los equipos de



gobierno, los concejos municipales, la institucionalidad pública y privada, y la sociedad civil organizada, le han permitido a la Asociación construir y ajustar, en un ejercicio práctico de “aprender-haciendo”, la agenda de trabajo en la cual se ha enfocado el proceso de gestión, teniendo siempre el propósito de buscar soluciones de manera colectiva a las problemáticas comunes de los municipios asociados, las cuales son visibilizadas de manera oportuna a las instituciones del Gobierno Nacional que tienen la competencia en la prestación de dichos servicios o, en su defecto, en la financiación de los proyectos que contribuyen a resolver las problemáticas estructurales identificadas.

La asociatividad municipal debe ser dinámica, es por ello por lo que Asomunicipios, a partir de su experiencia, ha considerado pertinente reformar sus estatutos, incorporando funciones de planificación y de construcción de paz territorial. Los esquemas asociativos deben acompañar los procesos de planificación territorial, con el fin de lograr que el desarrollo de los municipios asociados se construya teniendo en cuenta una visión regional que supere los límites territoriales; desde luego, respetando la autonomía municipal.



### No olvidar

El cambio en los períodos de gobierno puede ser un riesgo que afecta las dinámicas de gestión, de allí la importancia de lograr que la asociatividad sea un proceso que involucra a todos los actores del territorio y no solo una organización gremial de alcaldes.



### Aprendizajes

El mecanismo más apropiado para el seguimiento y para la evaluación de la labor de la Asociación está asociado a la visibilización de los resultados que genere, en los cuales la confianza entre miembros es uno de los factores importantes que incide en la continuidad o no del proceso.

La confianza, la credibilidad y el posicionamiento entre actores y miembros de la Asociación se logran como producto de la eficiencia y eficacia en el desempeño del rol como coordinador y articulador, que le permite incidir en lograr acuerdos entre los tres niveles de gobierno, para atender de manera pertinente solicitudes de inversión que han sido construidas con alta participación de las comunidades. Quizá, este es el mecanismo más apropiado para que el proceso logre su estabilidad en el tiempo, siendo un reto, dado que la asociatividad municipal en Colombia es de carácter voluntaria.



| **Ideas clave**

# La Asociación de municipios debe ser un espacio de análisis permanente del contexto, para reorientar los servicios que brinda a sus miembros e implementar acciones para la generación de capacidades de gestión, que son necesarias para la sostenibilidad del proceso asociativo.

| Municipio de Bucarasica - Colombia







# Recomendaciones estratégicas

para la asociatividad municipal