

Las barreras del asociacionismo municipal en Colombia: un análisis cualitativo comparativo (QCA)¹





BARRIERS TO MUNICIPAL ASSOCIATIVITY IN COLOMBIA: A QUALITATIVE COMPARATIVE ANALYSIS

AS BARREIRAS DO ASSOCIACIONISMO MUNICIPAL NA COLÔMBIA: UMA ANÁLISE COMPARATIVA QUALITATIVA (QCA)

Diana Ximena Tutistar-Rosero²
Pablo Pinazo-Dallenbach³

Para citar este artículo: Tutistar-Rosero, D. X. y 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>

 **Recepción:**
8 de junio de 2018

 **Evaluación:**
13 de diciembre de 2018

Aprobación:
24 de enero de 2019

Resumen

En este artículo se identifican algunas de las causas que revelan los bajos niveles de asociacionismo municipal que presentan los departamentos de Colombia. Mediante la aplicación de un análisis cualitativo comparativo (QCA, por la sigla en inglés de *qualitative comparative analysis*), se presentan distintas configuraciones causales que explican este fenómeno, tomando como base los datos del Departamento Nacional de Planeación de Colombia. La variable *resultado* se ha calculado mediante la propor-

- 1 Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación "Gobernanza efectiva del territorio: actualización y propuestas para la aplicación de una política de Ordenación del Territorio comprensiva en España" (GOBETER-II), del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016, Programa Estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación Orientada a los Retos de la Sociedad, con referencia CSO2016-78169-R.
- 2 Doctoranda en Desarrollo Local y Cooperación Internacional, Universitat de Valencia; colaboradora del grupo de investigación Gobierno y Desarrollo Local Sostenible, Universitat de Valencia. dianatutistar@gmail.com. <https://orcid.org/0000-0001-9306-107X>
- 3 Doctor por la Universidad Politécnica de Valencia, colaborador del grupo de investigación Gobierno y Desarrollo Local Sostenible, Universitat de Valencia. dr.pablo.pinazo@gmail.com. <https://orcid.org/0000-0002-5538-9979>

ción de municipios de cada departamento que pertenecen a algún tipo de asociación, tomando como referencia los esquemas de asociación territorial. Entre las conclusiones que se desprenden, destaca que la combinación de bajos niveles en cuatro de las cinco condiciones analizadas (niveles de urbanización, calidad de vida, actividad económica y seguridad) conduce a menores niveles de asociacionismo municipal. Así mismo, la capacidad institucional no parece explicar el fenómeno estudiado.

Palabras clave: *asociación municipal; Colombia; gobernanza territorial; análisis comparativo cualitativo, QCA.*

Abstract

This article identifies some causes for the low levels of municipal associativity in departments of Colombia. In performing a qualitative comparative analysis (QCA), multiple causal configurations are provided to explain this phenomenon, based on using data from the National Planning Department of Colombia. The result variable has been calculated using the proportion of municipalities in each department enrolled in any type of association, taking territorial association schemes as a reference. It is concluded that the combination of low levels in four of the five conditions analyzed (levels of urbanization, quality of life, economic activity, and security) produce lower levels of municipal associativity, and that institutional capacity does not seem to account for the phenomenon studied.

Keywords: municipal association; Colombia; territorial governance; qualitative comparative analysis (QCA).

Resumo

Neste artigo identificaram-se algumas das causas que revelam os baixos níveis de associacionismo municipal apresentadas pelos estados da Colômbia. Por meio da aplicação de uma Análise Comparativa Qualitativa (QCA, pelo acrônimo em inglês qualitative comparative analysis), apresentam-se diferentes configurações causais que explicam este fenômeno, tendo como base os dados do Departamento Nacional de Planejamento da Colômbia. A variável resultado tem sido calculada usando a proporção de municípios em cada estado que pertencem a algum tipo de associação, tomando como referência os esquemas de associação territorial. Entre as conclusões que emergem, salienta-se que a combinação de baixos níveis em quatro das cinco

condições analisadas (níveis de urbanização, qualidade de vida, atividade econômica e segurança) leva a menores níveis de associacionismo municipal. Da mesma forma, a capacidade institucional parece não explicar o fenômeno estudado.

Palavras chave: associação municipal; Colômbia; governança territorial; análise comparativa qualitativa, QCA.

1. Introducción

El contexto actual, producto de los procesos de globalización, desencadena nuevos desafíos en materia de ordenamiento territorial. La complejidad que enlaza los distintos componentes de un sistema territorial en su interior y en las distintas escalas hace conveniente revisar la conceptualización de los procesos de cambio. En este sentido, las entidades territoriales, como los municipios y departamentos en Colombia, deben adquirir nuevas dinámicas, más flexibles, que contribuyan al impulso y el desarrollo de estrategias, acuerdos, alianzas y asociaciones entre ellas. Esto es, avanzar en la gobernanza territorial, entendida como un proceso dinámico de coordinación entre actores públicos y privados con múltiples identidades, recursos e intereses asimétricos, que apunte a la construcción colectiva de objetivos y acciones a través de la promoción de dispositivos y mecanismos que hagan posible el aprendizaje colectivo y la participación, ocasionando así una renovación institucional y de organización en el proceso de toma de decisiones en el territorio (Chía et al., 2010).

En este sentido, el fomento y la consolidación de esquemas de asociación territorial contribuyen a la

configuración de nuevas formas de organización que ponen en marcha un acercamiento integrado, lo cual permite conciliar una pluralidad de objetivos, así como mutualizar servicios y funciones en un afán de sinergia y de racionalización de la acción pública. Todo eso para favorecer los acercamientos transversales, pero también para articular las prioridades entre territorios a diferentes escalas (Rey-Valette et al., 2011). Dichos procesos han de estar sustentados en la identificación y la valorización del capital territorial (y endógeno); esto significa entender la gobernanza como una condición para el fomento de la cohesión territorial (Farinós, 2008).

Por tanto, el establecimiento de asociaciones y acuerdos entre las entidades territoriales en Colombia, que a efectos del presente artículo se enfoca en la escala municipal, se constituye en un aporte hacia estos nuevos procesos. Por un lado, porque promueven la formulación y la ejecución de programas y proyectos de interés común; y por otro, porque la voluntad de asociación implica un proceso donde confluyen intereses, esfuerzos y recursos para la generación de impactos en sus territorios. Esto implica una “remodelación de las actividades del gobierno y una mayor conciencia sobre la necesidad de cooperar con otros actores

sociales” (Kooiman, 2005, p. 58). En definitiva, pueden contribuir en una gestión del territorio más efectiva y a la implementación de políticas con enfoque territorial (Farinós, 2014).

El trabajo se desarrolló a partir de la revisión de fuentes documentales académicas, institucionales, información estadística y la normatividad relacionada en la materia. Mediante la aplicación de un análisis cualitativo comparativo (QCA, por la sigla en inglés de *qualitative comparative analysis*), en su variable Fuzzy Set, ha sido posible identificar las configuraciones causales que explican los bajos niveles de asociacionismo municipal que presentan los departamentos de Colombia. De esta manera, la variable *resultado* se ha medido mediante la proporción de municipios de cada departamento que pertenecen a algún tipo de asociación, tomando como referencia los esquemas de asociación territorial. Los datos necesarios para elaborar las condiciones causales se han extraído de la base de datos elaborada en el 2015 por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) del Gobierno de Colombia.

El artículo se organiza en los siguientes apartados: el primero se centra en los procesos de asociacionismo y la normativa general de los esquemas territoriales en Colombia; el segundo señala los indicadores que condicionan los procesos asociativos territoriales; el tercero describe el análisis empírico, en el que se incluye la metodología empleada, la descripción de los factores, las variables que los componen y los resultados obtenidos del QCA; y finalmente, se presentan las conclusiones del estudio y se señalan también algunos elementos que contribuyen al mejoramiento del desarrollo territorial y a los procesos de gobernanza en Colombia.

2. Asociacionismo y la normativa general de los esquemas territoriales en Colombia

En Colombia, diversas normas legales guardan relación con el asociacionismo (Figura 1). La Ley 1454 de 2011 o Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) considera la asociatividad como uno de sus principios rectores⁴ (LOOT, art. 3); se constituye en una herramienta que permite “abordar de manera mancomunada, el diseño, implementación y ejecución de políticas, programas, proyectos y acciones, en torno a una visión compartida” (DNP, 2013, p. 6), cuyo fin es “producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas, para la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes” (LOOT, art. 3).

Por su parte, los esquemas asociativos entre entidades territoriales⁵ son concebidos como un proceso voluntario de conformación de alianzas estratégicas, “siendo entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio pro-

4 Los términos *asociatividad* y *asociacionismo* se entienden como sinónimos. En este artículo se retoma el último y se destaca que si bien el término *asociatividad* no está contenido en el *Diccionario de la lengua española*, este ha sido utilizado en las bases normativas de Colombia y por algunos autores como Bustamante (2016).

5 Para profundizar en los esquemas asociativos, revisar el documento *Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia*, realizado por el DNP en 2013. El documento aborda el marco conceptual sobre el asociacionismo en el marco de la LOOT y presenta los diferentes criterios que permiten definir y diferenciar los diferentes esquemas establecidos, su naturaleza, las prioridades y las instancias de coordinación. También presenta un amplio soporte normativo y legal relacionado con la adopción, la implementación y la regulación de la naturaleza y el ejercicio del asociacionismo a nivel territorial en Colombia, así como sus distintas modalidades.

pio e independiente de los entes que la conforman” (LOOT, art. 17). Esta misma ley brinda una gama de posibilidades para el establecimiento de esque-

mas asociativos territoriales, que toman en consideración los aspectos legales, técnicos y operativos que los diferencian unos de otros.

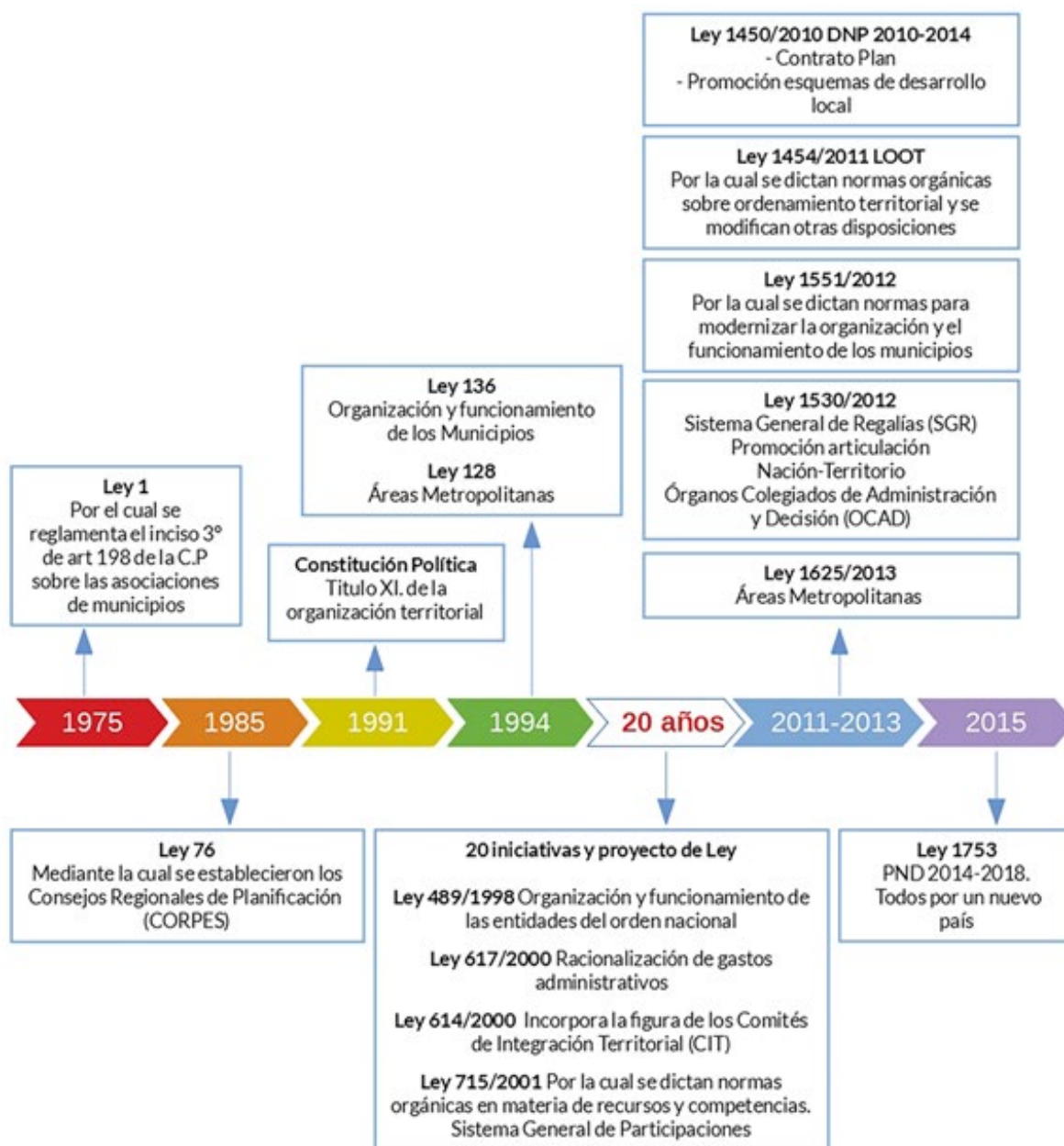


FIGURA 1.

Cronología de la normatividad en asociacionismo territorial en Colombia

Fuente: Elaboración propia con base en DNP (2013).

Según el DNP (2013), el asociacionismo se presenta como una necesidad en un espacio geográfico para el desarrollo de estrategias conjuntas, que permitan la unificación de recursos (humanos, técnicos, financieros, organizacionales, entre otros), aportando a una orientación más eficiente del gasto público y el logro de mejores resultados en la provisión de bienes y servicios. En consecuencia, la existencia de espacios que superan los límites político-administrativos de las entidades territoriales requiere de esquemas asociativos que permitan abordar la planificación y la gestión estratégica en ámbitos más amplios, sin poner en riesgo la autonomía de cada municipio o departamento (supramunicipales o subregionales, y supradepartamentales o regionales) (DNP, 2013). Su sostenibilidad permite “llevar a procesos regionales más estratégicos y a la formulación e implementación de políticas regionales diferenciadas” (DNP, 2013, p. 14).

En la medida en que las asociaciones territoriales se constituyan en el medio para la aplicación de diversos principios (coordinación, subsidiariedad, complementariedad, eficacia, gradualidad, concertación, responsabilidad, cooperación y participación) (LOOT, art. 27), aportarán al fortalecimiento de la institucionalidad, la gobernabilidad y la capacidad de negociación con otros actores claves del desarrollo (DNP, 2013, p. 13).

Finalmente, estos procesos se sustentan en “la comprensión de las lógicas del territorio en los cuales se hallan articulados y de sus problemáticas vinculantes, es decir, de problemas que competen por difusión o impacto a más de una localidad” (DNP, 2013, p. 19). Teniendo en cuenta que existen “barreras que pueden actuar en contra de favorecer las asociaciones, como la heterogeneidad de los municipios en términos económicos, sociales y de sus

capacidades institucionales” (Rodríguez-Oreggia y Tuirán, 2006, p. 395), a continuación se señalan algunos de los elementos o indicadores destacados que condicionan los procesos asociativos.

3. Indicadores que condicionan los procesos asociativos territoriales

3.1. Grado de urbanización

Existen desequilibrios poblacionales como resultado de la concentración de la población en algunas áreas y la despoblación de otras (Mateo, 2014). Considerando que la estructura urbana expresa la organización de la producción y la configuración de las relaciones sociales (Harvey, 1979), es posible entender que los niveles de proximidad y acercamiento en las zonas urbanas, debido a la reducción del espacio y las distancias, es mucho mayor que en las zonas rurales. Según Bourdieu (1997), las personas que comparten un espacio restringido estarán a la vez más próximas (por sus propiedades y sus disposiciones) y más inclinadas al acercamiento; por tanto, según el autor, resultará más fácil acercarlas y movilizarlas. Por ello, establecemos la siguiente hipótesis: (P1) Los departamentos que presentan un menor grado de urbanización tienen bajos niveles de asociacionismo territorial entre sus municipios.

3.2. Actividad económica

La dinámica territorial requiere la interacción de todos los niveles del sistema para generar ventajas competitivas; el territorio, como factor de desarrollo, puede permitir la construcción de cadenas de

valor y sistemas productivos territoriales (Esser, Illebrand, Messner y Meyer-Stamer, 1996). En el marco de geografía económica, Zuleta (2007) señala que existen disparidades regionales, causadas por las fuerzas *centrípetas, aglomerantes y concentradoras* que han provocado grandes inequidades y desigualdades en el crecimiento y el desarrollo de las regiones en Colombia. Esto conduce, según el autor, a dos situaciones: por un lado, un crecimiento acelerado de los territorios en los cuales se concentra la mayor parte del desempeño económico; y por otro, el detrimento de las más atrasadas, ya que se considera que “la aglomeración espacial del desempeño económico es un proceso de causación circular acumulativa, consecuencia de las economías a escala, el aprovechamiento de mayores mercados, los bajos costos de transporte y los menores costos de transacción” (Zuleta, 2007, p. 9).

Extrapolando los resultados al ámbito territorial y tomando como referencia el capital asociativo, según el informe de la Fundación Foessa (2008), “la tasa de asociacionismo aumenta con el nivel de renta” (p. 73). De acuerdo con ello, establecemos la siguiente hipótesis: (P2) Los departamentos con bajos niveles de actividad económica presentan bajos niveles de asociación territorial.

3.3. Calidad de vida

La calidad de vida se define como “una medida de logro respecto de un nivel establecido como óptimo, teniendo en cuenta dimensiones socioeconómicas y ambientales dependientes de la escala de valores prevaleciente en la sociedad y que varían en función de las expectativas de progreso histórico” (Velázquez, 2001, p. 15). En el presente

estudio se toma como referencia el índice de pobreza multidimensional (IPM) y se entiende que la pobreza, más allá de la insatisfacción de las necesidades básicas debido principalmente a las condiciones económicas, se concibe como el acceso diferencial a las oportunidades y al desarrollo de las capacidades de las personas, lo cual ocasiona la exclusión de grupos sociales y bajas condiciones de vida (Sen, 1993; Ochoa, 2003).

Este contexto, ligado a las condiciones estructurales, deriva también en las capacidades de desarrollo en la dimensión territorial, donde el potencial de asociación se presenta como uno de sus elementos. Tomando como referencia el caso de México, Santín (2002) menciona que la situación de pobreza que se presenta en los municipios, vinculada a las carencias financieras, técnicas y la ausencia de personal capacitado, debilita a las instituciones tomadoras de decisiones y las aísla. Siguiendo a Rodríguez-Oreggia y Tuirán (2006):

Esto puede ocurrir porque los gobiernos de municipios de alta marginación no cuentan con información adecuada ni servicios de asesoría que les permitan conocer en mayor medida los beneficios potenciales que obtendrían de la asociación. O bien, porque al no contar con suficientes recursos financieros, buscan asignarlos a aquello en lo que creen que se emplearán mejor (p. 404).

Lo anterior permite plantear la siguiente hipótesis: (P3) A menor calidad de vida en el departamento, menor asociacionismo municipal.

3.4. Capacidad institucional

La capacidad institucional es un concepto que gira en torno a la necesidad de mejorar la capacidad de las organizaciones públicas, para enfrentar los desafíos de desarrollo sustentable (Competa, 2010). Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, es el proceso a través del cual los grupos individuales, las organizaciones, las instituciones y, en general, las sociedades, mejoran sus habilidades para desempeñar funciones, resolver problemas y alcanzar objetivos, para abordar sus necesidades en un contexto amplio y de manera sostenible (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [Unicef], 1999, p. 3). En palabras de Ospina (2002), “se refiere a la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas” (p. 4).

La capacidad institucional, por tanto, se construye al generar “mayor autonomía, autorregulación, pluralismo y responsabilidad ciudadana” (Savitch, 1998, p. 269). En este sentido, se relaciona con la combinación necesaria del valor externo y organizacional para alcanzar los objetivos (Competa, 2010). Desde este enfoque, se puede apreciar que un bajo nivel de desarrollo de la capacidad institucional implica una baja capacidad organizacional y una débil interacción e interdependencia con otras organizaciones y, en consecuencia, unos bajos niveles de asociacionismo.

De acuerdo con lo anterior, y considerando la medición del desempeño integral como el índice de referencia en este estudio para valorar la capacidad institucional en Colombia, se establece la siguiente hipótesis: (P4) A menor capacidad institucional, menor nivel de asociacionismo en los departamentos.

3.5. Seguridad

En Colombia, el conflicto armado y los problemas de orden público que le conciernen han generado violencia, marginación, pobreza y desempleo, entre otras situaciones que han contribuido a la debilidad de las estructuras institucionales y la poca claridad sobre la distribución de competencias entre las entidades territoriales (Bustamante, 2006). El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2013) señala que “la inseguridad ciudadana y sus distintas expresiones constituyen un obstáculo fundamental para el desarrollo humano” (p. 4). Se puede señalar, entonces, que la desigualdad y la pobreza, como factores causales del conflicto armado (y a la inversa) son un obstáculo para los procesos de desarrollo (Perales, 2013, p. 110).

En otras palabras, según Lunecke y Ruiz (2007, p. 229), “la violencia y la delincuencia inciden perversamente sobre los recursos sociales que tiene una comunidad para desarrollarse”. Si se considera el asociacionismo territorial como uno de estos recursos, postulamos la siguiente hipótesis: (P5) Los departamentos que presentan altos niveles de inseguridad tienen bajos niveles de asociacionismo territorial.

4. Análisis empírico

4.1. Metodología

Para el análisis y la contrastación de las hipótesis realizadas en el apartado anterior se ha utilizado el análisis cualitativo comparativo (QCA). El QCA se utiliza para examinar cómo se combinan unas variables (o condiciones) para crear un resultado

(u *outcome*) (Ragin, 1987; 2000; 2008). En palabras de Ragin (1987), esta técnica combina las ventajas de las técnicas cualitativas y las cuantitativas, aunque en términos generales pertenece al conjunto de técnicas cualitativas. Tal y como explican Berg-Schlosser, De Meur, Rihoux y Ragin (2009), el QCA es una metodología de investigación que incorpora la lógica del álgebra booleana a los principios de comparación.

El QCA se aplica generalmente a muestras pequeñas de entre 10 y 50 casos (Lijphart, 1971; Collier, 1993; Fiss, 2011), ya que surge como una manera de analizar fenómenos macropolíticos en los que, por su naturaleza, el número de casos es insuficiente como para llevar a cabo otros análisis de tipo estadístico tradicional (Berg-Schlosser et al., 2009). Sin embargo, cada vez más académicos de todo el mundo están aplicando este método en áreas como la sociología, la dirección de empresas o la educación, por lo cual ha pasado de ser una metodología puramente macro a ser también meso (Berg-Schlosser et al., 2009).

Siguiendo a Ragin (2008) y Schneider, Schulze-Bentrop y Paunescu (2010), las fases de un análisis QCA son tres. En primer lugar, se realiza la calibración de las variables (o condiciones) y el *outcome* (o resultado). De esta manera, se transforman los valores de las variables para que se ajusten a las necesidades de la modalidad de QCA que se ha seleccionado. En este trabajo se ha elegido la modalidad Fuzzy Set (fsQCA), que se utiliza para analizar variables de tipo continuo. Así las variables introducidas se convertirán, mediante la calibración, en variables de tipo continuo cuyos valores se encontrarán dentro del intervalo entre 0 y 1 (Ragin, 2008). En segundo lugar se lleva a cabo el análisis de necesidad, que consiste en de-

terminar si las distintas condiciones (o variables) están presentes en todos los casos que presentan un resultado concreto (Woodside, 2012). La relación de necesidad se produce cuando el resultado es un subconjunto de la condición causal (Legewie, 2013; Ragin, 2008), por ejemplo: ser mujer es condición necesaria para ser madre biológicamente. Finalmente se realiza el análisis de suficiencia, que consiste en observar qué condición o combinación de condiciones (configuración causal) son suficientes para explicar el resultado. Siguiendo con el ejemplo anterior, se puede afirmar que todas las madres biológicas son mujeres; sin embargo, no todas las mujeres son madres. La condición de suficiencia se cumple entonces cuando la variable causal es un subconjunto del resultado (Legewie, 2013; Ragin, 2008).

4.2. Muestra y calibración

La muestra utilizada en este estudio se ha extraído de la base de datos del Departamento Nacional de Planeación de Colombia (2015). De esta manera, se ha obtenido información sobre los 32 departamentos de Colombia que son objeto del estudio (el Distrito Capital de Bogotá ha sido excluido). La Tabla 1 muestra, por un lado, la definición de las condiciones y el resultado incluido en el estudio, y, por otro lado, los diferentes umbrales establecidos para realizar la calibración. Cabe destacar que para medir la variable *resultado* (asociacionismo municipal) se ha tomado como referencia el listado de los 49 procesos de asociacionismo que ha sido consolidado por el DNP en el año 2013.

En lo que respecta a la calibración del resultado *asociacionismo municipal* (ASO) y de las condiciones, se ha aplicado el método directo propuesto por Ragin (2008), según el cual hay que establecer

tres umbrales para calibrar las distintas variables en función de dónde se ubique el valor que tienen en cada caso. El objetivo es indicar si se da la condición o no se da. En el QCA esto se denomina *pertenecer al conjunto* (cuando se da la condición) o *no pertenecer al conjunto* (cuando no se da la condición). Como en el Fuzzy Set (fsQCA) se trabaja con variables de escala o de tipo continuo, es necesario fijar unas reglas de decisión para determinar si un valor indica pertenencia al conjunto o no. De esta manera, los tres umbrales que han de fijarse son: el umbral de total pertenencia al con-

junto, el punto medio y el punto de no pertenencia. Así, cuando la variable toma valor 1 se habla de “total pertenencia al conjunto” (*fully in*), cuando toma valor 0,95 se habla de “casi total pertenencia al conjunto” (*almost fully in*), cuando toma valor 0,5 se habla de “ni pertenencia ni ausencia al conjunto” (*cross over point*), cuando toma valor 0,05 se habla de “casi total ausencia al conjunto” (*almost fully out*) y cuando toma valor 0 se habla de “totalmente fuera del conjunto” (*fully out*) (Ragin, 2008). Más abajo se explica con detenimiento este proceso.

TABLA 1. RESULTADO Y CONDICIONES DEL ESTUDIO: DESCRIPCIÓN Y CODIFICACIÓN

Variables	Descripción	Calibración directa basada en tres puntos (95%, 50% y 5%)*
Resultado: asociacionismo municipal (ASO)	Condición que representa el asociacionismo de los municipios del departamento. Medido mediante la proporción de municipios que pertenecen a algún tipo de asociación respecto al total. Con datos del DNP (2013).	→(0,9; 0,43; 0,1)
Grado de urbanización (URB)	Condición que representa la proporción de población que reside en áreas urbanas respecto al total. Medido con datos del DNP (2015).	→(0,8; 0,65; 0,5)
Actividad económica (ECO)	Condición que representa la actividad económica del departamento. Medido mediante el indicador sintético propuesto por DNP (2015), que incorpora el valor agregado del departamento, la suma de ingresos municipales, la penetración de internet y las disparidades económicas.	→(0,9; 0,46; 0,1)
Calidad de vida (VID)	Condición que representa la calidad de vida de los habitantes del departamento, medida mediante el opuesto al índice de pobreza multidimensional (IPM). Cuanto más alto es el valor, mejor calidad de vida. Datos extraídos del DNP (2015) correspondientes al IPM con base en el censo 2005.	→(0,9; 0,48; 0,1)
Capacidad institucional (INS)	Condición que representa las capacidades institucionales de las autoridades territoriales presentes en el departamento. Medido por el índice de desempeño integral propuesto por el DNP (2014), integrado por componentes que miden la eficacia, la eficiencia, los requisitos legales, la gestión administrativa y fiscal, la capacidad administrativa y el desempeño fiscal.	→(0,8; 0,65; 0,4)
Seguridad (SEG)	Condición que representa el nivel de seguridad ciudadana presente en el municipio. Medido mediante el indicador sintético propuesto por el DNP (2015), compuesto por componentes que miden homicidios, secuestros, hurtos y áreas de cultivo de coca.	→(0,9; 0,52; 0,1)

* Método de calibración directa basado en tres puntos (95%, 50% y 5%) (Ragin, 2008).

Fuente: elaboración propia

Siguiendo el procedimiento descrito por Ragin (2008), los tres umbrales son 0,95; 0,5 y 0,05. En el caso de las condiciones ECO, VID y SEG, se ha utilizado la media de cada variable como punto intermedio (Schneider et al., 2010). Para la condición URB, los puntos de corte se han fijado siguiendo el criterio para determinar el estadio de transición urbana fijado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Celade) (2002), donde los territorios más avanzados presentan más del 80% de la población viviendo en áreas urbanas, los moderados presentan alrededor del 65% y los rezagados presentan proporciones inferiores al 50%. En el caso de la condición INS, los puntos de corte utilizados se han basado en el criterio del DNP (2014) para medir los índices de desempeño integral, que califican los niveles superiores a 0,80 como sobresalientes, los niveles que rondan el 0,65 como medios y los inferiores a 0,4 como crí-

ticos. Para realizar la calibración de las variables se ha utilizado el software fsQCA 2.5 de Ragin y Davey (2014).

En este estudio, menores niveles de las variables *grado de urbanización, capacidad institucional, seguridad, calidad de vida y actividad económica* deberían conllevar como resultado un menor nivel de asociacionismo municipal.

De esta manera se propone el siguiente modelo:

$$\sim \text{ASO} = f(\text{URB}, \text{ECO}, \text{VID}, \text{INS}, \text{SEG})$$

4.3. Análisis de necesidad

La Tabla 2 muestra los resultados del análisis de necesidad. Puesto que ninguna condición presenta un nivel de consistencia igual o superior a 0,9 (Ragin 2008; Schneider et al., 2010), podemos decir que este modelo no presenta condiciones que sean necesarias para alcanzar el resultado.

TABLA 2. ANÁLISIS DE NECESIDAD

Resultado	ASO		~ ASO	
	Consistencia	Cobertura	Consistencia	Cobertura
URB	0,665101	0,618988	0,509357	0,544035
~URB	0,510067	0,475297	0,643275	0,687930
ECO	0,697315	0,651003	0,602339	0,645363
~ECO	0,620134	0,576060	0,674269	0,718828
VID	0,710738	0,658173	0,616959	0,655687
~VID	0,628188	0,588309	0,678363	0,729101
INS	0,805369	0,597907	0,735088	0,626308
~INS	0,496644	0,620285	0,528070	0,756915
SEG	0,630201	0,560932	0,674854	0,689367
~SEG	0,651007	0,635649	0,570175	0,638925

Nota: (–) indica la ausencia de la condición.

Fuente: elaboración propia basada en la salida del programa fsQCA 2.5.

4.4. Análisis de suficiencia

Ragin (2008) recomienda que una configuración causal (o combinación de condiciones) presente un umbral de consistencia superior a 0,75 para decir que es suficiente. La Tabla 3 muestra que, en este caso, el modelo presenta dos configuraciones causales que superan los niveles de consistencia marcados por Ragin. Esto implica que existen dos patrones que explican los bajos ni-

veles de asociacionismo municipal que presentan algunos departamentos colombianos.

La primera configuración causal o combinación de variables ($\sim fs_urb * \sim fs_vid * \sim fs_eco$) indica que los departamentos que presentan menores niveles de urbanización, de calidad de vida y de actividad económica, presentan menores niveles de asociacionismo municipal.

TABLA 3. ANÁLISIS DE SUFICIENCIA

	Cobertura bruta	Cobertura única	Consistencia
$\sim fs_urb * \sim fs_vid * \sim fs_eco$	0,516959	0,178363	0,792115
$\sim fs_urb * \sim fs_seg * \sim fs_vid$	0,361404	0,022807	0,812089

Cobertura del modelo: 0,539766

Consistencia del modelo: 0,785532

Puntos de corte: Frecuencia: 2

Consistencia: 0,826607

Nota: (–) significa ausencia de la condición. (*) equivale al conector lógico AND.

Fuente: elaboración propia basada en la salida del programa fsQCA 2.5.

La segunda configuración causal ($\sim fs_urb * \sim fs_seg * \sim fs_vid$) indica que los departamentos que presentan menores niveles de urbanización, de calidad de vida y de seguridad, presentan menores niveles de asociacionismo municipal.

La Tabla 4 muestra los departamentos colombianos que presentan bajos niveles de asociacionismo municipal y que son explicados por cada configuración causal.

Así, de las cinco hipótesis planteadas al inicio de esta investigación, se observa cómo la presencia de cuatro de las cinco condiciones analizadas (URB, VID, ECO y SEG), combinadas entre ellas, conducen a menores niveles de asociacionismo municipal (ASO). Asimismo, la presencia o ausencia de la variable INS no parece una condición determinante para explicar el bajo nivel de asociacionismo municipal en los departamentos de Colombia.

TABLA 4. DEPARTAMENTOS EN COLOMBIA ~ ASO

\sim ASO = f(URB, ECO, VID, INS, SEG)	
Configuración causal	Departamentos
\sim fs_urb* \sim fs_vid* \sim fs_eco	Vichada, Guainía, Vaupés, Guaviare, Amazonas, Caquetá, Chocó, Nariño y Córdoba
\sim fs_urb* \sim fs_seg* \sim fs_vid	Vichada, Caquetá, Putumayo, Cauca, Guajira y Nariño

Nota: (–) significa ausencia de la condición. (*) equivale al conector lógico AND.

Fuente: elaboración propia con datos extraídos del programa fsQCA 2.5.

5. A modo de conclusión y recomendación

En Colombia existe un marco regulador que permite la creación y la articulación de diversos instrumentos para el fomento de procesos asociativos; sin embargo, esto no significa la adopción de políticas territoriales. Pese a las potencialidades del asociacionismo territorial, este no está ampliamente extendido. La heterogeneidad de los municipios en términos económicos, sociales e institucionales, sumada a la debilidad de los mecanismos operativos que aseguran su implementación y funcionamiento, ha limitado su fortalecimiento y consolidación. Se destaca también que estos procesos, más allá de la voluntad política, implican el respaldo de inversiones concretas para su desarrollo.

La construcción colectiva de objetivos y acciones es posible a través de la promoción de dispositivos y mecanismos que permitan el aprendizaje, la interacción y la interdependencia para ocasionar una renovación institucional y una transformación en el proceso de toma de decisiones en el territorio. En este sentido, los esquemas asociativos territoriales tienen la potencialidad de poner en marcha

un acercamiento integrado de las entidades territoriales, que permita conciliar una pluralidad de objetivos y mutualizar servicios y funciones con el ánimo de crear sinergias y posibilitar la racionalización de la acción pública y la consecución de un desarrollo sustentable.

En particular, el análisis empírico de los indicadores que condicionan los procesos asociativos arroja unos resultados que aportan evidencia sobre el vínculo y las relaciones causales que explican los bajos niveles de asociacionismo municipal que presentan los departamentos colombianos. Entre las conclusiones que se desprenden de la evidencia empírica aportada en el presente trabajo se destacan las siguientes:

- La combinación de bajos niveles en cuatro de las cinco condiciones analizadas (niveles de urbanización, calidad de vida, actividad económica y seguridad) conduce a menores niveles de asociacionismo municipal, hecho que se evidencia en los departamentos ubicados en las zonas periféricas de Colombia.
- Los departamentos que presentan simultáneamente menores niveles de urbanización,

de calidad de vida y de actividad económica, presentan menores niveles de asociacionismo (Vichada, Guainía, Vaupés, Guaviare, Amazonas, Caquetá, Chocó, Nariño y Córdoba).

- Los departamentos que presentan simultáneamente menores niveles de urbanización, de calidad de vida y de seguridad, presentan

menores niveles de asociacionismo municipal (Vichada, Caquetá, Putumayo, Cauca, Guajira y Nariño).

- Se destaca que en los departamentos de Vichada, Caquetá y Nariño se cumplen las dos configuraciones causales (Figura 2).



- En los resultados, la presencia o ausencia de capacidad institucional no parece ser una condición determinante para explicar el bajo nivel de asociacionismo municipal en los departamentos de Colombia. Sin embargo, esta constatación permite abrir nuevos campos de estudio, en el sentido de profundizar sobre dicha capacidad institucional y la manera como esta fortalece los procesos de asociacionismo.
- En suma, con el ánimo de reducir los desequilibrios territoriales y garantizar la igualdad de oportunidades, así como la promoción, la consolidación y el fortalecimiento de los procesos asociativos territoriales, las acciones deben centrar sus esfuerzos en aquellos departamentos que presentan alguno de los dos patrones descritos.
- La consolidación de los esquemas territoriales requiere la deliberación e implicación de diversos actores para otorgarle mayor legitimidad. El Estado, por su parte, ya no es el único actor, aunque juega un papel activo de liderazgo, animación, facilitación y coordinación en la generación de espacios para su fortalecimiento; sin embargo, es necesario aunar esfuerzos para implicar a las asociaciones público-privadas (de diversos tipos y alcances, cuando tiene sentido hacerlo), comprometiendo así no solo capacidades y recursos, sino también responsabilidades.
- El cese del conflicto armado adquiere también especial relevancia, puesto que influye directa-

mente en el segundo patrón, ya que es un fenómeno que tiene mayor ocurrencia en el entorno rural y es la principal fuente de inseguridad en estos territorios. Por lo tanto, el cese del conflicto en el marco de los acuerdos de paz puede suponer por sí mismo un facilitador del asociacionismo territorial, tal y como reflejan los resultados de este estudio.

En este sentido, el contexto local (como el espacio más próximo de interacción) cobra especial importancia a la hora de fortalecer los acuerdos y los canales de negociación (y la superación del conflicto) para la consecución de objetivos y agendas comunes, al optar por un trabajo a largo plazo (visión estratégica compartida), el involucramiento real en los procesos (construcción colectiva de las acciones integrales en el territorio) y la formación necesaria para que todos los actores estén en capacidad de ejercer sus competencias.

Por último, cabe señalar que el análisis presentado en el presente trabajo deja abiertas futuras líneas de investigación. Por un lado, debido a las limitaciones en el acceso a ciertos datos a escala local, este artículo se centra en el análisis a nivel departamental del asociacionismo; sin embargo, sería interesante realizar un estudio similar enfocado a nivel municipal para poder diferenciar a escala local las características del territorio colombiano y plantear recomendaciones más concretas. Por otro lado, también son de especial interés los estudios que profundicen en la incidencia de la capacidad institucional en los procesos asociativos.



Referencias

- Berg-Schlosser, D., De Meur, G., Rihoux, B. y Ragin, C. (2009). Qualitative comparative analysis (QCA) as an approach. En B. Rihoux y C. Ragin (eds.), *Configurational comparative methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques* (pp. 1-18). Thousand Oaks CA: Sage Publications.
- Bourdieu, P. (1997). *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama.
- Bustamante, S. (2006). *Hacia una política pública de asociatividad en Colombia: propuestas para el fortalecimiento de las asociaciones de municipios*. Colombia: Federación Colombiana de Municipios y Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Celade). (2002). Transición urbana y de la movilidad: riesgos sociodemográficos, capacidad de respuesta y mecanismos de adaptación. En *Vulnerabilidad sociodemográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas* (pp. 91-127). Brasilia: Cepal.
- Chía, E., Mathé, S., Valette, H., Michel, L., Soulard, C., ... Guiheneuf, P. (2010, septiembre). *Comment étudier (analyser) la gouvernance territoriale? Mise a l'œuvre d'une grille de lecture*. Conférence au Colloque AISRe - ASRDLF: Identité, Qualité et Compétitivité Territorial. Développement économique et cohésion dans les Territoires alpins, Aoste, Italie.
- Collier, D. (1993). The comparative method. En A. W. Finifter (ed.), *Political science: the state of discipline II*. (pp. 105-119). Washington D. C.: American Political Science Association.
- Competa, E. (2010). Capacidades y déficits institucionales para el asociativismo intermunicipal. Las microrregiones como respuesta adaptativa de los municipios en la región de Nuevo Cuyo. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 15(16), 223-237.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2013). *Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia*. Bogotá D. C.: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2014). *Evaluación del desempeño integral de los municipios y distritos*. Bogotá D. C.: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2015). *Tipologías departamentales y municipales: una propuesta para comprender las entidades territoriales colombianas*. Bogotá D. C.: DNP.
- Esser, K., Illebrand, W., Messner, D. y Meyer-Stamer, J. (1996). Competitividad sistémica: nuevo desafío a las empresas y a la política. *Revista Cepal*, 59, 39-52.
- Farinós, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 46, 1-32.
- Farinós, J. (2014). Evaluación de políticas y dación de cuentas, requisitos para una adecuada gobernabilidad territorial a partir de una nueva planificación: combinando política y geografía. *Perspectiva Geográfica*, 19(2), 331-356.

- Fiss, P. (2011). Building better causal theories: A fuzzy set approach to typologies in organization research. *Academy of Management Journal*, 54(2), 393-420.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef). (1999). *Literature review: Definitions of capacity building and implications for monitoring and evaluation*. Draft Dec, 1999. New York: Unicef, Division of Evaluation, Policy and Planning.
- Fundación Foessa. (2008). *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008*. Madrid: Cáritas Española.
- Harvey, D. (1979). *Urbanismo y desigualdad social*. México: Siglo XXI.
- Kooiman, J. (2005). Gobernar en Gobernanza. En A. Cerrillo (ed.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 57-82). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Legewie, N. (2013). An Introduction to Applied Data Analysis with Qualitative Comparative Analysis (QCA). *Qualitative Social Research*, 14(3), art. 15.
- Ley 1454 del 2011. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) (28 de junio), por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. *Diario Oficial* n° 48.115.
- Lijphart, A. (1971). Comparative politics and comparative method. *American Political Science Review*, 65(3), 682-693.
- Luncke, A. y Ruiz, J. (2007). Capital social y violencia: análisis para la intervención en barrios urbanos críticos. En L. Dammert y L. Zúñiga (eds.), *Seguridad y violencia: desafíos para la ciudadanía* (pp. 225-252). Santiago de Chile: Flacso.
- Mateo, J. (2014). Geografía y planificación territorial. *Revista Entorno Geográfico*, 1(10), 8-31.
- Ochoa, J. (2003). El gran pasivo del sector: la pobreza rural. Estrategias y medios productivos para su superación. En Comisión Económica para América Latina y el Caribe (ed.), *Desafíos y oportunidades del desarrollo agropecuario sustentable centroamericano* (pp. 71-92). México: Cepal.
- Ospina, S. (2002, octubre). *Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora*. Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.
- Perales, J. (2013). La pobreza y la desigualdad como potenciadores del riesgo de conflictos violentos. *Cuadernos de Estrategia*, 159, 95-141.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2013). *Informe regional de desarrollo humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Nueva York: PNUD.
- Ragin, C. (1987). *The comparative method. Moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Berkeley: University of California Press.
- Ragin, C. (2000). *Fuzzy-set social science*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

- Ragin, C. (2008). *Redesigning social inquiry: Fuzzy sets and beyond*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Ragin, C. y Davey, S. (2014). fsQCA 2.5. [Computer Programme]. Irvine, CA: University of California.
- Rey-Valette, H., Pinto, M., Maurel, P., Chia, E., Guihéneuf, P. ... Champrigaud, A. (2011). *Guide pour la mise en oeuvre de la gouvernance en appui au développement durable des territoires*. Recuperado de <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01485481/document>.
- Rodríguez-Oreggia, E. y Tuirán, R. (2006). La cooperación intermunicipal en México. *Gestión y Política Pública*, 15(2), 393-409.
- Santín, L. (2002). Las intermunicipalidades: práctica de cooperación entre municipios para el fortalecimiento institucional, el desarrollo social y un ordenamiento racional del territorio. En *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado* (pp. 147-202). México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (Inegi), Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol).
- Savitch, H. (1998). Global challenge and institutional capacity: or, how we can refit local administration for the next century. *Administration & Society*, 30(3), 248-273.
- Schneider, M., Schulze-Bentrop, C. y Paunescu, M. (2010). Mapping the institutional capital of high-tech firms: A fuzzy-set analysis of capitalist variety and export performance. *Journal of International Business Studies*, 41(2), 246-266.
- Sen, A. (1993). Capability and Well-being. En M. Nussbaum y A. Sen (eds.), *The Quality of Life* (pp. 54-83). Oxford: Clarendon Press.
- Velázquez, G. (2001). *Geografía, calidad de vida y fragmentación en la Argentina de los noventa. Análisis regional y departamental utilizando SIG's*. Tandil: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Woodside, A. (2012). Proposing a new logic for data analysis in marketing and consumer behavior: case study research of large-N survey data for estimating algorithms that accurately profile X (extremely high-use) consumers. *Journal of Global Scholars of Marketing Science*, 22(4), 277-289.
- Zuleta, J. (2007). Disparidades económicas regionales: un análisis de la distribución espacial de la población y del desempeño económico en Colombia. *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, 83, s. p. Recuperado de <http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/co/07/jmza.htm>

