

LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS EN COLOMBIA:

El marco normativo frente a la realidad institucional

MÓNICA AYALA*

No es una simple coincidencia que al ingresar a la red internet y consultar el término asociatividad, cada uno de los apartes que allí aparecen tienen que ver con estrategias para la competitividad, casi siempre desde el sector privado, en lo relacionado con tomar decisiones para poder sobrevivir y competir ante lo que se ha denominado “las nuevas reglas del mundo globalizado”. Desde esta perspectiva, las personas y sus empresas conforman grandes conglomerados que les permiten igualarse con otros en diferentes países y así obtener rentabilidad.

A nivel de lo público, en donde los ciudadanos han decidido ceder parte de su poder a lo que se ha denominado “el Estado democrático”, la situación no es diferente. En la actualidad, los municipios colombianos se han visto abocados a establecer diferencias para ingresar al mundo competitivo, puesto que, ante los efectos estructurales de la apertura económica, social, cultural y política, deben garanti-

zar la calidad de vida a sus habitantes a través de figuras que faciliten la promoción del desarrollo local. Una de ellas, y a la que más se han aproximado los municipios en nuestro país, es la “asociatividad”.

Se apela a este tipo de estrategias porque legalmente los municipios en Colombia se han tratado de forma idéntica en cuanto a las funciones que han de cumplir en sectores como salud, educación, vivienda, trabajo, infraestructura vial, entre otros no menos importantes. A esto se suma la falta de capacidad económica de sus habitantes para asumir sus obligaciones tributarias, una de las principales fuentes de financiación municipal; la desconfianza que el ciudadano del común arguye cuando a la administración pública se refiere y las insistentes condiciones de violencia presentes en gran parte del territorio nacional. Frente a esta situación, nuestro Estado ha dado origen una legislación un tanto dispersa, pero que ha sido calificada como ventajosa por la comuni-

* Administradora Pública de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Exdirectora del departamento de Desarrollo, Gestión y Modernización Municipal de la Federación Colombiana de Municipios. Consultora de la Federación Colombiana de Municipios.

dad internacional, en cuanto promueve la iniciativa y conformación de asociaciones municipales como medio para dar respuesta a las particularidades regionales y conducir verdaderos procesos de desarrollo territorial.

1. LAS ASOCIACIONES DE GOBIERNOS LOCALES. LA PERSPECTIVA POLÍTICA NACIONAL E INTERNACIONAL

Al hablar de asociaciones de municipios son varias las connotaciones que se pueden obtener. Una de estas connotaciones es la de asociaciones de gobiernos locales o AGL, cuyo contexto y campo de actuación están determinados por su acción política en torno a la defensa de los municipios de un país. Teniendo en cuenta la perspectiva global, este tipo de organizaciones ha logrado consolidarse como pares internacionales y representantes válidos ante diversos escenarios de discusión política y técnica del desarrollo municipal.

En la actualidad, se encuentran en pleno desarrollo 20 AGL en 12 países latinoamericanos¹. En el caso colombiano, la Asociación Nacional de Gobiernos Locales reconocida tanto por el Estado como por otros países, es la Federación Colombiana de Municipios (FCM), que desde hace 16 años actúa como represen-

tante de los intereses municipales, distritales y de asociaciones de municipios de Colombia. Las asociaciones de municipios en nuestro país han surgido en torno a varias necesidades identificadas por los gobernantes locales, y en general, por sus comunidades, convirtiéndolas en algo más que simples proveedoras de servicios.

2. MARCO NORMATIVO DE LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS EN COLOMBIA

Para el caso colombiano, nuestras asociaciones de municipios han tenido orígenes tan diversos como diversa es nuestra cultura y geografía, por lo que se hizo necesario crear un marco normativo común que les permitiera desenvolverse. En 1976, a través del Decreto 1390, el gobierno nacional definió las asociaciones de municipios como “...*entidades administrativas descentralizadas de derecho público del orden intermunicipal, con personería jurídica y patrimonio propios e independientes de los municipios que las integran, se rigen por sus propios estatutos y gozan ...de los mismos derechos ...acordados por la ley a los municipios*”. Por su parte, la Ley 136/94 se refiere a ellas como “... *entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que las conforman; se rigen por sus propios estatutos y gozarán para el desarrollo de*

¹ Ver Documento de la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales – FLACMA, 2005. *El asociativismo municipal en América Latina*, Quito.

su objetivo, de los mismos derechos, privilegios, excepciones y prerrogativas otorgadas por la ley a los municipios. Los actos de las asociaciones son revisables y anulables por la jurisdicción contencioso-administrativa”.

Las variaciones de estas dos únicas definiciones legales de lo que debe entenderse por una asociación de municipios son pocas y bastante sutiles. En el decreto 1390 se describen como *entidades descentralizadas de derecho público y del orden intermunicipal*, mientras que la Ley 136 de 1994 las considera simplemente como *entidades administrativas de derecho público*. Esta primera diferencia corrige el hecho de que no se trata de entes descentralizados, en tanto que, si bien su creación es concertada por los municipios que así lo han decidido y ellos “ceden” el cumplimiento de algunas de sus competencias, esa cesión no significa que la responsabilidad residirá definitivamente en la asociación, esta última suscribe un contrato con el municipio, pero él sigue siendo el directo responsable de la provisión del servicio, quien busca una figura concertada de desarrollo, creada con otros municipios, para cumplir con este fin en condiciones más ventajosas para todos sus miembros.

El decreto 1390 definía a las asociaciones como *entidades del orden intermunicipal*, sin embargo, nuestra legislación no reconoce dicho orden como un nivel de tipo territorial, pues los existentes son el nivel nacional, departamental y municipal. Esta situación se corrige en la Ley 136 al denominarlas más bien como *entes*

administrativos, compuestos por varios entes territoriales llamados municipios.

Al contrario del Régimen Municipal vigente, el Decreto 1390 establece finalidades específicas a las asociaciones, en las que su objeto será un(os) determinado(s) servicio(s) y la realización de actividades de planeación, financiación y ejecución de obras, entre otros. Quedan facultadas para planear integralmente la región que comprenda sus municipios, obligar a estos últimos a cooperar por el desarrollo de programas y obras de interés regional, siempre sujetos al plan integral de desarrollo de la región. Pueden prever reglamentos o procedimientos que aseguren la intervención de los beneficiarios, similares a los que rigen para la contribución de valorización e incluso establecer intereses de mora, entre otras facultades. En definitiva, mediante el Decreto 1390, se entienden como otro ente territorial que puede obligar a sus socios mediante un plan denominado *integral de desarrollo regional*. En este aspecto la Ley 136 únicamente las equipara a los municipios en su definición, pero no especifica facultades ni condiciones claras para ellas.

Dentro de este marco legal, es posible que brinden servicios desde la administración de servicios de salud, vivienda, transporte, construcción y mantenimiento de infraestructura vial hasta la prestación del servicio de bomberos (Ley 322 de 1996). Estas actividades se han llevado a cabo normalmente a través de procesos de contratación de servicios entre los mu-

nicipios y las asociaciones. Pero falta analizar un aspecto importante. En general el estado colombiano y en particular los municipios comenzaron a experimentar decrecimientos en sus presupuestos, y por lo tanto, en su capacidad operativa. Varias fueron las razones que condujeron a esta situación: los factores de violencia generalizada en nuestras regiones, el fenómeno acrecentado de la corrupción y la coincidencia con procesos de apertura económica como respuesta a la globalización ante procesos regionales apenas en crecimiento, entre otros.

2.1. Ante los problemas fiscales municipales una luz en el camino: las asociaciones de municipios

En el año 2000 se expidió la Ley 617, mediante la cual “se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”. Allí se establecen límites en los gastos de los entes territoriales y varias posibilidades para disminuirlos, entre ellas, la figura de las asociaciones de municipios. De esta forma, es posible recurrir a las asociaciones para realizar actividades relacionadas con la prestación de servicios e incluso actividades de carácter administrativo, bajo el supuesto de que los gastos para la entidad territorial disminu-

yan y se incremente la calidad del servicio. Esta estrategia debe incluirse en los planes de desempeño que circunscriban los entes territoriales en caso de superar los límites impuestos por la ley.

Bajo este marco normativo, la asociación de municipios significa un costo menor, mayor calidad en el servicio y mayores posibilidades de sostenibilidad de la estrategia. Para garantizar este procedimiento, las asociaciones contratan directamente con los municipios los servicios que estuvieren en capacidad de brindar, siempre teniendo en cuenta los principios de economía, calidad y sostenibilidad. De esta forma, se despliega todo un portafolio de servicios a sus asociados que comprende acciones de asesoría jurídica; asesoría y asistencia administrativa; capacitación de funcionarios y desarrollo institucional de los municipios asociados; estudios de preinversión, ejecución e interventoría de proyectos (viales, agrícolas, ordenamiento territorial, entre otros); planeación sub-regional; gestión y ejecución de proyectos en áreas ambientales y de desarrollo social; prestación o apoyo en la prestación de servicios públicos, entre otros.

Lo que en realidad resulta interesante es que, además de los servicios aquí enumerados, las asociaciones empiezan a apersonarse de procesos completos de reconciliación, rehabilitación social y desarrollo regional; entran a intervenir como entidades neutrales que buscan optimizar la calidad de vida de los ciudadanos afectados por circunstancias de violencia so-

cial, económica, política y cultural; llegando a ser el punto de atención de los organismos internacionales, pues se constituyen en entidades ideales para trabajar áreas de difícil trayectoria por sus condiciones de violencia armada, cultivos ilícitos, entre otros.

2.2. La coyuntura hacia un Estado democrático

El 7 de agosto de 2002 se posesionó como Presidente de la República el señor Álvaro Uribe Vélez, elegido por su propuesta de manifiesto democrático resumida en 100 puntos. El señor Presidente toca específicamente el tema de las asociaciones entre entes territoriales en cuatro puntos del documento, pero lo que en realidad crea tensiones entre la nación y las asociaciones viene dado por la iniciativa del gobierno plasmada en el Decreto 2170 de 2000.

a. La piedra en el zapato: el Decreto 2170 de 2000

El gobierno colombiano, en aras de combatir la corrupción, legisló no precisamente sobre las funciones que las Asociaciones de Municipios abordarían, sino que las trata de la misma forma que cualquier contratista, ignorando su origen de pacto entre asociados para provisión de servicios. El marco normativo sobre la contratación del que hace referencia el Decreto 2170 de 2002, incluye a las asociaciones de municipios dentro de las en-

tidades contratistas sin ningún tipo de distinguos.

Surgió aquí la primera piedra en el zapato, ya que, según lo argumentaban varios directores ejecutivos de estas entidades, la razón de ser de las asociaciones de municipios se había establecido de forma directa en la provisión de servicios pactados por los municipios que las constituían. Bajo el nuevo régimen, tendrían que presentarse a procesos de selección que dieran como resultado que ellas u otros agentes estarían en condiciones de proveer dichos servicios. Si bien se pretenden generar procesos transparentes de contratación y competencia en igualdad de condiciones, las asociaciones de municipios han entrado a competir con cooperativas y particulares para la provisión de servicios, contrariando el mismo objetivo de su creación y recibiendo un tratamiento ajeno de los municipios que las constituyen.

En relación con este tema, un estudio de consultoría de la Federación Colombiana de Municipios dice: “Aunque no es claro que tal normatividad les sea aplicable a las asociaciones de municipios por estar éstas claramente diferenciadas en el texto de la Ley 80 de 1993 de las asociaciones creadas por las entidades territoriales que menciona el parágrafo del art. 2º, subsiste aún esta interpretación y cada vez se generaliza más su aplicación, con lo cual las asociaciones están enfrentadas a competir aún más con las cooperativas o los particulares y las que no presentan fortalezas administrativas y fi-

nancieras tenderán a desaparecer. Esta situación no se ha podido remediar con los esfuerzos y las gestiones adelantadas por la Federación Colombiana de Municipios ante el Ministerio del Interior, quien se ha pronunciado a favor de la interpretación restrictiva”.

Por esta razón, las asociaciones de municipios se encuentran negociando con el gobierno y el Congreso a través de la Federación Colombiana de Municipios, para que no se desconozcan las garantías que dichas entidades brindan y por las cuales fueron creadas.

b. Los puntos de la propuesta del presidente Uribe

“10. El municipio es al ciudadano lo que la familia es al ser humano. El municipio es el primer encuentro del ciudadano con el Estado. Defenderemos los municipios, pero se tendrán que ayudar con austeridad y buena administración. Municipios vecinos, que en lugar de tener cada uno su respectiva unidad de asistencia agrícola se puedan agrupar y disponer de una sola a través de un convenio con empresas solidarias de profesionales y tecnólogos. Debe haber personerías comunes para grupos de pequeños municipios o ser sustituidas por la Procuraduría Nacional. Explorar todas las posibilidades de asociación”.

En cuanto a este punto, mediante el decreto 2980 de 2004, “por el cual se re-

glamenta parcialmente la Ley 607 de 2000, en lo relativo a la Asociación de Municipios para la prestación del servicio público obligatorio de asistencia técnica directa rural, mediante la creación de Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial (CPGA) y se dictan otras disposiciones”, se abre una puerta ante la definición de funciones específicas que pueden asumir estas entidades, ésta vez relacionada con la unión para la prestación del servicio que brindan las Unidades Municipales de Apoyo Técnico Agropecuario (UMATA). Igualmente, se logra la coordinación del nivel local y departamental mediante su representación en la Junta Directiva del CPGA, es decir, las asociaciones se habilitan en un servicio regional, y además, se prestan como coordinadoras en la planeación y ejecución de estos niveles territoriales. Una buena experiencia de los CPGA se ha desarrollado en Norte de Santander por parte de la Provincia de Ocaña, donde participan no sólo los alcaldes y la Gobernación, sino también los productores que han construido las cadenas y estrategias de negocios en conjunto con sus dirigentes.

c. La última propuesta de ordenamiento territorial: ¿Hay opciones reales?

El punto 15 de la propuesta del presidente Álvaro Uribe es un compromiso más que político, histórico. Desde la Constitución Política de 1991, todos los exper-

² Pulido, Luz Margoth, 2003. *Informe final de consultoría para el fortalecimiento normativo de las asociaciones de municipios en Colombia*, Federación Colombiana de Municipios, Bogotá.

tos en lo territorial han debatido cómo reconocer la verdadera diversidad de nuestro territorio, nuestra población y nuestras dinámicas regionales. Al respecto, la propuesta subraya: “15. Integramos una comisión que recomiende la opción departamental y regional más conveniente para profundizar la descentralización. La reforma se hará”.

Por parte del gobierno nacional, en cabeza de sus ministros del Interior y de Justicia, y de Hacienda y Crédito Público, se presentó el proyecto de Acto Legislativo 03 el 20 de julio de 2003, que incluye un capítulo denominado “orden territorial, regiones y provincias”, en el que se propone la creación de provincias a partir de municipios que se decidan por esta figura, sin dejar claro el papel de las entidades locales que decidan conformarla ni sus funciones. Esta propuesta ha llevado a un amplio debate acerca de la cesión del poder municipal para conformar uno provincial.

Asimismo, se refiere a las asociaciones como alianzas estratégicas en términos económicos y competitivos, sin aportar mucho acerca de su naturaleza y sus funciones, y reconoce las alianzas con el sector privado, siempre y cuando sigan siendo cubiertas por el derecho público. De igual forma, establece que la nación puede contratar con estas entidades partes de su plan de desarrollo o delegar funciones administrativas en ellas, lo que tampoco resulta innovador, pero lleva a tocar el tema de la “certificación de las asociaciones en la pres-

tación de servicios” (punto expuesto anteriormente), y anuncia incentivos para aquellas entidades territoriales que decidan asociarse al momento de recibir recursos del nivel nacional.

Es claro que una iniciativa como ésta, que no contempla la realidad municipal y la necesidad de examinar nuevos mecanismos de categorización municipal para ajustar las funciones locales a las necesidades de sus comunidades, lleva a que el municipio, definido por el presidente Uribe como aquel que “...es al ciudadano lo que la familia es al ser humano. ...el primer encuentro del ciudadano con el Estado. ...defenderemos los municipios, pero se tendrán que ayudar con austeridad y buena administración”, se venga abajo, pues, no se trata de un tema único de austeridad, sino de fijación de funciones directas a los municipios y sus asociaciones, como entidades ya existentes y en plena acción, según sus características y capacidades de generación de condiciones de calidad y de vida óptima para sus habitantes.

Hasta el momento, esta propuesta se encuentra pendiente para tercer debate por parte del Senado de la República, según el informe de gestión 2003-2004 de ésta institución legislativa. Pero en definitiva, el texto del proyecto no alcanza a tener en cuenta una realidad que no puede desconocerse, y que se ha ido validando y sistematizando a lo largo de la publicación de varios documentos, como por ejemplo, lo afirmado por Luis I. Sandoval al referirse al informe de PNUD, *El conflicto: callejón con salida*, y

más específicamente, al papel de las asociaciones de municipios y otras entidades de carácter asociativo “...se diría que las regiones en distintas instancias y niveles se mueven en forma cada día más notoria en una lógica distinta, si no contraria, a la del Estado Central, ganando autonomía y abriendo posibilidades inéditas e imaginativas para proteger la vida, manejar el conflicto, obtener gobernabilidad y promover el desarrollo humano, creando así, todavía a nivel de proyectos piloto pero con real capacidad de efecto demostrativo, condiciones económicas, sociales, culturales y políticas favorables a la paz”³.

3. ALGUNAS EXPERIENCIAS QUE VALE LA PENA RESALTAR

“Cualquier poder, si no se basa en la unión, es débil”.

Jean de la Fontaine

Más que simples proveedoras de servicios

En un primer vistazo, las asociaciones se dedicarían a prestar aquellos servicios de carácter público que los municipios que las conforman pacten contratar con ellas, pero su actividad real no está dada únicamente en torno a esta función. Existen en Colombia varias experiencias afortunadas e infortunadas de asociatividad, creadas no sólo con el propósito de pro-

veer servicios públicos, sino que han llegado a convertirse en escenarios en los que los ciudadanos y sus municipios se congregan para superar coyunturas difíciles, más que las meramente económicas.

Recientemente, la Federación Colombiana de Municipios realizó un trabajo dirigido a la optimización de los servicios prestados por las asociaciones de entes territoriales, reconociéndolas no como simples proveedoras de servicios, sino como el reflejo de la ansiedad de sus municipios por superar problemáticas comunes.

Hacia la pacificación

Dentro de las experiencias exitosas por mostrar y dignas de repetir, se encuentran aquellas como la Asociación de Municipios del Alto Ariari, cuyo origen no fue precisamente el de proveer servicios públicos, sino el de garantizar el proceso de paz regional entre las poblaciones que conforman el río Ariari. Este proceso se concluye con la conformación de la Asociación para mantener las condiciones de paz y garantizar las condiciones necesarias para mejorar la calidad de vida de sus habitantes, de allí que se han desarrollado experiencias de educación comunitaria para la paz, la conformación de granjas colectivas entre los municipios antes enfrentados y, por lo tanto, su proyección económica y social hacia otras actividades. Esta experiencia se hizo merecedora del Premio Nacio-

³ Sandoval M., Luis I., 2004. *Los planes de desarrollo y el fortalecimiento de las capacidades locales y regionales para la paz*, Instituto María Cano ISMAC, Unidad de Paz y Democracia UPD: Bogotá.

nal de Paz en 1992 y del apoyo de varias entidades de cooperación internacional.

Igualmente, se debe desatacar el caso de la Asociación Suprdepartamental de Municipios del Alto Patía, conformada por municipios de los departamentos de Cauca y Nariño en estado de extrema pobreza y que, mediante la cooperación internacional, ha logrado construir un portafolio de servicios hacia la creación de condiciones productivas y sociales ventajosas para la población. De este caso no he podido olvidar la imagen que en algún diciembre pasaron por todos los noticieros, en ella mostraron a los indígenas de la zona con la firme intención de vender a sus hijos porque simplemente no tenían como sostenerlos. En la actualidad, son ellos los que se encuentran desarrollando empresas productoras y en vía de exportación de uno de los manís más exquisitos que pueden darse en Latinoamérica. Se trata de condiciones de vida y no de principios de competitividad.

Asimismo, hemos conocido la experiencia del Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, que congregó a todos los municipios de la zona en torno a su pacificación y reactivación económica y social. Este programa ha sido tan exitoso que ya se encuentra en ejecución la segunda fase de lo que se llamó Laboratorio de Paz I, y que precisamente estará en manos de varias asociaciones de municipios en Norte de Santander, el Oriente antioqueño y el Alto Patía. La función de dichas asociaciones sería ejecutar proyectos que los municipios presenten conjun-

tamente y que procuren por la superación de la violencia y el logro de una verdadera calidad de vida de sus habitantes.

Por último, la Asociación de Municipios de la Línea se ha conformado a partir de iniciativas conjuntas entre los municipios que pertenecen a “la línea” de interconexión eléctrica de la Empresa de Energía de Bogotá. Este caso se muestra aún más innovador, pues se trata de unos municipios cuyo común denominador es geográfico y también un servicio público prestado a través de una empresa. De esta forma encontramos claras evidencias de que los procesos territoriales necesitan no sólo de sus municipios y departamentos, sino de las dinámicas económicas representadas en empresas públicas y privadas que consideran tener una obligación con las comunidades en las cuáles se han establecido, lo que se denominaría “responsabilidad social”.

CONCLUSIONES

Como se puede ver, las asociaciones de municipios han sido un tanto subvaloradas por el estado colombiano, pues aunque se han reconocido como figuras óptimas para la provisión de servicios a varios municipios que así lo decidan, no se ha dimensionado su verdadero poder como dinamizadoras del desarrollo regional, e incluso, como contrapartes políticas ante diversos problemas de su territorio y de los habitantes que en él habitan. Si bien se consideran como entes adminis-

trativos, también es necesario reconocer que en varias ocasiones se configuran como cuerpos representativos del querer regional.

Según parece, estas asociaciones son el principio y la evidencia de la regionalización y del reconocimiento, desde los niveles locales, de la verdadera diversidad territorial de nuestro país. Es decir, a partir de las asociaciones es posible tratar a cada territorio en su particularidad y en su verdadera capacidad de desempeñar funciones que le han sido encomendadas desde la Constitución Política de 1991.

BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA

- Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales – FLACMA, 2005. *El asociativismo municipal en América Latina*, Quito.
- Lenchner, Norbert, 2004. “La problemática invocación de la sociedad civil”, en: *Revista Foro*, Bogotá.
- Pérez, William, 2004. *Ordenamiento territorial y poder*, editado por Ana María Cavalerie para la Biblioteca Virtual Proyecto FODEPAL, Bogotá.
- Pulido, Luz Margoth, 2003. *Informe final de consultoría para el fortalecimiento normativo de las asociaciones de municipios en Colombia*, Federación Colombiana de Municipios, Bogotá.
- Restrepo, Darío I., 2004. “De la descentralización a la regionalización: nuevo escenario de la guerra y oportunidad para la paz”, en: *Revis-*

ta Economía, Sociedad y Territorio, Vol. 4, No. 15, Bogotá.

- Sandoval M., Luis I., 2004. *Los planes de desarrollo y el fortalecimiento de las capacidades locales y regionales para la paz*, Instituto María Cano ISMAC, Unidad de Paz y Democracia UPD, Bogotá.
- Scharpf, Fritz W., 1993. “Coordination in Hierarchies and Networks”, en: Schapf, Fritz W. (Ed.), 1993. *Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*, Frankfurt am Main: Campus Verlag, Westview Press, Colorado.
- Uribe Vélez, Álvaro, 2002. *Manifiesto democrático. Programa de gobierno*, Presidencia de la República, Bogotá.

Sitios WEB recomendados:

- Relacionados con el Laboratorio de Paz II en Colombia: http://labpazsur.unicauca.edu.co/ubicacion_cobertura.htm
- Relacionados con conceptos básicos: www.gobant.gov.co/organismos/sparticipacion/docu16.htm
www.pnud.org.co