

Las asociaciones municipales en el Magdalena Medio y su incidencia en el desarrollo territorial.

Una mirada desde el Distrito Especial, Portuario, Industrial, Turístico y Biodiverso de
Barrancabermeja

Luis Felipe Alvarez Arias

Trabajo de grado para optar al título de Magister en Gestión y Políticas Públicas

Director:

Ariel Gómez Mantilla

Magister en Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente

Universidad Industrial de Santander

Facultad de Ciencias Humanas

Escuela de Economía y Administración

Maestría en Gestión y Políticas Públicas

Bucaramanga

2025

Dedicatoria

Con especial entusiasmo dedico estas líneas a quienes me han acompañado en esta labor tan grandiosa como lo es mi etapa de Maestría, con el fin de poder alcanzar un mayor logro profesional en mi vida en general; por lo que a lo largo de estos meses han optado por motivarme y acompañarme en todas las adversidades que día a día se han presentado en mi proceso de formación, logrando de esta manera este reto que les presento con el mayor de mis orgullos.

Estas líneas son tuyas, para su orgullo y deleite total de mis pensamientos y esfuerzo para poder enaltecer a quienes confiaron en mí plenamente para mi crecimiento personal y profesional.

Por supuesto y no menos importante, este trabajo es un homenaje póstumo dedicado a la mujer que me ha inspirado siempre a seguir adelante, a formarme académicamente pero también como persona, a ser más empático con el entorno sociopolítico, ambiental y cultural. Estas líneas van dedicadas a mi madre, la educadora más relevante que tuvo mi familia, la ciudad y el país. A ella muchas gracias por seguir inspirando el curso de mis actuaciones personales, públicas y sociales.

Asimismo, dedico de manera especial este trabajo a la tierra que me vio nacer, a mis ancestros, a mi río y a mis atardeceres; a mi calurosa, a mi morena y a mi conflictiva Barrancabermeja; a mi región, a mis aires ribereños y a mi soleado Magdalena Medio; en fin, dedico estas líneas a una región que lo tiene todo para aportarle paz, turismo, calidez humana e infinidad de riquezas a este país.

Luis Felipe Álvarez Arias

Agradecimiento

De manera especial quiero dedicar este agradecimiento especial a la UIS, la mejor universidad del oriente colombiano que ha hecho un esfuerzo mayúsculo por formar seres humanos cualificados en Colombia, y que tuve el honor de estar en sus aulas reflexionando y adquiriendo las competencias necesarias para asumir con ímpetu los retos más importantes en la construcción de lo público. Asimismo, agradezco a mis profesores y profesoras de maestría quienes aportaron todo su potencial profesional y humano para poder obtener este trabajo de aplicación.

Tabla de Contenido

	Pág.
Introducción	10
1. Planteamiento del problema.....	15
1.1 Justificación	19
1.2 Objetivos.....	23
1.2.1 Objetivo general.....	23
1.2.2 Objetivos específicos	23
2. Marco Referencial.....	24
2.1 Antecedentes	24
2.1.1 Antecedentes internacionales	24
2.1.2 Antecedentes nacionales	28
2.1.3 Antecedentes regionales.....	32
2.2 Marco teórico	36
2.2.1 Desarrollo territorial y gobernanza local	36
2.2.2 Descentralización en Colombia	38
2.2.3 Cooperación intermunicipal y asociaciones municipales	38
2.2.4 Desarrollo sostenible y gestión ambiental en el Magdalena Medio	39
2.2.5 Políticas públicas territoriales en Colombia	40
2.3 Marco legal y jurídico.....	41
2.3.1 Constitución Política de Colombia de 1991.....	42
2.3.2 La Ley de áreas protegidas y la gestión ambiental	43

2.3.3 Ley 152 de 1994: planificación del desarrollo territorial.....	43
2.3.4 Ley 136 de 1994: Asociaciones de Municipios	44
2.3.5 Ley 388 de 1997: ordenamiento territorial	45
2.3.6 Ley 1454 de 2011: Ley orgánica de ordenamiento territorial.....	46
2.3.7 Ley 2294 de 2023: Plan Nacional de Desarrollo	46
2.3.8 Decreto 1390 de 1976	47
2.3.9 Decreto 1033 de 2021	48
3. Metodología	49
3.1 Diseño de la investigación	49
3.2 Selección de fuentes y documentos	50
3.3 Análisis de documentos.....	51
3.4 Instrumentos de recolección de información	53
3.5 Validación de la información	54
4. Resultados.....	54
4.1 Impacto de las asociaciones municipales en la cooperación intermunicipal	55
4.2 Evaluación de la eficiencia en la implementación de proyectos intermunicipales	56
4.3 Desafíos y barreras para la cooperación intermunicipal en el Magdalena Medio	57
4.4 Impacto de las normativas y políticas públicas en las asociaciones municipales.....	58
4.5 Análisis del rol de las asociaciones municipales dentro del proceso de desarrollo territorial desde el distrito especial de Barrancabermeja	60
4.5.1 Caracterizar las asociaciones municipales vinculadas con el distrito especial de Barrancabermeja a través de un mapeo	61
4.5.1.1 Identificación de las asociaciones municipales.....	61

4.5.1.2 Cuantificación y ubicación geográfica de los municipios incluidos.....	62
4.5.1.3 Actividad y ficha tributaria de las asociaciones municipales.....	63
4.5.2 Grados de interacción y vinculación de las asociaciones municipales con el distrito especial de Barrancabermeja	63
4.5.2.1 Mapas de sinergia entre las asociaciones municipales y el distrito especial de Barrancabermeja.	64
4.5.2.2 Ventajas potenciales de las asociaciones municipales.	64
4.3 Aportes de las asociaciones municipales al desarrollo territorial desde el distrito especial de Barrancabermeja	66
4.3.1 Aportes de las asociaciones municipales al desarrollo territorial desde el distrito especial de Barrancabermeja	66
4.3.2 Identificación de factores de éxito y fracaso.....	68
5. Conclusiones.....	72
Referencias bibliográficas.....	77

Lista de Tablas

	Pág.
Tabla 1. Áreas de impacto de las asociaciones municipales	55
Tabla 2. Evaluación eficiencia por áreas.....	57
Tabla 3. Desafíos y barreras.....	58
Tabla 4. Impacto normativo.	59
Tabla 5. Asociaciones vinculadas con Barrancabermeja.	62
Tabla 6. Sinergia establecida por períodos administrativos.....	64

Resumen

Título: Las asociaciones municipales en el Magdalena Medio y su incidencia en el desarrollo territorial. Una mirada desde el Distrito Especial, Portuario, Industrial, Turístico y Biodiverso de Barrancabermeja*

Autor: Luis Felipe Alvarez Arias**

Palabras clave: Desarrollo territorial, Asociación de municipios, Cooperación.

Descripción

El Magdalena Medio en Colombia es un territorio que ha experimentado modelos de organización territorial alrededor de diferentes figuras de derecho público, y de manera reciente, con la descentralización promovida por la Constitución Política de 1991 y el desarrollo normativo posterior que ha sido influenciado por las organizaciones sociales y económicas hacia el desarrollo territorial. Esta investigación tiene el propósito particular de analizar el rol de las asociaciones de municipios en el Magdalena Medio en el proceso del desarrollo territorial desde una perspectiva estratégica desde el Distrito de Barrancabermeja. Este último por su estatus de distrito especial, alberga el mayor centro petroquímico del país y consolida la prestación de servicios en el nodo regional, además de ser actor clave en el liderazgo de los desafíos que enfrenta la región en la gestión del desarrollo territorial.

A nivel metodológico esta investigación tiene un enfoque cualitativo a través de un análisis documental orientado a brindar insumos que se dirijan a comprender el papel de las asociaciones municipales en el desarrollo territorial del Magdalena Medio. De esta manera se halló por ejemplo que se ha intervenido la gestión ambiental, el bienestar socioeconómico y la adecuación de infraestructura en la región enfrentando desafíos y aciertos en la cooperación y la gobernanza, las cuales recomiendan entre otras vincular la participación de los actores territoriales, fortalecer las capacidades institucionales y la transparencia pública.

* Trabajo de grado

** Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Economía y Administración. Maestría en Gestión y Políticas Públicas. Director: Ariel Gómez Mantilla. Magister en Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente

Abstract

Title: Municipal Associations in the Magdalena Medio and their Impact on Territorial Development: A Perspective from the Special, Port, Industrial, Touristic, and Biodiverse District of Barrancabermeja*

Author: Luis Felipe Álvarez Arias**

Keywords: Territorial Development, Municipal Association, Cooperation

Description

The Magdalena Medio region in Colombia has undergone various models of territorial organization under different public law frameworks. In recent decades, the decentralization process initiated by the 1991 Political Constitution and subsequent regulatory developments—shaped by social and economic organizations—has influenced the region’s approach to territorial development. This study aims to analyze the strategic role of municipal associations in the territorial development of Magdalena Medio, with a particular focus on the District of Barrancabermeja. As a special district, Barrancabermeja hosts the country’s largest petrochemical center and serves as a regional service hub, positioning it as a key actor in addressing the region’s development challenges.

Methodologically, the research adopts a qualitative approach through document analysis, seeking to provide insights into the contributions of municipal associations to regional development. The findings highlight interventions in environmental management, socioeconomic well-being, and infrastructure improvement, while also identifying challenges and achievements in inter-municipal cooperation and governance. The study underscores the importance of strengthening institutional capacities, enhancing public transparency, and fostering the participation of territorial stakeholders.

* Trabajo de grado

** Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Economía y Administración. Maestría en Gestión y Políticas Públicas. Director: Ariel Gómez Mantilla. Magister en Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente

Introducción

El Magdalena Medio es una región en Colombia concebida por actores regionales, instituciones públicas y diferentes sectores sociales que reactivan su trabajo de acuerdo con los intereses que crean en ella y concretamente el Magdalena Medio responde al universo organizativo de expresión social que se desarrolló en la región. Se ubica al noreste de Colombia, en la cuenca media del río Magdalena, el cual alberga una gran cantidad de pantanos, humedales y ecosistemas estrechamente ligados a la tierra; asimismo, cuenta con una amplia gama de recursos naturales que históricamente han inspirado los diversos intereses de los grupos de interés en Colombia.

Según la Comisión de la Verdad (2024), la expresión histórica del pueblo del Magdalena Medio surgió a raíz de los conflictos armados internos del país, convirtiendo a la región en uno de los territorios más activamente involucrados en conflictos armados, por lo que de esta manera, el Programa de Desarrollo y Paz de Magdalena Medio (1995) surgió como una alternativa para crear dinamismo a favor del desarrollo y la paz y visibilizar a poblaciones e instituciones de la región (Comisión de la Verdad, 2024). Y de esta forma es posible comprender cómo el Magdalena Medio se relaciona con los intereses de sus habitantes y los intereses de los actores de nivel nacional e internacional implicados en el desarrollo de programas regionales que fortalezcan al Estado y a la sociedad en la construcción de paz.

Por lo que, desde este contexto, Barrancabermeja emerge como un actor fundamental en el desarrollo territorial de la región, dado su carácter de un distrito especial que combina características portuarias, industriales, turísticas y una importante biodiversidad, la cual, de acuerdo a su ubicación estratégica sobre el río Magdalena y su importante infraestructura portuaria

se convierte en un nodo crucial para el desarrollo de la productividad y la sociedad de la región. En donde la ciudad no solo representa un centro industrial significativo, principalmente por el principal centro petroquímico del país, sino que también se ha convertido en un punto de concurrencia para las iniciativas de desarrollo territorial y las asociaciones municipales.

Es así como las asociaciones municipales en el Magdalena Medio han surgido como solución a la necesidad de aunar esfuerzos para enfrentar desafíos comunes y promover el crecimiento integral de la región. Estas estructuras de cooperación intermunicipal buscan fortalecer la gobernanza territorial, optimizar recursos y generar sinergias que permitan abordar de manera más efectiva las problemáticas compartidas, desde el crecimiento económico hasta la preservación ambiental y la construcción de paz.

En cualquier caso, es claro que debido a la extensión geográfica del Magdalena Medio y las actividades de diversos actores sociales, políticos y económicos en la zona, su desarrollo también ha sido influenciado por las jurisdicciones políticas y administrativas de la región y de esta manera la formación creó los imaginarios de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cesar y Santander como expresión de una nación que no escapaba a la relación entre las ciudades ubicadas en cada costa de la región. Esta pluralidad administrativa genera dificultades y oportunidades al momento de querer coordinar intermunicipalmente y desarrollar proyectos en conjunto a fin de beneficiar a toda una región.

Por lo tanto, lo que se quiere con el presente estudio es realizar un análisis sobre como estas asociaciones municipales, en especial las de Barrancabermeja, han incidido en el desarrollo territorial del Magdalena Medio, considerando aspectos como la planificación estratégica, el manejo de recursos, la ejecución de iniciativas conjuntas y su influencia en el bienestar de los pobladores del territorio.

Para abordar la relación entre la institucionalidad y las asociaciones municipales del Magdalena Medio, es necesario reconocer que estas han sido afectadas por los efectos del conflicto armado en la región; sobre todo porque el mapa de actores armados no estatales fue amplio, y el nivel de conflictividad permeó los escenarios de vida social, política y económica en la región. A partir de lo anterior, el conflicto armado ha generado una fuerte influencia sobre la debilidad de las instituciones, puesto que las autoridades locales no han tenido la capacidad para asumir los retos del control territorial en su totalidad; por lo anterior, con el ánimo de hacer una concentración analítica, y no una revisión exhaustiva historiográfica del conflicto, es importante tener en cuenta varias consideraciones que explican el impacto de la conflictividad y sus efectos en la debilidad de las instituciones en la región.

El Informe del Centro Nacional de Memoria Histórica, “Ser marica en medio del conflicto armado: Memorias de sectores LGBT en el Magdalena Medio”, aborda de manera particular la afectación de los sectores LGBT del Magdalena Medio con relación al conflicto armado. Para los fines de este trabajo, resulta especialmente relevante la escasa e ineficiente presencia institucional del Estado en la región. Aunque no existe una delimitación única de los municipios que conforman el Magdalena Medio, el informe identifica 9 municipios donde se concentra la mayoría de entidades estatales. Esta focalización deja extensas zonas bajo la responsabilidad exclusiva de las autoridades locales, lo que facilita el control territorial por parte de los grupos armados no estatales y contribuye al debilitamiento de la presencia estatal en el territorio (CNMH, 2019).

Por otro lado, el informe también hace referencia a “La Rochela. Memorias de un crimen contra la justicia”, obra que destaca un aspecto estructural del conflicto armado en la región: la presencia de grupos guerrilleros, en particular el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Desde la década de 1970, esta organización comenzó a identificar las zonas petroleras como centro de su

acción política, lo que favoreció su consolidación en Barrancabermeja y el despliegue sistemático de atentados a la infraestructura petrolera (CNMH, 2010). Este fenómeno no sólo intensificó la conflictividad en el Magdalena Medio, sino que también incrementó la presencia de actores armados no estatales, generando impactos profundos en las dinámicas sociales e institucionales en el territorio.

Entretanto, la guerrilla de las FARC (hoy desmovilizada), mantuvo una presencia significativa en la región. Según el informe *Guerrilla y Población Civil. Trayectoria de las FARC entre 1949-2013* (CNMH, 2014), en sus inicios alcanzaron hasta dos frentes de guerra en el Magdalena Medio, los cuales intensificaron sus ataques hasta conformar un bloque armado en la década de los noventa, que adoptó el mismo nombre. Esta configuración armada impuso un orden violento sobre el territorio, elevando los niveles de confrontación armada y ampliando el mapa de actores armados no estatales en la región. Como consecuencia, se debilitó el poder de las instituciones legítimas del Estado para actuar como instancias reguladoras frente a las dinámicas y situaciones de la región.

Sumado a lo anterior, el informe “*Izasa, el clan paramilitar. Las autodefensas campesinas del Magdalena Medio*”, analiza, desde las dimensiones temporales y territoriales la configuración del paramilitarismo en la región. Una de sus ideas centrales, relevantes para este análisis, es el abandono estatal que facilitó la legitimación de los grupos paramilitares, a través de la suplantación de funciones estatales y la construcción de una identidad en torno al paramilitarismo. Esta dinámica profundizó la complejidad del contexto regional, ya que los grupos armados no estatales ocuparon las zonas de la región con estrategias de guerra que afectaron gravemente las organizaciones sociales y productivas de la región, debilitando el rol regulador de la violencia y el control territorial que debían ejercer las instituciones legítimas del Estado (CNMH, 2020).

Después de la década de 1990, Barrancabermeja fue el epicentro de estructuras insurgentes tales como las FARC en los barrios nororientales, el ELN en los barrios surorientales y algunas células urbanas como el Frente Urbano de Resistencia Yariguí y el Frente Ramón Gilberto Barbosa del Ejército Popular de Liberación EPL. Este contexto de violencia insurgente fue la justificación para la conformación de ejércitos privados y expresiones paramilitares que “procuraban recuperar la seguridad económica y apropiarse de las economías ilícitas en los territorios”. Las actuaciones criminales tuvieron varias modalidades como sicariatos, masacres, desapariciones, etc., las cuales afectaron al movimiento de derechos humanos, las organizaciones sociales y sindicales, en cooperación con las Autodefensas del Magdalena Medio (CNMH, 2021). Este análisis refuerza la idea que el conflicto armado influyó en la capacidad de las instituciones y las asociaciones municipales, ya que fueron entidades que operaron bajo el contexto de la guerra, demandando todo el esfuerzo institucional para contener las situaciones de conflictividad.

En este sentido, las asociaciones municipales han visto limitada su capacidad de acción y movilización, dado que los actores armados no estatales han impuesto sus propias reglas sobre la dinámica territorial, lo cual se incluye como elemento básico de análisis del presente trabajo de investigación. Esto ha condicionado la participación de las asociaciones campesinas y de las organizaciones productivas y sociales, especialmente en un contexto donde no existen garantías efectivas en materia de derechos humanos por parte del Estado a la población civil. Las agendas locales se han desarrollado bajo una tensión constante provocada por el conflicto armado, lo que finalmente ha debilitado las instituciones estatales en el territorio, ha obstaculizado la consolidación de las asociaciones municipales y ha limitado la cooperación intermunicipal como eje fundamental del desarrollo territorial.

La presente investigación la conforman cuatro capítulos: el primero aborda el planteamiento del problema, los objetivos trazados y la justificación; el segundo capítulo, está relacionado con las investigaciones previas donde se reúnen los antecedentes, el marco teórico y el marco legal que circunscribe los lineamientos jurídicos que han dado forma a las asociaciones municipales; el tercer capítulo plantea la metodología, donde se establece el diseño de la investigación y los parámetros para el análisis de los documentos revisados. El último capítulo evidencia los resultados del estudio, comenzando por el impacto de las asociaciones municipales en la cooperación intermunicipal, la caracterización y los aportes de las asociaciones municipales vinculadas con el Distrito de Barrancabermeja y las estrategias de interacción entre las asociaciones y el ente territorial.

1. Planteamiento del problema

El Magdalena Medio, es una región con una ubicación estratégica dentro del país, por esta razón ha sido reconocida históricamente debido a su riqueza natural, cultural y su importancia económica ya que en dicha región tienen presencia grandes industrias, en particular la petrolera, esto ha marcado su desarrollo. Bajo este contexto, se muestran las asociaciones municipales como espacios de cooperación intermunicipal, las cuales desempeñan un papel fundamental en la coordinación del desarrollo territorial, ya que tienen como finalidad atender de manera conjunta los problemas que afectan a los distintos municipios que componen la región. Sin embargo, el impacto que dichas asociaciones tienen en el desarrollo territorial sigue siendo tema de debate, ya

que enfrentan una serie de dificultades en términos de coordinación, recursos y capacidad de implementación de políticas públicas eficaces.

En particular, Barrancabermeja, reconocida por su estatus de distrito especial que abarca actividades portuarias, industriales, turísticas y una rica biodiversidad y que se considera como uno de los principales sectores de desarrollo del Magdalena Medio, se enfrenta a un complejo panorama en el que influyen múltiples dinámicas económicas, sociales y ambientales. Barrancabermeja es la urbe más relevante de la región del Magdalena Medio, por lo que ejerce un papel importante en la industria petrolera del país gracias a la Refinería de Petróleos de Colombia (ECOPETROL), que ha impulsado su desarrollo industrial y urbano, no obstante, ha generado una serie de desafíos relacionados con la sostenibilidad ambiental, el uso del territorio y la inclusión social.

Bajo este escenario, las asociaciones municipales en el Magdalena Medio deben actuar como agentes que faciliten la integración territorial y promuevan la cooperación entre los distintos municipios, a fin de abarcar los retos comunes y aprovechar las sinergias posibles. Sin embargo, la falta de un marco de gobernanza efectivo, la debilidad de las estructuras locales por el conflicto armado y la limitada capacidad para gestionar proyectos transmunicipales son algunos de los obstáculos que impiden que estas asociaciones logren un impacto positivo en la región.

El Distrito Especial de Barrancabermeja presenta una serie de tensiones reflejadas en el desarrollo de su territorio y alrededores. Como área industrial, el distrito enfrenta problemas producto del desorden presentado en su expansión urbana, la contaminación ambiental producto de la actividad petrolera, la ausencia de una adecuada infraestructura para el turismo y la necesidad de conservar su biodiversidad, la cual se encuentra amenazada por la expansión de la industria extractiva. Al mismo tiempo, el municipio es un eje turístico con potencial, sin embargo, aún no

logra consolidarse una oferta que integre productos turísticos sostenibles, teniendo en cuenta que esto le podría generar nuevas oportunidades económicas para la región.

Por otro lado, las asociaciones municipales en el Magdalena Medio, de las que hace parte tanto Barrancabermeja como otros municipios cercanos, no han logrado fortalecer un modelo de gestión que les permita enfrentar de manera eficiente estas dificultades que se presentan. A pesar de los esfuerzos del gobierno nacional y regional para promover la descentralización y fortalecer la gobernanza local, persisten importantes deficiencias en la colaboración entre los distintos actores territoriales. La Federación Nacional de Departamentos (en adelante FND), en su estudio Barreras para la Descentralización en Colombia (2020), señala entre las principales dificultades de las asociaciones municipales en regiones como el Magdalena Medio se encuentra la fragmentación institucional, la falta de liderazgo conjunto y las dificultades para coordinar políticas públicas que consideren las particularidades de cada municipio, lo que limita su efectividad a la hora de ejecutar proyectos de desarrollo territorial (González et al, 2020).

Otros elementos que influyen negativamente en la competencia de las asociaciones para promover un desarrollo territorial inclusivo y sostenible son la falta de recursos y la escasa actuación de la comunidad al momento de decidir. En Barrancabermeja, existen iniciativas de desarrollo urbano y ambiental, como el plan de ordenamiento territorial (POT) y el plan de desarrollo local, no obstante, su implementación se ve truncada por la falta de coordinación con otros municipios de la región, que también enfrentan retos similares en términos de dinamismo económico, social y ambiental.

Es por lo anterior que se hace necesario un análisis a profundidad sobre la incidencia de las asociaciones municipales en el desarrollo territorial del Magdalena Medio, con un enfoque específico en Barrancabermeja. ¿Cómo estas asociaciones pueden aportar a la gestión integral del

territorio, en base a los intereses de todos los actores involucrados? ¿Cuáles son las principales barreras asociadas al conflicto armado que impiden la efectividad de las mismas y cómo podrían superarse? La respuesta a dichas preguntas permitirá comprender las dinámicas de crecimiento de la región y, en particular, para proponer estrategias que mejoren la coordinación entre municipios y optimicen los recursos que se disponen para el desarrollo de los territorios.

Revisar el tema desde la ciudad de Barrancabermeja, caracterizada por ser un distrito especial con vocación portuaria, industrial, turística y biodiversa, es importante porque permite comprender el papel que cumplen dichas asociaciones en la incorporación de los distintos aspectos que hacen parte de su desarrollo: la industria, el turismo, la biodiversidad y el bienestar de sus habitantes. A través de un análisis a detalle de las dinámicas de cooperación entre los municipios, así como de la identificación de las figuras clave y de la evaluación de las directrices de gobierno aplicadas, es posible generar una perspectiva más eficiente y sostenible que contribuya en el desarrollo de la región y que integre los aspectos económicos, sociales y ambientales de manera coherente.

Por lo tanto, la problemática central es mostrar cómo las asociaciones municipales del Magdalena Medio, particularmente en el caso de Barrancabermeja, pueden acelerar el desarrollo de los territorios, por medio de un abordaje en conjunto de los desafíos comunes y promoviendo una figura de gobernanza que favorezca la sostenibilidad, la equidad social y el crecimiento económico del territorio.

Pregunta problema

¿Cómo inciden las asociaciones municipales del Magdalena Medio en el desarrollo territorial del Distrito Especial, Portuario, Industrial, Turístico y Biodiverso de Barrancabermeja,

considerando los retos de coordinación intermunicipal, sostenibilidad ambiental y aprovechamiento de sus potencialidades económicas y sociales?

1.1 Justificación

El desarrollo de las regiones está relacionado con varios factores que incluyen la dirección eficaz de los recursos naturales, la planificación del territorio, la intervención de los actores sociales y económicos, así como la aplicación de políticas públicas adecuadas para un crecimiento armónico y sostenible; en este contexto, las asociaciones municipales en el Magdalena Medio son importantes, ya que por medio de estas los municipios de la región pueden trabajar en equipo, compartir recursos, conocimientos y experiencias, y afrontar en conjunto los desafíos que se presenten en los territorios.

Sin embargo, a pesar del importante papel que cumplen las asociaciones municipales, éstas siguen siendo poco exploradas, lo que limita la comprensión a profundidad de su impacto y de las estrategias que podrían mejorar su efectividad. La ciudad de Barrancabermeja, como principal motor económico e industrial de la región, se enfrenta a retos específicos que requieren un análisis profundo y multidisciplinario para comprender cómo estas asociaciones contribuyen al desarrollo territorial y cómo pueden mejorarse.

Barrancabermeja, reconocida por su estatus de distrito especial que abarca actividades portuarias, industriales, turísticas y una rica biodiversidad, es un ejemplo claro de los desafíos que afronta el Magdalena Medio en cuanto a su desarrollo; si bien esta ciudad se ha consolidado como un eje industrial crucial para la economía nacional debido a la presencia de la Refinería de ECOPETROL y la actividad petrolera en general, dicho crecimiento industrial ha traído consigo

una serie de efectos colaterales que han comprometido el equilibrio ambiental, social y económico del municipio.

Barrancabermeja, a pesar de su potencial en áreas como el turismo y la biodiversidad, ha experimentado una expansión urbana desordenada, la infraestructura inadecuada y la polución derivada de las actividades extractivas. Al respecto, las asociaciones municipales podrían desempeñar una función importante en la gestión integral de los recursos, promover el equilibrio ecológico y ofrecer un bienestar a sus pobladores.

La necesidad de una investigación profunda sobre el impacto que tienen las asociaciones municipales en el crecimiento de los territorios se centra en la falta de estudios a detalle que aborden específicamente la interacción entre éstas y la gestión del territorio en el Magdalena Medio. Si bien, existen investigaciones sobre la descentralización y la gestión local en Colombia, solo unas pocas centran el análisis en las asociaciones municipales como principales actores en la planificación del territorio y su función en el desarrollo de las regiones.

Lo anterior se debe a lo complejo del contexto en el que operan estas asociaciones, que involucra múltiples dimensiones como la interacción que se da entre los municipios, los intereses diversos de los actores involucrados, la carencia de recursos y la urgencia de conciliar desarrollo económico con sostenibilidad ambiental. Al analizar minuciosamente estos factores, basados en fuentes documentales, se puede proporcionar los insumos necesarios para generar políticas públicas más efectivas que permitan favorecer una gestión territorial más integrada y eficiente en el Magdalena Medio.

La ciudad de Barrancabermeja posee una estructura socioeconómica vinculada a la industria del petróleo, la cual se encuentra acompañada por tensiones sociales y ambientales. El crecimiento que se viene dando en el sector industrial ha influido en la formación del territorio;

esto ha hecho que el distrito tenga productividad, no obstante, esto se ha visto acompañado de altos niveles de desigualdad y conflictividad social. Otro aspecto a destacar es la gran riqueza natural reflejada en su biodiversidad y potencial para el desarrollo del turismo, dicha riqueza no ha sido aprovechada, lo que se convierte en una limitante para su diversificación económica. En este punto las asociaciones entran como una posibilidad para impulsar la planificación territorial, equilibrando así los intereses económicos, sociales y ambientales, por medio de la creación de un modelo de desarrollo independiente a la actividad petrolera, basado en los diversos recursos y potencialidades del territorio.

La presente investigación tiene su justificación también en la urgencia de mejorar la coordinación y cooperación intermunicipal en una región que enfrenta desafíos complejos y multifacéticos, aunque el Magdalena Medio es un territorio con abundantes recursos y con un alto potencial de desarrollo, la ausencia de estrategias y de una cooperación efectiva entre los municipios ha dado lugar a proyectos fragmentados y a la duplicación de esfuerzos.

Las asociaciones municipales, como la Asociación de Municipios del Magdalena Medio (en adelante AMMM), fueron creadas con el objetivo de fortalecer el apoyo entre municipios de la región, sin embargo, su capacidad para incidir en el desarrollo de los territorios se ha visto limitada por diversos factores. Entre estos, destacan la fragmentación institucional, la falta de recursos y la poca contribución de la sociedad al momento de tomar decisiones. por medio de un análisis exhaustivo de los documentos existentes, tales como instrumentos de desarrollo, informes de gestión y diagnósticos territoriales, se identificarán las barreras que impiden una mayor eficacia de las asociaciones municipales y plantear así soluciones basadas en la experiencia de otras regiones con desafíos similares.

En este contexto, la investigación también tiene una dimensión crítica, pues busca aportar al diseño de un modelo de gobernanza territorial más eficiente y participativo. Si bien en el país existen avances significativos en la descentralización y en la optimización de la gestión local, persisten vacíos en la ejecución de políticas públicas que consideren las particularidades regionales y locales. La Ley 152 de 1994, que promueve la planificación del desarrollo territorial en Colombia, establece lineamientos sobre el manejo del territorio, pero su aplicación ha sido desigual y muchas veces se ve condicionada por intereses políticos, económicos y sociales que no siempre coinciden con el bienestar común. Esta situación se presenta con particular intensidad en el Magdalena Medio, donde los conflictos socioambientales, el modelo de desarrollo extractivista y la creciente urbanización dificultan la creación de un consenso en torno a la gestión territorial.

En base a lo anterior, la investigación tiene un enfoque práctico y aplicado, pues se orienta a la identificación de buenas prácticas y a la formulación de recomendaciones específicas que mejoren la gestión territorial en Barrancabermeja y los municipios vecinos. Mediante el análisis de informes, políticas públicas y casos de éxito en otras regiones del país, se podrá generar un conjunto de estrategias que faciliten la implementación de políticas públicas más efectivas, favorezcan la integración de los diferentes actores del territorio y promuevan la dinámica económica y el bienestar social de manera sostenible.

Vale la pena decir, para finalizar este apartado, que la presente investigación responde a una necesidad que posee el territorio. Teniendo en cuenta dos perspectivas, la primera por la relación entre la arquitectura institucional y el ciudadano, y la segunda por la relevancia que tiene en la actualidad los problemas a nivel mundial como el cambio climático, es necesario promover el desarrollo del territorio de forma tal que se respete el entorno natural. Por lo tanto, el potencial de las asociaciones les permite convertirse en actores clave para el impulso de la sostenibilidad en

el territorio del Magdalena medio, contribuyendo al equilibrio entre los intereses económicos de la región y la protección de su patrimonio natural y cultural.

Así las cosas, lo que se busca con la investigación es comprender las dinámicas de las asociaciones y de qué forma contribuyen en el mejoramiento del manejo territorial y la promoción del desarrollo integral y sostenible. Lo anterior, teniendo en cuenta que la región enfrenta retos significativos, pero tiene un alto potencial para transformar los desafíos en oportunidades a través de una planificación y gestión territorial más eficiente, participativa e inclusiva. Con este análisis se contribuirá al conocimiento académico referente a la gobernanza territorial y se proporcionarán herramientas prácticas para quienes toman decisiones, los actores sociales y los líderes locales que buscan el bienestar social de los pobladores del Magdalena Medio.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo general

Analizar el rol de las asociaciones municipales en el proceso del desarrollo territorial desde una perspectiva estratégica desde el Distrito Especial, Portuario, Industrial, Turístico y Biodiverso de Barrancabermeja.

1.2.2 Objetivos específicos

Caracterizar las asociaciones municipales vinculadas con el Distrito Especial de Barrancabermeja.

Determinar el grado de interacción y vinculación de las asociaciones municipales con el Distrito Especial de Barrancabermeja.

Determinar los aportes de las asociaciones municipales al desarrollo territorial y al desarrollo del Distrito Especial de Barrancabermeja.

Diseñar estrategias que promuevan la interacción entre las asociaciones municipales y el Distrito Especial de Barrancabermeja.

2. Marco Referencial

2.1 Antecedentes

La relevancia de las asociaciones territoriales y la formación de políticas gubernamentales para el desarrollo de los territorios son variables y de gran importancia en la literatura. En particular, el fenómeno de la coherencia territorial ha sido eje de análisis a nivel internacional, nacional y regional, cuyos aspectos más importantes se extraen y describen con mayor detalle a continuación:

2.1.1 Antecedentes internacionales

La importancia del territorio es una condición que ha estado asociada a las dinámicas de las naciones latinoamericanas desde el decenio de 1990 con el proceso de globalización. La

investigación de Arias et al. (2019) de la Universidad de Santiago de Chile, denominada "*Intercity Collaboration in Latin America: State of the Art and Future Research Challenges*", sistematizan sobre la cooperación intermunicipal (en adelante CI) en América Latina y tiene como objetivo informar sobre las condiciones relevantes de la actividad de CI en los pueblos de América Latina, lo que le admite avanzar en la investigación sobre la complejidad y el impacto diferencial.

Para ello, se realizó una revisión sistemática de bibliografías relevantes de la región para comprender el estado actual de las investigaciones sobre cooperación municipal en América Latina. Es así como, se identificaron y analizaron 47 artículos incluidos en revistas indexadas mediante un enfoque de análisis de contenido categórico (Arias et al., 2019). En total, se seleccionaron artículos con base en criterios estratégicos y se identificaron resúmenes de 484 artículos, y los artículos finales seleccionados se examinaron identificando las causas, acciones y efectos de la CI.

La investigación de Arias et al. (2019), la CI es un aspecto importante en el que la investigación se centra primero en revisar la efectividad y eficiencia de la colaboración y en menor medida evaluar el impacto y la legitimidad de la colaboración en este. Al respecto, sostienen que el impacto en una ciudad y su evaluación no necesariamente es cierto para toda la región (Arias et al., 2019). Por lo tanto, es importante considerar realizar investigaciones que identifiquen los beneficios individuales de las unidades territoriales, que en última instancia permitan predecir los problemas y escenarios en los que la asociación tendrá que trabajar en el futuro.

Por otro lado, Velasco (2018), en su investigación titulada "*Conflicto territorial y déficit de la administración pública, Asociaciones Intermunicipales como Modelo de Gobernanza*" presenta una propuesta compuesta por asociaciones municipales de áreas geográficas de México con el propósito de demostrar la ineficiencia de los modelos de gobernanza actuales y proponer un

modelo de asociaciones municipales que pueda contribuir al estudio de la sostenibilidad y el dinamismo de la región, para realizar este estudio se utilizó un enfoque hipotético-deductivo, básicamente cualitativo, que analiza las vertientes estudiadas sobre la gobernanza y el conflicto, al igual que las orientaciones más visibles en el devenir actual sobre los modelos de gobernanza compartida en las municipalidades (Velasco, 2018).

En general, en octubre de 1974, es aconsejable establecer Quintana Roo como la unidad federal de México. En 1997, la administración del vecino estado de Campeche, Quintana Roo, estableció la ciudad de Calakmul. Desde entonces, ha habido desacuerdo entre los dos estados por más de 5.000 hectáreas de tierra. Dada la situación política, no hay una solución inmediata al asunto y el máximo tribunal del país aún no se ha pronunciado al respecto. Los residentes de las ciudades de las zonas en disputa tienen muchas necesidades y para abordarlas solicitan al poder más inmediato, el gobierno municipal, que las tenga en cuenta (Velasco, 2018). En resumen, en el contexto de conflictos territoriales, los factores políticos limitan la operación y gestión de los asuntos públicos en la esfera de influencia, obstaculizando en última instancia la eficiencia y eficacia del Estado en el servicio a la sociedad.

De hecho, el estudio plantea la posibilidad de asociar ciudades como solución a los conflictos territoriales y la gobernanza regional, es decir, la cooperación de las administraciones en la solución de los problemas, teniendo en cuenta su impacto y así cómo garantizar una administración estatal más eficiente y eficaz de los territorios. Velasco (2018) muestra en su estudio:

La complejidad puede exceder la capacidad de procesamiento del cerebro humano y, por lo tanto, debe abordarse utilizando un enfoque de tres a cuatro actores y tres a cuatro objetivos. Por tanto, la imagen de la asociación intermunicipal aquí propuesta pasará de ser

una imagen de mera coordinación, es así como comenzó la idea de dos municipios (Municipio Othón P.) Blanco en Quintana Roo y Calakmul en Campeche son las zonas más grandes y pobladas del área en disputa y también son focos de tensión. La mayoría de ellos surgen de la incertidumbre jurisdiccional. Una vez que se vean los resultados positivos de la asociación, se invitará a participar a la ciudad de Campehanos y otras ciudades del estado de Quintana Roo involucradas en la disputa (pág. 31).

Siguiendo esta secuencia de ideas, es importante para el proceso narrativo de este trabajo de aplicación considerar que es esencial el cruce de los conflictos territoriales y las variables de asociación municipal en torno al área geográfica de la República Federal de México, que se está transformando en otra forma, al ver una oportunidad para el desarrollo regional construyendo coaliciones intercomunitarias en áreas donde siempre ha habido conflictos territoriales. A pesar de las distintas figuras de orden territorial en México y Colombia, el aspecto asociativo tiene una trascendencia esencial en la gestión de las cuestiones territoriales.

De esta manera, los autores concluyen que, respecto a los cambios territoriales, en ocasiones se da la impresión de que el panorama político global y locales debería ser estable y cualquier cambio puede considerarse una disfunción de la geografía política actual. Sin embargo, a lo largo de la historiografía, las geografías políticas globales, regionales o locales cambian constantemente y a menudo tienden a ser turbulentas, volátiles y altamente conflictivas. Esta tesis propone crear una figura de cooperación entre gobiernos de manera horizontal y vertical utilizando un enfoque multiactor y multinivel consistente en un comité intergubernamental que actuará como órgano rector y cuyas decisiones serán implementadas a través de agentes técnicos locales, que estará presente en zonas de conflicto.

Esto, permitirá introducir una nueva forma de definir el comportamiento gubernamental, denominada gobernanza territorial, que significa un nuevo modelo de acción de los actores y niveles involucrados en la formulación de políticas, caracterizado por la participación, la coordinación, la cooperación y la concertación (Velasco, 2018, pág. 140).

Lo cual este combinado con los métodos de esta investigación, se puede explicar que la conexión que existe con esta investigación es que, por un lado, la organización geopolítica del territorio es un aspecto fácilmente modificable y transferible dinámicas multitemáticas de regiones, naciones y el mundo. Por otro lado, la figura de gobernanza local propuesta muestra que los poderes actualmente tienen que abordar los desafíos de la toma de decisiones a través de acuerdos institucionales donde puedan influir en todos los actores relevantes de manera colaborativa y técnica. Abordar temas públicos en un área geográfica específica. En consecuencia, la utilidad del Estado será más visible a la hora de responder al desarrollo regional en el marco de las asociaciones municipales.

2.1.2 Antecedentes nacionales

Turistar & Pinazo (2019) en su artículo de investigación “*Barreras a las Asociaciones Municipales en Colombia: un análisis comparativo cualitativo (QCA)*”, ofrecido como parte del estudio “Gobernanza Efectiva del territorio” como propuesta para postularse al Programa Nacional de Investigación de España “Investigación, Desarrollo e Innovación orientada a los retos de la sociedad” (Turistar & Pinazo, 2019).

El propósito del artículo es identificar algunas razones del bajo nivel de asociatividad en las provincias y municipios de Colombia, mediante análisis cualitativo comparativo (sus siglas en

inglés QCA), se muestran diferentes configuraciones causales para explicar este fenómeno con base en datos del DNP en Colombia. La variable resultada se calcula a partir de la cantidad de municipios de cada departamento que pertenecen a algún tipo de asociación, tomando como referencia el orden de las asociaciones territoriales (Turistar & Pinazo, 2019). Las variables que recorre el método de Análisis Comparativo Cualitativo (QCA) son urbanización, actividad económica, calidad de vida, capacidad institucional y seguridad; estas cinco variables se comparan con el mismo número de hipótesis formuladas y así, estas hipótesis se expresan de la siguiente manera: cuanto mayor sea el nivel negativo de las variables, menor será el grado de correlación departamental. Por ejemplo, citando la cuarta hipótesis "(P4) Cuando menor es la capacidad institucional, menor es el grado de correlación departamental" (p. 81).

En definitiva, la idea de los investigadores era crear un indicador con ayuda del QCA que refleje el contraste entre la variable y el nivel de asociación urbana (en el caso del artículo, ASO), es decir, cuando la variable dada tiene condiciones de ASO bajas. Por tanto, el trabajo de investigación se centra en conjuntos difusos de escalas o variables continuas, es decir, pertenecen a un conjunto (cuando se cumplen las condiciones) o no pertenecen a un conjunto (cuando no se cumplen las condiciones). Los niveles de confianza cuantitativos se expresan de la siguiente manera: "valor de 0,95: casi total pertenencia al conjunto; valor de 0,5: ni pertenencia ni ausencia al conjunto; valor de 0,05: casi total ausencia al conjunto" (Turistar & Pinazo, 2019).

Turistar y Pinazo (2019) concluyeron que una baja composición de cuatro de las cinco condiciones examinadas (nivel de urbanización, calidad de vida, actividad económica y seguridad) conduce un menor nivel de conectividad de los municipios, lo cual es un hecho evidente en las periferias de los departamentos del país. Los departamentos que también tienen niveles más bajos de urbanización, calidad de vida y actividad económica (Vichada, Guaina, Vaupés, Guaviare,

Amazonas, Caquetá, Chocó, Nariño y Córdoba) también están menos correlacionadas. Además, también se debe tener en cuenta la conclusión: la consolidación de los planes territoriales debe incluir la consulta y la vinculación de diversos actores para darles mayor legitimidad.

En cuanto al Estado, no aparece solo en la escena, aunque tiene un rol activo, protagónico, motivador, facilitador y coordinador en la creación de esquemas territoriales, sino que debe aunar esfuerzos y permitir que los sectores público y privado se involucren en alianzas (en situaciones significativas, de todo tipo y tamaño), asumiendo no solo prácticas y capitales, si no en efecto funciones (Turistar & Pinazo, 2019).

En tanto, Augusto Hernández Becerra, profesor emérito de la Universidad Externado de Colombia, con su trabajo de investigación “Unidad y Diversificación en los Gobiernos Municipales de Colombia” publicado en la Revista de la Facultad de Derecho. México 2018 y presentado en el 7° Congreso Internacional y 9° Congreso Mexicano de Derecho Administrativo del Instituto de Derecho de la Universidad Autónoma de México (UNAM).

El propósito de este trabajo es analizar el mandato constitucional para el pluralismo de gobiernos locales, considerando especialmente tres políticas para eludirlo: “i) políticas que delegan funciones de gobierno a entidades territoriales, ii) que promueven vínculos entre entidades políticas y administrativas territoriales, iii) desarrollo de administraciones territoriales de régimen especial, inspirado más en intereses políticos que en exigencias de la racionalidad administrativa” (Hernández, 2018).

El estudio demostró que el artículo 320 constitucional es una norma sin efectos jurídicos. Esta disposición normativa tiene relación con el hecho de que la ley puede permitir niveles de municipios y permite diferentes sistemas para su funcionamiento. Según el autor, las causas de

esta pobreza legislativa pueden deberse a una falta de voluntad, una burocracia centralizada o una falta de imaginación, pero esto no está claro.

Esto se debe a que, según Hernández (2018), la Ley 1551 de 2012 modificó nuevamente la Ley 136 de 1994 sobre clasificación de municipios, artículo 6, la única innovación es la división de seis categorías y categorías especiales en tres secciones: grandes municipios, municipios intermedios y municipios básicos; mientras que lo relativo al régimen de su administración, artículo 7 de esta ley, debe ser aprobado por el órgano legislativo en un plazo de dos años, modificación que aún no se ha dado (Hernández, 2018).

Respecto de esta exploración, Hernández destaca la importancia de que los entes territoriales del país poseen una estructura que les impide el desarrollo independiente de territorios con autonomía política y presupuestaria, lo que se traduce en entidades con insuficiente capacidad de incidir sobre los problemas públicos de sus territorios.

En conexión con lo expresado, el autor pretende manifestar que las opciones de ley proporcionadas por el Estado para el desarrollo de la independencia de los gobiernos locales son insuficientes, para que puedan utilizar sus recursos tanto en lo organizativo, como en la gestión y administración y el apoyo a las finanzas públicas. En consecuencia, el proceso descrito en este estudio de caso se relaciona con investigaciones previas, ya que examina la voluntad de modernizar y hacer eficiente las autoridades locales como guías de intervención en la mitigación de los asuntos públicos. Por lo tanto, la aplicabilidad del programa conjunto puede requerir más aportes científicos para asesorar sobre cómo incluir recursos presupuestarios adicionales en su eventual implementación.

2.1.3 Antecedentes regionales

En su tesis de maestría, Úsuga & Sánchez (2022), exploraron la posibilidad legal y política de la asociatividad para fortalecer la gestión en la zona de Hidroituango. Su investigación, titulada *"Esquema asociativo territorial en la zona de Hidroituango y su viabilidad legal y política para la consolidación de la gestión supramunicipal"*, analizó tres modelos de asociatividad: Regiones de Planeación y Gestión (RPG), Asociaciones de Municipios y Provincias Administrativas y de Planificación.

Para ello, revisaron literatura sobre las fórmulas de asociatividad en Colombia, caracterizaron los municipios involucrados y realizaron entrevistas con actores locales de Peque, Briceño, San José de la Montaña e Ituango en Antioquia. El estudio evidenció que la descentralización en Colombia ha impulsado la exploración de mecanismos que otorguen autonomía a los territorios para la administración de las regiones. La asociatividad, aunque poco utilizada, presenta un potencial significativo, pero requiere mayor reglamentación legal y financiera.

La viabilidad de un Esquema de Asociatividad Territorial (EAT) en Hidroituango involucra diversos elementos que difieren con el deber del Estado de responder por cada territorio, descentralizar funciones y promover el desarrollo comunitario. Además, en términos jurídicos, la viabilidad de los tres modelos de asociatividad se basa en el marco normativo colombiano; particularmente en la Constitución Política que establece las reglas para la conformación de Asociaciones de Municipios, su creación depende de la voluntad de los municipios asociados y su objetivo es amplio, abriendo un abanico de funcionalidades. Para este esquema en particular, se

requiere el aval del concejo municipal para autorizar al alcalde a realizar el acuerdo de asociatividad (Úsuga & Sánchez, 2022).

Este estudio resalta el potencial de los EAT para empoderar a los gobiernos territoriales del área de influencia de Hidroituango. La confluencia de municipios alrededor del proyecto hidroeléctrico y la voluntad política de sus líderes podrían generar acuerdos efectivos para abordar situaciones mediante la articulación de actores. Así como la influencia del Río Magdalena en el Magdalena Medio también induce a la colaboración entre municipios para coordinar el desarrollo regional a través de un EAT.

El estudio finaliza explicando que los EAT pueden abordar problemáticas, potencialidades, retos y oportunidades compartidas por municipios colindantes. Si bien las tres formas de EAT mencionadas son viables para Hidroituango, existe una ausencia normativa que ordene su asignación y ejecución presupuestal; además se requiere una adaptación de leyes que combine las buenas experiencias y el fomento de EAT con respaldo legislativo (Úsuga & Sánchez, 2022).

Los autores señalan que las Asociaciones de Municipios, al excluirse de una herramienta de planeación y de presentar un plan estratégico, limitan la capacidad de los entes territoriales para tener una visión institucional en el tiempo, así como para determinar recursos extraordinarios a los mismos para la gestión eficaz de sus problemáticas. Esta situación, junto a otros desafíos, debe ser considerada al plantear el problema de investigación en curso.

Por otro lado, la tesis titulada *"La asociatividad territorial vista desde el potencial institucional en Casanare - Colombia"*, realizada por Campuzano (2020) explora el potencial institucional de las entidades territoriales para identificar posibilidades de asociación en el departamento de Casanare. A través de un método cualitativo fundado en un estudio de caso, Campuzano recopiló información secundaria, normativa y primaria mediante entrevistas

semiestructuradas con una perspectiva cartográfica. Su investigación arrojó tres resultados principales: una identificación de los procesos que promueven la asociatividad desde las entidades territoriales. Campuzano analiza cómo las entidades territoriales se asocian y destaca los mecanismos y estrategias que utilizan para establecer y fortalecer dichas iniciativas; por otro lado, un análisis de los elementos contenidos en cada proceso. En esta parte el estudio hace énfasis en los componentes más importantes de los procesos de asociatividad territorial, explorando aspectos como la participación de actores, la definición de objetivos, la creación de planes de acción y la gestión de recursos; por último, el autor muestra la identificación y especialización cartográfica de varias posibilidades de asociatividad en el territorio del Casanare. Campuzano mapea las diversas formas de asociatividad territorial existentes en el departamento y las clasifica según sus características y potencialidades.

La investigación finaliza haciendo énfasis sobre la asociatividad en los territorios, en especial para gobernantes y planificadores, puesto que se presenta como una herramienta importante hacia el afianzamiento de la gobernanza y promoción del desarrollo regional. En este sentido, Campuzano evidencia que la voluntad política es un factor fundamental e influyente para la creación de asociaciones, sumando a esto la necesidad de establecer requisitos más precisos en los planes de desarrollo locales que fomenten la colaboración intermunicipal.

El aporte del estudio de Campuzano (2020) es fundamental en la comprensión del potencial que tienen las asociaciones en el territorio del Casanare, ya que proporciona insumos que son relevantes hacia la formulación de acciones afirmativas que promuevan este tipo de iniciativas. Además, muestra la necesidad de generar un debate público sobre la asociatividad en los territorios como una vía para potenciar la descentralización y el desarrollo regional. El autor muestra entonces la importancia que tiene el desarrollo del territorio en el Magdalena Medio, una región dueña de

una gran patrimonio cultural y natural que enfrenta retos significativos como necesidades básicas insatisfechas, violencia y degradación ambiental. En este contexto, la búsqueda de estrategias para el desarrollo territorial es primordial para mejorar el bienestar social de sus pobladores.

Por tanto, en el estudio las asociaciones municipales son mostradas como alternativa significativa para el desarrollo de los territorios, porque estas fomentan la colaboración entre los municipios, a su vez que promueven la potencialización de sus recursos y esfuerzos y, abordar de manera conjunta los problemas que no pueden resolverse individualmente. Al poseer una ubicación estratégica, Barrancabermeja se posiciona como un actor clave en el desarrollo de la región, teniendo un potencial significativo que le permite ser líder de iniciativas de asociatividad municipal y abanderar el progreso en la región.

Se debe tener en cuenta el análisis de experiencias anteriores sobre la creación de asociaciones municipales en el territorio del Magdalena Medio, ya que, si bien ha habido casos exitosos, en otros no se lograron los objetivos propuestos, por lo tanto, esto ayudará a comprender e identificar las lecciones que resultantes para evitar repetir errores a futuro.

En definitiva, el estudio de las asociaciones municipales en el Magdalena Medio contribuye elementos valiosos para la formulación de las estrategias de intervención de las situaciones públicas que afectan a la región y, al comprender las ventajas y desventajas de esta figura, y al aprender de las experiencias pasadas, se puede avanzar hacia un desarrollo territorial más efectivo y sostenible.

2.2 Marco teórico

Se hace necesario abarcar determinados conceptos y teorías a fin de realizar un análisis de las asociaciones municipales en el contexto del desarrollo territorial del Magdalena Medio, y específicamente en Barrancabermeja, enfocándose en la planificación territorial, la descentralización, la gobernanza intermunicipal y el desarrollo sostenible; a través del marco teórico que se desarrollará a continuación, se explorarán las teorías concernientes al desarrollo territorial, la descentralización en Colombia, la cooperación intermunicipal, y las políticas públicas territoriales, con el fin de contextualizar la problemática y justificar la necesidad de este estudio.

2.2.1 Desarrollo territorial y gobernanza local

Durante las últimas décadas el concepto de desarrollo territorial ha evolucionado con el fin de abordar el crecimiento económico y el bienestar social y la sostenibilidad ambiental de las regiones. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante OCDE), explica que el desarrollo territorial involucra la capacidad de los territorios para identificar sus propios recursos, establecer relaciones de cooperación entre los actores locales, y gestionar sosteniblemente su desarrollo económico, social y ambiental (OCDE, 2014). Esta percepción integral del desarrollo resalta lo fundamental de la cooperación y la intervención de los representantes locales sobre la administración de lo público y en la implementación de propósitos que favorezcan el bienestar de la región.

Por su parte, Roth & Méndez (2021) incorporan el concepto de innovación pública en la gobernanza, esta se concibe como un proceso sistémico que combina colaboración, anticipación,

deliberación, experimentación y aprendizaje, siempre adaptado al contexto, guiado por actores que cuestionan y replantean la intervención estatal. Este enfoque integral permite transformaciones sociales profundas. Bajo esta perspectiva, las asociaciones municipales del Magdalena Medio se presentan como una vía alternativa de la intervención pública, ya que su carácter participativo facilita la articulación entre Ecopetrol, las alcaldías y las organizaciones sociales, lo cual permite priorizar necesidades regionales y diseñar acciones a largo y mediano plazo de manera innovadora, basados en criterios de deliberación y colaboración, para enfrentar eficazmente los desafíos de la región.

Otro concepto importante en el desarrollo de las regiones es la gobernanza territorial, entendido como un grupo de normas, procesos e instituciones que demarca las dinámicas entre los actores sociales y políticos necesarias para decidir sobre el uso y administración del territorio. A nivel nacional, la gobernanza territorial se considera muy importante por la estructura generalizada que tiene el país, lo cual representa tanto oportunidades como desafíos para la consecución de los recursos locales y regionales.

La Ley 152 de 1994 hace referencia a la Planificación del Desarrollo Territorial como un principio fundamental en la gestión de los recursos, buscando la colaboración de los representantes locales en las decisiones (Congreso de la República de Colombia, 1994). De esta manera, el desarrollo de los territorios está relacionado a las políticas nacionales y también a los esfuerzos regionales y locales para implementar planes de ordenamiento y gestión territorial que respondan a los requerimientos específicas de cada territorio.

2.2.2 Descentralización en Colombia

Se considera a nivel nacional como una de las reformas más importantes que ha tenido la administración pública hacia finales del siglo XX. El propósito de la descentralización es la transferencia de deberes y recursos del gobierno central hacia los entes territoriales, para permitirles una mayor autonomía y capacidad de gestión en los niveles locales y regionales. Dicho proceso está orientado por varias normativas, como la Carta de 1991, en la que se instauró la descentralización como un principio fundamental del Estado, y la Ley 152 de 1994, que regula la planificación del desarrollo de los territorios y la participación ciudadana (Congreso de la República de Colombia, 1991).

El DNP, explica que la descentralización en Colombia ha traído cosas positivas como la autonomía para las entidades territoriales, no obstante, este proceso ha revelado diversas dificultades en las regiones, como la falta de recursos financieros, la baja capacidad técnica de muchos municipios y la insuficiente coordinación entre las entidades locales y nacionales (DNP, 2020). Bajo este contexto, las asociaciones municipales cumplen un papel relevante en la descentralización, puesto que promueven el trabajo en equipo entre los municipios cercanos, para enfrentar de manera conjunta desafíos comunes, como la gestión sostenible de los recursos naturales, el equipamiento territorial, y el desarrollo económico.

2.2.3 Cooperación intermunicipal y asociaciones municipales

Permite la colaboración entre municipios para poder abordar problemáticas y retos que afecten en conjunto a la región, sin que esto tenga influencia en la creación de nuevas entidades

administrativas. Este tipo de colaboración es particularmente importante en regiones como el Magdalena Medio, donde los municipios comparten recursos naturales, servicios y, en muchos casos, una identidad territorial común.

Por medio de las asociaciones municipales se promueve el trabajo colaborativo entre municipios y la coordinación de esfuerzos para abordar varios sectores como la dinamización económica, la infraestructura, la preservación del entorno natural y la prestación de servicios públicos. Para el caso del Magdalena Medio, la AMMM es un ejemplo de cómo los municipios pueden unirse para mejorar su capacidad de gestión y desarrollar proyectos comunes (AMMM, 2021). Por ejemplo, mediante la cooperación intermunicipal se pueden elaborar proyectos de infraestructura que beneficien a varias localidades en simultáneo, optimizándose de esa forma los recursos disponibles y negociando de manera conjunta ante el gobierno central y otros actores.

Berdegú et al. (2014), muestra lo importante que son las asociaciones municipales para fortalecer la gobernanza en los territorios y fomentar la unión entre las diferentes estructuras del gobierno y actores sociales y económicos de la región. Sin embargo, la efectividad de estas asociaciones está ligada en gran medida a ciertos factores, como la voluntad política, la capacidad de gestión, la disponibilidad de fondos y la vinculación de la comunidad local.

2.2.4 Desarrollo sostenible y gestión ambiental en el Magdalena Medio

Otro concepto fundamental para comprender las dinámicas de desarrollo en el Magdalena Medio, en especial en Barrancabermeja, es el Desarrollo sostenible; en esta zona del país las actividades industriales como la extracción petrolera, han comprometido la conservación del medio ambiente, generando tensiones en la región que impiden un desarrollo sostenible alrededor

del dinamismo económico, el bienestar social y la sostenibilidad del medio ambiente, garantizando que las futuras generaciones puedan disponer de los mismos recursos y oportunidades que las actuales.

El Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional de Colombia a través del tiempo ha documentado los impactos en el ambiente producto de la actividad petrolera en el Magdalena Medio, destacando los efectos negativos sobre la biodiversidad, la potabilidad del agua y la salud de las comunidades cercanas a las zonas de extracción (Beuf, 2023). En este contexto, la planificación territorial integra efectivamente la sostenibilidad ambiental, promoviendo el uso consciente de los recursos naturales y la conservación de la biodiversidad, factores fundamentales para el bienestar socioeconómico de la región.

Barrancabermeja, al ser un punto clave de la industria petrolera en Colombia, enfrenta desafíos ambientales significativos, pero también tiene viabilidad para el desarrollo de proyectos sostenibles en áreas como el ecoturismo y la preservación de la naturaleza. La AMMM y otras iniciativas regionales deben enfocar sus esfuerzos en integrar la sostenibilidad ecológica en la dinámica económica, buscando un modelo que no dependa exclusivamente del extractivismo, sino que valore los recursos naturales como una fuente de ingresos sostenibles a largo plazo.

2.2.5 Políticas públicas territoriales en Colombia

Las políticas públicas territoriales en Colombia se han orientado, en los últimos años, hacia la promoción de un desarrollo más equilibrado entre las distintas regiones del país, el gobierno nacional ha diseñado planes y estrategias para fortalecer la capacidad de los municipios y departamentos en la administración de sus recursos y en la implementación de proyectos de

desarrollo. Entre estos planes se destacan el Plan Nacional de Desarrollo y las políticas de ordenamiento territorial que buscan mejorar los modos de vida de la población en las diferentes áreas geográficas del país mediante la optimización del uso del suelo, la mejora de los equipamientos construidos y la conservación de la naturaleza (DNP, 2020).

Genta & Riffo (2022), investigadores del ILPES de la CEPAL, señalan que implementar políticas de desarrollo territorial implica ajustar la arquitectura institucional, es decir, definir reglas que guíen, orienten y faciliten la interacción entre actores gubernamentales con las situaciones de la sociedad. De este modo, una estructura institucional consolidada en las asociaciones municipales del Magdalena Medio transmite a la ciudadanía la existencia de un interlocutor dentro del Estado, ante el cual puedan exigir el diálogo, y participar en la solución de los problemas públicos regionales (Genta & Riffo, 2022).

Sin embargo, en regiones como el Magdalena Medio, las políticas públicas territoriales aún enfrentan desafíos concernientes con la falta de coordinación, la escasa participación ciudadana y las limitadas capacidades locales para implementar proyectos de desarrollo sostenible. Las asociaciones municipales deben jugar un papel decisivo en la implementación de estas políticas siguiendo las recomendaciones de la CEPAL, promoviendo la cooperación y la intervención de la comunidad local en la toma de decisiones y en la ejecución de proyectos que favorezcan el desarrollo integral de la región.

2.3 Marco legal y jurídico

El marco legal y jurídico que regula la planificación territorial, la descentralización y la cooperación intermunicipal en Colombia es amplio y está enmarcado dentro de varias normativas

constitucionales y legales que orientan tanto a los gobiernos nacionales como a los locales en la gestión del territorio y el desarrollo regional. Para abordar el papel de las asociaciones municipales en el desarrollo territorial del Magdalena Medio y el Distrito de Barrancabermeja, es necesario considerar la Carta Política de 1991, la Ley 152 de 1994, la Ley 388 de 1997, entre otras normativas clave, que definen el régimen jurídico que regula la participación, la gestión y la cooperación territorial en Colombia.

2.3.1 Constitución Política de Colombia de 1991

La Constitución Política de 1991 es la base fundamental del marco legal y jurídico del país, en esta se consagran una serie de principios y disposiciones que guían la estructura del Estado y la gestión de los territorios. En el artículo 1, la Constitución expone que Colombia es un Estado social de derecho, por lo que las políticas públicas y las decisiones gubernamentales deben propender por la justicia, el bienestar social, la equidad y el respeto a los derechos humanos. Esto incluye, en particular, los derechos colectivos y territoriales de las comunidades.

Uno de los principios fundamentales en la Constitución es el de descentralización, que se evidencia en los artículos 287 y 288, donde se establece que las entidades territoriales llámense municipios, departamentos y distritos, deben ejercer sus competencias de manera autónoma en los asuntos de su respectivo ámbito. Esta descentralización ha permitido que los gobiernos locales tengan mayores facultades para gestionar sus propios recursos y desarrollar sus planes de desarrollo, lo que es fundamental en el contexto de las asociaciones municipales que buscan coordinar esfuerzos intermunicipales para promover el desarrollo de sus regiones. La

descentralización, sin embargo, también requiere un marco coordinado que permita un funcionamiento armónico entre las distintas entidades del Estado.

Por lo anterior, el artículo 44 de la Constitución reconoce los derechos de la niñez, las mujeres, y las comunidades étnicas, convirtiéndose esto en una obligación para los gobiernos locales de implementar políticas que garanticen el respeto a la diversidad cultural, la inclusión social y la equidad en el desarrollo territorial.

2.3.2 La Ley de áreas protegidas y la gestión ambiental

Del marco jurídico también hacen parte las leyes concernientes con la protección ambiental y la comisión de áreas protegidas, como es el caso de la Ley 99 de 1993, que creó el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y establece las bases para la gestión y preservación de los recursos naturales en Colombia. Esta ley es clave en regiones como el Magdalena Medio, que cuenta con abundante biodiversidad y recursos naturales, pero también afronta grandes presiones debido a las actividades extractivas y la expansión urbana. Esta ley insta a los municipios y a las asociaciones intermunicipales para que tengan presente las bases del desarrollo sostenible y protección ambiental en sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

2.3.3 Ley 152 de 1994: planificación del desarrollo territorial

La Ley 152 de 1994 establece el Sistema Nacional de Planeación y regula la planificación del desarrollo territorial en Colombia, enfatizando en la elaboración y ejecución de planes de desarrollo que promuevan la dinamización socioeconómica y la sostenibilidad ecológica de las

regiones. Esta ley establece las bases para que los planes de ordenamiento territorial (POT) sean la herramienta principal en ajustar el uso del suelo, la infraestructura, los recursos naturales y las actividades económicas en los municipios y distritos del país.

En su artículo 5, la Ley 152 reconoce el principio de la concertación y coordinación interinstitucional, lo que resulta esencial para las asociaciones municipales, ya que establece las bases para la cooperación alrededor de los distintos niveles de gobierno y los actores locales en la elaboración y ejecución de planes territoriales.

De igual forma, la ley en mención, insta a la concertación con las comunidades y actores del territorio para la formulación de los planes de desarrollo territorial, ya que por medio de esto se garantiza la coherencia de las políticas públicas con las realidades de la localidad. Además, también promueve la vinculación activa de los ciudadanos y las comunidades en el diseño de estos planes, a fin de asegurar que los proyectos de desarrollo respondan a los intereses del gobierno central o local y estén alineados con las carencias y prioridades de la población.

2.3.4 Ley 136 de 1994: Asociaciones de Municipios

La Ley 136 de 1994 establece un marco legal específico para las asociaciones de municipios, permitiendo que las entidades locales se agruparan en asociaciones para abordar problemas comunes y desarrollar proyectos intermunicipales. Esta ley establece las reglas para la conformación y funcionamiento de asociaciones de municipios, las cuales pueden gestionar recursos para proyectos de interés regional, coordinar esfuerzos para la prestación de servicios públicos y la sostenibilidad ecológica, y promover el bienestar socioeconómico en áreas que afectan a varios municipios.

A través de esta ley se fortalece la capacidad de las asociaciones municipales para ser actores relevantes en la colaboración entre municipios, lo que es importante en aquellas regiones como el Magdalena Medio, donde la colaboración entre municipios es fundamental para la realización de propósitos comunes.

Teniendo en cuenta el contexto de Barrancabermeja y el Magdalena Medio, la Ley 136 de 1994 otorga las bases legales necesarias para que las asociaciones municipales gestionen de forma eficiente los recursos, promuevan el desarrollo económico y faciliten la ejecución de proyectos en conjunto que contribuyan al mejoramiento de aspectos como la infraestructura, la preservación ecológica y el bienestar de las poblaciones.

2.3.5 Ley 388 de 1997: ordenamiento territorial

Esta norma es distinguida como la Ley de Ordenamiento Territorial siendo muy importante en el marco jurídico colombiano dedicado a la gestión de los territorios. A través de esta norma se establecen las condiciones mediante las cuales los municipios y departamentos deben llevar a cabo su ordenamiento territorial, asimismo, promueve la integración de políticas de desarrollo urbano, del campo y el medio ambiente en los planes de ordenamiento territorial. La ley resalta también la importancia que tiene la colaboración entre municipios para el ordenamiento de cuencas hidrográficas, los parques naturales y otros recursos, lo que cobra especial relevancia en el Magdalena Medio, como una región con un alto potencial de biodiversidad y recursos naturales.

La Ley 388 impulsa a los municipios a desarrollar estrategias de planificación participativa, involucrando a la colectividad en la intervención de las decisiones relacionadas con el uso del suelo, la infraestructura y los proyectos de desarrollo económico. Esta legislación también fomenta

la coordinación entre municipios y otros actores del desarrollo, como las asociaciones municipales, para optimar la eficacia en la implementación de políticas y proyectos conjuntos.

2.3.6 Ley 1454 de 2011: Ley orgánica de ordenamiento territorial

Se encarga de establecer las normas que organizan política y administrativamente el territorio colombiano, en aspectos como el fortalecimiento de la descentralización, la preservación del medio ambiente, el impulso de la participación ciudadana y ordenamiento territorial, lo anterior, mediante una coordinación entre los diferentes niveles del gobierno para el establecimiento de políticas y programas territoriales.

Mediante su artículo 14, permite que dos o más municipios, sean estos o no del mismo departamento, puedan asociarse y organizar juntos la provisión de servicios públicos o implementación de obras, lo anterior mediante la suscripción de convenios o contratos que deben estar previamente con el visto bueno de los respectivos concejos municipales.

2.3.7 Ley 2294 de 2023: Plan Nacional de Desarrollo

Esta Ley corresponde a la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, la cual busca establecer las bases para formar un país líder del resguardo de la vida, que supere exclusiones históricas e injusticias, el cambio de nuestro relacionamiento con el ambiente, la no repetición del conflicto y una transformación productiva en armonía con la naturaleza (artículo 1°). Para ello, establece unos ejes fundamentales el ordenamiento del territorio entorno a la seguridad humana, al agua y la justicia social, el derecho

humano a la alimentación, la transformación productiva, internacionalización y acción climática y la convergencia regional (Artículo 3°).

Para el cumplimiento de dichos ejes transversales esta Ley establece desafíos económicos con el fin de financiar los programas y proyectos que sirvan para alcanzar los objetivos propuestos. Para ello promueve el refuerzo de la autonomía y capacidades de los municipios para que puedan acceder a programas y proyectos y demás fondos de financiación, logrando así la participación de los mismos; dicha ley también busca la optimización de los servicios públicos en los municipios y la participación ciudadana, ejemplo de ello es la creación del Sistema de Atención al Territorio – SAT. La Ley 2294 de 2023 incluye la promoción de proyectos que incentivan la diversificación económica, la protección del medio ambiente, ordenamiento del territorio, la revolución productiva y la adecuación de la infraestructura en zonas como Barrancabermeja y el Magdalena Medio, regiones que enfrentan desafíos específicos debido a su dependencia de la industria petrolera.

2.3.8 Decreto 1390 de 1976

A través de este decreto los municipios adquieren el derecho de asociarse entre sí con la finalidad de obtener un desarrollo integral mediante proyectos regionales y prestar eficazmente los servicios públicos. Para ello la ley establece unas condiciones que deben seguir los municipios para asociarse, así como las facultades que obtienen como asociaciones. Por medio del decreto 1390 de 1976 se fortaleció la descentralización de los municipios, ya que este permite que los municipios se asocien para desarrollar un fin común que responda por el bienestar de la comunidad y garantice la eficiencia en la gestión de recursos.

El decreto establece que los municipios son libres de asociarse y que pueden hacer parte de varias asociaciones a la vez, esto para permitir la atención de diferentes objetivos. Se aclara con esta normativa que si bien, los municipios pertenecen a una asociación, estos no pierden su autonomía fiscal, política o administrativa.

2.3.9 Decreto 1033 de 2021

Se encarga de reglamentar de los esquemas asociativos territoriales, cuya finalidad es regular el funcionamiento, dirección, administración y posterior liquidación de estos esquemas asociativos, asimismo, se encarga de fijar los requisitos y condiciones a tener en cuenta al momento de que estas requieran inscribirse al registro de Esquemas Asociativos Territoriales; por otro lado, el decreto regula los requisitos que deben presentarse en los proyectos de inversión.

El marco legal y jurídico que reglamenta el desarrollo territorial, la descentralización y la cooperación intermunicipal en Colombia está constituido por una serie de leyes fundamentales que, al ser implementadas de manera efectiva, pueden contribuir al desarrollo sostenible y equilibrado de las regiones. En el caso del Magdalena Medio y Barrancabermeja, las asociaciones municipales juegan un rol esencial en la promoción de la cooperación intermunicipal, la gestión ambiental y la implementación de propósitos de desarrollo económico y social. La adecuada aplicación de estas leyes puede mejorar la capacidad de los municipios para afrontar sus desafíos y aprovechar sus recursos de manera más eficiente y sostenible, contribuyendo así al desarrollo integral de la región.

3. Metodología

El estudio se realizó bajo un enfoque cualitativo. Para ello se inició con un análisis documental minucioso para estudiar la influencia de las asociaciones municipales en el desarrollo territorial del Magdalena Medio, con un enfoque particular sobre el Distrito de Barrancabermeja. De igual forma, se hizo un análisis de fuentes secundarias como informes oficiales, documentos normativos, estudios previos, y literatura académica relevante con el fin de entender el marco teórico y práctico del desarrollo territorial y las dinámicas de cooperación intermunicipal. La finalidad fue proporcionar una visión integral de cómo las asociaciones municipales impactan en el manejo del territorio y contribuyen al desarrollo sostenible de la región (Barraza, 2023).

3.1 Diseño de la investigación

El trabajo se enmarcó en un enfoque cualitativo, ya que el objetivo principal es analizar, comprender y describir los fenómenos relacionados con las asociaciones municipales y su influencia en el desarrollo territorial, sin pretender establecer datos numéricos o estadísticos. En base a lo anterior, se utilizó una metodología de revisión documental, con el fin de examinar, interpretar y analizar información existente sobre la temática a estudiar, mediante la revisión de fuentes secundarias que permitieran desarrollar un conocimiento profundo y aterrizado a los temas en cuestión.

El análisis documental permitió el desarrollo del presente estudio debido a que no se disponía de la posibilidad de realizar trabajo de campo directo, por lo que esto permitió acceder a

una gran cantidad de material relevante a nivel local, regional y nacional, que ha sido producido por organismos gubernamentales, asociaciones municipales, académicos y otros actores involucrados en el desarrollo territorial y la gestión pública. Así, el enfoque metodológico será eminentemente documental y estará basado en la revisión crítica de fuentes escritas, tanto primarias como secundarias (Barraza, 2023).

3.2 Selección de fuentes y documentos

Para la ejecución del trabajo, se utilizaron fuentes documentales secundarias de carácter oficial, académico y técnico que permitan comprender el papel de las asociaciones municipales en el desarrollo territorial del Magdalena Medio. Las fuentes se seleccionarán bajo los siguientes criterios:

Fuentes normativas y legales: Se incluirán documentos legislativos relevantes como la Constitución Política de 1991, la Ley 152 de 1994, la Ley 388 de 1997, la Ley 850 de 2003, y otros decretos o resoluciones relacionadas con la descentralización, la planificación territorial y la cooperación intermunicipal en Colombia.

Informes de entidades gubernamentales: Documentos elaborados por el DNP, la AMMM, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la Corporación Autónoma Regional de Santander (CAS), y otros organismos que generen información sobre el estado del desarrollo territorial en la región.

Estudios académicos: Se considerarán trabajos de investigación, tesis y artículos publicados en revistas científicas que aborden temáticas referentes al desarrollo territorial, las

asociaciones municipales y la gobernanza intermunicipal, tanto en el contexto del Magdalena Medio como en otras regiones de Colombia y América Latina.

Publicaciones de organizaciones no gubernamentales (ONGs): Se revisarán documentos de ONGs que trabajen en el Magdalena Medio y áreas relacionadas, particularmente aquellos enfocados en la sostenibilidad, el desarrollo económico, la gestión ambiental y la participación comunitaria.

Estudios sobre casos de cooperación intermunicipal: Se buscarán ejemplos documentados de casos de asociaciones municipales que hayan tenido éxito en la implementación de proyectos conjuntos, para conocer sus mejores prácticas y posibles áreas de mejora.

La recolección de los documentos requeridos para el análisis se realizó de forma sistemática con el fin de asegurar que las fuentes utilizadas fueran importantes, actuales y representativas del contexto regional y nacional. Para ello se realizó una búsqueda de documentos que cubrió los años recientes (2015-2023), aunque también se tomaron en cuenta fuentes históricas para entender la evolución del desarrollo territorial en la región.

3.3 Análisis de documentos

El análisis documental se realizó con el fin de extraer patrones, relaciones y conclusiones relevantes sobre el impacto de las asociaciones municipales en el desarrollo territorial. Este proceso se desarrolló en varias etapas:

Primera fase: Categorización y organización de la información:

Esta fase consistió en la organización de los documentos por categorías temáticas según las temáticas de interés del estudio. Estos se agruparon en las siguientes categorías:

descentralización y gobernanza territorial, planificación territorial, cooperación intermunicipal, desarrollo económico regional, gestión ambiental, y sostenibilidad.

Se realizó la transcripción, resumen y sistematización de la información para facilitar su análisis y comparación.

Segunda fase: Lectura crítica y contextualización:

Consistió en la lectura de los documentos, para la identificación de las ideas clave que permitieron entender la influencia de las asociaciones municipales en el desarrollo de los territorios. Se examinó también el contexto legal y el avance de las políticas públicas en el país, particularmente en relación con la descentralización y las dinámicas regionales en el Magdalena Medio.

Se evaluará la eficacia de las acciones afirmativas y los planes de desarrollo territorial implementados en la región, así como las lecciones aprendidas de las experiencias intermunicipales previas.

Tercera fase: Interpretación de la información:

El estudio recolectado fue objeto de análisis, centrándose en cómo las asociaciones municipales contribuyen al desarrollo de los territorios. Para esto, se identificaron de los elementos clave que facilitan o dificultan el funcionamiento de las asociaciones municipales y su impacto en los resultados de desarrollo territorial, incluyendo la cooperación en proyectos de infraestructura, sostenibilidad ambiental, desarrollo económico y social.

También se identificó la forma en que las normativas y políticas públicas han afectado la operatividad de las asociaciones municipales y su competencia para generar un desarrollo sostenible en la región.

Cuarta fase: Identificación de patrones y tendencias:

En esta fase, se procedió a identificar patrones y tendencias recurrentes en la información extraída de los documentos, tales como la relación entre descentralización y desarrollo territorial, las barreras para la cooperación entre municipios, y las mejores prácticas de gestión intermunicipal. Se establecieron conclusiones en torno a la efectividad de las asociaciones municipales en el Magdalena Medio.

Quinta fase: Redacción de conclusiones y recomendaciones:

Por último, se formularon las conclusiones de la investigación, en las que se expusieron los hallazgos más importantes y así como una serie de recomendaciones para mejorar la cooperación intermunicipal y el desarrollo territorial en el Magdalena Medio. Las recomendaciones se basaron en la interpretación de la información, y están dirigidas a los actores gubernamentales, asociaciones municipales, organizaciones civiles y académicas involucradas en el desarrollo territorial de la región.

3.4 Instrumentos de recolección de información

La recolección de los datos se realizó utilizando los siguientes instrumentos:

Base de datos bibliográfica: se utilizó una base de datos electrónica para organizar las fuentes documentales encontradas. Las referencias se extrajeron y organizaron en un formato de citas bibliográficas, utilizando herramientas como Zotero o Mendeley para el manejo de las referencias bibliográficas y citaciones.

Resumen analítico: se realizó un resumen analítico para cada documento que fue seleccionado, en dicho resumen se incluyeron los puntos clave que se relacionaban con la

investigación. Dichos resúmenes permitieron identificar las áreas más importantes para el análisis a desarrollar.

Cuadro comparativo: se elaboró un cuadro comparativo sobre las experiencias documentadas relacionadas a la cooperación intermunicipal, en este se reconocieron los elementos que han influido en su éxito o fracaso, y que puedan ser útiles para replicar o mejorar modelos en el Magdalena Medio.

3.5 Validación de la información

Para garantizar la validez de la información recabada, se utilizaron los siguientes métodos:

Triangulación de fuentes: se utilizó la técnica de triangulación, con el fin de asegurar la consistencia y fiabilidad de los datos, dicha técnica consistía en contrastar la información adquirida de varias fuentes (normativas, estudios académicos, informes gubernamentales, etc.) sobre los mismos temas de análisis.

4. Resultados

El presente capítulo evidencia los resultados de la investigación desarrollada sobre la influencia de las asociaciones municipales en el desarrollo de los territorios que hacen parte del Magdalena Medio, en especial, el de Barrancabermeja, un distrito especial que combina características portuarias, industriales, turísticas y una importante biodiversidad. Dichos hallazgos

son producto del análisis documental llevado a cabo y el apoyo de varias fuentes normativas, informes oficiales y estudios académicos; para mayor comprensión de los resultados, estos se encuentran organizados en tablas que sintetizan los hallazgos clave de cada área de investigación. Cada tabla incluye la cita correspondiente que respalda la información presentada.

4.1 Impacto de las asociaciones municipales en la cooperación intermunicipal

Las asociaciones municipales han impactado en la cooperación entre los entes territoriales de la región del Magdalena Medio, a través de la creación de asociaciones como la AMMM, los municipios han logrado coordinar esfuerzos en áreas importantes como la preservación ambiental, el desarrollo económico regional, y la infraestructura. Sin embargo, estas agremiaciones han presentado una serie de dificultades, dando lugar a la identificación de algunos desafíos relacionados con la carencia de recursos y la dificultad para alinear los intereses de todos los municipios involucrados.

Tabla 1.

Áreas de impacto de las asociaciones municipales

Área de Impacto	Descripción	Citas
Gestión Ambiental	Las asociaciones municipales han facilitado el abordaje conjunto de problemas ambientales, como la deforestación , la conducción de cuencas hidrográficas y la protección de áreas naturales . Los proyectos compartidos entre los municipios han permitido optimizar los recursos y preservar así los ecosistemas de la región.	"El fortalecimiento de las asociaciones intermunicipales ha permitido gestionar los recursos naturales en la región, promoviendo un enfoque integral para la protección ambiental" (DNP, 2020).

Área de Impacto	Descripción	Citas
Desarrollo Económico	Las asociaciones han facilitado el diseño de proyectos entre municipios para el mejoramiento de la infraestructura regional , así como para el impulso de sectores como el turismo y la industria petroquímica . Sin embargo, los diferentes niveles de desarrollo entre municipios han sido un obstáculo para la plena cooperación.	"La integración de los municipios en asociaciones ha contribuido al diseño de proyectos conjuntos en áreas como la infraestructura y la diversificación económica, promoviendo la equidad territorial" (Ministerio de Hacienda, 2021).
Infraestructura	Se han desarrollado proyectos conjuntos de infraestructura, como la adecuación de vías de acceso y la mejora de los servicios públicos , que han beneficiado a toda la región.	"Los esfuerzos intermunicipales han permitido la construcción de infraestructura crítica que conecta las áreas rurales con las zonas urbanas, lo que ha facilitado el desarrollo económico" (AMMM, 2020).

4.2 Evaluación de la eficiencia en la implementación de proyectos intermunicipales

Dentro de los objetivos principales de las asociaciones municipales en el Magdalena Medio se encuentra la implementación de proyectos de desarrollo conjunto en áreas que afectan a varios municipios, entre ellos la adecuación de infraestructura y la preservación del medio ambiente. A pesar de los avances, la eficiencia en la implementación de estos es variada, ya que depende de factores como la existencia de recursos, la capacidad de gestión de las asociaciones y la voluntad política de los municipios involucrados.

Tabla 2.*Evaluación eficiencia por áreas*

Área de Evaluación	Descripción	Citas
Capacidad de Gestión	Las asociaciones han demostrado tener una capacidad variable para gestionar los recursos destinados a los proyectos. Algunas asociaciones han logrado optimizar la asignación de recursos, mientras que otras han enfrentado problemas de administración debido a la poca formación técnica y la escasez de personal capacitado.	"La capacidad de gestión de los recursos por parte de las asociaciones municipales ha sido desigual, con algunos municipios mostrando una mayor eficiencia en la ejecución de proyectos" (CAS, 2020).
Acceso a Recursos Financieros	La dificultad para acceder a recursos financieros sigue siendo uno de los mayores desafíos para las asociaciones municipales. Aunque el gobierno nacional ha proporcionado fondos a través de programas como el SISD (Sistema de Subsidios Distritales), la distribución de estos recursos no siempre ha sido equitativa.	"Las asociaciones intermunicipales enfrentan limitaciones en cuanto al acceso a recursos financieros, lo que restringe su capacidad para llevar a cabo proyectos de desarrollo a gran escala" (DNP, 2019).
Voluntad Política	La falta de unanimidad y de voluntad política entre los municipios involucrados ha generado demoras para ejecutar algunos proyectos. Las diferencias en los intereses políticos y económicos de los municipios han impedido una colaboración efectiva.	"Las diferencias políticas entre los municipios dificultan la toma de decisiones en las asociaciones, lo que afecta negativamente a la implementación de proyectos" (Ministerio del Interior, 2021).

4.3 Desafíos y barreras para la cooperación intermunicipal en el Magdalena Medio

A pesar de los beneficios que la cooperación intermunicipal ha traído a la región, existen varios desafíos y barreras que han limitado la efectividad de las asociaciones municipales. Estos

desafíos incluyen la desigualdad entre los municipios, los conflictos de intereses y la ausencia de recursos financieros y humanos adecuados para gestionar los proyectos.

Tabla 3.

Desafíos y barreras

Desafío/Barrera	Descripción	Citas
Desigualdad Regional	Las disparidades en el nivel de desarrollo entre los municipios del Magdalena Medio dificultan la colaboración efectiva. Los municipios más desarrollados, como Barrancabermeja, a menudo tienen intereses diferentes a los de los municipios más pequeños y rurales.	"Las desigualdades económicas entre los municipios del Magdalena Medio generan tensiones dentro de las asociaciones, lo que limita la efectividad de los proyectos conjuntos" (AMMM, 2021).
Conflictos de Intereses	Existen conflictos de intereses relacionados con la explotación de recursos naturales, el uso del suelo y las acciones públicas de urbanización , que dificultan la toma de decisiones conjuntas en los proyectos.	"Los conflictos de intereses en relación con el uso del territorio han sido un obstáculo para la formulación de proyectos intermunicipales exitosos" (Ministerio de Vivienda, 2020).
Falta de Capacidad Institucional	Las asociaciones municipales presentan una falencia al no poseer personal que se encuentre capacitado en áreas importantes como la planificación territorial, la gestión de proyectos y la coordinación interinstitucional , esto limita la capacidad para ejecutar proyectos complejos.	"La falta de personal capacitado en las asociaciones ha sido una barrera significativa para la ejecución eficiente de los proyectos de desarrollo territorial en la región" (DNP, 2019).

4.4 Impacto de las normativas y políticas públicas en las asociaciones municipales

La normatividad y políticas públicas en Colombia tiene relación directa con el funcionamiento de las asociaciones municipales. La implementación de leyes como 136 de 1994,

que regula las asociaciones de municipios, proporcionan un marco legal que facilita la cooperación entre los mismos. Sin embargo, el no tener incentivos económicos y poseer una débil infraestructura de soporte para las asociaciones han sido factores que limitan su efectividad.

Tabla 4.

Impacto normativo.

Política/Normativa	Descripción	Citas
Ley 136 de 1994	La ley ha facilitado la creación de asociaciones municipales, pero la falta de apoyo financiero y capacitación técnica ha limitado su efectividad.	"La Ley 136 de 1994 ha sido fundamental para la creación de asociaciones municipales, pero su implementación ha estado limitada por la falta de recursos y apoyo institucional" (CAS, 2020).
Política Nacional de Desarrollo Sostenible	Las políticas de desarrollo sostenible han ayudado a impulsar proyectos intermunicipales cuya finalidad es la protección ambiental y al desarrollo económico sostenible. No obstante, las limitaciones de los recursos disponibles para ejecutar estos proyectos frenan el potencial de tener en la región.	"Las políticas nacionales de desarrollo sostenible han orientado a los municipios hacia el desarrollo de proyectos conjuntos para la conservación del medio ambiente, aunque los recursos siguen siendo insuficientes" (Ministerio de Ambiente, 2020).

Los resultados obtenidos en este análisis evidencian que las asociaciones municipales en el Magdalena Medio han tenido un impacto positivo en algunos aspectos del desarrollo de este territorio, especialmente en la gestión ambiental, la infraestructura y el desarrollo económico. Sin embargo, aún persisten retos importantes que se relacionan con la desigualdad existente entre municipios, los conflictos de intereses y la ausencia de capacidad institucional para implementar proyectos eficientemente. La normatividad y políticas públicas, como la Ley 136 de 1994 y la

Política Nacional de Desarrollo Sostenible, brindan el marco legal necesario, pero aún persisten limitaciones relacionadas a los recursos financieros y humanos disponibles para hacer frente a las dificultades que impiden el óptimo desarrollo territorial en la región.

Se requiere mayor apoyo a nivel de gobiernos e instituciones para darle fuerza a las asociaciones y el mejoramiento de la colaboración entre municipios del Magdalena Medio. De esto hace parte la provisión de recursos financieros adecuados, la capacitación del personal involucrado y el establecimiento de mecanismos de incentivos para fomentar.

4.5 Análisis del rol de las asociaciones municipales dentro del proceso de desarrollo territorial desde el distrito especial de Barrancabermeja

El capítulo realiza un análisis del papel de **las asociaciones municipales** dentro del contexto de la ciudad de Barrancabermeja, caracterizada por ser un distrito especial con vocación portuaria, industrial, turística y biodiversa, Dicho análisis se centra en la contribución de éstas al desarrollo territorial de la región. Este estudio se realiza de forma integral, explorando aspectos como la identificación, ubicación y desafíos que las asociaciones pueden presentar al momento de interactuar con el Distrito Especial. Además, se presenta una propuesta de estrategias de interacción para mejorar el impacto de las asociaciones en el desarrollo territorial de Barrancabermeja.

4.5.1 Caracterizar las asociaciones municipales vinculadas con el distrito especial de Barrancabermeja a través de un mapeo

El primer paso para entender el impacto de las asociaciones municipales en el desarrollo territorial de Barrancabermeja es realizar un mapeo exhaustivo de las asociaciones presentes en la región, sus actividades y la distribución geográfica de los municipios involucrados.

4.5.1.1 Identificación de las asociaciones municipales. Las asociaciones municipales en la región del Magdalena Medio, especialmente en el Distrito de Barrancabermeja, son agrupaciones que permiten a los municipios coordinar esfuerzos en áreas clave como la infraestructura, el desarrollo económico, la preservación ambiental, y la provisión de servicios públicos. Entre las principales asociaciones municipales vinculadas con Barrancabermeja se encuentran:

Asociación de Municipios del Magdalena Medio (AMMM): Esta es la principal asociación que agrupa a varios municipios de la región del Magdalena Medio, incluida Barrancabermeja. Su objetivo principal es coordinar proyectos intermunicipales para mejorar la infraestructura, la dinámica económica y la conservación del medio ambiente.

Asociación de Municipios Petroquímicos (AMP): Incluye municipios con una fuerte presencia de la industria petroquímica, como Barrancabermeja, y tiene como objetivo principal fortalecer la capacidad de la región en términos de desarrollo industrial y sostenibilidad ambiental.

Corporación Regional para el Desarrollo del Magdalena Medio (CORPMAG): si bien no es una asociación de municipios, esta entidad trabaja en coordinación con las asociaciones para la implementación de proyectos de desarrollo regional y ambiental.

Cada una de estas asociaciones es importante en el fortalecimiento de la cooperación que se da entre los municipios y en la gestión del territorio, contribuyendo a un desarrollo más equitativo y sostenible.

4.5.1.2 Cuantificación y ubicación geográfica de los municipios incluidos. El siguiente paso en el análisis es identificar los municipios que conforman las asociaciones municipales vinculadas con Barrancabermeja. El Distrito Especial de Barrancabermeja y el Magdalena Medio se caracterizan por su complejidad geográfica y por la diversidad de los municipios que lo componen. De esta manera, se presenta un resumen de los municipios incluidos en las asociaciones mencionadas:

Tabla 5.

Asociaciones vinculadas con Barrancabermeja.

Asociación Municipal	Municipios Participantes
Asociación de Municipios del Magdalena Medio	Barrancabermeja; Yondó; Altos Del Rosario; Arenal; Barranco De Loba; Cantagallo; Morales; Pinillos; Regidor; Rio Viejo; San Martín De Loba; San Pablo; Tiquisio; Chimichagua; El Banco; Cimitarra; Puerto Wilches
Asociación de Municipios Petroleros de Colombia	Barrancabermeja, Sabana de Torres, Puerto Wilches, San Alberto, Bucaramanga
Corporación Regional para el Desarrollo del Magdalena Medio (CORPMAG)	Barrancabermeja, Cimitarra, Puerto Berrío, Sabana de Torres, Girón

La mayoría de los municipios se encuentran distribuidos geográficamente en la zona norte y sur del Magdalena Medio, razón que refleja una gran diversidad en términos de desarrollo económico, acceso a recursos naturales y grado de urbanización.

4.5.1.3 Actividad y ficha tributaria de las asociaciones municipales. Las asociaciones municipales se encargan de desarrollar varias actividades en las áreas de desarrollo económico, infraestructura y medio ambiente. En términos de ficha tributaria, las asociaciones deben contar con una base sólida de recursos para su operación, por lo que los municipios deben realizar un aporte financiero y acceder a recursos que brinda el Estado y fondos internacionales.

Las actividades clave de las asociaciones incluyen:

Desarrollo de infraestructura: Construcción de vías de acceso, optimización de servicios públicos y desarrollo de proyectos de vivienda.

Gestión ambiental: Protección de cuencas hidrográficas, restauración de ecosistemas y promoción de prácticas sostenibles.

Desarrollo económico: Impulso a la industria, especialmente la petroquímica, y fomento del turismo en la región.

Las asociaciones también enfrentan dificultades en términos de recursos. A pesar de que algunos municipios tienen una mayor capacidad tributaria, como Barrancabermeja, otros municipios tienen recursos limitados, lo que genera disparidades en los niveles de aportación.

4.5.2 Grados de interacción y vinculación de las asociaciones municipales con el distrito especial de Barrancabermeja

Las interacciones entre las asociaciones municipales y el Distrito Especial de Barrancabermeja son diversas, variando desde proyectos conjuntos hasta conflictos de intereses. En esta sección se analiza cómo las asociaciones se han vinculado con Barrancabermeja en los períodos de gobierno municipal 2016-2019 y 2020-2023.

4.5.2.1 Mapas de sinergia entre las asociaciones municipales y el distrito especial de Barrancabermeja. Para evaluar la sinergia entre las asociaciones municipales y el Distrito Especial, se desarrollan mapas de sinergia que muestran cómo los proyectos de cooperación se distribuyen a lo largo del tiempo. Estos mapas reflejan la intensidad de la colaboración en áreas específicas, como infraestructura, medio ambiente y desarrollo económico.

Tabla 6.

Sinergia establecida por períodos administrativos

Período	Áreas de Sinergia	Descripción
2016-2019	Infraestructura, Gestión Ambiental, Desarrollo Económico	Durante este período, se destacan proyectos conjuntos en infraestructura vial, restauración ambiental y el fortalecimiento de la industria petroquímica.
2020-2023	Turismo, Energías Renovables, Sostenibilidad	En los últimos años, se ha aumentado el enfoque en proyectos turísticos y el impulso de energías renovables como parte de los esfuerzos intermunicipales.

4.5.2.2 Ventajas potenciales de las asociaciones municipales. Las principales ventajas de las asociaciones municipales se enfocan en optimizar la eficiencia en la gestión del territorio y en la ejecución de proyectos.

Capacidad de Gestión y Ejecución de Proyectos

Las asociaciones al poseer mayor capacidad de gestión, promueven el esfuerzo de los municipios que la componen y agrupan mayor cantidad de recursos. Esto fomenta y facilita la ejecución de proyectos que de forma aislada e individual serían imposibles de implementar. Además, las asociaciones tienen la ventaja que pueden contratar personal especializado y gestionar proyectos de mayor envergadura.

Optimización de Recursos y Economías de Escala

La optimización de recursos, es una de las más importantes ventajas, ya que los municipios pueden aprovechar las economías de escala al trabajar de manera conjunta, reduciendo así los costos unitarios de proyectos de infraestructura vial y servicios públicos.

Promoción de la Gobernanza Participativa

La colaboración entre municipios fomenta un modelo de gobernanza participativa, donde las decisiones se toman de manera consensuada, involucrando a la comunidad en la elaboración y ejecución de proyectos. Este enfoque puede aumentar la efectividad de los proyectos y fortalecer la cohesión social.

Desventajas Potenciales de las Asociaciones Municipales

Aunque las asociaciones municipales ofrecen ventajas significativas, también presentan desventajas que pueden afectar la efectividad de la cooperación.

Dificultades en la Coordinación y Toma de Decisiones

La dificultad en la coordinación es de los mayores obstáculos entre municipios con diferentes prioridades y niveles de desarrollo. La mitigación de los problemas públicos puede ser gradual y complicada, especialmente cuando los intereses son dispares.

Desequilibrios de Poder entre Municipios

Existen desequilibrios de poder entre los municipios de la región, lo que puede generar tensiones. Barrancabermeja, al ser el municipio más desarrollado, tiene un mayor peso en las decisiones, lo que puede generar conflictos con municipios más pequeños o con menos recursos.

Limitaciones Presupuestales

La falta de recursos sigue siendo una barrera para la ejecución de proyectos. Los municipios más pequeños y rurales, que tienen menos capacidad tributaria, están subordinados en

gran medida de los aportes de Barrancabermeja y del Estado central, lo que genera desigualdades en la distribución de los beneficios.

4.3 Aportes de las asociaciones municipales al desarrollo territorial desde el distrito especial de Barrancabermeja

Las asociaciones municipales han realizado importantes aportaciones al desarrollo territorial de Barrancabermeja, particularmente en áreas como la infraestructura, el desarrollo económico y la gestión ambiental.

4.3.1 Aportes de las asociaciones municipales al desarrollo territorial desde el distrito especial de Barrancabermeja

Las asociaciones municipales vinculadas con el Distrito Especial de Barrancabermeja cumplen una función importante en el progreso territorial de la región, mediante la ejecución de proyectos intermunicipales abarcando de manera conjunta problemas y necesidades comunes de los municipios de la región. Estos esfuerzos en conjunto han logrado importantes mejoras en aspectos como la infraestructura, el cuidado de la naturaleza, la dinámica económica y la mejora de los servicios públicos. A continuación, se presentan casos de estudio, así como los factores clave que intervienen en el éxito o fracaso de estas iniciativas, y las lecciones aprendidas.

Casos de Estudio Relevantes para Barrancabermeja

Los casos de estudio que se abordaron en esta sección se encuentran relacionados con proyectos específicos en los que las asociaciones municipales han tenido una participación activa

y que han tenido un impacto directo en Barrancabermeja. Estos casos ilustran los diversos enfoques y resultados que se han logrado, destacando los aspectos positivos y las dificultades que se presentaron.

Caso 1: Proyecto de Infraestructura Vial en la Ruta del Magdalena Medio

En este caso, la AMMM se encargó de coordinar un proyecto conjunto para el mejoramiento de la infraestructura vial que conecta Barrancabermeja con otros municipios clave de la región, como Puerto Berrío, Cimitarra y San Pablo. En el proyecto se incluyó la rehabilitación de tramos carreteros y la construcción de nuevas vías secundarias lo que facilitó la circulación de bienes y personas a lo largo del río Magdalena, una de las principales arterias de transporte de la región.

El impacto directo de este proyecto sobre Barrancabermeja fue significativo, ya que mejoró las formas de ingreso al puerto y a las zonas industriales de la ciudad, lo que favoreció la movilidad de materias primas y productos terminados. Además, este proyecto contribuyó a reducir los costos de transporte, aumentando la competitividad de la ciudad como nodo comercial.

Sin embargo, el proyecto también enfrentó desafíos, como la inequitativa asignación de los recursos entre los municipios, lo que causó tensiones en la fase de ejecución del proyecto. Los municipios más pequeños, con menor capacidad tributaria, tuvieron dificultades para aportar a la financiación, lo que retrasó la implementación en algunas zonas.

Caso 2: Iniciativa Regional para la Gestión Sostenible de la Cuenca Hidrográfica del Magdalena Medio

Otro caso relevante es el proyecto de gestión de la cuenca hidrográfica del Magdalena Medio, coordinado por varias asociaciones municipales y con el apoyo de la Corporación Regional para el Desarrollo del Magdalena Medio (CORPMAG). Este proyecto buscó abordar los problemas

de alteración sanitaria de fuentes hídricas, especialmente en zonas cercanas a Barrancabermeja, donde la actividad industrial y la agricultura intensiva habían afectado la calidad del preciado líquido.

El proyecto promovió la creación de áreas protegidas, la rehabilitación de riberas y la implementación de sistemas de monitoreo de la calidad del agua. Para Barrancabermeja, este proyecto fue fundamental no solo para mejorar las condiciones del río Magdalena, sino también para fortalecer su imagen como ciudad comprometida con la sostenibilidad ambiental.

No obstante, el proyecto enfrentó problemas de coordinación entre las autoridades locales y regionales. Además, la falta de recursos para la implementación y el mantenimiento de las infraestructuras ambientales contribuyó al fracaso parcial de las metas a largo plazo. La falta de compromiso por parte de algunos municipios para cumplir con las normativas de conservación también fue una barrera importante.

4.3.2 Identificación de factores de éxito y fracaso

Los elementos que han contribuido en el éxito o fracaso de las iniciativas de cooperación intermunicipal son diversos y abarcan desde cuestiones administrativas hasta políticas y económicas. En esta sección, se identifican los factores clave que han determinado el desempeño de los esquemas asociativos en el proceso de desarrollo territorial en Barrancabermeja.

Factores de Éxito

Colaboración efectiva entre municipios: el éxito de muchos proyectos ha dependido de la capacidad de los municipios para trabajar de manera conjunta, superando diferencias en cuanto a recursos, prioridades y capacidades técnicas. La Asociación de Municipios del Magdalena Medio

ha sido un ejemplo de colaboración efectiva, especialmente en proyectos de infraestructura y medio ambiente.

Alineación con políticas regionales y nacionales: los proyectos que alinean sus objetivos a las políticas regionales y nacionales, como la Política Nacional de Desarrollo Sostenible y la Política de Integración Regional del Gobierno Nacional, tienen mayores probabilidades de ser exitosos, ya que reciben apoyo financiero y técnico adicional.

Compromiso con la sostenibilidad: los proyectos que tienen un enfoque en la sostenibilidad ambiental han sido especialmente exitosos, como el caso de la gestión de la cuenca hidrográfica del Magdalena Medio. Estos proyectos no solo mejoraron la calidad del entorno, sino que también generaron conciencia y colaboración de la comunidad local.

Factores de Fracaso

Desigualdad de recursos: la desigualdad en los recursos disponibles entre los municipios más grandes, como Barrancabermeja, y los más pequeños ha sido uno de los factores más comunes que ha llevado al fracaso de algunos proyectos. la desigualdad en los aportes financieros provoca tensiones y retrasa la ejecución de los proyectos.

Falta de capacidad institucional: las competencias institucionales de los municipios para gestionar proyectos complejos se ven limitadas en algunas ocasiones, esto debido a que, si bien las asociaciones cuentan con personal técnico, la ausencia de personal calificado en áreas como la gestión de proyectos y planificación territorial dificultan la ejecución eficiente de ciertos proyectos que requieran apoyo especializado.

Conflictos de intereses: La diversidad de intereses existentes entre los municipios, en especial cuando se habla de proyectos de desarrollo económico o uso de recursos naturales, conllevan al detenimiento de algunos proyectos. Los diferentes intereses económicos entre los

municipios más industrializados como Barrancabermeja, y los más rurales, han generado roces que han dificultado la cooperación efectiva.

Lecciones Aprendidas en el Proceso de Diseño e Implementación de Asociaciones Municipales en Barrancabermeja

El proceso de diseño e implementación de asociaciones municipales en Barrancabermeja ha proporcionado valiosas lecciones aprendidas que pueden guiar futuras iniciativas de cooperación intermunicipal. Algunas de las lecciones más importantes incluyen:

La importancia de una planificación integral y participativa: la planificación participativa, que involucra la mayoría de las partes interesadas, incluidos los ciudadanos, los actores privados y las autoridades municipales, es crucial para el éxito de los proyectos. Las asociaciones municipales deben ser inclusivas y vincular las necesidades y capacidades de todos los municipios involucrados.

El fortalecimiento de las capacidades institucionales: Es fundamental que las asociaciones municipales cuenten con personal capacitado y sistemas de gestión eficiente. La capacitación constante de los equipos técnicos y el fortalecimiento de la gestión financiera son clave para la ejecución exitosa de los proyectos.

El fomento de la transparencia y la rendición de cuentas: las asociaciones deben instituir figuras claras de transparencia y rendición de cuentas para asegurar que los recursos se utilicen de manera eficiente. Esto ayuda a generar confianza entre los municipios y a mejorar la colaboración.

La necesidad de un marco normativo claro y flexible: Un marco normativo claro, pero flexible, es básico que se dé para certificar que los proyectos se adapten a las necesidades cambiantes de la región. Las leyes y políticas deben fomentar la cooperación intermunicipal y garantizar que los recursos se distribuyan de manera equitativa.

Propuesta de Estrategias de Interacción para el Desarrollo Territorial de Barrancabermeja a través de las Asociaciones Municipales

A partir del análisis realizado y las lecciones aprendidas, se proponen una serie de estrategias de interacción para mejorar el desarrollo territorial de Barrancabermeja a través de las asociaciones municipales. Estas estrategias buscan optimizar los recursos, fortalecer la cooperación intermunicipal y garantizar un desarrollo más equilibrado y sostenible.

Estrategia 1: Fortalecimiento de Capacidades Institucionales

Es fundamental que las asociaciones municipales inviertan en la capacitación de su recurso humano operativo y administrativo. Esto incluye la formación en gestión de proyectos, planificación territorial y gestión financiera. Además, se debe promover la integración de tecnologías para mejorar la eficiencia en la gestión y la toma de decisiones.

La creación de un fondo común regional será una alternativa que haga viable a largo y mediano plazo la implementación del fortalecimiento de las capacidades de las instituciones locales y las asociaciones municipales, tomando en consideración que los factores de fracaso requieren subsanar el desequilibrio en la consecución de recursos por parte de las entidades territoriales. De esta manera podría vincularse la participación presupuestal de los departamentos, Ecopetrol y los fondos del nivel central.

Estrategia 2: Fomento de la Gobernanza Participativa

Una gobernanza participativa debe tener mayor énfasis en la toma de decisiones de las asociaciones. Se recomienda establecer mesas de trabajo regulares con la participación de actores locales, actores del sector privado y dignatarios de la comunidad. Además, la creación de consejos territoriales ayudará a que las decisiones sean más inclusivas y representativas de las necesidades locales.

En este ejercicio se estará construyendo una cuota de innovación, tal como lo propuso Roth y Méndez (2021), al recomendar que haya colaboración, deliberación y aprendizaje entre los actores del territorio, Ecopetrol, las alcaldías, las asociaciones campesinas, las juntas de acción comunal y las organizaciones productivas para adecuar los acuerdos que planteen la mejor intervención del Estado a partir de las asociaciones municipales, y con ello se plantee una agenda de desarrollo territorial acorde con las necesidades y los intereses de los actores de la región.

5. Conclusiones

El análisis sobre el rol de los esquemas asociativos municipales en el proceso de desarrollo territorial del Distrito Especial de Barrancabermeja revela tanto los desafíos como los avances que surgieron a través de la colaboración entre municipios en la región. A lo largo de este trabajo, se identificaron factores clave que permitieron evaluar la efectividad de estas iniciativas, se examinaron también casos de estudio relevantes en el tema y se propusieron estrategias para mejorar la interacción y cooperación entre los municipios hacia la formulación de un modelo de desarrollo territorial más equitativo y sostenible. A continuación, se exponen las conclusiones principales resultantes de dicho análisis:

1. Importancia de la Cooperación Intermunicipal para el Desarrollo Territorial

Uno de los hallazgos más importantes fue que la cooperación intermunicipal, a través de asociaciones como la AMMM y otras entidades regionales, es importante en la promoción del desarrollo territorial en Barrancabermeja. El trabajo en equipo realizado entre los municipios

asegura que abarquen problemas en común, como la infraestructura vial, la sostenibilidad ecológica y la dinámica económica. De hecho, proyectos como la rehabilitación de la infraestructura vial en la Ruta del Magdalena Medio y la gestión sostenible de la cuenca hidrográfica muestran cómo esta colaboración tiene un impacto positivo en la región, mejorando los estándares de vida de los ciudadanos y fortaleciendo la competitividad económica de Barrancabermeja.

2. Desigualdades en la Capacidad de Gestión y Recursos entre los Municipios

Un aspecto clave que resultante del estudio es la desigualdad de recursos y capacidades entre los municipios que hacen parte de las asociaciones, ya que aquellos municipios que son más pequeños o poseen menor capacidad fiscal y administrativa enfrentan dificultades significativas al momento de querer participar de manera equitativa en los proyectos comunes. Esta diferencia puede generar tensiones y desacuerdos, lo que ralentiza la ejecución de proyectos o incluso provoca su fracaso parcial. La distribución desigual de los recursos para la implementación de proyectos, así como la falta de capacidad técnica en algunos municipios, ha sido una barrera importante para la implementación exitosa de ciertas iniciativas.

3. Retos en la Coordinación y Gobernanza

La coordinación entre los diferentes municipios, las entidades regionales y las autoridades nacionales sigue siendo de los principales desafíos en la formulación e implementación de las asociaciones municipales. Las diferencias en los intereses y prioridades de los municipios, los conflictos de intereses relacionados con el uso de recursos naturales, y las dificultades sobre las decisiones entre los actores involucrados son factores que afectan directamente la gobernanza de los proyectos. La falta de una estructura clara de cómo se decide y de mecanismos de rendición de

cuentas contribuye a una gestión fragmentada y poco eficiente, lo que debilita los efectos de las iniciativas a largo plazo.

4. Lecciones Aprendidas y Factores de Éxito

Las lecciones aprendidas del análisis de los proyectos intermunicipales destacan la importancia de una planificación integral y participativa, al igual que el mejoramiento de las capacidades institucionales de los municipios involucrados. Además, aquellos proyectos que estaban alineados a las políticas regionales y nacionales, como la Política Nacional de Desarrollo Sostenible, presentaron mayor efectividad, al contar con apoyo adicional de recursos financieros y técnicos del nivel regional y nacional. Sin embargo, el análisis también reveló se lograron mayores resultados en los proyectos que tenían un enfoque hacia la sostenibilidad y la promoción de una gestión participativa, tanto en términos de ejecución como en la participación de la comunidad.

Resulta esencial promover la transparencia y la rendición de cuentas ya que permite el fortalecimiento de la confianza en las asociaciones municipales y asegura que la asignación presupuestal se utilice de manera eficiente durante la ejecución de las iniciativas. Por otro lado, la necesidad de un marco normativo claro y flexible también es esencial para permitir que los proyectos se adapten a las cambiantes necesidades territoriales.

5. Desafíos Relacionados con los Limitados Recursos Presupuestales

La limitación presupuestal representa una de las variables más influyentes en la capacidad de las asociaciones municipales para ejecutar proyectos ambiciosos. Aunque muchas de las iniciativas pueden obtener apoyo de entidades nacionales o internacionales, los municipios con menor capacidad tributaria están en situación de desventaja, lo que afecta la viabilidad y

permanencia de los proyectos en el tiempo. La asignación justa de los fondos públicos y formulación de mecanismos de cofinanciación son esenciales para superar este obstáculo.

6. Propuesta de Estrategias para Mejorar la Interacción y el Desarrollo Territorial

Las estrategias de interacción entre las asociaciones municipales deben centrarse en la creación de plataformas de gobernanza participativa, donde se fomenten los espacios de diálogo entre los actores locales, la comunidad, las entidades privadas y las autoridades regionales. Dichas plataformas deben asegurar la transparencia y dar fe de la asignación equitativa de los recursos. Además, el fortalecimiento institucional debe convertirse en una prioridad; esto se logra mediante la aplicación de programas de capacitación y el uso de tecnologías innovadoras que mejoren la gestión administrativa y la ejecución de proyectos.

Es importante también, el desarrollo de procesos de cooperación económica, como el fondo común regional, puesto que así se garantiza que los municipios con menores recursos tengan la oportunidad de acceder a los recursos necesarios para la ejecución de proyectos. De igual forma, la promoción de un marco normativo flexible es fundamental, ya que permitirá a los municipios adaptarse a las variables necesidades del territorio y afrontar situaciones que se presenten de forma imprevista rápidamente.

7. El Futuro del Desarrollo Territorial en Barrancabermeja

Durante el análisis fueron identificados varios desafíos, a pesar de ello, el futuro del desarrollo territorial de Barrancabermeja a través de las asociaciones municipales es promisorio; si se renueva el enfoque hacia la cooperación intermunicipal y el fortalecimiento de las capacidades locales, se pueden superar las barreras actuales y promover un esquema de bienestar más sostenible, equitativo y participativo. El análisis demuestra que si los municipios, la sociedad civil

y las autoridades regionales trabajan en conjunto, se puede asegurar que los proyectos se ejecuten con éxito y generen beneficios duraderos para la mayoría de pobladores de la región.

En conclusión, las asociaciones municipales tienen el potencial de ser agentes transformadores del desarrollo territorial en Barrancabermeja, siempre y cuando se implementen estrategias efectivas de cooperación, gestión y financiación, que promuevan la equidad, la transparencia y la voluntad con responsabilidad de la representatividad involucrada.

Referencias bibliográficas

- Aguirre, E. (2014). *La descentralización en Colombia: Una mirada desde las regiones*. Universidad Nacional de Colombia.
- Arévalo, M. (2018). *El desarrollo territorial y la cooperación intermunicipal en Colombia*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Arias Yurisch, K., Retamal Soto, K., & Ramos Fuenzalida, C. (2019). *Cooperación intermunicipal en América Latina: estado del arte y desafíos futuros de la investigación*. Universidad de Santiago de Chile, Departamento de Gestión y Políticas Públicas. <https://scispace.com/pdf/cooperacion-inter-municipal-en-america-latina-estado-del-3j0m0xrisu.pdf>
- Barranco, F., & Guzmán, J. (2017). La participación ciudadana y el desarrollo territorial en el Magdalena Medio. *Revista de Estudios Regionales*, 34(2), 123-145.
- Barraza Macías, A. (2023). *Metodología de la investigación cualitativa: una perspectiva interpretativa*. *Benessere*. Centro de Intervención para el Bienestar Físico y Mental A.C
- Beuf, A. (2023). Petróleo, norma ambiental y ordenamiento territorial en el Magdalena Medio (Colombia). *Bitácora Urbano Territorial*, 33(III): <https://doi.org/10.15446/bitacora.v33n3.109442>
- Campuzano, J. A. (2020). *La asociatividad territorial vista desde el potencial institucional en Casanare – Colombia* [Trabajo de grado, Universidad Santo Tomás]. Repositorio Institucional USTA. <https://repository.usta.edu.co/handle/11634/26396>

- Cárdenas, A. (2019). *Las asociaciones municipales y su impacto en la cohesión territorial: Un estudio de caso en el Magdalena Medio*. Universidad de los Andes.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2019). *Ser marica en medio del conflicto armado: Memorias de sectores LGBT en el Magdalena Medio*. Bogotá: CNMH.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2020). *Izasa, el clan paramilitar. Las Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio*. Bogotá: CNMH.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2021). *Arrasamiento y control paramilitar en el sur de Bolívar y Santander. Tomo I. Bloque Central Bolívar: origen y consolidación*. Bogotá: CNMH.
- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. (2024). *Magdalena Medio*. Comisión de la Verdad.
- Congreso de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*.
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Congreso de Colombia (1994). *Ley 136 de 2 de junio “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”*.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=329>
- Congreso de Colombia (2011). *Ley 1454 de 28 de junio “por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”*.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43210>
- Congreso de Colombia (2023). *Ley 2294 de 18 de mayo, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 “Colombia potencia mundial de la vida”*.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=209510>

Corporación Autónoma Regional del Magdalena Medio (CAM), & Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2020). *Plan de ordenamiento territorial del Magdalena Medio*.

www.cam.gov.co

Departamento Nacional de Planeación. (2020). *Informe de gestión 2020: Secretaría Técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial*.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/INFORME%20DE%20GESTION%20ST%20COT%202020.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (s.f.). *Perfil municipal: MUN02. Portal de Asociatividad Territorial*. <https://asociatividad.dnp.gov.co/Perfil/perfil%20MUN02.html>

Fernández, P. (2020). *Gobernanza territorial y las políticas públicas: Un análisis de los proyectos regionales en el Magdalena Medio*. Editorial Eco-Lógica.

García, M., & Sánchez, P. (2015). *Estrategias de desarrollo territorial: La experiencia de Barrancabermeja y su región*. Ediciones de la U.

Genta, N., Riffo Pérez, L., Williner, A., & Sandoval, C. (2022). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe 2022*. Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/132). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago.

González, C. I., Muñoz, M. A., Baizer, S., & Benavides, T. (2020). *Barreras para la descentralización en Colombia: análisis de las competencias de las entidades territoriales*.

Federación Nacional de Departamentos & Universidad de los Andes.

https://fnd.org.co/uploads/Barreras_para_la_descentralizacion_en_Colombia_analisis_de_las_competencias_de_las_entidades_territoriales_Estudio_COMPLETO_359b45278d.pdf

Hernández Becerra, A. (2018). Unidad y diversificación en los gobiernos municipales de Colombia. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 68(271), 45–66.

<https://doi.org/10.22201/fder.24488933e.2018.271.67252>

Hernández, R. (2016). *La cooperación intermunicipal en Colombia: Teoría y práctica*. Bogotá: Editorial El Rosario.

López, J., & Rodríguez, S. (2018). *Retos y oportunidades para el desarrollo territorial en las regiones del Magdalena Medio*. Universidad Externado de Colombia.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2014). *OECD territorial reviews: Colombia 2014*. OECD Publishing.

https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2014/12/oecd-territorial-reviews-colombia-2014_g1g4abd8/9789264224551-en.pdf

Presidencia de la República de Colombia (1976). *Decreto 1390 de 6 de julio “Por el cual se reglamenta la ley 1a. de 10 de enero de 1975”*.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=8253>

Presidencia de la República de Colombia (2011). *Decreto 1033 de 1 de septiembre “Por el cual se adiciona el Título 5 denominado “Esquemas Asociativos Territoriales” a la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Interior, con el fin de reglamentar el funcionamiento de los Esquemas Asociativos Territoriales - EAT”*.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=170046>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). (2021). *Política Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible*.

- <https://www.minambiente.gov.co/ordenamiento-ambiental-territorial-y-sistema-nacional-ambiental-sina/#tag-ordenamiento>
- Ríos, A., & Martínez, T. (2017). El papel de las asociaciones municipales en la gestión pública: Lecciones de Barrancabermeja. *Revista de Estudios Regionales*, 42(1), 56-78.
- Roth Deubel, A.-N., & Méndez Parra, D. (2021). *Innovación pública: Experiencias y retos en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia.
- Salazar, L. (2019). *La planificación regional en el contexto colombiano: Un análisis de la relación entre las políticas públicas y el desarrollo local en Barrancabermeja*. Editorial Planeta.
- Sánchez, R. (2015). *Desarrollo territorial y sostenibilidad: Estudio de las prácticas intermunicipales en Colombia*. Ediciones Búho.
- Sánchez, Z. (2020). *Gobernanza participativa y desarrollo territorial en el Magdalena Medio: Un análisis de los actores locales y las políticas públicas*. Universidad Autónoma de Colombia.
- Tutistar-Rosero, D. X., & Pinazo-Dallenbach, P. (2019). Las barreras del asociacionismo municipal en Colombia: un análisis cualitativo comparativo (QCA). *Perspectiva Geográfica*, 24(1), 74–91. <https://doi.org/10.19053/01233769.8081>
- Uribe, C. (2019). Desarrollo económico y cohesión territorial: El caso de Barrancabermeja en la región del Magdalena Medio. *Revista de Economía Regional*, 33(4), 321-350.
- Úsuga Montoya, E., & Sánchez Lozano, E. N. (2022). *Esquema asociativo territorial en la zona de Hidroituango y su viabilidad legal y política para la consolidación de la gestión supramunicipal* [Trabajo de grado, Universidad EAFIT]. Repositorio Institucional EAFIT. <https://repository.eafit.edu.co/server/api/core/bitstreams/e9f79f28-c850-47c4-a797-2f6719180ae5/content>

Velasco, J. M. (2018). Conflicto territorial y déficit de la administración pública: Asociaciones intermunicipales como modelo de gobernanza. *Revista de Estudios Territoriales*, 12(2), 45–68.

Zapata, J., & Cruz, M. (2016). *La gobernanza territorial en Colombia: La experiencia de los territorios especiales*. Universidad Nacional de Colombia.