



**El Colegio  
de la Frontera  
Norte**

**EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN  
COLOMBIA Y LA CONSTRUCCIÓN DE CAPACIDADES  
EN LOS GOBIERNOS INTERMEDIOS. EL CASO DEL  
DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA**

Tesis presentada por

**Jhony Alexander Tamayo Castro**

para obtener el grado de

**MAESTRO EN DESARROLLO REGIONAL**

Tijuana, B. C., México

2018

# CONSTANCIA DE APROBACIÓN

Director(a) de Tesis: Dr. Alejandro Monsiváis Carrillo

Aprobada por el Jurado Examinador:

1. \_\_\_\_\_

2. \_\_\_\_\_

3. \_\_\_\_\_

## **AGRADECIMIENTOS**

Luego de un proceso de dos años de aprendizajes y frustraciones, agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por permitirme estudiar un posgrado de calidad como becario. Asimismo, al Colegio de la Frontera Norte, institución de la que me voy con un grato recuerdo y con miles de cosas aprendidas y desaprendidas; el acompañamiento de los docentes y de la coordinadora Martha fueron fundamentales para terminar satisfactoriamente este proceso.

Agradezco a México y a su gente maravillosa por abrirme las puertas de su país para que me pudiera seguir formando, me hicieron sentir como en casa. Me voy con un posgrado, pero también con grandes amigos para la vida; a Lilia, Enrique y Emanuel por acompañarme en este camino, con ustedes las cosas fueran más llevaderas.

Por otra parte, mis más sinceros agradecimientos y aprecio al Dr. Alejandro Monsiváis, por escucharme, guiarme y dirigirme en este camino, permitirme ir a mi rito fue algo que me facilitó las cosas, así como sus comentarios precisos que me hacían replantear mis inseguridades. Y a las evaluadoras por tomarse el tiempo de leer y cuestionarme.

A los informantes de la Gobernación de Antioquia por abrirme las puertas de sus oficinas y hacer parte de esta investigación a través de sus testimonios.

Finalmente, a mi familia por su apoyo incondicional, a mis padres, a mi tía María, a mis hermanos y a Alfred, siempre han creído en mí y en lo puedo llegar a ser. Y sin dejar de recordar y agradecer a mis amigos y amigas en Colombia.

## CONTENIDO

RESUMEN .....	6
ABSTRACT .....	7
1.- INTRODUCCIÓN .....	1
CAPÍTULO 1: DESCENTRALIZACIÓN, CAPACIDADES ESTATALES Y LOS GOBIERNOS INTERMEDIOS .....	12
1.1. La Descentralización. Un acercamiento teórico a las dimensiones explicativas.....	12
1.2. El proceso de Descentralización en América Latina .....	21
1.3. Elementos teóricos para la comprensión de la transferencia intergubernamental .....	24
1.3.1. La Descentralización y las Relaciones Intergubernamentales.....	24
1.3.2. Definición de las RIG .....	25
1.3.3. Relaciones Verticales Intergubernamentales.....	30
1.4. El estudio del Estado a través de su Capacidad.....	32
1.4. Capacidades de los Gobiernos Subnacionales.....	37
1.4.1 Capacidades Administrativas /Organizacionales.....	42
1.4.2 Capacidad Política .....	43
1.5. La influencia de los procesos de descentralización en las capacidades estatales .....	45
1.6. La influencia de los intereses de actores regionales en las capacidades estatales .....	47
1.7. El Modelo Analítico .....	52
CAPÍTULO 2: LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA, PROCESOS CONSTITUTIVOS DEL RÉGIMEN TERRITORIAL. EN BÚSQUEDA DE LA RE- DEFINICIÓN DEL GOBIERNO INTERMEDIO .....	55
2.2. El Proceso de Descentralización en Colombia. Dinámicas incluyentes y excluyentes de un régimen centralizado.....	55
2.2.1 Antecedentes.....	56
2.2.2 Primeros indicios de descentralización, la década de los 60 .....	62
2.2.3 Primer momento de la descentralización: Los años 80 .....	65
2.2.4 La Constitución Política de 1991.....	71
2.2.5 Tercera generación de reformas al régimen territorial .....	77
2.3. El Departamento en el Ordenamiento Político Colombiano .....	81
2.4. El Departamento de Antioquia .....	87
2.5. Síntesis y Conclusiones .....	94
CAPÍTULO 3: CONSTRUCCIÓN DE CAPACIDADES EN EL DEPARTAMENTOS DE ANTIOQUIA.....	96

3.1 Capacidades Administrativas y Políticas de los departamentos, un acercamiento a través de los Índices de Desempeño Institucional, Gobierno abierto y Transparencia de las entidades públicas.....	98
3.1.1 El Desempeño Institucional como manifestación de la Capacidad del Estado .....	99
3.1.2 Índice de Gobierno Abierto de las Gobernaciones .....	106
3.1.3 Índice de Transparencia de las Gobernaciones.....	111
3.2 La construcción de Capacidades en la Gobernación del Departamento de Antioquia..	115
3.2.1 Proceso 1: Mejoramiento y Modernización de la Administración Pública (Sistema Integrado de Gestión) .....	117
3.2.2 Proceso 2: Coordinación y Cooperación entre niveles de Gobierno. El caso de la Gerencia de municipios .....	126
3.2.3 Proceso 3: La Planeación Estratégica para el Desarrollo Regional .....	138
4. CONCLUSIONES.....	156
BIBLIOGRAFÍA .....	162
ANEXOS .....	i
Anexo1: Leyes de la descentralización después de la constitución.....	i
Anexo 2: Guía de Entrevistas .....	iv

## ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1: Cinco formas de descentralización .....	18
Gráfica 2: Modelo de Análisis.....	54
Gráfica 3: Distribución del Sistema General de Participaciones.....	79
Gráfica 4: Mapa del Departamento de Antioquia por subregiones .....	88
Gráfica 5: PIB por Sectores 2016 (Precios corrientes).....	91
Gráfica 6: Índice Departamental de Competitividad, Departamento de Antioquia (2017).....	93
Gráfica 7: <i>Índice de Desempeño Institucional de las Gobernaciones (2018)</i> .....	104
Gráfica 8: Índice de Gobierno Abierto por Departamentos (2016-2017) .....	109
Gráfica 9: Índice de Transparencia Departamental para las Gobernaciones (2015-2016).....	113
Gráfica 10: Componentes del Índice de Transparencia de las Gobernaciones (2015-2016)...	115
Gráfica 11: Índice de Capacidades y Dotaciones de las Subregiones en Antioquia .....	131

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Dimensiones de Análisis .....	53
Tabla 2: Porcentaje de Transferencias por Nivel territorial .....	69
Tabla 3: Entidades pares de la Gobernación de Antioquia, según el nivel de desarrollo, en el MIPG .....	102
Tabla 4: Procesos, Condiciones y Mecanismos.....	116

## **RESUMEN**

La descentralización se entiende como un proceso de mediana y larga duración que ha venido implementándose en América Latina desde principios de los años 80, su objetivo principal era la redistribución intergubernamental del poder en aras de la llevar el Estado a los territorios y generar autonomías locales y regionales, mediante la transferencia de recursos y competencias a los gobiernos subnacionales. Este proceso asume particularidades según el país y el énfasis que se le da a las reformas, se presenta mediante la descentralización política, administrativa y fiscal y, puede asumir características según el grado de autonomía que se transfiera (devolución, desconcentración o delegación). Asimismo, tiene efectos directos sobre las capacidades estatales de los gobiernos locales y regionales. Particularmente en Colombia, la descentralización tuvo un énfasis en el municipio como escala del desarrollo territorial, quedando relegado el departamento en dicho proceso; la ambigüedad normativa y la poca claridad de sus funciones ha dificultado la construcción de capacidades en dichos niveles de gobierno. Sin embargo, se plantea que existen procesos en algunos departamentos en los que se ha fortalecido la capacidad para cumplir con sus funciones, a partir de que ciertos factores endógenos presentes el territorio que han potencializado algunos sectores o asuntos de política pública. Esta investigación parte de la identificación ciertos atributos en el marco del proceso de descentralización que han posibilitado la construcción de capacidades tanto políticas como administrativas en los departamentos; estos son: los intereses de los actores regionales y las Relaciones Intergubernamentales de coordinación y cooperación. Para ello, se toma el caso del departamento de Antioquia y se hace un estudio de tres procesos que inductivamente se identificaron como microcasos donde esto se presenta.

**Palabras Clave:** Descentralización. Capacidades estatales. Gobiernos Intermedios. Intereses Regionales. Relaciones intergubernamentales. Departamento de Antioquia.

## **ABSTRACT**

Decentralization is understood as a process of medium and long duration that has been implemented in Latin America since the early 80s, its main objective was the intergovernmental redistribution of power in order to bring the State to the territories and generate local and regional autonomy through the transfer of resources and proficiency to subnational governments. This process assumes particularities according to the country and the emphasis that is given to the reforms, is presented through political, administrative and fiscal decentralization and can assume characteristics according to the degree of autonomy that is transferred (devolution, deconcentration or delegation). It also has direct effects on the state capacities of local and regional governments. Particularly in Colombia, decentralization had an emphasis on the municipality as a scale of territorial development, and the department being relegated in this process. The normative ambiguity and the lack of clarity of its functions have made it difficult to build capacities at these levels of government. However, it is argued that there are processes in some departments in which the capacity to fulfill their functions has been strengthened, since certain endogenous factors present in the territory have potentiated some sectors or issues of public policy. This research begins by the identification of certain attributes within the framework of the decentralization process that have enabled the construction of both political and administrative capacities in the departments; these are: the interests of the regional actors and the Intergovernmental Relations of coordination and cooperation. Therefore, the case of the department of Antioquia is taken and a study is conducted of three processes that were inductively identified as micro-cases where this occurs.

**Keywords: Decentralization.** State capacities. Intermediate Governments. Regional interests. Intergovernmental relations. Departamento de Antioquia

## 1.- INTRODUCCIÓN

Los Departamentos en Colombia, como unidades intermedias de gobierno, se han consolidado en los últimos años en la escala de desarrollo regional predominante; a pesar de las otras figuras que se introducen en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (1454 de 2011), el departamento conserva atributos de la regionalización en Colombia que han llevado a ser agentes promotores del desarrollo regional debido a la indefinición de las otras estancias y a la consolidación histórica de este nivel de gobierno, estableciendo dinámicas regionales singulares derivadas de atributos endógenos, esto ha impactado en las capacidades gubernativas de los departamentos.

En esta línea de argumentación, el interés de esta tesis se centra en identificar ciertos atributos y condiciones que son necesarias para que los departamentos en Colombia adquieran capacidades para el gobierno del territorio; se parte de la premisa que esta construcción de capacidades está determinada por los incentivos del proceso descentralizador a largo y mediano plazo, el cual se ha enfocado desde los años 80's a fortalecer los municipios, relegando al departamento en la promoción y fomento del desarrollo territorial. En este marco, los departamentos han ido adquiriendo capacidades para el logro de los objetivos de gobierno, tanto los contemplados por el régimen territorial como asuntos y problemas territoriales derivados de su particularidad.

Los estudios de la descentralización, como es de esperarse debido a la naturaleza del proceso, han estado enfocados a los municipios, habiendo algunos trabajos importantes en la literatura nacional que rescatan el papel de los gobiernos intermedios en el régimen territorial colombiano (Duque, 2010; Estupiñán, 2012a; Porras, 2005; Soto, 2001). Por su parte, el estudio de las capacidades estatales subnacionales ha tenido relevancia en el contexto de la política territorial, específicamente por medio de la identificación de los atributos de la capacidad subnacional; sin embargo, a nivel departamental, han sido escasos en la literatura académica colombiana.

De esta manera, entender la descentralización como procesos estructural que determina la construcción de capacidades de los diferentes niveles de gobierno es importante, ya que el diseño institucional del régimen territorial, el cual se compone por el conjunto de normas

(jurídicas y de facto) que posibilitan o restringen la organización territorial de Estado, marca una senda de dependencia que da forma a los entes territoriales en cuanto a funciones y competencias dentro de los cuales se inscriben las capacidades que se puedan desarrollar. Pero un elemento fundamental, que plantea este trabajo, son las condiciones territoriales endógenas de cada departamento que permiten comprender la formación de capacidades potenciales, esto se detona a través de mecanismos que permiten que estas condiciones derivadas de la singularidad territorial, se traduzcan en capacidades de los gobiernos intermedios.

Asimismo, como dichas condiciones están marcadas por las particularidades territoriales y las diferentes sendas de dependencia de cada departamento, se hace un estudio intracaso, para la identificación de estas condiciones como atributos que detonan en capacidades para los gobiernos intermedios, en este caso se toma el departamento de Antioquia como un caso relevante para realizar dicho estudio; como unidad de análisis se observaron procesos al interior de la Gobernación de Antioquia vinculados a dinámicas territoriales regionales, dentro de los cuales se identificaron las condiciones macro que se derivan de la descentralización y de procesos estructurales, para posteriormente plantear ciertas condiciones endógenas que son producto de lógicas y dinámicas del territorio; asimismo, se captura el mecanismo que permite, mediante estas condiciones, producir capacidades políticas y/o administrativas en asuntos específicos de gobierno.

Ahora bien, la descentralización se plantea como un proceso desde el cual los gobiernos centrales transfieren competencias y recursos a los gobiernos subnacionales, en aras de la eficiencia en la gestión pública y de llevar el Estado a los territorios; se parte de la premisa que este proceso genera mayores capacidades a los gobiernos locales y regionales; sin embargo, para que estas capacidades se desarrollen, depende de los mecanismos que estos adopten para asimilar y apropiarse de las reformas de descentralización y por consiguiente generar capacidades.

En esta lógica, se plantea que en Colombia las reformas de descentralización han estado enfocadas a fortalecer los municipios, quedando relegados los departamentos en la transferencia del poder intergubernamental; a pesar de esto, el proceso de cambio institucional que han ido adoptando los departamentos sumado a condiciones endógenas del territorio, en algunos casos,

ha activado mecanismos que les permite generar y desarrollar capacidades diferentes sectores y asuntos de gobierno.

Desde mediados del siglo pasado, con el proceso de cambio político y transformación del Estado en América Latina, se emprenden una serie de reformas al sistema político en aras de la reconfiguración de las relaciones intergubernamentales entre los distintos niveles de gobierno, es lo que se ha llamado el proceso de descentralización, el cual se ha dado secuencialmente tanto desde lo administrativo, lo político y lo fiscal<sup>1</sup> (Falleti, 2006). Estos procesos implicaron, la transferencia de responsabilidades, recursos y potestades políticas desde el gobierno central hacia los órdenes de gobierno subnacionales y se presentaron tanto en países con sistemas federales (México) como unitarios (Colombia) (Olmeda, 2014)<sup>2</sup>. Esta decisión se produjo durante un período de extenso ajuste económico caracterizado por la participación significativa de las instituciones financieras internacionales (Escobar-Lemmon, 2003).

En Colombia, este proceso de descentralización empieza a materializarse a mediados de los años 80; pero es hasta la constitución de 1991 donde se da un cambio significativo al régimen territorial. Son varias razones que obedecen a que el Estado colombiano comenzara este proceso de descentralización del poder intergubernamental. El primero, fue el debilitamiento del poder central debido a los poderes regionales. El segundo, fue la presencia de movimientos cívicos que durante los años 80 presionaron al Estado desde las pequeñas poblaciones, y tercero, el descubrimiento por parte de las agencias multilaterales, de la necesidad de modernizar el Estado (Falleti, 2010; Gutiérrez, 2010).

Particularmente, Colombia desde 1991 en la carta política, se proclama como una república i) unitaria, debido a la uniformidad en el sistema jurídico-legal en todo el territorio nacional, así como la unidad en todas las decisiones de carácter político que tienen vigencia en todo el espacio geográfico nacional; ii) descentralizada, es decir que busca empoderar a las entidades territoriales en materia de decisión, control de recursos, responsabilidades, y competencias en detrimento del gobierno central; y iii) con autonomía de las entidades

---

<sup>1</sup> Para Tulia Falleti (2004, 2006), la secuencia de las reformas descentralizadoras (Políticas, Administrativa y Fiscal) van a determinar el poder transferido a las autoridades y gobiernos subnacionales; esta es una dimensión explicativa de la desigualdad en las capacidades comparativas de los gobiernos locales y regionales.

territoriales, a las cuales les corresponde la facultad política de autogobierno, al agenciar sus propios intereses ya que busca que sus ciudadanos alcancen el mayor grado de bienestar (Observatorio Legislativo, 2011).

Para el caso de los departamentos, este se constituyó como institución articuladora entre el país y el municipio; el determinante para su conformación residió, tal como menciona Villar Borda, en una arbitrariedad; asuntos como lo geopolítico, económico o sociopolítico fueron ignorados y en cambio, respondió a intereses electorales (Villar Borda, 2008) citado en (Estupiñán, 2012a). Al inicio, en la Constitución de 1991, el departamento no ejecutaba casi nada, era una instancia de clarificación y de coordinación. Últimamente esto ha venido cambiando hasta llegar a sobrepasar el tema de la coordinación, apoyo técnico e impulso del desarrollo económico y social, teniendo la responsabilidad de prestar servicios y de desarrollar el principio de subsidiariedad (Estupiñán, 2012a).

En lo relacionado a la asignación de competencias hacia los distintos órdenes de gobierno, el régimen territorial colombiano contempla una distribución de competencias de tipo sectorial más que territorial con énfasis en el municipio, es este último el orden acreditado para provisión de servicios públicos, los departamentos llegan a asumir esta responsabilidad cuando los municipios no están acreditados. En cuanto al gobierno departamental, a este le corresponde la visión territorial, de planificación y desarrollo de infraestructura (Serrano & Acosta, 2011). De esta manera, existe evidencia suficiente de que las reformas de descentralización en Colombia tienen un carácter municipalista (Estupiñán, 2012a; Falleti, 2010; Gutiérrez, 2010; Leyva, 2011), y que la adopción de las reformas de descentralización depende, en gran medida, de las capacidades institucionales previas, también se recurre a que existen grandes diferencias en las capacidades de los departamentos generando desigualdades regionales.

En esta lógica, se plantea que en Colombia las reformas de descentralización han estado enfocadas a fortalecer los municipios, quedando relegados los departamentos en la transferencia del poder intergubernamental. Sin embargo, el proceso de cambio institucional que ha ido adoptando los departamentos, en algunos casos ha activado mecanismos que les permite generar y desarrollar capacidades institucionales en sectores y asuntos de gobierno específicos. Esto debido a que existen condiciones territoriales que posibilitan o restringen que estas capacidades se fortalezcan.

Las preguntas que orientaron esta investigación fueron:

- ¿Cuáles son las condiciones que facilitan que la descentralización fortalezca las capacidades de los gobiernos intermedios en Colombia, a sabiendas que esta tenía como objetivo fortalecer los municipios?
- ¿Cuáles son las condiciones endógenas del departamento de Antioquia que posibilitan la construcción de capacidades estatales subnacionales en los departamentos en Colombia, en el marco de la descentralización?
- ¿A través de qué mecanismos estas condiciones en el departamento de Antioquia, derivan en procesos de construcción de capacidades subnacionales?

El Objetivo General de esta investigación es: Identificar las condiciones regionales que posibilitan que el Departamento de Antioquia haya construido capacidades estatales subnacionales relativamente altas, en el marco de la descentralización municipalista en Colombia y analizar los mecanismos que posibilitaron el fortalecimiento dichas capacidades.

#### *Objetivos Específicos*

- Describir el proceso de Descentralización en Colombia y la construcción de Capacidades en los Gobiernos Intermedios, identificando sus antecedentes y sus puntos críticos.
- Identificar las condiciones macro derivadas del proceso de descentralización que posibilitan el fortalecimiento de capacidades administrativas y políticas de los Gobiernos intermedios en Colombia.
- Identificar las condiciones endógenas del departamento de Antioquia que en el marco de procesos vinculados a la descentralización fortalecen las capacidades políticas y administrativas de los gobiernos intermedios.
- Analizar los mecanismos que posibilitan que ciertas condiciones endógenas y exógenas generen capacidades administrativas y políticas en el gobierno intermedio del departamento de Antioquia.

### *Hipótesis*

- H1: El proceso de descentralización en Colombia posibilitó la construcción de capacidades estatales en el departamento de Antioquia en la medida que existen condiciones territoriales que han favorecido la convergencia de actores tanto público como privados, la coordinación y cooperación entre sectores del gobierno y con actores de la sociedad civil.
- H2: La ausencia de capacidades de los gobiernos intermedios, déficit en las relaciones intergubernamentales y poca capacidad de generar procesos de concertación y cooperación dificulta la implementación de procesos de descentralización.

### *Justificación*

Los procesos de cambio de la distribución territorial del poder político y de las relaciones intergubernamentales están inmersos en dinámicas territoriales, más aún el tipo de escala o nivel que se priorice genera efectos para el desarrollo regional y/o local. Las poderosas fuerzas sociales están cambiando el contexto y formando desafíos formidables para el entendimiento, el papel y el propósito del desarrollo local y regional (Pike, Rodríguez-Pose, & Tomaney, 2011). De esta manera, “la regionalización y la descentralización representan dimensiones que son condicionantes para dos procesos fundamentales que se distinguen en la literatura del desarrollo regional: el desarrollo territorial y el fortalecimiento democrático de las sociedades regionales/locales” (Montecinos, 2013, p. 13). Por ello, la descentralización se presenta como una condición necesaria para generar y activar procesos de desarrollo a nivel territorial, pero para que esto suceda deben fortalecerse los gobiernos locales y regionales, generando mayor autonomía para la planeación del territorio. De esta manera, se justifica disciplinalmente esta investigación y se le da un alcance territorial a la misma.

Asimismo, se identifica el potencial que tienen los gobiernos intermedios en el liderazgo de procesos de desarrollo territorial, ya que se posee una mirada integral del territorio debido a que para sus autoridades los problemas y desafíos del desarrollo son realidades más cercanas y concretas que para las autoridades nacionales; lo cual los sitúa en una posición predilecta para articular las demandas y prioridades locales con las políticas públicas y alternativas que ofrece el gobierno nacional (Burgwal & Serrano, 2014).

Las expectativas de este proyecto es impactar tanto lo académico como en lo social y en lo gubernamental; en cuanto a lo académico se pretende, aportar a los estudios sobre la política subnacional y el Desarrollo Regional, mostrando interés en los gobiernos intermedios, así como generar apuestas teóricas y metodológicas para estudios similares en otros departamentos del país. En lo social, se pretende que los actores sociales y las organizaciones conozcan las competencias y capacidades de su departamento frente al desarrollo de sus territorios, para así ayudar a sus procesos de gestión y transformación del territorio; y en lo gubernamental esta investigación busca impactar en los procesos de gobierno subnacionales brindando insumos para el fortalecimiento de los departamentos en el régimen territorial actual, así como posicionar el tema en la agenda académica local y lograr influir en los procesos de toma decisiones y las políticas públicas territoriales para el Desarrollo regional.

Asimismo, es importante el desarrollo de trabajos de investigación con una perspectiva multidisciplinaria, donde a través de dimensiones teóricas comúnmente trabajadas en la ciencia política, se puedan hacer análisis de fenómenos regionales que impactan directamente en el Desarrollo Regional; de esta manera, la perspectiva territorial de este trabajo está dada a través de la identificación de esas condiciones de desarrollo de las regiones que inhiben o potencializan la capacidad del estado en escalas subnacionales.

### *Estrategia Metodológica*

La presente investigación está sustentada bajo una estrategia cualitativa exploratoria de estudio de caso; se parte de un enfoque deductivo donde se busca comprobar la hipótesis a través del puesto en marcha de un modelo analítico. La teoría juega un papel fundamental en la definición del objeto de estudio y de los casos, el acercamiento se hace desde la teoría hacia lo empírico, donde lo que se busca es configurar y definir el objeto de estudio. De esta manera lo importante es el caso, la identificación de condiciones que producen el caso en su singularidad y su comparabilidad.

Posteriormente el ejercicio es inductivo, a través de la identificación de las unidades de análisis y la captura de los mecanismos que posibilitan el fortalecimiento de capacidades. Se hace a través de la narrativa del caso y la identificación de esas condiciones, a modo variables explicativas. Se utiliza un enfoque basado en casos (Ragin, 2000); lo que se aspira es más a una

comprensión de una unidad compleja a través del descubrimiento de las relaciones entre sus partes constituyentes. Esta lógica basada en casos, permite explorar la diversidad mediante sólidas descripciones, de pequeño número de casos, a menudo comparado en diversas dimensiones, lo que significa que unos pocos casos se analizan partiendo de un amplio número de características. Por consiguiente, las explicaciones son relatos narrativos con un interés limitado en la generalización (Della Porta, 2013). El seguimiento de procesos tiene cierto valor en la investigación empírica, en la medida utiliza diseños investigativos positivistas e interpretativistas, los cuales permite al investigador combinar estos puntos de vista en un estudio de caso. Permitiendo explorar el “qué” y el “cómo” (Vennesson, 2013).

El Objeto de Estudio son las capacidades administrativas y políticas del Gobierno Intermedio del Departamento de Antioquia; es decir, el caso es Antioquia como unidad de Gobierno que está vinculado a condiciones territoriales del Departamento y dinámicas relacionales que se llevan a cabo en el territorio.

Las unidades de análisis fueron tres procesos identificados de forma inductiva a través de la lectura de información empírica y del trabajo de campo realizado, los procesos son microcasos que representan experiencias de construcción de capacidades en el gobierno intermedio del departamento de Antioquia, representado por la Gobernación. El primer proceso, es de mediana duración y se ubica en una posición meso de la capacidad a través de la identificación de condiciones propias de la estructura orgánica de la Gobernación de Antioquia. Este es el Sistema Integrado de Gestión de la Gobernación de Antioquia. El segundo proceso es de pequeña duración, desde el año 2012 y se inscribe en una escala meso, de mejora de procesos de la organización del Estado, a través de la identificación de condiciones macro que corresponden a particularidades territoriales, para tales fines se identificó a la puesta en marcha de la Gerencia de Municipios de la Gobernación de Antioquia como microcaso. Finalmente, el tercer proceso es de larga duración y vincula elementos macro de la capacidad estatal por medio de condiciones regionales; a través de elementos relacionales. Este es el proceso de Planeación Estratégica del Departamento de Antioquia.

El proceso de investigación se da a través de la identificación general de lo que se quiere estudiar “Las capacidades estatales subnacionales”, se enmarca esta variable en un proceso de cambio institucional de larga duración “La descentralización” y se identifican atributos que

podrían explicar dicha variabilidad, como son las “relaciones intergubernamentales” y los “intereses de actores regionales”. Es decir, las capacidades se explican a través de un proceso que lo engloba: “la descentralización”, y las condiciones endógenas que permiten asimilar estos procesos estructurales, para ello se activan mecanismos que detonan en capacidades ya sean administrativas o políticas.

Las unidades de Información fueron entrevistas semiestructuradas a actores clave, pertenecientes a la Gobernación de Antioquia donde se hicieron preguntas orientadas a cuatro ejes fundamentales, a saber: 1) Las condiciones del funcionamiento de la Organización; 2) Las relaciones que se establecían con los otros niveles de gobierno; 3) Las relaciones intersectoriales al interior de la organización; 4) Condiciones que obstaculizan o promueven el desarrollo de los procesos gubernativos. De esta manera, se realizaron en la ciudad de Medellín, nueve entrevistas distribuidas de la siguiente manera.

1. Ex gerente de municipios de la Gobernación de Antioquia, en el Período 2012-2015.
2. Funcionario actual de la Gerencia de municipios de la Gobernación de Antioquia.
3. Profesional especializado, funcionario de carrera adscrito a la Dirección de Planeación Estratégica Integral del Departamento Administrativo de Planeación, de la Gobernación de Antioquia.
4. Tres funcionarios pertenecientes a la Secretaría de Gestión Humana y Desarrollo Organizacional.
5. Dos Funcionarios de la Secretaría de Productividad y Competitividad de la Gobernación de Antioquia
6. Un funcionario del Instituto para el Desarrollo de Antioquia (IDEA).

Esta información recabada mediante los testimonios de los informantes fue sistematizada a través de las categorías que permitirían el seguimiento del proceso y la reconstrucción teórica del caso a analizar; adicional a ello se hizo rastreo de información empírica a través de fuentes primarias y secundarias: Planes de Desarrollo departamental, Informes de Gestión, Rendición de Cuentas, y la información disponible en el software ISolución, acceso en línea a través del siguiente dominio:

*<http://isolucion.antioquia.gov.co/isolucion/IdentificaUsuario.asp?Pagina1=FrameSetGeneral.asp&>.*

La cual es una plataforma donde hace el seguimiento a los Procesos de la Gobernación de Antioquia. En dicha plataforma, se encuentran disponibles indicadores, actas, Resoluciones, Decretos, Planes Anuales, Manuales, entre otra información que fue revisada para la presente investigación, con el objetivo de situar los procesos, y alimentar la información empírica derivada de las entrevistas.

Asimismo, se revisó información normativa respecto a la descentralización en Colombia (Leyes, Decretos, Ordenanzas) teniendo como parámetro el período desde 1986 que fue donde estructuralmente se empiezan a hacer las reformas. Haciendo énfasis después de la Constitución de 1991, la cual es una coyuntura crítica que transforma el sistema político colombiano y le da forma a la descentralización. Para el análisis empírico de los procesos, la revisión es más reciente debido a las dificultades de la información, los gobiernos suelen eliminar de sus sitios web documentación de gobernaciones pasadas y la sistematización antes del 2008 es un poco deficiente. Además, los funcionarios no tienen memoria de procesos anteriores y llevan trabajando por lo mucho 10 años.

La selección del departamento de Antioquia como caso a analizar, se deriva de la capacidad relativa que muestran los indicadores relacionados con, Transparencia, Gobierno Abierto y Competitividad Departamental. Los cuales, por un lado, permiten identificar atributos de capacidad administrativa y política y, condiciones territoriales que posicionan el departamento a nivel nacional mediante sus capacidades competitivas para el Desarrollo. El IDH también está por encima de la media nacional ubicándose en el quinto lugar entre 32 departamentos. Sin embargo, las desigualdades persisten, Antioquia presenta una alta heterogeneidad espacial de estos indicadores. La concentración del Desarrollo de Antioquia está en el Área Metropolitana de la ciudad de Medellín, existen subregiones con altas desigualdades. No obstante Antioquia, se presenta como el departamento más próspero del país, que mayor aporta al PIB, con mayor Población después de Bogotá, y con un importante liderazgo en la política nacional.

El desarrollo de esta investigación se divide en tres capítulos. Inicialmente se expone el marco teórico que es el punto de partida, donde se define los conceptos a ser tenidos en cuenta en el ejercicio empírico, específicamente se centra en dos dimensiones, por un lado, la descentralización y por el otro las capacidades estatales; esto llevaría a plantear la influencia de la descentralización en la construcción de capacidades de los gobiernos subnacionales. En un segundo momento se hace un marco contextual de la descentralización en Colombia, empezando con los antecedentes del modelo centralista colombiano, haciendo énfasis en las reformas que comenzaron en los años 80 del siglo XX, materializándose estructuralmente con la Constitución política de 1991. Posteriormente se hace un acercamiento a los departamentos como nivel intermedio de gobierno, especificando las características del departamento de Antioquia.

En el último capítulo se presentan los resultados, una primera parte describe los indicadores de Desempeño Institucional, Gobierno Abierto, y Transparencia de las Entidades públicas, como atributos aproximados de la capacidad de los Gobiernos Intermedios, enfatizando en la capacidad relativamente alta del departamento de Antioquia. En un segundo momento se presentan tres procesos en los que, a nivel departamental, Antioquia ha ido construyendo capacidades administrativas y políticas, identificando las condiciones endógenas y los mecanismos que lleva al fortalecimiento de estas capacidades.

## **CAPÍTULO1: DESCENTRALIZACIÓN, CAPACIDADES ESTATALES Y LOS GOBIERNOS INTERMEDIOS**

El presente marco teórico-conceptual se divide en cuatro momentos y el desarrollo teórico se concentra en las dos dimensiones analíticas: La Descentralización y las Capacidades estatales; para ello, primero se hace el acercamiento a la descentralización como proceso que permite comprender la lógica de los proceso de trasferencias de competencias a los gobiernos subnacionales; posteriormente se conceptualiza a las Relaciones Intergubernamentales como atributo que se deriva de la descentralización; posteriormente se llega a las Capacidades de los Gobiernos Intermedios desarrolladas específicamente a partir de la literatura de las Capacidades Estatales. Finalmente se realiza un acercamiento teórico a los intereses de actores de la sociedad civil regional.

### **1.1. La Descentralización. Un acercamiento teórico a las dimensiones explicativas**

La transformación del Estado puede ser interpretada como un resultado de procesos políticos que ocurren en un contexto de desarrollo económico y tecnológico, desregulación política de mercados globales y discursos dominantes cambiantes respecto a las responsabilidades y organización del Estado. Dos dimensiones claves, los cambios verticales y horizontales de la autoridad estatal, se pueden identificar dentro del estudio de la transformación del Estado. Las transferencias verticales del poder estatal pueden ser ascendentes o descendentes entre los diferentes niveles de gobierno. Las transformaciones horizontales del Estado ocurren si la autoridad política se transfiere entre el sector estatal y no estatal, el último de los cuales comprende los sectores privado y voluntario (Büchs, 2009).

Se puede rastrear en la literatura especializada diferentes factores que explican los alcances y formas de la descentralización. En un nivel macro, se ha vinculado a grandes procesos que tuvieron lugar en América Latina en las últimas cuatro décadas, tales como los cambios en las estructuras económicas y sociales asociados al proceso liberalización económica, desarrollo económico, urbanización, así como la influencia de organismos internacionales y las transformaciones políticas (Díaz & Rivera, 2014).

Büchs (2009) menciona, al menos, tres corrientes teóricas que han examinado la forma las conexiones entre la transformación del Estado de forma vertical y horizontal, de esta manera se presenta la teoría de reescalamiento estatal (Brenner, Jessop, Jones, & Macleod, 2003) que aborda explícitamente el vínculo entre estas dimensiones, así como la gobernanza multinivel (Peters & Pierre, 2001) y la literatura de redes de políticas públicas (Victor, Montgomery, & Lubell, 2017).

La idea de la descentralización como la forma más adecuada de organizar el Estado para el ejercicio de la democracia, parte de la de la obra clásica “La Democracia en América” de Alexis de Tocqueville, el cual desarrolló la teoría que sustenta esta afirmación a partir de la observación y el análisis de la formación histórico-social de Nueva Inglaterra, cuyos principios y organización básica fueron después adoptados por el resto de los Estados Unidos (Tocqueville, 1835) citado en (Finot, 2001).

Sin embargo, el auge de la descentralización se empieza a dar con las transformaciones del Estado específicamente a mediados del siglo XX; debido a diversas razones; Walker (1991, p.145) sostiene cuatro motivaciones que llevaron a la generalización de este proceso en todo el mundo, a saber: 1. Las fuertes identidades étnicas, religiosas o regionales las cuales estaban geográficamente concentradas; 2. El desencanto que se venía presentando con el costo, la dirección y resultados del Estado benefactor; 3. La hostilidad frente a los órganos burocráticos centrales incrustados en el poder, y el control que ejercían sobre las administraciones locales y regionales, esto sumado a la búsqueda de una mayor democracia local (Gutiérrez & Martínez, 1994).

A medida que la descentralización se fue generalizando en todo el mundo en los años ochenta y noventa, emergieron una gran cantidad de estudios al respecto. Los economistas y profesionales dentro de la comunidad de investigación del desarrollo dominaron la discusión de la descentralización, centrándose en los resultados y la implementación de las reformas.

De hecho, tanto el Banco Interamericano de Desarrollo como el Banco Mundial presentaron debates detallados sobre la descentralización fiscal y política en sus informes anuales y ambas instituciones, junto con la Agencia de Estados Unidos para El Desarrollo Internacional (USAID) ha canalizado fondos significativos para descentralizar las reformas en Latinoamérica. Estos informes hacen preguntas tales como: ¿La descentralización mejora la prestación de servicios? ¿Aumenta la capacidad de respuesta a las necesidades locales? ¿Mejora las escuelas? ¿Cuidado de la salud? ¿Pobreza? ¿Corrupción? (O'Neill, 2005, p. 15).

La descentralización, es un fenómeno complejo que afecta a muchos ámbitos políticos distintos y múltiples actores. Sin embargo, a pesar de su complejidad, las medidas de descentralización pueden agruparse en dos grandes categorías: o alteran la forma en que se constituyen las autoridades políticas subnacionales (por ejemplo, la descentralización de la autoridad política) o alteran lo que estas autoridades pueden hacer y con qué recursos, (la descentralización de la capacidad de gobierno). Al utilizar estas dos categorías se distinguen entre la descentralización política y la descentralización funcional (Eaton, 2004).

Entender la descentralización requiere apreciar su paradoja fundamental: ¿qué motiva al gobierno central a renunciar a los poderes y recursos de los gobiernos subnacionales? (Eaton, Kaiser, & Smoke, 2010). Los enfoques teóricos con los que se ha estudiado buscan, en cierta medida, responder esta pregunta. Por su parte, Eaton y compañía esbozan un marco para incorporar la economía política al análisis de la descentralización (Eaton et al., 2010). En cuanto a la literatura que pone atención a las variables políticas, como factores explicativos de la descentralización, se mueve en dos niveles diferentes de explicación. En un nivel más general, la descentralización se considera una consecuencia de los procesos de democratización. En un nivel micro, los especialistas han puesto atención a las estructuras institucionales y los incentivos de las élites políticas para avanzar en la descentralización (Díaz & Rivera, 2014). Por su parte, Grindle (2007) estudia la descentralización desde la perspectiva de sus consecuencias locales; así como los trabajos de (Lindert & Verkoren, 2010) los cuales basados en investigaciones empíricas, dan importancia del debate actual sobre la gobernanza local y el desarrollo local en América Latina desde una perspectiva geográfica. Asimismo, O'Neill (2005) plantea una teoría que considera a la descentralización como el acto racional de los partidos políticos que buscan maximizar sus posibilidades electorales en los sistemas presidenciales.

Por su parte Finol (2001) agrupa los marcos conceptuales para el estudio de la descentralización en dos bloques, a saber: por una lado está la aproximación económica; en esta sobresalen el federalismo fiscal<sup>3</sup>, la teoría de opción pública, el modelo principal agente y el neo institucionalismo y, la segunda es la aproximación político-administrativa, la cual entiende la descentralización como una reforma política y/o político-administrativa. Tulia Falleti (2006; 2010) propone un modelo secuencial que permite comprender los efectos de un área sobre las otras, cuando se analizan las áreas administrativa, financiera y política, lo que sucede en la práctica es que los esquemas de análisis disciplinares convergen y se complementan lo cual permite que el objeto de estudio sea abordado interdisciplinariamente, descubriendo nuevos problemas y preguntas de investigación donde antes no los había; es decir, el modelo permite generar una nueva perspectiva de análisis en la materia (Navarrete-Yáñez & Higuera-Seguel, 2014). Debido a esto, el interés académico por teorizar dicho fenómeno toma auge; llevando, como la mayoría de conceptos en las ciencias sociales, a tener una indefinición conceptual y a las múltiples acepciones. Por ello, se hace indispensable crear tipologías y distinguir aspectos de la descentralización que sean útiles a cada proceso investigativo en particular (Treisman, 2007).

Lo que lleva plantearse, en definitiva, es que la descentralización es un proceso que implica factores administrativos, políticos, económicos y sociales que reconfiguran la dinámica del poder intergubernamental. En relación a esto, Fernando (2002) luego de haber observado diferentes definiciones presentes en la literatura especializada, concluye que la descentralización se refiere al proceso de transferir el poder administrativo y de toma de decisiones del nivel central al nivel subnacional de gobierno. Esos poderes y autoridad pueden cambiar tanto horizontal como verticalmente dependiendo de los niveles de descentralización. Por lo tanto, puede surgir la pregunta de cómo y en qué medida tal poder debe ser transferido a las organizaciones descentralizadas. La pregunta podría responderse examinando varias formas de descentralización.

Uno de los autores pioneros en los estudios de la descentralización es Denis Rondinelli (1981) para el cual las políticas de descentralización son condiciones necesarias para los países en desarrollo. De esta manera, Rondinelli et al, ofrecen un marco integrado de economía política

---

<sup>3</sup> Este enfoque ha sido trabajado para el caso colombiano por Escobar-Lemmon (2001).

para analizar políticas y programas de descentralización que se basa en los conceptos más útiles en ambos enfoques e identifica los factores que deben considerar los analistas de políticas. Este marco busca vincular dos principales enfoques disciplinarios del análisis: la teoría de la elección pública y el enfoque de política pública (Rondinelli, McCullough, & Johnson, 1989).

Por su parte, la teoría de la elección pública puede ser útil para analizar los beneficios y los costos de la descentralización de la prestación de algunos servicios públicos, especialmente aquellos por los cuales se pueden cobrar cargos a los usuarios o para los cuales se pueden desarrollar criterios de exclusión. Otra corriente está asociada al análisis de políticas públicas los cuales tienen una perspectiva diferente sobre la descentralización, que los economistas neoclásicos usan, las teorías de la elección pública. El enfoque del análisis de políticas públicas se ocupa de decisiones específicas que generalmente, pero no siempre, se centran en cuestiones microanalíticas (Rondinelli, et al, 1989).

Rondinelli (1981) distinguió la descentralización como "funcional" y de "área". La descentralización funcional es la transferencia de autoridad para realizar tareas o actividades específicas a organizaciones especializadas que operan a nivel nacional y la descentralización de área está dirigida principalmente a transferir la responsabilidad de las funciones públicas a organizaciones de niveles inferiores. Asimismo, este autor identificó cuatro tipos de descentralización; a saber, delegación, desconcentración, delegación y privatización.

Por un lado, la desconcentración se refiere, específicamente, a la entrega de cierta cantidad de autoridad administrativa o responsabilidad a niveles más bajos dentro de los ministerios y agencias del gobierno central. Es decir, se presenta un cambio de la carga de trabajo de funcionarios ubicados en el centro a personal u oficinas fuera del centro de gobierno. En cuanto a la delegación, es la transferencia de la responsabilidad gerencial para funciones definidas, específicamente a organizaciones que están fuera de la estructura burocrática regular y que solo están indirectamente controladas por el gobierno central. De esta manera, una autoridad soberana crea o transfiere funciones a un agente ajeno a su organización, el cual cuenta con amplia discreción para llevar a cabo. Sin embargo, la responsabilidad final recae en la autoridad soberana. Y, por último, la devolución es la creación o fortalecimiento, financiero o legal, de unidades de gobiernos subnacionales, los cuales tienen actividades por fuera del control directo del gobierno central. En esta forma de descentralización las unidades de gobierno

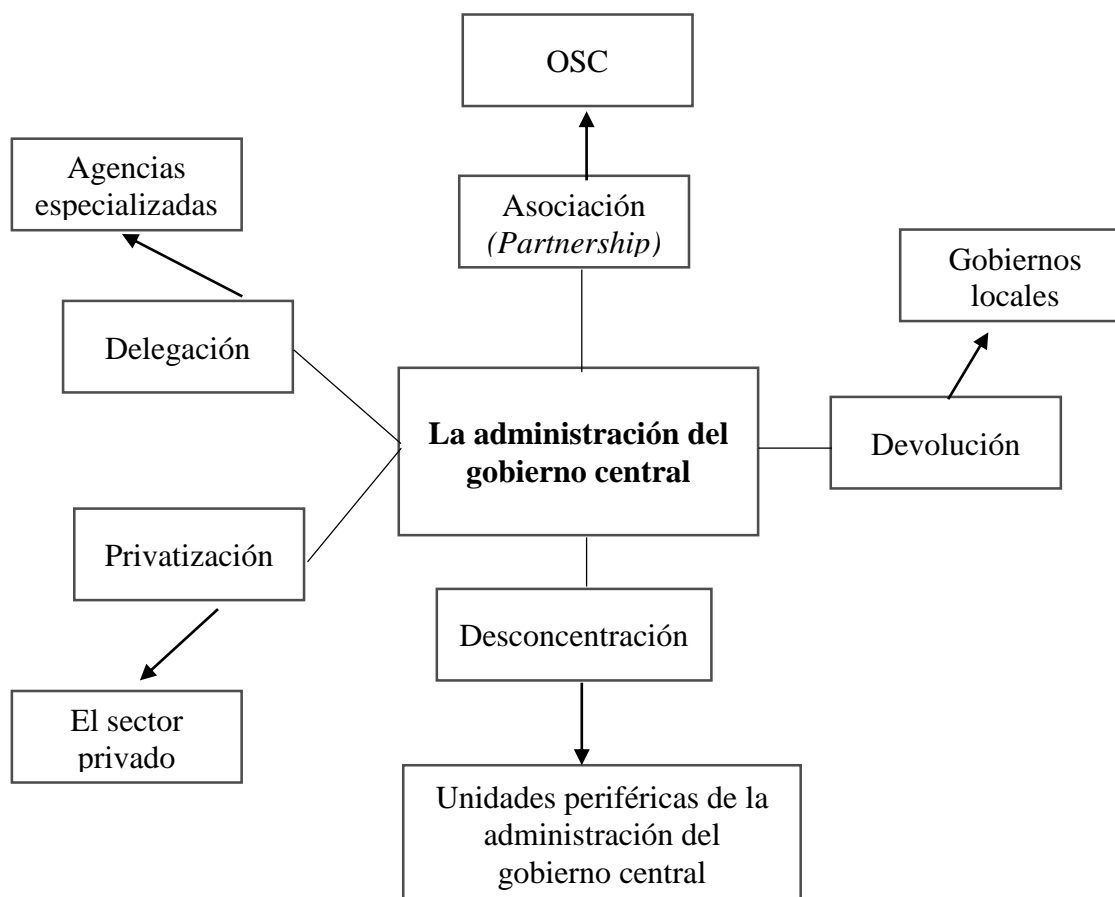
subnacionales tienen autonomía e independencia, y su estatus legal las hace separadas o distintas del gobierno central (Rondinelli, Nellis, & Cheema, 1983).

Además de estas tipologías de la descentralización, Smith (2001), propone dentro de la descentralización la transferencia de responsabilidades y recursos a agentes no estatales, es el caso de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y de actores privados con competencias para la prestación de bienes o servicios, que eran ofrecidos por el Estado.

Los gobiernos locales, a menudo, se sobrecargan en el desempeño de estas funciones y responsabilidades transferidas. Además, ciertos servicios, como la capacitación grupal local, la organización comunitaria, la promoción de servicios financieros rurales, la financiación de proyectos y el apoyo a actividades generadoras de ingresos, a menudo son mejor planificados e implementados por organizaciones que no sean los gobiernos locales. De esta manera, existen medidas de descentralización aplicadas a las OSC, las cuales van más allá del nivel del gobierno local, alcanzando esa parte del sistema de gobernanza que está fuera de los diversos niveles de la administración pública y las agencias delegadas. El papel que las OSC pueden desempeñar en la descentralización puede ser considerable, dado el tamaño de su contribución al desarrollo económico, social y humano. Esta modalidad es diferente a la delegación hacia las OSC las cuales pueden implementar proyectos gubernamentales bajo contrato; en el *partnership*, las OSC formulan sus propias estrategias y proyectos para alcanzar los objetivos en el marco de las políticas gubernamentales; la asociación y el trabajo mancomunado son fundamentales (Smith, 2001).

Asimismo, se plantea la “privatización” dentro de este proceso de transferencia de competencias y responsabilidades a niveles más bajos; se presenta en la medida que el gobierno central esté dispuesto a renunciar directamente a la formulación y control de políticas, transfiriendo la propiedad y/o el control de los activos del servicio público al sector privado. Además, esto implica que los servicios se asignen a través del sistema de mercado con el consumidor pagando por el servicio que se está entregando (Smith, 2001).

**Gráfica 1: Cinco formas de descentralización**



*Fuente: Tomado de Smith (2001)*

Por su parte Brillantes Jr. (2004) plantea igualmente la desconcentración y la devolución como formas de descentralización, pero además agrega una tipología que reúne las otras formas de transferencia a actores no estatales, que ya mencionaban los otros autores; lo denomina la “desburocratización”, es decir “salir de la burocracia” refiriéndose a ese proceso de transferencia de funciones, poderes y autoridades del sector público al sector privado, organizaciones empresariales y de la sociedad civil. En definitiva, lo que busca es que estructuras no gubernamentales y extra gubernamentales presten servicios y funciones que tradicionalmente pertenecían al gobierno.

Estas perspectivas tienen sus críticos, de acuerdo al alcance de la descentralización y el estiramiento conceptual que pueda tener. Así las cosas, Falleti (2004) plantea que se debe excluir al mercado de la descentralización, ya que esta última es un conjunto de reformas estatales, las cuales no incluyen transferencias de autoridad a actores no estatales. En esta misma línea, Collins y Green (1994) sostienen que la descentralización transfiere la autoridad del centro a la periferia, mientras que la privatización se transfiere del sector público al sector privado. En cuanto a la desconcentración, Fesler (1968) sostiene que esta no es un tipo de descentralización debido a que no requiere ninguna descentralización de poder, y no permite ejercer una discreción local sustancial en la toma de decisiones.

Según Morozov (2015) para dar una discusión sobre la descentralización primero requiere una definición formal. En este sentido, la define como la transferencia por parte del gobierno central a los gobiernos subnacionales (estados, regiones, municipalidades) de funciones específicas con la autoridad administrativa y los ingresos para realizar esas funciones. Esta definición desarrolla la complejidad del concepto en discusión, a través de la combinación de elementos disciplinares tanto de la ciencia política, de las relaciones entre diferentes niveles de gobierno, la administración pública, en el marco de la gestión de instituciones públicas y de economía, en la administración de ingresos y gastos públicos .

En esta investigación se retoma la definición de descentralización planteada por Falleti (2006) debido a su visión procesual del fenómeno y la dimensión territorial que le otorga, de esta manera la descentralización es:

Un proceso de reforma del estado compuesto por un conjunto de políticas públicas que transfieren responsabilidades, recursos o autoridad de los niveles más altos de gobierno a los más bajos. (...), esta plantea cuatro restricciones. Primero, se concibe a la descentralización como un proceso dinámico de reformas de políticas públicas, y no como una característica estática que describe al sistema político o fiscal. Segundo, los receptores de las reformas descentralizadoras son los niveles inferiores de gobierno (...). Tercero, dado que la descentralización es un proceso de reforma del estado, la transición hacia un nuevo tipo de estado implica el comienzo de una nueva secuencia de descentralización. (...) Cuarto, al estudiar la reasignación de la autoridad a niveles de gobierno inferiores, es muy beneficioso contar con una clara taxonomía de las medidas descentralizadoras (p. 320).

En esta perspectiva se rescatan al menos tres dimensiones conceptuales con potencial explicativo: Los intereses territoriales, el equilibrio de poder intergubernamental y la secuencia de la descentralización. El poder intergubernamental depende de los recursos económicos, que aumentan la capacidad de los actores políticos de perseguir sus cursos de acción deseados, así como de la autoridad legal, que fija límites institucionales a los recursos económicos (Falleti, 2006; 2010).

La taxonomía más recurrente es la que clasifica a la descentralización en Administrativa, Política y Fiscal. La Descentralización Administrativa se refiere a las políticas que transfieren a los gobiernos subnacionales para la administración y prestación de servicios sociales. La Descentralización Fiscal define al conjunto de políticas que buscan aumentar los ingresos o la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales; y, la Descentralización Política se entiende como conjunto de reformas constitucionales y electorales orientadas a la apertura de nuevos espacios de representación subnacional (Falleti, 2006). También se busca generar capacidades para la toma de decisiones autónomas sobre asuntos de interés propio (Vásquez-Cárdenas & Montoya-Brand, 2016).

Sin embargo, el proceso de descentralización no es lineal, donde una forma se sobrepone y excluye a la otra; es más un *continuum* donde ciertas modalidades de descentralización se presentan de acuerdo a las dinámicas territoriales que posibilitan o restringen que la descentralización se instituya en determinados países, dependiendo de atributos derivados del régimen político y a procesos históricos de mediana y larga duración, así como las sendas de dependencia producto de estos procesos estructurales. De esta manera, algunos países se han descentralizado mediante el establecimiento de sistemas federales, algunos han establecido sistemas descentralizados con fuertes dosis de devolución, y hay casos donde la descentralización se caracteriza principalmente por la desconcentración (Brillantes Jr, 2004).

Finalmente, hay que tener en cuenta que la descentralización es un fenómeno político y social que no solamente involucra a los gobiernos centrales y locales, sino que es un escenario propicio para la visibilización y el intercambio de los actores locales y regionales. Por ende Kauzya (2005) sostiene que a través de estructuras descentralizadas, los gobiernos centrales, los gobiernos locales y regionales, la sociedad civil y las élite local y/o regional, participan continuamente en negociaciones intergrupales y, al hacerlo, mantienen el equilibrio en la

atmósfera sociopolítico-económica. De esta manera, se afirma que la descentralización deliberada, bien planificada y controlada no se concibe en términos de lucha de poder entre gobiernos centrales y territoriales, sino como parte de un marco para la reforma de la administración estatal y pública destinada a empoderar a los gobiernos subnacionales y a las comunidades, legal, técnica y financieramente para atender sus intereses a medida que el gobierno central se ocupa de las misiones superiores del Estado.

## **1.2. El proceso de Descentralización en América Latina**

El estudio de la formación y consolidación de los Estados modernos en América Latina, conlleva a remitirse necesariamente al debate de la reforma del Estado (Mascarreño, 2008). Uno de los puntos neurálgicos de esta reformas es la redistribución del poder gubernamental entre diferentes escalas, niveles, jurisdicciones u órdenes de gobierno, que implique un mayor acercamiento a los territorios; es decir, que posibilite un mayor poder infraestructural del Estado (Soifer, 2015), lo que necesariamente está vinculado a la reconfiguración de la relación Estado-sociedad a través de generar autonomías enraizadas (Evans, 1995) que legitimen la acción estatal y que permitan una mayor y más eficiente provisión de bienes y servicios que logre llevar bienestar social a la población. De esta manera, la transferencia de competencias de una entidad constituida a partir de una condición nacional a otra de orden subnacional, produce, concomitantemente, la descentralización de un segmento de la sociedad, generando así un cambio de interlocución social que posiciona localmente a los actores, anteriormente nacionales (Carrión, 2003). Por ello, el argumento de este trabajo toma fuerza, ya que la descentralización no se presenta solo como unas reformas administrativas que modifican el diseño institucional con el que opera el Estado, sino que transforma las relaciones entre el Estado y la sociedad en general. Se reconoce este atributo como condición necesaria para las posibles explicaciones de este proceso.

En la mayoría de los países América Latina, desde la independencia colonial, y la posterior formación de las repúblicas, la configuración de las relaciones intergubernamentales ha sido un componente crucial del debate sobre la estructura institucional del gobierno y el diseño institucional que este deba asumir. En la región, la reforma política y la discusión acerca

de la federalización - descentralización de los Estados nacionales están presentes en el debate político e intelectual con gran intensidad. Se reconocen algunas características comunes de los procesos de descentralización que no se analizan desde una perspectiva general. A la vez, los países latinoamericanos muestran algunas especificidades que tienen sus raíces, en las características originales de las instituciones constitucionales y políticas del continente (Brosio & Jiménez, 2012). En este sentido, la herencia de la colonia generó una serie de mecanismos *path dependency* que han determinado el devenir histórico de los regímenes políticos latinoamericanos hacia lo que Claudio Véliz llama “tradicción centralista”.

La consolidación e institucionalización del control imperial fue acompañada por la emergencia de un estilo político centralista, cívico, burocrático y legalista, del cual ni las Indias imperiales, primero, ni las repúblicas independientes de América Latina, más tarde, se han apartado jamás con gran convicción o éxito. Por lo demás, cuando se dieron estas desviaciones, ellas no modificaron sustancialmente el edificio institucional preexistente, sino que dieron lugar a una simple relajación *de facto* de la autoridad centralizada (Véliz, 1980, p. 158).

Sin embargo, para Montero y Samuels (2004), la realidad de la política latinoamericana sobre el terreno ha escapado al ámbito de la "tradicción centralista". Debido a que los gobiernos subnacionales y los políticos han jugado y continúan desempeñando un rol importante en la formulación de políticas, el fomento del desarrollo económico y la democratización en la región. En épocas recientes, la descentralización ha sido un elemento clave de las principales transformaciones políticas que los Estados latinoamericanos han experimentado, junto con el cambio de régimen y el colapso del Estado desarrollista. Este proceso plantea una encrucijada para la "tradicción centralista", que supone que las fuerzas políticas, sociales y económicas que podrían favorecer la descentralización están ausentes en América Latina. Sin embargo, la importancia empírica emergente de la descentralización sugiere otra cosa. La mayoría de los países de la región emprenden reformas descentralizadoras desde mediados de los años 70 consolidándose en los 80 y 90.

Según Camdessus (1999), después de la desaparición del Estado desarrollista, América Latina fue la primera región del mundo en implementar sistemáticamente las políticas de descentralización. Citado en (Falleti, 2010). Estas fueron un conjunto de políticas, reformas electorales o reformas constitucionales que tenían como objetivo transferir responsabilidades, recursos o autoridad de niveles más altos a más bajos de gobierno. Parte del movimiento

neoliberal que se alejó de la intervención estatal en la economía y hacia las economías de libre mercado, las reformas de descentralización fueron catalogadas como "reformas de segunda generación", incluso si se desarrollaron junto con las reformas económicas del libre mercado de los años ochenta y noventa (Falleti, 2010).

En esta línea de argumentación, las primeras políticas de descentralización de la era posdesarrollada comenzaron a fines de la década de 1970 y el proceso continuó a lo largo de las siguientes dos décadas, convirtiéndose en uno de los desarrollos políticos y económicos más significativos de la región durante ese tiempo, con disparidades y continuidades pero que marcarían lo que vendría a ser la organización territorial de los Estados contemporáneos. Asimismo, sufrió cambios considerablemente radicales debido a las reformas de descentralización. Por ejemplo, los países latinoamericanos (después de España) experimentaron los mayores incrementos en la devolución de ingresos y gastos en el mundo. La administración de los servicios sociales públicos, como la educación y la atención médica, también se ha transferido a niveles más bajos de gobierno en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia y México, entre otros países. Y después de siglos de ser gobernado por funcionarios subnacionales designados, como resultado de la descentralización, todos los ciudadanos sudamericanos ahora eligen a sus alcaldes y la mayoría de ellos eligen a sus gobernadores (Falleti, 2010).

Por consiguiente, casi todos los países de América Latina han experimentado alguna descentralización política en los últimos años, pero estas iniciativas han tomado diferentes formas. En Bolivia, Brasil, Colombia, Guatemala y Venezuela, la descentralización fortaleció a los gobiernos estatales y municipales. En Chile, Nicaragua y Perú, la descentralización implicó la creación o el fortalecimiento de entidades regionales, pero estos organismos suelen tener más poderes delimitados que los gobiernos estatales o provinciales. En el grupo más grande, la descentralización política se ha limitado al nivel local, generalmente mediante la devolución municipalista (Willis, Garman, & Haggard, 1999).

A pesar de las similitudes en los procesos de reforma de la descentralización, sus efectos sobre el poder de los gobernadores y alcaldes variaron ampliamente de un país a otro. Mientras que las políticas de descentralización transfirieron una cantidad significativa de poder a los

gobernadores y alcaldes en Brasil y Colombia, dicha transferencia fue moderada en México y prácticamente nula en Argentina (Falleti, 2010).

Es de anotar que, las políticas descentralizadoras en la Región han venido transformando la estructura del ejercicio de gobernar. Desde principio de la década de los 80, todos los países más grandes de la región, excepto uno, habían puesto en marcha la transferencia del poder, recursos y responsabilidades hacia entidades subnacionales de gobierno. En gran parte de la Región, este proceso comenzó con la designación de gobernadores y alcaldes; sin embargo, en algunos países este proceso comienza con el cambio de un gobierno militar a uno civil (como en Argentina 1983, Brasil en 1985 y Chile en 1992). Asimismo, otros regímenes políticos latinoamericanos comienzan su proceso de descentralización con la instauración de elecciones locales por primera vez (como en Colombia en 1986 con los alcaldes y en 1991 con los gobernadores y Venezuela en 1989 se eligen los gobernadores) (Burki, Perry, & Dillinger, 1999).

### **1.3. Elementos teóricos para la comprensión de la transferencia intergubernamental**

#### **1.3.1. La Descentralización y las Relaciones Intergubernamentales**

En este proceso de transferencias del poder intergubernamental se hace necesario mecanismos e instrumentos que permitan generar relaciones entre los diferentes órdenes de gobierno para la eficacia en la gestión y el éxito en la implementación de políticas públicas, es por ello que las Relaciones Intergubernamentales (RIG) se presentan como una dimensión necesaria para comprender las lógicas de la descentralización, así como la eficacia en la gestión de políticas públicas que se deriva de dichos procesos.

La descentralización conlleva a una transferencia de recursos y competencias a otros niveles de gobierno. La transferencia de responsabilidades y recursos se da a través de las RIG, las cuales son definidas como ámbitos de interrelación entre actores de los diferentes órdenes de gobierno en el procesos de políticas públicas, estas se materializan a través de mecanismos e instrumentos de negociación, cooperación y coordinación entre los actores de los entes gubernamentales subnacionales con el gobierno central (Ramos, 1999).

Un aspecto importante de las políticas de descentralización es que tienen el potencial de revertir las características profundamente arraigadas de las relaciones intergubernamentales. En un periodo de tiempo relativamente corto, las reformas de descentralización como la elección directa de gobernadores y alcaldes, la transferencia de dependencias nacionales a gobiernos subnacionales, o la descentralización de la autoridad fiscal a las unidades subnacionales, pueden deshacer la "hábil organización de la autoridad" y la "complicada máquina administrativa" (Rodríguez-Acosta, 2016).

Como señala Rodríguez Acosta (2016), existen diversos factores involucrados en la promoción de los procesos de descentralización y en el diseño e implementación de políticas descentralizadas de prestación de diferentes servicios públicos. El tipo de relaciones intergubernamentales que producen iniciativas de descentralización y, posteriormente, el resultado de estos procesos influirá en las políticas que pueden implementarse a niveles subnacionales de gobierno. Por ello, cuanto más controlan los gobiernos subnacionales el proceso o ejercen influencia sobre él, es más probable que la descentralización de los servicios públicos no sea solo desconcentración administrativa, sino que también incluya la descentralización fiscal y cierta autonomía de formulación de políticas como parte de su implementación. En definitiva, la descentralización implica un cambio profundo y un reajuste de las Relaciones Intergubernamentales. La forma en que se configuran e implementan estos cambios afectan decisiones de gobernanza y formulación de políticas y su respectiva implementación.

### 1.3.2. Definición de las RIG

Uno de los autores pioneros en el tema es Anderson (1960) el cual presenta una definición retomada por Wright, sosteniendo que las RIG es un término destinado a "designar un cuerpo importante de actividades o interacciones que ocurren entre unidades gubernamentales de todos los tipos y niveles dentro del sistema federal [de los Estados Unidos]" (Anderson, 1960, p. 3) citado en (Wright, 1974, p. 2). De una manera similar, Van Niekerk (2002, p. 89) define las relaciones gubernamentales como "las regulaciones que controlan las relaciones ordenadas entre individuos en el poder, instituciones gubernamentales y departamentos; así como entre los

gobiernos en varios niveles con el objetivo de facilitar la cooperación, la coordinación y la toma de decisiones "citado en (Ababio & Tengeni, 2008, p. 420).

Una clasificación que posibilita distinguir las relaciones presentes en las unidades gubernamentales la expone Hattingh (1998), según el cual las RIG que se llevan a cabo dentro de los límites geográficos de un Estado se clasifican en tres categorías, por lado las relaciones intergubernamentales, segundo las relaciones intragubernamentales y finalmente las relaciones extragubernamentales. Así las cosas, las relaciones intergubernamentales son las relaciones mutuas entre las instituciones gubernamentales; por su parte las relaciones intragubernamentales son las relaciones oficiales dentro de una institución y las relaciones extra gubernamentales se refieren a las relaciones entre las instituciones gubernamentales y los miembros del público (pp.23-30) citado en (Ababio & Tengeni, 2008, p. 420).

A partir de la experiencia de los Estados Unidos, Deil Wright (1997) clasifica las RIG en tres modelos de relaciones de autoridad entre niveles u órdenes gobierno (llamado por el autor jurisdicciones), estos modelos son genéricos y no presentan las complejidades y la realidad de las RIG. El primero es el modelo de autoridad coordinada de RIG, en este existen unos límites claros y bien definidos que separan al gobierno nacional de los gobiernos subnacionales; es decir, existe una autonomía a los entes locales y regionales. Segundo, el modelo de autoridad dominante o inclusiva, lo presenta el autor como círculos concéntricos que disminuye de tamaño de lo nacional a lo regional y local, suponiendo que cada área del círculo va a representar la proporción de poder ejercida por ese nivel de gobierno respecto a las demás, este modelo se presenta como jerárquico. Finalmente está el modelo de autoridad igual o superpuesta, de acuerdo con Wright este es el más cercano a la realidad de los gobiernos de Estados Unidos, el cual tiene como rasgos característicos, que los espacios de operación gubernamental de cada unidad de gobierno incluyen simultáneamente unidades nacionales, estatales y locales.

Si bien la teoría de las RIG es pensada para un contexto específico, para Phillimore (2013) "Las relaciones intergubernamentales son una parte integral y omnipresente de los sistemas políticos modernos, de creciente importancia a medida que aumentan las complejidades de la gobernanza moderna. Se han convertido en una característica notable de los sistemas políticos federales; sin embargo, son un componente importante de cualquier sistema político con más de un nivel de gobierno" (p. 228). De esta manera, se aclara que aunque el

estudio de las RIG, su auge y desarrollo conceptual se ha dado en el marco de regímenes políticos federados específicamente en los Estados Unidos<sup>4</sup>; la teoría es útil para la comprensión de las dinámicas y relaciones que se establecen entre diferentes órdenes o niveles de gobiernos en países con modelos unitarios, donde se hayan presentados procesos de descentralización del poder gubernamental.

Ahora bien, se afirma que las RIG son espacios de coordinación, los cuales se configuran como en instrumento importante para la construcción de enramados institucionales, que implica una mayor descentralización y además procesos de articulación y cooperación efectiva entre los gobiernos nacional, regional y local, de manera vertical; y una interrelación horizontal entre diferentes órdenes para la implementación de políticas públicas (Rodríguez, 2014). “En otras palabras, la validez de la agenda investigativa de las RIG en los países unitarios se da porque la misma descentralización creó un espacio para que su funcionamiento se deba entender hoy a través de la relación entre autonomía y coordinación, y no desde el marco normativo que propició las reformas en primera instancia” (Leyva, 2011, p. 215).

¿Pero cuáles son los factores que determinan que se establezcan estas relaciones al interior del aparato gubernamental? D. Cameron (2001) plantea por lo menos seis factores que contribuyen a la configuración de las RIG en un contexto determinado. Primero existen factores demográficos y geográficos, los cuales tienen en cuenta el tamaño del país, la población y la distribución de esta en el territorio que puede afectar todas las estructuras y procesos de RIG. Segundo, los factores sociales y culturales, debido a que la composición racial, religiosa, lingüística y cultural de un país se establece los términos de la negociación intergubernamental, determinando o excluyendo ciertas formas y prácticas institucionales. Tercero, los factores históricos, la fuerza de la tradición y la experiencia política afectarán la capacidad de un país para sostener o revisar sus relaciones intergubernamentales, marcado a través de mecanismos *path dependency*. Cuarto, los factores constitucionales e institucionales, relacionados con número y el tamaño relativo de las unidades de gobierno, el grado de asimetría entre ellas, el

---

<sup>4</sup> “The year 1940 is an arbitrary date for the origin and later emergence of IGR as a term describing the altered character of American federalism. The year’s significance attaches to the appearance of *The Annals* (Vol. 207, 1940) titled “Intergovernmental Relations in the United States.” The editor (W. Brooke Graves 1940) assembled 26 articles covering not only national–state, interstate, and national–local relations, but also regionalism and inter-local relationships. A nine-page bibliography (Culver 1940) contained over 150 references to books, articles, and reports published almost exclusively in the 1930s” (Wright & Stenberg, 2007, p. 427).

sistema jurídico, la forma de gobierno, entre otras consideraciones de importancia para determinar la naturaleza de las estructuras y procesos de RIG. Quinto, los factores políticos, el tipo de sistema electoral puede tener impactos tanto en la estabilidad del gobierno como en la capacidad del gobierno central por representar los intereses locales y regionales. El grado de centralización o descentralización es otro factor de importancia en la configuración de las RIG. Finalmente, el autor plantea unos factores circunstanciales, relacionados con el contexto de un país en un momento específico que puede influir en cómo se relacionan las unidades de gobierno (por ejemplo, la presencia de confrontaciones bélicas).

Sin embargo, el estudio de las RIG puede plantear dificultades para la generalización y teorización, debido a que, en gran parte, las relaciones entre niveles de gobierno son informales y refleja las características nacionales particulares de cada país. Estas características pueden conducir a un fuerte *path dependency*. Esta naturaleza informal de las RIG también significa que la política, el poder y la contingencia tienden a asumir la primacía sobre la ley, las instituciones y la coherencia, al guiar las relaciones entre los distintos niveles de gobierno (Phillimore, 2013). Si bien es cierto que las RIG en cada país se desarrollan en cierta medida de acuerdo con la trayectoria de las relaciones institucionales propias de ese contexto nacional, Peters y Pierre sugieren que los mecanismos desencadenantes han sido, en general, similares en toda la región occidental. Lo que se ha venido presentando es un cambio gradual, institucional e interinstitucional, que refleja problemas similares que enfrentan los países en diferentes partes del mundo y, al mismo tiempo, la trayectoria del cambio institucional en cada contexto nacional (Peters & Pierre, 2001). En otras palabras, estas relaciones están determinadas por las diferencias programáticas entre los gobiernos subnacionales, lo cual le da relevancia a las dinámicas internas del gobierno en unidades individuales para la naturaleza de las relaciones intergubernamentales (Bolleyer & Bytzek, 2009)

Por su parte Agranoff (1997) sostiene que las RIG se llevan a cabo de muy diversas formas, para lo cual menciona y desarrolla unos instrumentos por medio de los cuales se materializan estas relaciones, a saber: las relaciones fiscales intergubernamentales, las ayudas financieras y subvenciones de los programas, las regulaciones intergubernamentales, las estructuras gubernamentales subnacionales, las fuerzas políticas y acciones gubernamentales.

Un elemento de los que propone Jordana y que es de utilidad analítica para el estudio de la gestión y de la administración pública son las estructuras institucionales, a través de cuatro grandes tipos de interacciones, a saber: a) ajuste mutuo, cuando se producen cambios de políticas en un nivel como resultado de la observación de las acciones emprendidas en otro nivel, o para avanzar a estas; b) negociaciones intergubernamentales, cuando existen relaciones explícitas entre representantes de diversos niveles de gobierno, aunque sin una regla formal sobre como tomar las decisiones; c) toma de decisiones conjunta, cuando existe un marco de decisión formalizado para la toma de decisiones con reglas explícitas, y d) dirección jerárquica, cuando la toma de decisiones corresponde exclusivamente a un nivel de gobierno que puede imponer su criterio a los otros niveles. (2002, p. 15).

En el marco del institucionalismo Painter (1991), retoma a Elinor Ostrom para el análisis de las RIG, partiendo de un marco general para analizar los arreglos institucionales, el cual concibe como un conjunto de reglas que ordenan las relaciones entre los actores, se propone una clasificación en siete partes de las "reglas de trabajo" que gobiernan a los actores en una variedad de "arenas de acción", a saber: 1. Las reglas de límites determinan quién es elegible para participar. 2. Las reglas de alcance especifican el rango de asuntos sobre los cuales los actores pueden actuar. 3. Las reglas de posición especifican qué posiciones tienen los participantes elegibles. 4. La autoridad y las reglas de procedimiento prescriben qué acciones pueden tomar los titulares de posiciones particulares. 5. Las reglas de información establecen la información que los actores pueden o deben revelar a otros. 6. Las reglas de agregación prescriben la forma en que se toman las decisiones colectivas (por ejemplo, voto mayoritario o arbitraje); y, 7. Las reglas de pago especifican cómo se distribuirán los costos y beneficios como resultado de una decisión

En este marco analítico, se traen a colación los canales formales e informales a través de los cuales se materializan las RIG, específicamente las relaciones verticales (entre órdenes de gobierno). Estas se articulan a través de distintas vías, interactuando entre ellas. Jordana (2002) divide estas vías en tres grandes categorías: “a) estructuras institucionales orientadas a la coordinación y el control, que inciden en la toma de decisiones de los cargos públicos; b) reglas electorales que afectan la actividad de los partidos políticos en distintos niveles de gobierno; y c) reglas de funcionamiento de las administraciones públicas que influyen sobre el comportamiento de los técnicos y profesionales” (Jordana, 2002, p. 15).

Asimismo, según Phillimore (2013), existen varias dimensiones de las RIG que proporcionan la base para el análisis posterior de las instituciones y procesos de institucionales y de gobierno. Estos incluyen dimensiones verticales, horizontales y sectoriales, así como el grado de formalidad con el que se lleva a cabo la RIG. Así las cosas, entender la descentralización a través de las RIG tiene un potencial analítico que permite vislumbrar factores internos y externos a la organización, que posibilita comprender el entramado institucional a través de las relaciones entre actores y organizaciones gubernamentales, lo cual es un factor determinante en el éxito o fracaso de implementación de políticas públicas derivadas de procesos de descentralización.

Es en este sentido que esta categoría hace presencia en esta investigación, para comprender las lógicas de coordinación que posibilitan o restringen la descentralización de políticas públicas y la construcción de capacidades; de esta manera, se indagará por las relaciones verticales de coordinación y cooperación entre el nivel central de gobierno y los gobiernos intermedios.

### 1.3.3. Relaciones Verticales Intergubernamentales

Si bien las RIG se construyen como una categoría fundamental del Federalismo, en los regímenes políticos unitarios, como es el caso Colombiano, donde ha existido un proceso de descentralización en el cual se han visto implicado al menos tres niveles de gobierno, esta teoría tiene un potencia analítico que permite explicar el proceso de descentralización de las políticas públicas a los gobiernos subnacionales; de esta manera, se presenta inicialmente como una condición necesaria para la construcción de capacidades subnacionales, al menos en el proceso organizativo funcional que posibilite llevar la acción del Estado a los territorios. Por ello, esta categoría toma relevancia en esta tesis, ya que posibilita observar las relaciones verticales entre los niveles de gobierno que lleva a determinar el funcionamiento de la lógica vertical de transferencia de la descentralización.

Para Morata (1997) el objetivo de las RIG, es ir allá de definir los principios y las técnicas en función de los cuales se estructura el sistema de relaciones entre los distintos niveles de gobierno; por ello, lo que busca explicar es el funcionamiento concreto de dichas relaciones aplicadas a la solución de problemas específicos en el marco de las políticas públicas. Un

elemento de importancia que presentan las RIG es la identificación de los obstáculos institucionales, políticos y administrativos que frenan el desarrollo de la coordinación y la cooperación y determinan, en última instancia, el fracaso o la ineficacia de las actuaciones públicas.

### *Relaciones de Coordinación*

Se busca identificar, a través de este componente, las relaciones institucionales de coordinación presentes entre los órdenes de Gobierno en relación a la política que quiere implementar. De esta manera, “La coordinación intergubernamental es entendida como el conjunto de acciones intencionales ordenadas a la armonización de expectativas divergentes y a la maximización de la complementariedad entre acciones contingentes de múltiples actores autónomos en un sistema de relaciones interdependientes” (Cingolani, 2005, p. 7).

Es común encontrar en la literatura especializada, que el objeto de estudio de las RIG es precisamente analizar las relaciones de coordinación entre los niveles u órdenes de gobierno (Leyva, 2012). La coordinación se define como una interacción entre participantes en la que se movilizan vínculos formales porque se necesita cierta ayuda de otros para alcanzar los objetivos de la organización. Este tipo de interacción se puede describir como un proceso instrumental (McNamara, 2012).

Es así como la coordinación intergubernamental implica la presencia de dos o más instancias o espacios de que se proponen objetivos comunes, ya sea a través el factor coordinador y/o del propio interés común que incide sobre la realidad social o material. Por ello, la “coordinación constituye también un acuerdo de al menos dos voluntades, que al concretizarse dan la posibilidad de aprovechar recursos y el mejor manejo de lo público a través de la efectividad de los gobiernos” (Hernández, 2006, p. 43). Un elemento importante de la coordinación es que busca recomponer la fragmentación político-administrativa en aras de aumentar la eficacia de las intervenciones y la eficiencia de los aparatos administrativos, asignando un rol preponderante a los funcionarios públicos implicados, en los distintos niveles de la administración pública, en la preparación, gestión y seguimiento de las políticas públicas (Morata, 1991).

Desde una perspectiva de la gestión, la coordinación en un contexto interorganizacional del sector público el cual se materializa a través de instrumentos y mecanismos que apuntan a

mejorar la alineación de tareas y esfuerzos de organizaciones dentro del sector público; los cuales se utilizan para crear una mayor coherencia y reducir la redundancia, las lagunas y las contradicciones dentro de las políticas y entre ellas, la implementación o la gestión (Verhoest, Bouckaert, & Peters, 2007).

#### *Relaciones de Cooperación*

La otra categoría clave en las RIG verticales, son las relaciones de cooperación que se dan entre el gobierno central y los gobiernos intermedios. De esta manera, la cooperación se define como una interacción entre participantes con capacidades para lograr objetivos organizacionales, pero eligen trabajar juntos, dentro de las estructuras y políticas existentes para servir a los intereses comunes (McNamara, 2012).

Lo que suma importancia de esta categoría es que la cooperación persigue los mismos objetivos, a través del intercambio de información y el establecimiento de políticas comunes además del reparto de los costes financieros o a través de subvenciones (Morata, 1991), “cuando se da una relación de igualdad entre los diferentes niveles se da una relación de cooperación y construcción mutua” (Rolla, 2006:28) citado en (Leyva, 2012, p. 132)

### **1.4. El estudio del Estado a través de su Capacidad**

Siguiendo la lógica del modelo analítico que se quiere emplear en esta investigación, la teoría de las capacidades estatales ofrece elementos teóricos potentes para el análisis de la Capacidad de los Gobiernos Intermedios. La capacidad está asociada a elementos funcionales y relacionales del Estado que le posibilita llevar cabo una acción concreta; visto de otro modo, son las condiciones que posibilita o restringen que las acciones del Estado sean concretadas. En este caso unas funciones y competencias derivadas de la descentralización se enfrentan a unas condiciones regionales que fomentan o inhiben las capacidades de los gobiernos.

Ahora bien, como la mayoría de los conceptos en las ciencias sociales existen múltiples acepciones que dependen de los intereses disciplinares y los alcances investigativos; de esta manera el concepto de Capacidad Estatal tiene una estrecha vinculación con los “modos de hacer” del Estado; es decir, busca identificar las posibilidades de acción que tiene este complejo

institucional por medio de las políticas públicas, programas, marcos institucionales y demás instrumentos de acción pública. Es así como un Estado pensado analíticamente se puede adjetivar como “capaz” frente a sus modos de intervenir ante determinados contextos (Lattuada & Nogueira, 2012). Desde una perspectiva general, el término capacidad estatal se refiere a la capacidad del Estado para “hacer las cosas” (Lindvall & Teorell, 2016).

Por su parte Merilee Grindle (1997), ha aportado una definición más amplia al respecto: “la habilidad para llevar a cabo tareas apropiadas de forma efectiva, eficiente y sustentable” (p.34) citado en (Rey, 2014, p. 123). Para Bertanou (2015) la capacidad estatal se define como una aptitud por parte de las organizaciones o entes del Estado para alcanzar fines que le han sido asignados (en este caso las reformas descentralizadoras) ya sean internos o externos. Asimismo, otros autores sostienen que la capacidad estatal es la habilidad de los organismos del Estado para alcanzar los fines propuestos, la cual es entendida a partir de la existencia de componentes indispensables como los recursos humanos, organizacionales, financieros y legales, entre otros (Gilio, 2016). La Capacidad estatal depende de la “habilidad” de los entes del Estado para hacer uso eficiente de sus recursos y cumplir los objetivos. De esta manera “las capacidades estatales se definen de manera amplia como un factor posibilitante (*enabling factor*)” (Fiszbein, 1997, p. 1031) citado en (Hevia, 2015). Otros estudios se han centrado más en una perspectiva Webberiana del Estado, y dan prioridad a la identificar la estatalidad como la capacidad de los Estados para promover el orden y proveer seguridad pública (Kocher, 2010).

En una recopilación de literatura realizada por Weaver y Rockman (1993) sobre capacidades estatales, estas se conciben como capacidades de gobierno y de formulación de políticas públicas, que dependen de las limitaciones y posibilidades de las instituciones fundamentales integradas en el sistema político. Las capacidades más importantes que resaltan son: a) establecer y mantener prioridades entre demandas múltiples y contradictorias; b) asignar recursos de manera óptima; c) innovar cuando las viejas políticas fallan; d) coordinar objetivos contrastantes en un todo coherente; e) poder imponer pérdidas a grupos poderosos; f) representar intereses difusos; g) garantizar una implementación efectiva de las políticas; h) garantizar cierto nivel de estabilidad política; i) formular y mantener compromisos internacionales relacionados con el comercio y la defensa nacional; y j) gestionar las divisiones sociales para evitar la guerra interna (Cingolani, 2013, p. 24).

Uno de los conceptos claves y ampliamente trabajado y con potencial explicativo es el de poder infraestructural de Michael Mann, el cual se define como “la capacidad del estado de penetrar la sociedad civil e implementar sus acciones en todos sus territorios”(Mann, 2015, p. 107). La definición de Mann presenta dos elementos clave: la autoridad del Estado dentro de su territorio (la capacidad de mantener el orden y hacer cumplir las leyes) y la capacidad administrativa para desarrollar, financiar y llevar a cabo sus políticas. Estas capacidades surgen cuando el Estado se institucionaliza e inculca con normas profesionales (Hanson, 2012). Varios trabajos retoman esta definición para el estudio de la capacidad estatal, por ejemplo para (Chudnovsky, 2014) el poder infraestructural incorpora a las políticas públicas como atributo de la capacidad estatal debido a que considera que la presencia de un Estado en el territorio es más que “abrir una ventanilla” local: implica penetrar a la sociedad civil con acciones concretas. Asimismo (Schensul, 2008; Soifer & vom Hau, 2008; Ziblatt, 2008) entre otros autores retoman la conceptualización de Mann bajo el interés de darle una dimensión territorial a la capacidad estatal.

El debate es amplio y requiere de mayor profundidad y espacio para el desarrollo de los alcances, limitaciones y restricciones del concepto; sin embargo, la revisión bibliográfica llevó a tomar decisiones metodológicas para el uso adecuado de los conceptos a ser trabajados. Por ello pensarse la capacidad estatal a través de medios del aparato estatal para llevar a cabo resultados óptimos es una dimensión operativa funcional para la presente investigación.

En esta lógica Chudnovsky, luego de una revisión de los trabajos sobre el tema, hace énfasis en una perspectiva ampliada de las capacidades, en relación a la inclusión de las políticas públicas en la definición y resalta que pensar la capacidad estatal solo a través de los atributos organizacionales de la administración pública, capacidades fiscales o de penetración en el territorio, confunde elementos propios de la organización estatal con características de las políticas o de su implementación, ya que el aparato estatal, el diseño de políticas, la implementación de las mismas y su éxito no son lo mismo. Tampoco lo es analizar la capacidad de la administración pública y la del Estado. Es por ello que definir Estado e incorporar las políticas en la definición de la capacidad estatal es clave (Chudnovsky, 2014).

Otro autor que resalta este papel es Fabián Repetto, el cual afirma que a través de mirar dónde se da la capacidad estatal, sobresalen varios ámbitos de intervención estatal y sus

respectivos niveles de áreas, políticas, programas y proyectos, en que se pone en juego dicha capacidad. Esto va a permitir comprender las razones del por qué la capacidad no se limita meramente a aspectos técnico-administrativos “puertas adentro” del aparato estatal (Repetto, 2004). Por su parte Rey sostiene, siguiendo la revisión de la literatura, que la capacidad estatal no solo se enfoca a un resultado (políticas efectivamente implementadas), sino a la pericia que se requiere para poner en juego diferentes herramientas y mecanismos políticos y administrativos, en torno de acciones concretas del Estado (Rey, 2014).

Un Estado “capaz” de implementar políticas, incluso o especialmente contra la resistencia social, es un Estado de alta capacidad. En esta definición, un Estado de alta capacidad puede implementar efectivamente una amplia gama de políticas. Esta acepción es traída a colación por Rogers y Weller (2013) y se centra en la capacidad de un Estado para implementar políticas relativas a la capacidad de otros Estados o a sí mismo a lo largo del tiempo. Un Estado altamente capaz estará en mejores condiciones para implementar políticas que un Estado menos capaz. De esta manera la capacidad estatal se asocia las políticas públicas. Lattuada y Nogueira afirman que las capacidades estatales son “las posibilidades de acción que tiene este complejo institucional a través de diferentes políticas públicas, programas, marcos institucionales y demás instrumentos” (2012, p. 32).

Un acercamiento un poco diferente es el que plantean Martin Painter y Jon Pierre como capacidad de Políticas (*Policy Capacity*) la cual es definida como “La capacidad de reunir los recursos necesarios para tomar decisiones colectivas inteligentes y establecer direcciones estratégicas para la asignación de recursos escasos a fines públicos” (2005, p. 2). Además la diferencian de la capacidad administrativa, la cual se refiere a la capacidad de administrar de manera eficiente los recursos humanos y físicos necesarios para entregar los resultados del gobierno, mientras que la capacidad del Estado es una medida de la habilidad que tiene este para movilizar apoyo social y económico y consentimiento para el logro de metas públicas, centrándose así en las relaciones entre el Estado (tanto en sus roles administrativos y de políticas) como en la sociedad. La capacidad de políticas puede verse como un apoyo alrededor del cual giran los otros dos, lo que refleja la crucial importancia de la dirección y la estrategia para la eficacia (Painter & Pierre, 2005). Esta acepción da prevalencia a la acción y la capacidad del Estado de generar sinergias hacia afuera de la organización.

El concepto de capacidad llama la atención sobre las características estructurales y las reservas de recursos de un sistema de gobierno. El flujo de estas existencias, es decir, la forma en que se canalizan para estar disponibles cuando sea necesario, se rige por necesidades y contingencias particulares. No solo tienen que ser creados, almacenados y organizados, sino también puestos en práctica. Por lo tanto, la evidencia de la capacidad de políticas se puede recoger tanto del análisis de la calidad y la cantidad de los recursos institucionales como del éxito de productos y resultados específicos (Painter & Pierre, 2005). Asimismo, la elección de los instrumentos de política tendrá un impacto sustancial en el éxito de esta y, por lo tanto, en la capacidad de políticas (Peters, 2005).

Bajo este mismo concepto Jayasuriya (2005) se centra en desarrollar un modelo relacional de capacidad de políticas, el cual sostiene que tiene como fortaleza la capacidad para capturar capacidades de políticas nuevas y emergentes que sean congruentes con las nuevas formas de Estado. Los modelos tradicionales de capacidad de políticas están fuertemente ligados a las diversas concepciones de Estados "fuertes" y "débiles" en proyectos transformadores. Este modelo que propone dicho autor tiene como características, primero que la intervención o regulación pública depende de los recursos reglamentarios y de gobernanza que están ampliamente dispersos; por ejemplo, podrían estar en la sociedad civil o ubicarse en redes de políticas globales; y segundo que la gobernanza se transforma en un tipo de metagobernanza que consiste en la inscripción, la legitimación y el control de los diversos recursos de gobernanza y regulación. En esencia, la metagobernanza implica organizar un conjunto de relaciones que delimitan un campo de gobierno particular<sup>5</sup>.

Ahora bien, para una definición más precisa y la delimitación de los alcances teóricos y metodológicos de la capacidad estatal es necesario la precisión de las dimensiones que abarca; es decir, cuando hablamos de capacidad estatal a qué nos refreímos específicamente y cuáles serán las dimensiones de análisis, esta depende de los autores y el énfasis que se hace en cada uno de los componentes, por su parte (Geedes, 1996) se enfoca en la capacidad Administrativa-

---

<sup>5</sup> Para Jessop (2003) la metagobernanza implica articular y "colibrar" los diferentes modos de gobernanza, asimismo, busca gestionar la complejidad, la pluralidad y las jerarquías que se encuentran en los modos de coordinación predominantes. Es decir, esta se presenta como la organización de las condiciones para la gobernanza donde se mezclan el mercado, la jerarquía y las redes para lograr los mejores resultados posibles desde el punto de vista de los que participan en la metagobernanza. Por consiguiente, también significa la organización de las condiciones de gobernanza en términos de su selectividad estratégica inscrita estructuralmente, es decir, en términos de su privilegio asimétrico de algunos resultados sobre otros.

Burocrática, por lo cual la capacidad estatal está determinada por sus condiciones internas del aparato burocrático. Soifer et al. (2008) sostienen que para que un Estado tenga capacidad, debe poder realizar las tres funciones básicas, a saber: seguridad, provisión de servicios y extracción, esta última relacionada con la capacidad de recaudar recursos. Fukuyama (2013) define la capacidad a través de dos componentes “La capacidad en particular consiste tanto en recursos públicos como en el grado de profesionalización del personal burocrático” (p. 16); por su parte (Cardenas, 2010) se centra en las capacidades legales y extractivas (fiscales) de los Estados. Además de la capacidad administrativa y la fiscal/extractiva (Hendrix, 2010; Luna & Toro, 2014) agregan la capacidad coercitiva y la capacidad política; en resumen, si seguimos rastreando las dimensiones de los autores estas son múltiples y están delimitadas según el alcance del mismo.

#### **1.4. Capacidades de los Gobiernos Subnacionales**

Para esta investigación se aborda a las Capacidades de los Gobiernos intermedios como el objeto a ser estudiado; de esta manera, se plantean dos dimensiones que por separado son condiciones necesarias para la capacidad estatal pero no suficientes para el funcionamiento eficiente y eficaz del Estado a nivel subnacional, y estas son, a saber, La capacidad política vinculada con la capacidad relacional, y la capacidad Administrativa- Organizacional.

Pero ¿qué implicaciones tiene hablar de capacidad estatal en los ámbitos subnacionales? Entender la capacidad de los gobiernos subnacionales en el marco de capacidades estatales de carácter nacional requiere necesariamente hacer una lectura a las relaciones intergubernamentales multinivel o entre escalas gubernativas; así como el nivel de autonomía y eficiencia de los entes gubernamentales en las escalas locales e intermedias. Si bien las capacidades del Estado nacional, influyen directamente en las dinámicas de la capacidad de los gobiernos subnacionales (por ejemplo, la capacidad de transferir el poder intergubernamental a través de reformas descentralizadoras acordes a las realidades territoriales y al régimen político) existen atributos propios a las dinámicas locales que condicionan el ejercicio de la política a nivel territorial.

Para O'Donnell (1993) en el marco de la consolidación de las democracias latinoamericanas, los Estados se interrelacionan de distintas y complejas maneras con sus respectivas sociedades; en este caso las sociedades regionales. Por ello, el autor sostiene que, en algunos países de Latinoamérica, “los poderes locales (tanto los públicos formales como los de facto) establecen circuitos de poder que operan según procedimientos incompatibles, cuando no antagónicos, con la legalidad que supuestamente regula el territorio nacional” (p.10). Generando así heterogeneidades territoriales, que si se representaran en un mapa se visualizarían zonas azules, verdes y marrones, estas últimas con una baja presencia estatal. Por ello, es necesario dar relevancia al argumento de que los procesos políticos, económicos y sociales se desarrollan de manera desigual en el territorio (Giraudy, 2011).

La descentralización como proceso político de reforma estructural del Estado, dista de ser una política con efectos homogéneos sobre los territorios subnacionales (Falleti, 2010). De esta manera, el ritmo, la profundidad y el grado de transformación de la descentralización varían de un caso a otro, llevando a una mayor relevancia política e investigativa de lo local y/o regional (Suárez-Cao, Batlle, & Wills-Otero, 2017). Podría pensarse en términos de Gibson (2007) la existencia de un régimen político subnacional. Debido a que un régimen político implica una serie de instituciones, reglas y prácticas estables y abarcadoras que regulan el acceso a la autoridad política. Por consiguiente, se podría hablar de un régimen político subnacional, pero sería un régimen limitado, ya que debería estar siempre supeditado a las normas nacionales. Es decir, la autonomía subnacional es siempre una autonomía limitada y no equiparable a la de un Estado nacional. Pero, así como el régimen político nacional impone un límite a la política subnacional, esta también impacta sobre la política nacional y, en algunos casos, sobre el régimen político nacional.

Para responder los interrogantes que se desprenden de la política territorial, es decir interpretar o explicar el cómo y el por qué se desarrollan procesos diferentes a nivel territorial “no sólo implica bajar de escala de observación, sino también complejizarla a través de una mirada que busque desentrañar la relación entre los procesos políticos nacionales y subnacionales, que cuestione las teorías centradas en los Estados nacionales y que plantee un análisis crítico de los conceptos que utilizamos para entender los procesos políticos subnacionales” (Behrend, 2011, p. 249). Debido a que estos procesos tienen lugar en el interior de una jerarquía de organizaciones y arenas territoriales. De manera que, en los sistemas de

gobierno territorial a gran escala, las instituciones políticas se encuentran enredadas en múltiples arenas. Por consecuencia las estrategias de control político nunca quedan limitadas a un único territorio (Gibson, 2007). Se genera una serie de procesos particulares que se desarrollan a través de su propia senda de dependencia, derivadas de experiencias territoriales históricas que se cristalizan en una matriz de desarrollo tanto institucional como social que, en cierta medida, detona en capacidades estatales.

Por ello, se entiende en esta investigación que las capacidades estatales de los gobiernos subnacionales (municipales e intermedios) en Colombia dependen tanto del régimen territorial y del diseño institucional de la descentralización que se desprende de la escala nacional, como de procesos territoriales que están ligados a los intereses regionales y locales; es decir, analizar la capacidad estatal subnacional requiere de miradas intracaso que posibilite comprender las lógicas de desarrollo institucional de cada gobierno en el marco de su escala territorial.

Por ejemplo, para Catherine Boone (2012) el Estado no busca cubrir institucionalmente de manera homogénea el territorio, sino que toma decisiones políticamente estratégicas y costo-eficientes hacia donde extenderse y hacia dónde no, debido a que extender el enramado institucional del Estado a todo el territorio tiene costos sociales, políticos y económicos. Entre los atributos que plantea para explicar dicha estrategia están las condiciones geográficas, las densidades poblacionales y las coaliciones políticas a lo largo del territorio. Desde otra perspectiva, Neil Brenner (2004) habla del reescalamiento del Estado (*State Rescaling*), referido a una gama de procesos de reajuste a través de los cuales se generan nuevas jerarquías multiescalares de organización institucional estatal, autoridad política y conflicto regulatorio; por consiguiente, la organización escalar del poder estatal ya no se entiende como una estructura de antecedentes preestablecida, sino que se la considera cada vez más como una dimensión constitutiva, controvertida y, por lo tanto, potencialmente maleable de los procesos político-económicos.

Aunque la capacidad del Estado ha sido estudiada, en general, a nivel nacional<sup>6</sup>, también se puede observar a nivel subnacional. En muchos países, tanto en los federales como en los unitarios, existe una transferencia explícita y un equilibrio de poderes entre las unidades

---

<sup>6</sup> Esto ha sido impulsado por el "sesgo nacional" (*whole-nation bias*) (Rokkan, 1970); de estos estudios de la capacidad estatal.

subnacionales y un gobierno central. Por lo tanto, las capacidades estatales subnacionales más fuertes o más débiles también pueden tener consecuencias políticas y sociales relevantes a nivel local (Somuano & Nieto, s. f.). Por consiguiente, un Estado subnacional fuerte es aquel que efectivamente pueda reunir capacidades tanto burocráticas como de control dentro de sus territorios independientemente del Estado nacional (es decir, por sus propios medios), recaudar impuestos de sus poblaciones mientras obtienen recursos adicionales del gobierno central, y orientar la implementación de políticas locales para asegurar los resultados de las políticas. En consecuencia, la capacidad estatal subnacional podría asociarse con una serie de resultados políticos sociales y locales importantes, que van desde el crecimiento económico estatal hasta la normalidad democrática (Somuano & Nieto, s. f.). Sin embargo, en países unitarios con procesos de descentralización, dimensiones como el poder coercitivo no permite materializar una lectura sobre la real capacidad del gobierno subnacional, ya que esto sigue siendo competencia del gobierno nacional-central.

De esta manera, se generan diferencias a nivel territorial en cuanto a capacidad de los gobiernos locales y regionales para impulsar o promover proyectos y políticas de desarrollo; mientras que algunas autoridades subnacionales se encuentran en una posición ideal para ello, otras -particularmente áreas más pequeñas, más remotas y con frecuencia más pobres- enfrentan limitaciones de capacidad mucho mayores (tanto financieras como técnicas) que obstaculizan su capacidad para aprovechar al máximo sus nuevos poderes. Por ende, incluso dentro del mismo país, pueden mostrar diferentes estructuras para la movilización de poderes, recursos y responsabilidades delegados. Las unidades territoriales de orden superior, como las regiones o quizás las ciudades y metrópolis más grandes, por lo general están mejor posicionadas para capitalizar el autogobierno y aplicar políticas de desarrollo territorial. Por otro lado, las unidades territoriales de bajo orden -incluidas municipalidades, ciudades más pequeñas y pueblos- con frecuencia están menos dotadas de recursos financieros y capacidades técnicas, lo que dificulta su capacidad de movilizar autonomía y poder y, en última instancia, implementar estrategias e iniciativas basadas en el lugar (Rodríguez-Pose & Wilkie, 2017).

Por otra parte, la ausencia de una delineación clara de roles y responsabilidades ha llevado, en el mejor de los casos, a una ineficiente duplicación de gastos, bienes y servicios y, en el peor de los casos, a una completa falla en la provisión de bienes y servicios básicos (Rodríguez-Pose & Wilkie, 2017). Por ello, la claridad del marco institucional de la

descentralización en cuanto a funciones y competencias de los diferentes niveles de gobierno es clave para la capacidad del Estado a nivel subnacional. Asimismo, la autonomía la racionalidad de los instrumentos son atributos importantes en la definición de capacidad estatal en ámbitos subnacionales; frente a ello, Rodríguez plantea una definición de capacidad estatal subnacional.

Por capacidad estatal se entiende aquí a las facultades y habilidades con que cuenta el Estado para generar procesos racionales de política pública en condiciones de autonomía. Por procesos racionales de política pública se entiende la capacidad de contar con los recursos institucionales, organizacionales y humanos necesarios para llevar a cabo sus funciones. Por autonomía se entiende la capacidad de conducir los procesos de políticas públicas orientados hacia el interés general, y con independencia de intereses espurios (Rodríguez, 2012, p. 24).

En relación a lo que se viene discutiendo, Luna y Soifer (2017) plantean que el alcance del Estado, es desigual en todo el territorio nacional. Se proporcionan bienes públicos, se aplican las leyes y se asegura el orden en algunos lugares dentro de un país, pero no en otros; estos autores definen la capacidad del Estado como la capacidad para ejercer efectivamente la autoridad, para implementar las políticas elegidas en todo el territorio sobre el que dice gobernar. En el centro de esta definición está el alcance territorial del Estado; la medida en que puede ejercer una presencia efectiva en un lugar determinado y gobernar efectivamente sobre las personas que viven allí.

Por consiguiente, es importante resaltar que el Estado a nivel subnacional, en términos de capacidad toma otra dimensión relacionada con las dinámicas territoriales, sus procesos particulares, su alcance de acción y sus competencias. De esta manera, la capacidad estatal subnacional es conveniente interpretarse y explicarse bajo sus propias variables y atributos. A continuación, se mencionan las dos dimensiones desde donde se abordará la capacidad de los gobiernos intermedios, las cuales son: las capacidades administrativas y/u organizacionales y las capacidades políticas; en el fondo de la discusión se presentan transversalmente las capacidades relaciones que se configuran como una forma de capacidad política que igualmente está presente en los procesos organizacionales del Estado.

#### 1.4.1 Capacidades Administrativas /Organizacionales

Este componente, está asociado a las características de cada organización estatal. Es decir del interior del aparato estatal; lo que se busca observar es competencia de los Estados para implementar la provisión de bienes y servicios (Alonso, 2007b). El análisis de este componente se centra en el aparato organizacional, los factores organizativos y procedimientos existentes. Por ello, se hace énfasis en los recursos técnicos; es decir, la constitución de funcionarios especializados, la organización y la coherencia interna en la toma de decisiones que permitirá generar eficacia burocrática (Lattuada & Nogueira, 2012).

Sin embargo, este trabajo busca centrarse en la dimensión meso de las capacidades organizacionales, que ponen énfasis en la capacidad administrativa como:

La disponibilidad de recursos financieros necesarios para la realización de tareas previstas; a las responsabilidades, propósitos y funciones de la organización; a la estructura y distribución de funciones y responsabilidades; a la forma de organización; a la autoridad jurídica para hacer que otras instituciones acaten sus programas; a los sistemas de gestión para mejorar el desempeño de tareas y funciones específicas; a la relación, coordinación y colaboración intergubernamental; al tipo y características de las políticas y programas que diseñan y aplican; a las leyes, normas y, en general, “reglas del juego” que gobiernan las relaciones entre los actores involucrados, entre otros elementos” (Rosas, 2008, p. 129).

Para la operacionalización se toma la categoría propuesta por Bertranou (2015) “Los arreglos Institucionales y la estructura Burocrática”: estas son las condiciones internas de la organización que se desprenden del aparato burocrático, así como las características del marco institucional de relaciones entre distintas organizaciones estatales; esta dimensión se asocia a la planteada por Tobelem como “La organización de las funciones”. La cual trata a de observar la distribución de las funciones, las relaciones internas y los marcos normativos existentes para que estas ocurran (Lattuada & Nogueira, 2012). Se observarán a través de los siguientes subcomponentes: I) Presupuesto y medios financieros. II) Autorizaciones legales: esta categoría se refiere a las competencias que tiene la organización (o el conjunto de organizaciones actuando de manera colectiva) para abordar cierta función o finalidad. III) Recursos Humanos. IV) Sistemas de información y gestión de inteligencia requerido para el Estado. V) Infraestructura y equipamiento.

### 1.4.2 Capacidad Política

La capacidad política refiere a la capacidad de los gobernantes para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses de estos, más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública. De esta manera, la capacidad política está relacionada con los recursos de poder, distribuidos entre los actores de las políticas públicas. Un elemento clave de la capacidad política está relacionado con el modo en que interactúan los actores políticos entre si, pero también con aquellos individuos y grupos que luchan por involucrarse activamente en determinados campos de la esfera pública (Repetto, 2004). Es de resaltar que el desarrollo de capacidades estatales en cualquier nivel, no depende de las relaciones entre los diferentes actores políticos que encaran y participan de la gestión de lo público (Gilio, 2016).

La capacidad política (...) implica la solvencia y la disposición de los cuadros de gobierno para el direccionamiento estratégico y la gestión de los conflictos que pueden condicionar o comprometer el desarrollo nacional. Es necesario redescubrir una dimensión que estuvo explícitamente negada por el gerencialismo y soslayada en la heterogénea producción neoweberiana: la política, en tanto acción (Sotelo, 2013, p. 54).

La interacción estratégica entre actores y agentes tanto públicos como privados en territorio es fundamental para la capacidad política del Estado. En este sentido, Rosas (2008) afirma que la capacidad política se asocia al modo en que se relacionan los actores políticos entre si y con otros actores, tanto individuales como colectivos, que luchan por participar activamente en determinados campos de la esfera pública. Se parte de que las políticas públicas se conforman y desarrollan de modo relacional, es decir a partir de un ida y vuelta en el que cobran influencia los actores del aparato estatal pero también de la sociedad; por ello, la capacidad estatal implica que el aparato estatal sea capaz de articularse con los actores sociales, económicos y gubernamentales en las políticas públicas; es decir, poder implementarlas con el apoyo de los diversos actores a quienes incumben (Rey, 2014).

Es en este punto, donde se da relevancia a la naturaleza relacional del concepto “capacidad estatal”, por la cual se entiende que se necesita ciertos consensos entre los actores implicados. La dimensión política de la capacidad se cuestiona más por la movilización de recursos sociales por parte los entes estatales, para lograr sus objetivos de políticas, que por las

estructuras estatales *per se* (Rey, 2014). De esta manera, la perspectiva relacional de la capacidad política tiene las intenciones de capturar la medida en que el Estado realmente se filtra a través de la sociedad y es capaz de internalizar las interacciones sociales dentro de sus acciones (Cingolani, 2013).

También se busca inferir con esta categoría el “capital de acción interorganizacional”. Se afirma que dicha capacidad depende del uso de este recurso de acción conjunta con otras organizaciones. Este puede subdividirse en la acción interorganizacional gubernamental en el mismo sector y la acción interorganizacional entre sectores (Bertranou, 2015). Por lo tanto, la capacidad de los gobiernos intermedios para materializar sus iniciativas va a depender del establecimiento de una red de apoyo público a través de espacios de coordinación y colaboración entre actores e instituciones (Kumorotomo, 2010) citado en (Díaz & Rivera, 2014). Para Repetto, la coordinación implica “el modo en que los diversos actores y organismos estatales, tanto en el nivel sectorial como jurisdiccional, interactúan coherentemente, generando sinergias en función de sus tareas asignadas y/o sus ventajas comparativas para cumplir los objetivos públicos previstos” (Repetto, 2004, p. 20). Por su parte este componente asociándolo a la dimensión que plantea Bertranou como vínculo actor estatal/otros actores hacen relación al grado de autonomía del Estado *vis a vis* los actores sociales, arguyendo también a la densidad de las relaciones y sinergias que los actores estatales establecen con los actores no estatales. Estos dos elementos conforman un patrón de relaciones Estado-sociedad los cuales pueden aportar elementos importantes acerca de la capacidad estatal en determinados contextos (Bertranou, 2015)

En esta lógica, el concepto de capacidad relacional para esta investigación, tiene la potencialidad de describir la capacidad que tienen los actores estatales para estimular voluntariamente acciones productivas, a través del establecimiento de nuevos arreglos institucionales de coordinación y cooperación público-público y público-privada (Bertranou, 2013). Para el análisis de la capacidad relacional se requiere identificar las agencias estatales y su relación con los determinados contextos socioespaciales que deben enfrentar, los cuales están conformados por diferentes actores con intereses y recursos diversos (Alonso, 2007a). De esta manera, la dimensión planteada se subdivide en dos categorías, a saber: 1. Relaciones con actores no estatales, y 2. Relaciones horizontales con actores estatales.

### **1.5. La influencia de los procesos de descentralización en las capacidades estatales**

Los procesos de descentralización como mecanismos para la transferencia de competencias y funciones, es decir el reparto territorial del poder del Estado; tiene una estrecha relación con la construcción de capacidades de los gobiernos subnacionales. Para Finot (2001) la descentralización busca transferir capacidades que paralelamente habían desarrollado los gobiernos nacionales. Es común en la literatura sobre descentralización el argumento que dichas transferencias fortalecen la capacidad de los gobiernos subnacionales para la provisión de bienes y/ o servicios, así como aumenta el poder de los gobiernos subnacionales (Falleti, 2010).

Pressacco afirma: “La reforma del Estado implica un doble movimiento generado en parte por las propias contradicciones de la centralización: pérdida de su centralidad en beneficio de otros componentes del sistema político y un traslado de atribuciones y competencias destinadas a reforzar instancias locales y regionales de gobierno y administración” (2000:47-48) citado en (Repetto, 2011, p. 24).

En este sentido, para Cabrero (2004) es inevitable cruzar el tema de la descentralización con el análisis de las capacidades institucionales y administrativas de los gobiernos subnacionales, debido a que los beneficios o problemas que genere la descentralización dependerán, en buena medida, de estas condiciones gubernamentales locales y regionales. Por ello, en el marco de los efectos y resultados de las políticas de descentralización, Guees (2005) sugiere que los regímenes políticos enfrentan tres tipos de restricciones en la implementación de la descentralización, a saber: primero, el apoyo de base y capacidad técnica local, segundo, cuestiones culturales-institucionales y; tercero, el diseño técnico y cuestiones de secuencia. Así, los encargados de formular políticas deberían reconocer cada restricción como un punto desencadenante para la revisión, las correcciones de los cursos o, posiblemente, para detener los programas de descentralización

Por consiguiente, es de resaltar que la descentralización se ve enfrentada a la capacidad de los gobiernos subnacionales, lo que genera una heterogeneidad en la implementación de dichas reformas que buscan redistribuir el poder del Estado en los diferentes gobiernos. De esta manera, un atributo importante para explicar esta heterogeneidad es la capacidad estatal

subnacional. No obstante, es importante la pregunta ¿por qué algunos gobiernos subnacionales alcanzan esta capacidad mientras que otros no? ¿De dónde surge la capacidad estatal? ¿Qué condiciones son más propicias para alcanzarla (Dargent, Rousseau, & Augusto, 2017).

Un punto importante para resaltar en esta discusión entre descentralización y capacidad estatal, es que los arreglos institucionales establecidos definen, y a menudo limitan, la capacidad y la autonomía de los gobiernos locales en el desempeño de sus nuevos roles. Por consiguiente, el diseño institucional determina el grado en que el poder político y la autoridad se transfieren del gobierno central a los niveles subnacionales; la asignación administrativa de funciones específicas; los roles para cada nivel de gobierno; y la capacidad de generar, recolectar y administrar los propios ingresos (Rodríguez-Acosta, 2016).

Esta discusión entre descentralización y capacidades estatales de los gobiernos subnacionales va, al menos, por dos vías, primero, se parte de la premisa de que la descentralización fortalece los gobierno subnacionales generando así capacidades para ejecutar de manera eficiente con las tareas y funciones encomendadas; y por otro lado las reformas descentralizadoras se ven enfrentadas a las capacidades locales y regionales que posibilitan o restringen que la implementación de dichas políticas cumpla con los objetivos propuestos.

Con relación a los efectos de la descentralización en las capacidades de los gobiernos subnacionales, Tulia Falleti (2006) hace una división según el tipo de descentralización que se implemente. De esta manera, la descentralización administrativa puede tener efectos negativos o positivos sobre la autonomía de los ejecutivos nacionales. Por un lado, si se mejoran las burocracias subnacionales, se promueve la capacitación de los funcionarios o se favorece el aprendizaje a escala subnacional, entonces habrá un aumento en la capacidad administrativa. Sin embargo, puede también tener efectos negativos en la medida que no haya transferencia importante de fondos, ya que puede reducir la autonomía de los funcionarios subnacionales debido a la dependencia de las transferencias del gobierno central.

Por su parte, la descentralización fiscal impacta dependiendo del diseño institucional de la política fiscal, a mayores niveles de transferencias automáticas se aumenta la autonomía de los funcionarios subnacionales; por el contrario, si la delegación de autoridad tributaria no contempla el cobro de nuevos impuestos, esto, causa limitaciones al presupuesto local, incrementando la dependencia hacia el centro. Finalmente, la descentralización política, por

definición, aumenta el grado de autonomía de los gobiernos subnacionales respecto al central. No obstante, también tendría efectos negativos cuando esta aumenta la división de poderes en el nivel subnacional, como por ejemplo con la creación de legislaturas subnacionales. De esta manera, lo que quiere resaltar Falleti, de utilidad para esta investigación, es que, dependiendo del diseño institucional de la descentralización, estas medidas pueden, en la práctica, aumentar, pero también disminuir el poder de los funcionarios subnacionales respecto al poder ejecutivo nacional.

En conclusión, los resultados parecen ser mixtos, sin embargo; incluso los autores que encuentran una multitud de fallas, parecen estar de acuerdo en que la descentralización, en general, tiene efectos positivos y que sus deficiencias no provienen de la descentralización *per se*, sino de una capacidad local inadecuada o un diseño o implementación deficiente de las reformas (O'Neill, 2005).

## **1.6. La influencia de los intereses de actores regionales en las capacidades estatales**

Los estudios sobre el éxito o fracaso de la implementación de políticas públicas obedecen, en la mayoría de casos, a atributos funcionales de los gobiernos; es decir, a la capacidad institucional o al desempeño de los gobiernos para llevar sus funciones; sin embargo, estas son condiciones necesarias pero no suficientes para asegurar que la acción del Estado sea eficiente y que las políticas públicas generen impactos; una sociedad civil con capacidad de relacionamiento y de ejercicio de poder dentro del proceso de la política es un factor clave para comprender por qué en unos gobiernos locales o regionales la brecha de implementación es menor o mayor.

De esta manera, son dos elementos a los que se recurre para este análisis, primero la participación de la sociedad civil en los procesos de política pública, son una condición indispensable en las sociedades democráticas; sin embargo, también debe plantearse ciertos matices, a través de escalas o niveles de participación según la arena de acción, no es lo mismo la participación en la política social que en políticas industriales o de seguridad, ni es la misma sociedad civil. Asimismo, debe plantearse que no es una cuestión meramente de escenarios y

mecanismos de participación que se abren formalmente en el proceso de la política pública, sino de unos agentes separados de la esfera del Estado que construyen capacidades en sus procesos organizativos, formulan agendas, movilizan recursos y posibilitan o restringen la implementación de una política pública según su dominio o asunto de interés.

Por ello, esta categoría busca preguntarse ¿Cómo la sociedad civil regional contribuye a la construcción de capacidades? ¿Cuáles son esas relaciones que se establecen en el marco de las políticas públicas entre el Estado y la sociedad civil? Esto lleva a plantear un supuesto y es que las políticas requieren de una sociedad civil con capacidad de respuesta frente a los problemas públicos, con incidencia en las distintas arenas en donde se desarrolla e implementa la acción del Estado.

Un punto importante que acerca a la discusión del rol de la sociedad civil en las arenas públicas, es el componente relacional del concepto; es decir, para Chambers y Kopstein (2008), la discusión en torno a la sociedad civil se puede dividir según el tipo de relación que se establece con el Estado; de esta manera, se propone seis tipologías que agrupan esta discusión de forma operativa, a saber: la sociedad civil aparte del Estado; la sociedad civil contra el Estado; la sociedad civil en apoyo del Estado; la sociedad civil en diálogo con el Estado; la sociedad civil en sociedad con el Estado y; la sociedad civil más allá del Estado.

En esta línea de discusión que se ha venido presentando, hay dos desarrollos centrales que se destacan: uno, contrario a las especulaciones académicas, el Estado sigue siendo fuerte y omnipresente. Dos, una potente combinación de revolución de la información, espíritu cívico y aumento del auto determinismo ha dado lugar a una ola de democratización en todo el mundo, incluso en enclaves hasta ahora impensables. Para muchos autores, estos parecen bastante paradójicos. ¿Cómo puede un Estado fuerte coexistir con una sociedad civil dinámica y proactiva? "Estado" y "Sociedad civil" a menudo se interpretan como entidades mutuamente conflictivas y contundentes (Migdal, 1988). Para muchos defensores del liberalismo, estas dos entidades juegan un juego de suma cero. Un Estado fuerte conduce invariablemente a una sociedad civil débil y viceversa. Sin embargo, bajo una lectura más cercana, esta demarcación y la postura ideológica son cuestionadas. La relación entre los dos es a menudo de naturaleza recíproca que encuentra manifestación de muchas maneras. La esencia de la sociedad civil radica en su autonomía del Estado.

Para influir en las decisiones y acciones de política pública, las organizaciones de la sociedad civil deben relacionarse con el Estado. La independencia total es virtualmente incompatible con la influencia política. El ciudadano es un agente y sujeto de la política y, en consecuencia, está limitado y protegido por el Estado. El Estado también proporciona un marco integrador caracterizado por el Estado de derecho y un cierto grado de coherencia sin el cual la sociedad civil rápidamente se volvería a-civil (Thampi & Balakrishnan, 2002). Es decir, la sociedad civil existe en la medida que existe el Estado.

Es allí donde es posible pensarse a los actores regionales en un rol protagónico en las políticas públicas, retomando la clasificación que Chambers y Kopstein (2008), los actores de la sociedad civil puede tener incidencia, capacidad de agencia, capital social, emprendurismo político, innovación social entre otras acepciones que refieren a como la sociedad civil pueden influir en la definición y conducción del proceso de políticas en general. Por "influir" se entiende participar formal o informalmente en esquemas de colaboración, consejos consultivos, mesas de negociación, etc., en el marco de las políticas públicas y/o decisiones gubernamentales.

Sin embargo, la pregunta se puede ubicar en un contexto específico y puede abrirse en varias líneas de estudio interesantes (incluida la investigación comparativa de políticas). Por ejemplo, hay dos preguntas claves en el marco que se viene analizando: a) ¿Qué oportunidades hay para la participación de los actores de la sociedad civil (quién estableció las reglas y los arreglos para la participación y por qué)? Y b) ¿quién cuenta como "sociedad civil"?

Estas preguntas tienen o pueden tener respuestas muy divergentes en diferentes países (Olvera, 2000), contextos de políticas (por ejemplo, salud frente a seguridad) y también en el nivel de interés analítico, local, regional, nacional o global. Sin embargo, dos cuestiones comunes para enmarcar la definición local de los actores regionales y los roles en proceso de políticas públicas, son: primero los objetivos estratégicos para los acuerdos de gobernanza participativa no solo varían sino que a menudo son múltiples y, segundo, es importante aclarar que la capacidad de participar se ignora, pero está estrechamente vinculada a ambas preguntas, por ejemplo, el perfil individual o grupal, el tamaño del grupo, organización grande o pequeña y acceso a los recursos. Una vez más, esto influye en qué rol es o puede ser interpretado por los actores de la sociedad civil.

Finalmente, es de resaltar que el papel de los actores de la sociedad civil regional y local en la construcción de capacidades es significativamente importante en el contexto dinámico de gobernanza y desarrollo a nivel local o regional. Es decir, es una acción a través conexiones positivas entre los ciudadanos, el gobierno y los actores no gubernamentales, incluidos los actores del desarrollo y que posibilita un posicionamiento para articular las necesidades y demandas reales de los ciudadanos. Del mismo modo, pueden gestar y promover pensamientos de desarrollo alternativo. Su papel en la implementación de políticas también es crucial ya que pueden facilitar, obstruir o incluso bloquear el proceso de implementación.

A lo que se quiere llegar es que a nivel local o regional los actores de la sociedad civil, con intereses regionales, consolidan una experticia y un capital que posibilita la implementación de las políticas públicas, en la medida en que el gobierno y el diseño institucional posibilite gobernanza democrática; es decir, la gobernanza por sí sola no garantiza el éxito en la implementación de una política pública, esta se fortalece en la medida que esta sociedad civil tenga capacidad de incidencia y para ello se requieren fortaleza a nivel organizacional y territorial.

Este es el punto central, la incidencia de los actores de la sociedad civil regional en dichos procesos de políticas públicas y planeación del desarrollo, lo cual requiere de una sociedad civil con capacidad. Por ejemplo, el trabajo Augusto, Dargent y Rousseau (2017) muestran como en las regiones peruanas de San Martín y Cusco, los actores de la sociedad civil aprovecharon el espacio de la descentralización para poner en marcha de manera efectiva leyes nacionales. Estos casos ayudan a explicar la heterogeneidad en la implementación de las normas en espacios subnacionales, un fenómeno común en América Latina mediado por las capacidades de la sociedad civil. En una lógica similar Díaz y Rivera (2014), retoman el concepto de la capacidad social del territorio, el cual está asociado al funcionamiento permanente de organizaciones intermedias vinculadas a procesos de descentralización, empoderamiento de los actores y asociaciones territoriales en la ejecución de programas públicos y el intercambio de información y cooperación entre actores. En el sentido de Putnam (1994), el contexto social y la historia condicionan profundamente la efectividad de las instituciones, ya que el gobierno se fortalece cuando está ante una sociedad civil vigorosa; es decir, las tradiciones cívicas pueden influir fuertemente en el desarrollo económico, el bienestar social, en el desempeño

institucional, al mismo tiempo que son un factor causal de las diferencias que se presenta entre las regiones.

Otro concepto que plantea relaciones interesantes y con potencial analítico para la relación entre sociedad civil y políticas públicas es el de eficacia colectiva de Sampson (2008) este interrelaciona la cohesión social y la confianza mutua con la disposición compartida por los individuos, con el objetivo de mantener el control social en el territorio. En este sentido, la eficacia colectiva es instrumental para obtener un efecto determinado e implica un sentido de compromiso proactivo que la comunidad asume como sobreentendido

De esta manera, el rol de los territorios y regiones desarrolla un papel fundamental. Por ello, surgen capacidades que deben tener los territorios para absorber procesos de delegación asociados a la descentralización y asegurar de esta forma la implementación de las acciones encomendadas (Díaz & Rivera, 2014). Se destacan:

La existencia de ambientes de colaboración, cooperación e intercambio de información entre actores públicos y privados; negociaciones y acuerdos para objetivos comunes; existencia de organizaciones intermedias que surgen como fuerzas catalizadoras de espacios e instancias para la toma de decisiones, empoderamiento en los actores y asociaciones territoriales en la ejecución de programas y en toma de decisiones” (Bardhan, 2002) citado en (Díaz & Rivera, 2014, p. 170).

Es de anotar que una creciente literatura en política comparada va más allá de la capacidad estatal para explorar cómo factores económicos, sociales y políticos ayudan a explicar a) el surgimiento de dicha capacidad, b) su continuidad en el tiempo y c) la adecuada implementación de la ley (*enforcement*) y/o la eficiente provisión de servicios, en casos en que el Estado sea débil. Por ello, el interés de actores políticos, sociales y/o económicos es clave para garantizar la continuidad de la capacidad estatal, actuando como aliados, demandando resultados o ejerciendo presión contra quienes intenten debilitar estas agencias. una sociedad civil regional organizada también puede contribuir al desarrollo de políticas estatales en sus áreas de interés (Dargent et al., 2017).

En relación a lo planteado, en esta investigación se identifica las relaciones que establecen diferentes actores de la sociedad civil (sobre todo empresarios) en los procesos públicos, lo cual a través de la convergencia de intereses regionales logran activar mecanismos que permitan construir y fortalecer capacidades de los gobiernos intermedios.

## **1.7. El Modelo Analítico**

Con base en las disertaciones teóricas anteriores se establece el alcance de esta investigación para el abordaje empírico, a través de las dimensiones analíticas propuestas. De esta manera, el modelo deductivo que se plantea para llevar a cabo este proceso investigativo se da a través de la identificación de atributos propios de la capacidad estatal y de las relaciones intergubernamentales. Por consiguiente, la descentralización es el punto de partida, tanto como proceso estructural que posibilita la desagregación subnacional de la capacidad estatal, como contexto político y normativo específico en Colombia.

Así las cosas, dentro de la teoría de la descentralización se toman en cuenta los atributos derivados de las implicaciones funcionales del cambio institucional y, la identificación del proceso político de mediana duración, que marca sendas de dependencia que han posibilitado o restringido que los gobiernos subnacionales adquieran capacidades administrativas y/o políticas. Posteriormente, las relaciones intergubernamentales ofrecen herramientas conceptuales para el análisis las relaciones verticales de cooperación y coordinación que permiten identificar los mecanismos formales e informales de relacionamiento entre niveles de gobierno. Los engranajes institucionales que posibilitan las RIG en el marco de la descentralización son condicionantes para las capacidades que puedan adquirir los gobiernos subnacionales.

La segunda dimensión de análisis son las capacidades de los Gobiernos Intermedios, las cuales son observadas empíricamente a través de los atributos de las capacidades Políticas y Administrativas, estas capacidades son de gobierno pero también de relacionamiento, es decir son capacidades estatales de los gobiernos intermedios, están determinadas por los elementos funcionales y misionales del Estado a nivel territorial, el poder infraestructural y los enraizamientos territoriales que se establezcan a través de la relación con actores no estatales.

Finalmente, la tercera dimensión son las condiciones territoriales, estas son vistas como condiciones endógenas que surgen de la particularidad y singularidad del territorio, que posibilita que ciertos mecanismos generen capacidades políticas y/o administrativas. Asimismo, se observan los intereses que posee los actores regionales en relación a las políticas y la política

territorial, partiendo de la premisa que la descentralización no es un proceso que involucra solo a los actores estatales, los actores regionales de la sociedad civil o de los gremios empresariales, son claves en el funcionamiento del Estado subnacional.

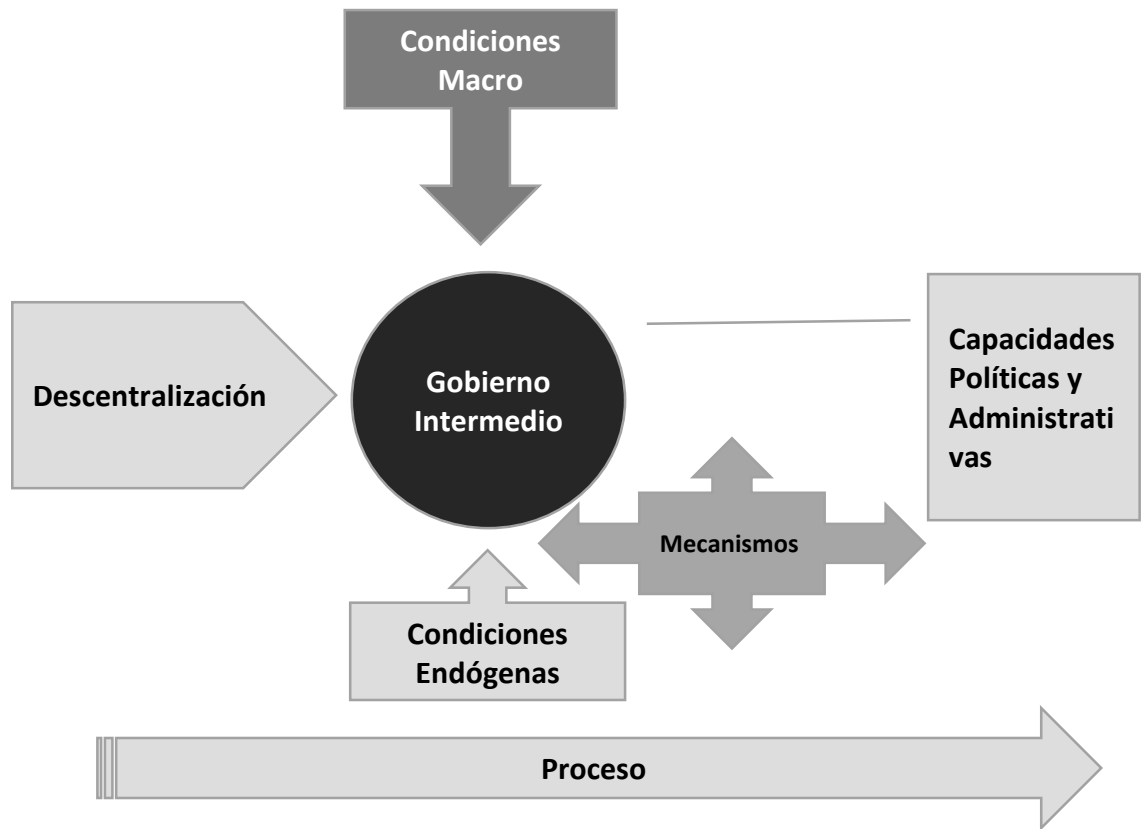
**Tabla 1: Dimensiones de Análisis**

<b>Descentralización</b>	<b>Capacidades de los Gobiernos Intermedios</b>	<b>Condiciones Territoriales</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transferencia de Competencias</li> <li>• Relaciones Intergubernamentales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas</li> <li>• Administrativas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intereses de los actores regionales</li> <li>• Singularidades Territoriales</li> </ul>

*Fuente: Elaboración propia*

En conclusión, el modelo analítico parte de la identificación de las condiciones estructurales derivadas de los procesos de mediana y larga duración relacionados con la descentralización y sus dimensiones; para entrar a observar procesos institucionales en el gobierno intermedio que deriva su diseño institucional a partir del proceso de descentralización, se identifican las condiciones macro dentro del proceso que aplican para todos los gobiernos intermedios; posteriormente se identifican las condiciones endógenas que son propias de las dinámicas políticas, sociales y económicas del territorio; estas condiciones se ven enfrentadas a unos mecanismos que detonan en capacidades de estos gobiernos, las cuales pueden ser administrativas y/o políticas.

**Gráfica 2: Modelo de Análisis**



*Fuente: Elaboración Propia*

## **CAPÍTULO 2: LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA, PROCESOS CONSTITUTIVOS DEL RÉGIMEN TERRITORIAL. EN BÚSQUEDA DE LA RE-DEFINICIÓN DEL GOBIERNO INTERMEDIO**

La comprensión de los procesos de descentralización requieren una mirada histórica que permita hacer una lectura sincrónica de los atributos constitutivos de las dinámicas políticas que moldean el territorio y, que posibilitan o restringen el reparto del poder intergubernamental a escalas de gobierno más baja; de esta manera, el presente capítulo tiene como objetivo plantear un marco contextual acerca de la descentralización en Colombia, desde sus antecedentes hasta el régimen territorial actual, normado a través de la Constitución Política de 1991. Entender las dinámicas del cambio institucional requiere identificar las ambigüedades, el poder y la agencia; de esta manera se podrán vislumbrar las lógicas graduales de cómo cambian las instituciones, en este caso el régimen territorial a través de un proceso amplio y de larga duración que es la descentralización del poder del Estado (Mahoney & Thelen, 2010). Asimismo, se busca presentar a los departamentos, como nivel intermedio de gobierno en el marco del régimen territorial colombiano, como agente del desarrollo regional. Finalmente, se exponen las características principales del caso de Antioquia, el cual será reconstruido en el último capítulo del presente documento.

### **2.2. El Proceso de Descentralización en Colombia. Dinámicas incluyentes y excluyentes de un régimen centralizado**

La descentralización en Colombia se ha dado como un proceso de naturaleza política que ha buscado distribuir funciones y competencias a los niveles de gobierno subnacionales (fiscales y administrativas), aunque se puedan identificar reformas o leyes desde las cuales se genere delegación, desconcentración o devolución de funciones administrativas a los departamentos y municipios, el centro del proceso es inminentemente político, el reparto de poder está sobre todo determinado por atributos políticos que motivan a los gobiernos a distribuir el poder gubernamental en sus diferentes escalas.

En este marco, la descentralización en Colombia como proceso estructural, se inicia en 1986 con la elección popular de alcaldes municipales (Falleti, 2010; O'Neill, 2005). Sin embargo, hubo reformas a nivel fiscal y administrativo que transfirieron recursos y competencias por parte del gobierno central a los gobiernos subnacionales, en el marco de un centralismo político autorreforzado desde las Constitución Política de 1886, en donde se marcó el devenir histórico de lo que vendría a ser el diseño institucional del régimen político colombiano, que si bien cambia dogmáticamente con la promulgación de una nueva carta política en 1991, hay instituciones como el centralismo, que debido a su construcción histórica de larga duración está enraizada no solo en el régimen político sino en la sociedad como tal.

### 2.2.1 Antecedentes

Colombia desde la época independentista siguió la tendencia centralista latinoamericana, con procesos de descentralización administrativa, pero con un fuerte arraigo a la autoridad central; asimismo, en la mayor parte de la historia, asumió un modelo unitario y presidencialista. La historia republicana en Colombia ha estado marcada por la búsqueda permanente de la reconciliación entre el Estado y el territorio, entre la autonomía regional y el Estado unitario. De esta manera, la descentralización en Colombia ha estado determinada por los principios más puros del centralismo: en nombre de la supremacía del poder del Estado; e invocando la igualdad del territorio se subordina la autonomía a la unidad (Soto, 2003).

El siglo XIX estuvo marcado por la polarización política entre Liberales y Conservadores y las constantes confrontaciones que llevó a nueve guerras civiles a lo largo del territorio nacional, estas guerras no se agotan en lo estrictamente militar ni se restringen a sus dimensiones bélicas, están permeadas por unas gramáticas y unas formas de entender y proyectarse la vida social y política del país (Uribe, 2003), así como, la forma territorial del Estado; estas confrontaciones llevaban por lo general a la promulgación de una nueva Constitución Política donde se sentaban las bases instituyentes de la política nacional y que por lo general era la visión del bando ganador, es decir las Constituciones eran cartas de batalla (Valencia Villa, 1987).

Así las cosas, el transcurso del periodo decimonónico en Colombia estuvo caracterizado por una lucha permanente sobre la naturaleza del Ordenamiento Territorial y el modelo de

Estado que debía asumir el país. En cuanto a las primeras constituciones (1830, 1832 y 1843) estas buscaron la unidad del Estado con una marcada tendencia hacia el centralismo. Posteriormente, con la expedición de la Constitución de 1853 se abre el camino hacia la federalización, donde se concedía una amplia autonomía política y administrativa a las entidades territoriales; asimismo, se estableció la elección popular de gobernadores de provincia y una considerable autonomía para la organización y la gestión municipal. La Constitución de 1858 profundiza aún más la autonomía de las entidades territoriales, la cual se consolida mediante la Constitución federalista de 1863 que crea los Estados Unidos de Colombia (Soto, 2003).

En general el periodo federal colombiano se ubica entre los años 1858 y 1885, lo que corresponde a la Confederación granadina<sup>7</sup> y a los Estados Unidos de Colombia; que dejó unas identidades regionales marcadas y que puso en el debate político la tensión entre federalismo y centralismo en la organización política del país, este fenómeno condicionó de manera intensa la vida política del país en el siglo XIX; un debate que sigue tomando fuerza al momento de hablar de autonomía territorial en Colombia (Rodríguez, 2014).

Luego de la guerra civil de 1885 bajo el gobierno de Rafael Núñez se proclama una nueva carta política derogando la Constitución federalista de 1863. En 1885, conservadores y liberales moderados vencieron a los liberales radicales en una guerra civil y llevaron al poder a Rafael Núñez, quien declaró “muerta” la Constitución del 63 y los Estados Unidos de Colombia pasaron así a ser, en 1886, la República de Colombia. “En el año 1885, Colombia había sido por más de tres decenios el centro del liberalismo americano con un perfil garantista, laico y federal” (Marquard, 2011, p. 60).

Quienes redactaron esta nueva Constitución tenían como objetivo acabar con desorden y la debilidad institucional derivado del régimen federal que se mantuvo durante más de 20 años en la segunda mitad del siglo XIX. Para Núñez, el régimen republicano naciente se iba a regir sobre una soberanía nacional y no sobre frágiles soberanías seccionales. De esta manera "Centralización política y descentralización administrativa", fue el lema orientador de la obra política de la Regeneración (Restrepo, 2004).

---

<sup>7</sup> Para evitar mayores fragmentaciones territoriales, en 1853 se estableció la Confederación Granadina, antecedente federal de los Estados Unidos de Colombia creados por la Constitución de Rionegro en 1863 (Kalmanovitz & López, 2010, p. 209)

La Constitución de 1886 proponía transformar el régimen territorial del país y cambiar estructuralmente la forma territorial del Estado colombiano, su objetivo era formar una república unitaria y centralizada, haciendo énfasis en las regiones como estrategia de descentralización administrativa. Así las cosas, la nueva Carta Política contaba con 210 artículos en los cuales se plasmaba los postulados de la Regeneración, así como, las constantes estructurales del proceso constituyente en general, a saber: reunificar el territorio (el cual había sido dividido y atomizado por el federalismo), la consolidación del presidencialismo, el regreso al confesionalismo, y el restablecimiento del autoritarismo (bolivariano). Estas constantes se hicieron posibles gracias a que se adecuó la Constitución para poder instaurarlas (Forero, 2009).

El Título 1 de la Constitución plantea los elementos estructurales sobre la organización territorial del Estado; de esta manera, los artículos 1, 2 y 4 presentan las bases doctrinales del Estado Unitario centralizado: “Artículo 1: La Nación Colombiana se reconstituye en forma de República unitaria. Artículo 2.: La soberanía reside esencial y exclusivamente en la Nación, y de ella emanan los poderes públicos, que se ejercerán en los términos que esta Constitución establece.” (Constitución Política de Colombia, 1886). Asimismo, el artículo cuarto reorganiza administrativamente el territorio nacional.

El Territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenece únicamente a la Nación. Las secciones que componían la Unión Colombiana, denominadas Estados y Territorios nacionales, continuarán siendo partes territoriales de la República de Colombia, conservando los mismos límites actuales y bajo la denominación de Departamentos. (...) Frente a la autoridad departamental del nuevo régimen territorial será el gobernador, bajo una figura de delegación administrativa de las funciones del ejecutivo nacional” (Constitución Política de Colombia, 1886; art. 4).

Por su parte, la Constitución también contempla la designación de los gobernadores como parte de la delegación del poder por parte del ejecutivo nacional “Artículo 193: En cada Departamento habrá un Gobernador que ejercerá las funciones del Poder Ejecutivo, como Agente de la Administración central, por una parte, y por otra, como Jefe Superior de la Administración departamental. Artículo 194: Los Gobernadores serán nombrados para un período de tres años y pueden continuar en su puesto por nuevo nombramiento.” (Constitución Política de Colombia, 1886, arts. 193 y 194).

En este sentido, el nuevo posicionamiento o la restauración del centralismo se evidenció al convertir los Estados en departamentos, los cuales no tenían poder de decisión debido a la concentración del ejecutivo. Como consecuencia, la Constitución impuso la ya mencionada fórmula de centralización política y la descentralización administrativa, pero esta última no como devolución sino como desconcentración y delegación (Forero, 2009). El presidente designaría a los gobernadores y estos a los alcaldes; todos los funcionarios del ejecutivo tendrían el origen de su nombramiento en el presidente de la República. Los departamentos conservaban algunas rentas, aunque otras pasaban de nuevo al gobierno central, y tendrían un organismo administrativo electivo, la Asamblea Departamental (Melo, 1989).

El centralismo convirtió los antiguos Estados en departamentos, y se inició un dispendioso periodo de luchas entre el centro y las regiones (...) los principales tributos departamentales fueron expropiados por la nación, así como la propiedad de las tierras baldías y de las empresas mineras, salinas y petroleras. Las potestades constitucionales y la formulación de las Leyes fueron igualmente prohibidas a los departamentos y centralizadas en el congreso de la república. Finalmente, las monedas regionales fueron abolidas y se creó el banco central en 1905. Desde entonces la autonomía administrativa, la única que en apariencia quedó a cargo de los departamentos y municipios (...) la centralización de los instrumentos financieros, económicos e institucionales facilitó una profunda inserción del país en la economía mundial bajo el eje de las actividades cafeteras (...) el centralismo, el café y la inserción en la economía mundial ayudaron a unificar a Colombia a crear un mercado nacional, un bloque de clases dominantes con necesidad de instrumentos de política económica nacional, y un conjunto de instituciones y regulación también de carácter nacional (Restrepo, 2006, p. 324).

Por consiguiente, la Constitución de 1886 estableció una rígida centralización, la cual se vio aliviada con el reconocimiento de la autonomía administrativa de las entidades territoriales (departamentos y municipios), que compartían la dirección del territorio con el gobierno central. La puesta en marcha de la descentralización administrativa se llevaría a cabo a partir de las reformas constitucionales de comienzos del siglo XX, de 1905, 1910 y 1945. que seguían el modelo francés de centralización política y descentralización administrativa (Suelst Cock, 2008).

Por ello, se afirma que la Constitución de 1886 adopta el modelo francés napoleónico de organización territorial del Estado<sup>8</sup>, “Se destaca en dichas reformas administrativas el fuerte

---

<sup>8</sup> “El departamento fue uno de los parámetros adoptados en Francia para superar la heterogeneidad de su mapa político administrativo. Es que el espíritu de provincia aterrorizaba a los teóricos del Estado unitario, entre otros, a Sieyès, porque su historia, su lengua, sus costumbres, podrían propiciar un proceso de fragmentación del Estado” (Morelli & Santofimio, 1992, p. 437)

predominio del derecho público francés. En este punto se observa la preponderancia del sistema napoleónico y revolucionario” (Usta, 2012, p. 18). Sin embargo, hay autores del derecho constitucional comparado que plantean que la Constitución colombiana de 1886 es un modelo intermedio entre el unitarismo y el federalismo; es decir, se sustenta como una variante del tercer modelo del regionalismo (Marquard, 2011).

A partir de las premisas de la Constitución de 1886, por más de un siglo se buscó construir la identidad de la nación o, mejor, se buscó la unidad nacional mediante la promulgación de leyes generales de “obligatorio” cumplimiento en todo el territorio nacional, obviando la heterogeneidad territorial existente en Colombia. Para Valencia Tello y Karam (2014) la Constitución de 1886 se caracterizó por concentrar excesivamente el poder en el nivel central de gobierno a cargo del presidente de la República, con potestad de nombramiento y separación libre de los ministros del despacho, los agentes diplomáticos, los gobernadores, magistrados de la Corte Suprema de Justicia, funcionarios del Ministerio Público, dos consejeros de Estado y los magistrados de los tribunales superiores. De esta manera, el diseño institucional del Estado colombiano otorgaba total poder político, administrativo y fiscal al presidente dentro del territorio nacional, el cual además de lo anterior podía nombrar autónomamente a los gobernadores en los departamentos, impidiendo así toda participación o control político de los ciudadanos sobre los gobernantes en los respectivos territorios. Igualmente, los gobernadores nombraban y retiraban discrecionalmente a los alcaldes de los municipios. (Valencia-Tello & Karam de Chueiri, 2014).

Posterior a al predominio del principio de “centralización política y descentralización administrativa” de la Constitución de 1886. La reforma constitucional de 1910 contuvo un poco el centralismo exacerbado, otorgándole diversas atribuciones a los departamentos y a los municipios, sin tener en cuenta la voluntad y capacidad que tuvieran los gobernantes de cumplir dichas atribuciones. De esta manera, en los años venideros se presentaron varias reformas al régimen político que reforzaron esta tendencia. Así las cosas, el país fue adquiriendo ciertas características en su régimen territorial, a saber:

- La entidad fundamental por debajo de la Nación era el Departamento
- Los cuerpos colegiados eran –al menos en el papel, aunque esto no correspondía a la realidad—entes administrativos, y tenían grandes poderes (sobre todo las asambleas departamentales)

- Todo el conjunto era coordinado por el centro político, residente en Bogotá, y dueño del poder de designación sobre todos los cargos de importancia en el país. (F. Gutiérrez, 2010, pp. 18-19).

Tras la Constitución de 1886 y en búsqueda de adaptar el régimen político a las circunstancias políticas, económicas y sociales, que surgieron durante su vigencia, se fueron introduciendo diferentes reformas, dentro de las cuales se rescata la reforma de 1910; la de 1936, que, introdujo como organismos territoriales las intendencias y las comisarías; la de 1945 no modificó la estructura territorial y sólo consagró la circunscripción departamental para la elección de los diputados; la reforma plebiscitaria de 1957 estableció la paridad política en las cámaras legislativas, las asambleas y los concejos municipales; la reforma de 1968 fortaleció el ejecutivo a nivel nacional, seccional y local, para que pueda atender los problemas económicos y sociales propios de un país, departamentos y ciudades en vía de desarrollo. Por consiguiente, esta reforma autoriza la creación de áreas metropolitanas y de asociaciones de municipios, con el objetivo de mejorar la prestación de los servicios públicos y locales. Además, se autoriza a los concejos municipales para crear juntas administradoras locales, pudiendo delegar en ellas funciones que les sean propias; de esta forma, se buscaba dar mayor participación ciudadana en la administración de los asuntos locales (Gamba, 2008).

A pesar de las reformas al régimen político en cuanto a redistribución de competencias; el diseño institucional básico de la descentralización administrativa en Colombia se mantuvo durante la mayor parte del siglo XX, en el marco de las luchas por el poder entre los partidos Liberal y Conservador, cada uno de ellos con su propia concepción del rol del Estado. Así las cosas, el país experimentó una serie significativa de cambios políticos que llevaron a un período de violencia a mediados del siglo XX que culminó en 1957 con la conformación del Frente Nacional, el cual da un trámite mediador al conflicto bipartidista, a través de la sucesión presidencial entre ambos partidos, que duró hasta 1978 y el reparto de las cuotas de poder terminó definitivamente en 1986 (DNP, 2002). Sin embargo, las Violencias se siguieron presentando en el marco de la consolidación de los grupos guerrilleros, el surgimiento del narcotráfico y posteriormente el aparecimiento en la escena nacional de los grupos paramilitares.

### 2.2.2 Primeros indicios de descentralización, la década de los 60

En esta línea de argumentación, se rescata que finalizando la década de los años sesenta y comenzando los setenta del siglo XX, durante la presidencia de Alberto Lleras Camargo, Colombia da inicio a reformas de descentralización de tipo fiscal, las cuales otorgaron un mayor protagonismo a las entidades territoriales (municipios y departamentos), a través de las transferencias para la ejecución del gasto en la escala local. Para ello, el Estado colombiano conformó un grupo de expertos en finanzas públicas, conocido como la “Misión Musgrave”, la cual tenía el objetivo de estudiar el sistema fiscal colombiano y proponer reformas al respecto. El informe final producto del trabajo, fue presentado al gobierno nacional y propuso crear un sistema de transferencias con fines redistributivos y de igualación fiscal de los diferentes departamentos del país, buscando proveer cantidades mínimas de salud y educación primaria en toda la Nación (Franco & Cristancho, 2012). Asimismo, se concluyó que existía un desbalance en la estructura tributaria, debido a que el impuesto a la renta estaba 60% por encima del promedio de otros países del contexto latinoamericano, mientras los impuestos indirectos estaban 50% por debajo de este. Por ello, se recomendó reforzar los impuestos indirectos, principalmente el impuesto manufacturero (Clavijo, 1988) citado en (DNP, 2002).

En este marco, el Estado colombiano promueve una reforma constitucional en 1968 (Acto Legislativo N° 1) en donde principalmente se reformarían el régimen fiscal y se reacomodaría las finanzas públicas territoriales buscando la eficiencia del gasto y no una real devolución de competencias a los entes territoriales que implicara autonomía. Según Restrepo, este buscaba “la regionalización del país como requisito para ajustar el conjunto de políticas económicas y la inversión pública a las especificidades de cada región” (2014, p. 264). Bajo esta reforma se estipuló que una parte de los "ingresos ordinarios" del gobierno central se distribuyera entre los 32 departamentos, los territorios nacionales y el Distrito Especial de Bogotá. Esta disposición, viene a ser implementada por la Ley 46 de 1971, y toma efecto por primera vez en 1973 (Acosta & Bird, 2003).

Una de las motivaciones de la disposición constitucional de 1968, al menos en parte, fue la inestabilidad política durante la década de 1960 entre los profesores que en ese entonces eran en gran parte empleados departamentales y que no recibían buenos sueldos en muchos departamentos. Es de esta manera como reflejando en parte la fuerza creciente del sindicato

nacional de docentes, la Ley 46 dirigió el 74% de la nueva transferencia, denominada el “Situado Fiscal”, a los gastos de funcionamiento de la educación primaria, y el resto (26%) a la salud. Este temprano énfasis en la educación, y el papel crítico del sindicato docente, ha seguido siendo una característica clave de la descentralización en Colombia (Acosta & Bird, 2003).

Es así, como el Situado Fiscal es un ejemplo de transferencia sin contrapartida, condicionada y determinada mediante fórmula. Los recursos transferidos no exigen contrapartida, pero tienen que ser utilizados para financiar los rubros de educación y salud a nivel departamental y municipal. Igualmente, esto sucede con la parte de las participaciones municipales en los ingresos corrientes de la nación que deben destinarse a inversión (Pening, 2003). Es decir, este proceso de descentralización se da a través de la transferencia automática de ingresos de la nación (Ojeda, 2003). Estas disposiciones normativas empiezan a marcar la descentralización de tipo sectorial que se viene a consolidar en Colombia a finales del siglo XX y principios del XXI.

Dentro de las disposiciones de la Ley 46 del 71 está que, a partir de 1973, en la Ley de Presupuesto para ese año, se destinaría como mínimo el 13 % de los ingresos ordinarios de la Nación, los cuales serían distribuidos entre los Departamentos, Intendencias y Comisarías y el Distrito Especial de Bogotá. El porcentaje era de 14% en 1974 y de 15% en 1975. De esta manera, según la ley, a partir de 1973 cada una de las entidades territoriales recibirá por concepto de Situado Fiscal por lo menos una suma igual a la que reciba en 1972 por motivo de transferencias para gastos de funcionamiento de educación primaria y salud pública, de las que en esta Ley se destinan a ser entidades con el Situado Fiscal (Acosta & Bird, 2003).

En el mismo año se expide la Ley 33, la cual contempla una transferencia bastante diferente tanto para los departamentos (incluida Bogotá) como para los municipios. Esta transferencia, denominada cesión de ventas, consistía en una parte de las recaudaciones del nuevo impuesto nacional sobre las ventas. El nivel de esta transferencia del impuesto sobre las ventas se estableció en el 10 % de dichas recaudaciones en 1969, el 20 % en 1970 y el 30 % en 1971. Fue distribuido a los departamentos por la misma fórmula: 30 % partes iguales y 70 % como SF, pero a su vez los departamentos debían distribuir la mitad de esta transferencia a sus gobiernos municipales en proporción a la población (Acosta & Bird, 2003).

Por ello, se afirma que el Situado Fiscal es un antecedente considerable de reparto del poder gubernamental en términos de distribución del gasto, que marcaría la descentralización fiscal de tipo sectorial que se consolidaría décadas después; es de anotar algunos elementos importante en este proceso; a saber, en primer lugar, la orientación hacia la provisión de los llamados bienes meritorios como son la salud y la educación; en segundo lugar, el sentido básico de racionalidad fiscal de la medida, teniendo como receptor el nivel intermedio de la organización política (departamentos o su equivalente); y por último la clara tensión entre las posibilidades de financiación de la Nación y las potencialidades de la medida, perceptibles en el manejo, caracterizado por el incremento de las asignaciones, y de una posibilidad legal, nunca utilizada, de mayores recursos (Rodríguez Sosa, 2011).

Hasta este momento, la descentralización se daba a través de una desconcentración administrativa y la descentralización del gasto mediante las transferencias; sin embargo, aun el reparto de poder intergubernamental era escaso; por consiguiente, el primer intento serio de reasignación de funciones entre los diferentes niveles de gobierno fue el proyecto de acto legislativo presentado por la administración de Alfonso López Michelsen en 1976. Con este proyecto se pretendía generar estabilidad en las finanzas regionales mediante el fortalecimiento de las rentas propias y la redefinición de competencias de los departamentos y municipios. Sin embargo, este proyecto no prosperó, pero desde allí se dejaron las bases para reformas posteriores como la Ley 14 de 1983 y la Ley 12 de 1986 (Iregui, Ramos, & Saavedra, 2001).

Años más tarde, bajo el gobierno del presidente Julio Cesar Turbay se reconoció de nuevo el problema del excesivo centralismo y de la falta de autonomía regional. Por consiguiente, se diseñó El Plan de Integración Nacional (PIN), formulado para el periodo 1979-1982,<sup>9</sup> dicho Plan sostenía que la descentralización debería ser uno de los objetivos de política económica del gobierno y como un instrumento para favorecer la autonomía de los entes territoriales. Principalmente lo que buscaba era una reasignación de los recursos y la

---

<sup>9</sup> “En opinión de Eduardo Wiesner (1995:60), el primer antecedente tangible sobre la implementación del proceso descentralizador como política de Estado, se encuentra en el Plan de Integración Nacional promulgado entre 1979 y 1982 por el gobierno nacional. Como parte de la implementación de esa estrategia en 1980, el gobierno comisionó la preparación de un estudio en profundidad sobre las finanzas públicas intergubernamentales llamado informe Bird-Wiesner, el cual suministró gran parte del fundamento teórico y conceptual para varias de las reformas que fueron adoptadas en la década de los 80s afirmando la necesidad de la descentralización del gasto y la inversión pública. En lo relativo a este periodo de la descentralización, se ha escogido seguir la implementación de estas reformas utilizando los tres grandes ejes de recomendaciones del informe Bird-Wiesner (1984): i) financieros, ii) administrativos y iii) políticos” (Duarte, 2012)

redefinición de las competencias entre niveles de gobierno, evitando que el financiamiento de los departamentos y de los municipios dependiera exclusivamente de las transferencias nacionales. En ese sentido, se aspiraba a que las regiones aprovecharan en mayor medida su potencial tributario, mediante un mayor esfuerzo fiscal, lo cual redundaría en una menor dependencia (Iregui et al., 2001).

En este marco, a través del Decreto 2273 de 1978, se creó el Consejo Nacional para la Descentralización Administrativa, el cual tenía entre sus principales funciones la de asesorar al presidente de la república en la adopción de medidas para la delegación y desconcentración de funciones destinadas a implantar la descentralización administrativa, por medio de la presentación de proyectos de ley o decretos. Igualmente, se determinó que este Consejo debía asistir de manera técnica a las entidades participantes y realizar planes de capacitación de funcionarios en entidades territoriales para dar continuidad a los programas de descentralización (Valencia-Tello & Karam de Chueiri, 2014).

### 2.2.3 Primer momento de la descentralización: Los años 80

La década de los 80 es crucial para la descentralización en Colombia, debido a que se presentaron reformas estructurales al régimen de las finanzas públicas territoriales y posteriormente con la elección popular de alcaldes se da inicio a la descentralización política, promoviendo cierta autonomía a los gobiernos subnacionales para ordenar y administrar el territorio. Son varias razones que obedecen a que el Estado colombiano comenzara este proceso de descentralización del poder intergubernamental. El primero, fue el debilitamiento del poder central debido a los poderes regionales. El segundo, fue la presencia de movimientos cívicos que durante los años 80 presionaron al Estado desde las pequeñas poblaciones, exigiendo más y mejores prestaciones de servicios públicos, y tercero fue el descubrimiento por parte de las agencias multilaterales, en particular del Banco Mundial, de la necesidad de modernizar el Estado, en aras de generar acercamientos del régimen político al ciudadano y, a través de ello, impulsar políticas públicas más eficientes (Falleti, 2010; Gutiérrez, 2010). Restrepo agrega que el agotamiento del sistema político del Frente Nacional también contribuyó a esa crisis de legitimidad del sistema político (Restrepo, 2014).

Como evidencia a lo planteado, durante la década del setenta y en la primera mitad de los años ochenta se multiplicaron las movilizaciones ciudadanas regionales y locales. Entre 1971 y 1985 se hicieron presentes alrededor de 300 paros cívicos en Colombia, la mayoría de ellos debido a inconvenientes con los servicios públicos, vías, educación y medio ambiente. Estos paros, en su mayoría, se ubicaron en poblaciones de tamaño medio, que por lo general se localizaban en la periferia del país. De esta manera, es de anotar que estas movilizaciones fueron creciendo en número e intensidad y se convirtieron en un factor de desestabilización institucional. Como consecuencia, algunos sectores de los partidos tradicionales propusieron una reforma de los gobiernos locales que, además de modernizar las administraciones municipales, democratizara el poder municipal y sirviera de válvula de escape a la presión ciudadana (Velásquez, 2003).

Es un lugar común en la literatura de la descentralización en Colombia, afirmar que el proceso de descentralización en el país se da como a respuesta a las comunidades sobre la crisis de legitimidad del Estado, debido a que gran parte de la población no se sentía representada por el Gobierno nacional. Sin embargo, en la práctica, el proceso de descentralización se debió a una estrategia del Gobierno nacional para formalizar el discurso de la descentralización, retirando con esto, presiones políticas indeseadas, sin que existieran políticas o mecanismos efectivos para otorgar mayor poder de decisión o de gestión a las entidades (Valencia-Tello & Karam de Chueiri, 2014). Así las cosas, la descentralización del Estado en Colombia, fue un proceso de carácter eminentemente político el cual entregó una cuota de poder a los entes subnacionales, viéndose expresada en una mayor autonomía de las autoridades territoriales, en la devolución de competencias y la entrega de recursos a los departamentos y los municipios para atender más eficazmente las demandas de la población y en la institucionalización de mecanismos de participación ciudadana y control social de la gestión pública (RINDE, 2007).

Según Velásquez, a diferencia del resto de países de América Latina

La descentralización en Colombia no fue el resultado de la aplicación de políticas de ajuste estructural, que implicaron el desmonte de los mecanismos de regulación estatal de la actividad privada, sino la respuesta a una aguda crisis del sistema político, que a mediados de la década de los años ochenta del siglo pasado amenazaba, en palabras del Ministro de Gobierno, Jaime Castro, la estabilidad institucional del país. Es cierto, el lenguaje dominante en la época, en particular después de que el gobierno mexicano declaró su imposibilidad de pagar la deuda externa, era el de la austeridad en el gasto

público, la eficiencia en el uso de los recursos y la reducción del tamaño del Estado y de su intervención en la economía (Velásquez, 2007, p. 145).

Para dichos fines el gobierno contrata una nueva misión económica para presentar un informe acerca del estado actual de las finanzas públicas territoriales y las posibilidades de reforma; por ello, se pone en marcha la Misión de Finanzas Intergubernamentales, *Bird-Wiesner* en 1981, desde donde se agregaron a los términos de descentralización administrativa y técnica, se ampliaron las discusiones sobre descentralización fiscal, con énfasis en el desarrollo municipal, la eficiencia del gasto público y la generación de recursos propios en todos los niveles de gobierno (DNP, 2002). El informe derivado de la misión mostraba que la nación, junto con sus entidades descentralizadas por servicios que se había dado años atrás, acumulaba el 84,6% de los ingresos del Estado, dejando a los departamentos, intendencias y comisarías con el 9,7% y a los municipios con el 5,7%. Por consiguiente, la concentración de los recursos se evidenciaba claramente en el desarrollo de las principales ciudades del país (Bogotá, Medellín y Cali) (Valencia-Tello & Karam de Chueiri, 2014).

Asimismo, el informe presentó una crítica importante a las transferencias existentes, ya que estas no tenían en cuenta adecuadamente las necesidades fiscales o la capacidad y el esfuerzo fiscal de las entidades territoriales; por ende, propuso una nueva fórmula, muy similar a una subvención "básica" estándar, para tener más en cuenta estos factores. El informe también sugirió medidas destinadas a hacer que las ciudades más grandes sean esencialmente autofinanciadas, para vincular más estrechamente las transferencias recibidas por otros municipios con la capacidad y el esfuerzo fiscal, y las reformas en los ingresos tanto departamentales como municipales destinados a hacerlos más elásticos. El informe se escribió en un momento en que no se elegían alcaldes ni gobernadores en Colombia; sin embargo, su objetivo era fortalecer el sistema de ingresos subnacionales, rediseñar las transferencias hacia un sistema de "equiparación" convencional y consolidar gobiernos subnacionales que tuvieran tanto la capacidad de actuar de manera más independiente como el incentivo para hacerlo, de manera que responda tanto a las necesidades de sus ciudadanos como a ciertas metas políticas importantes establecidas por el gobierno nacional en busca de la estabilidad macroeconómica del país (Acosta & Bird, 2003).

Una de las principales debilidades del modelo centralista que se había identificado, era la incapacidad para la provisión servicios de una manera ágil y eficiente. Adicional a esto, se presentaban el problema de la corrupción o, de manera algo más general,

(...) de la forma en que el sistema político colombiano se había construido desde el papel clave de intermediarios bipartidistas que cobraban un “peaje” —en deferencia, apoyo electoral y crecientemente económico—por hacer de correa de transmisión entre el Estado y los ciudadanos. Por ello, al constitucionalizar transferencias —que en principio tenían que ser crecientes— desde el estado central a los municipios se quiso que ellas fueran de destinación específica (Gutiérrez, 2010, p. 17).

Posterior al informe de la misión y teniendo en cuenta las recomendaciones, se expide la Ley 14 de 1983, “Por la cual se fortalecen los fiscos de las Entidades Territoriales y se dictan otras disposiciones” Esta Ley acentuó la autonomía tributaria de las entidades territoriales, modernizando y ampliando sus bases gravables, especialmente la del predial (DNP, 2002). De esta manera, la Ley 14 del 1983 tenía como objeto elevar el nivel de recaudos territoriales a través de la simplificación y racionalización del sistema impositivo de los departamentos y municipios. Esta reforma se adoptó justamente en un momento en el que se evidenciaba un grave deterioro en las finanzas del gobierno nacional central a consecuencia de la significativa expansión del gasto corriente (Iregui et al., 2001). Es decir, se buscó fortalecer los recursos municipales provenientes de los impuestos de industria y comercio, predial y de rodamiento. Por consiguiente, es en este momento donde se comienzan las reformas descentralizadoras de forma continua dando paso a la descentralización territorial en Colombia de corte municipalista (Valencia-Tello & Karam de Chueiri, 2014).

Años más tarde se expide la Ley 12 de 1986 la cual hizo creciente el porcentaje del impuesto al valor agregado (IVA) que se traspasaba a los municipios; posterior en el decreto 077, se definieron una serie de responsabilidades municipales, las cuales se referían principalmente a la provisión de servicios sociales básicos dirigidos hacia la reducción de la participación del gobierno central en algunas tareas y servicios locales, en cuya prestación los municipios presentan ventajas comparativas por su relación directa con la comunidad. Asumiendo el principio de subsidiaridad. Igualmente se frenó el acceso al Presupuesto Nacional de entidades territoriales con capacidad para generar rentas propias (DNP, 2002).

Como consecuencia, los municipios incrementaron su participación en el gasto, pasando de obtener el 25% en 1986 al 45.3% en 1992. Asimismo, se les transfirieron nuevas competencias en aspectos como acueductos, alcantarillados, construcción, mantenimiento y dotación de planteles educativos, puestos de salud, instalaciones deportivas y parques, extensión de redes de electrificación en zonas rurales y urbanas, construcción de infraestructura urbanística, de servicios públicos y de equipamientos sociales, construcción y pavimentación de calles, carreteras, caminos vecinales y puertos, mataderos, centrales de transporte, plazas de mercado y ferias, entre otras (Rodríguez Sosa, 2011). De esta manera, dichas reformas aumentaron la participación de las entidades territoriales en los ingresos nacionales, aunque no su poder de gasto, el cual se mantuvo en el nivel central. Es decir, fueron administradores del gasto y seguía existiendo la deuda en cuanto a una reforma real que posibilitara y fortaleciera la capacidad extractiva de los entes territoriales.

**Tabla 2: Porcentaje de Transferencias por Nivel territorial**

	<b>1973-1979</b>	<b>1980-1986</b>
<b>Nación</b>	47,4	50,4
<b>Departamentos</b>	40,7	36,2
<b>Municipios</b>	11,9	13,4

*Fuente: (Restrepo, 2014)*

A pesar de que se iban presentando gradualmente cambios en el diseño institucional del régimen territorial colombiano, que fue consolidando el andamiaje de la descentralización, es hasta la elección popular de alcaldes que se da un cambio trascendental en el reparto del poder de gobierno. Falleti (2010) afirma que en los años ochenta se presentó una crisis de legitimidad política lo cual condujo a la formación de una coalición de descentralización mixta en la que participaron actores nacionales y subnacionales; sin embargo, prevalecieron los intereses subnacionales. Debido a esto, la primera medida de descentralización promulgada en Colombia fue una reforma de descentralización política. Este cambio tuvo un efecto de trinquete de la política, a saber: aumentó el poder de los alcaldes que, a través de la coordinación en una nueva

asociación de alcaldes, pudieron posteriormente impulsar la descentralización fiscal. También tuvo un efecto incremental tal que los actores políticos en el nivel departamental pudieron exigir con éxito la descentralización política. Ambos tipos de descentralización (política y fiscal) aumentaron significativamente la autonomía de los funcionarios subnacionales con respecto al ejecutivo nacional (Falleti, 2010).

El Acto Legislativo N° 1, de 1986, que algunos autores consideran como el estatuto de la descentralización en Colombia, propone una reforma constitucional de significativa importancia para la descentralización política en Colombia, se ordena la elección de alcaldes en todos los municipios a partir de 1988. Asimismo, la consulta popular fue reglamentada por la Ley 42, de 1989. Esta reforma introdujo mecanismos de participación ciudadana y comunitaria en la gestión política, en las juntas administradoras locales, en la representación de los usuarios en las juntas directivas de los establecimientos que prestan servicios públicos domiciliarios y en la contratación comunitaria para la construcción de obras y la prestación de servicios (Ojeda, 2003). “la descentralización política fue una respuesta al fracaso de una estrategia de desarrollo controlada y planificada centralmente que había llevado a aumentar las desigualdades regionales y la violencia política” (Falleti, 2010, p. 133).

Posterior a esta reforma, se crea la Federación Colombiana de Municipios (FCM), en la que participaron la primera generación de alcaldes electos por voto popular en 1988, teniendo como objetivo la representación de los intereses colectivos de los municipios, así como liderar y apoyar el desarrollo de la gestión municipal y promover la profundización de la descentralización y la autonomía local. Producto del procesos asociativo, en el proyecto constituyente de 1991, la FCM fue actor clave y activo en el cabildeo para la extensión de la tenencia de los alcaldes de dos a tres años, para el reconocimiento de la autonomía municipal en la Constitución y para la transferencia de más recursos fiscales a los municipios (Falleti, 2010). En definitiva, las reformas realizadas a finales de los 80 transfirieron al nivel local varias funciones administrativas previamente controladas por el gobierno central; sin embargo, la escasez de recursos, la falta de habilidades y capacidades técnicas y administrativas de la mayoría de los municipios y el bajo nivel de participación social hicieron que la descentralización fuera difícil de implementar (Tickner, 2010).

## 2.2.4 La Constitución Política de 1991

Un acontecimiento que marcaría una coyuntura crítica en el proceso de cambio institucional del régimen territorial y político en Colombia, es la Constitución Política de 1991, a través de la cual se deroga la Constitución de 1886; la importancia radica en que se dio una coalición de fuerzas políticas y sociales a través de una Asamblea Nacional Constituyente poniendo fin a la Constitución “regeneradora” que había regido al país durante un poco más de un siglo y que había acentuado el centralismo.

Son varias las razones que en los estudios del derecho constitucional y de la ciencia política, han tratado de explicar los detonantes de este proceso, desde cambios en la economía internacional, hasta factores internos derivados del agotamiento del régimen impuesto por la Constitución de 1886, así como la crisis de legitimidad del Estado anudado a la violencia que venía azotando al país durante varias décadas; de esta manera, bajo un contexto desfavorable y a pocos días de la realización de las elecciones, un grupo de estudiantes promovieron la idea de incluir una “séptima papeleta” en las elecciones del 11 de marzo de 1990. En dichas elecciones se elegirían: Alcaldes, Concejales, Diputados, Representantes a la Cámara, Senadores y el candidato liberal por consulta popular. Por ello, el nombre del movimiento en pro del apoyo electoral para convocar a una Asamblea Constituyente que reformara la Constitución; esta iniciativa, logró dos millones doscientos mil electores que votaron por la Constituyente. Por consiguiente, los promotores convirtieron el hecho en un hito político: el punto de partida inmediato del proceso que culminó en la elaboración de la nueva Constitución Política (Dávila, 2002).

El proceso de convocar, redactar y aprobar la nueva Constitución, estuvo fuertemente influenciado por el contexto histórico del país anclado a un pasado violento. Los partidos políticos tradicionales no habían estado comprometidos con el proceso, y nuevas fuerzas desempeñaron un rol importante en la redacción del nuevo documento. De esta manera, el mejor proceso se entiende como una serie de negociaciones entre diferentes actores con diferentes capacidades políticas y de negociación (Rodríguez-Acosta, 2016).

Es así, como la Constitución Política de 1991 aceleró y mejoró el proceso de descentralización identificando la descentralización, la autonomía departamental y la participación ciudadana como tres principios fundamentales de la organización administrativa

del país. La elección popular de gobernadores y alcaldes municipales, nombrados previamente por el presidente de la república y los gobernadores departamentales, respectivamente, les dio a los ciudadanos colombianos bajo la Constitución de 1991 un medio directo de intervención en el control y ejecución de los asuntos públicos locales. Los departamentos y los municipios por primera vez tenían el derecho de ejercer el autogobierno, administrar sus propios impuestos (aunque limitados) y, recibir y gastar los ingresos del Estado (Tickner, 2010).

El tema de la organización territorial fue debatido ampliamente en el proceso constituyente e incluso tuvo su propia Comisión especial. Los dos principios de descentralización administrativa y autonomía política establecidos en la nueva Constitución buscaban reformar los acuerdos constitucionales previos que permitían prácticas antidemocráticas a nivel regional, como el nombramiento directo de Gobernadores por el Presidente. El fundamento de esta descentralización era que los responsables de la toma de decisiones podían controlarse más eficazmente si estaban más cerca de sus electores (Rampf & Chavarro, 2014).

Es en este sentido como la nueva Constitución modificó sustancialmente la estructura del Estado colombiano al definirlo en el Artículo 1 como “un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general” (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 1). De acuerdo con el Artículo N° 286 de la Constitución: “Son entidades territoriales los departamentos<sup>10</sup>, los distritos, los municipios y los territorios indígenas”. Adicionalmente, señala la Carta Política que: “La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley” (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 286).

---

<sup>10</sup> La Carta Política previó en su artículo 309 la transformación, automática, de las antiguas Intendencias y Comisaría (figuras de organización territorial establecidas en la Constitución Política de 1886 y en los Actos Legislativos que la reformaron) en departamentos (el caso de las comisaría del Amazonas, Guaviare, Guainía, Vaupés y Vichada; y de las intendencias de Arauca, Casanare, Putumayo, y el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina –para este último la Constitución, artículo 310, precisó que el Archipiélago se regiría, además de las normas previstas en la Constitución y las leyes para los otros departamentos, por las normas especiales que en materia administrativa, de inmigración, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico estableciera el legislador) (DNP, 2011).

Asimismo, la Constitución dedica dos títulos al tema de la descentralización. En el Título XI, sobre la organización territorial, el cual señala que las entidades territoriales (departamentos, municipios, distritos y territorios indígenas) poseen autonomía para gobernarse con autoridades propias, ejercer las competencias que les corresponden, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y participar en las rentas nacionales (Velásquez, 2003).

Es de reconocer que el proceso de la constituyente en cuanto a la organización territorial del Estado fue a través de la negociación de diferentes actores políticos, en donde salieron triunfantes los municipalistas. El comité de organización territorial, estuvo precedido por doce miembros, de distintas corrientes políticas, en donde se discutieron tres propuestas al respecto. La primera propuesta se refería a la "federalización" presentada por el entonces presidente César Gaviria, el cual propuso la atribución de poderes legislativos a las Asambleas Departamentales y la elección popular de gobernadores. La segunda propuesta fue presentada por el M-19, abogando por el principio de autonomía territorial, pero dando a las Asambleas Departamentales funciones administrativas solamente, aunque con la autoridad adicional de derrocar a los gobernadores y los alcaldes, de ser necesario. La última y más controvertida propuesta fue la de la Federación Colombiana de Municipios, la cual propuso que los gobernadores continuaran siendo agentes del presidente, y que las Asambleas Departamentales estén formadas por miembros de los consejos locales, senadores departamentales y diputados, y por miembros del gobierno nacional; dicha propuesta ilustra el conflicto de poder y la competencia sobre la autoridad y los recursos que a menudo se produce entre los representantes del nivel intermedio de gobierno por un lado y los representantes del nivel local de gobierno por el otro (Falleti, 2010).

La Asamblea Constituyente se dividió con respecto a la elección popular de gobernadores. Sin embargo, debido en parte al impulso descentralizador que la elección popular de los alcaldes había generado, y en parte al intento del presidente de fortalecer el nivel departamental como un medio para hacerle frente a la crisis política, la reforma para la elección popular de los gobernadores fue aprobada. De esta manera, el movimiento para elegir a los gobernadores de manera popular fue el resultado de las demandas de una coalición mixta formada por el ejecutivo nacional y los miembros de la Asamblea Constituyente que

representaban el nivel departamental y que querían extender el proceso de descentralización política iniciado en 1986 (Falletti, 2010).

Desde el principio la Constituyente de 1991 consolidó la idea de que el municipio es el espacio territorial desde el cual se construyen y se fortalecen la democracia y la legitimidad del Estado. Por ello, las facciones socialdemócratas presentes en la Constituyente buscaban profundizar el espíritu descentralizador que se venía consolidando en la primera etapa municipalista previa. En esta nueva etapa era predecible que la descentralización debía continuar extendiéndose a través de un ambicioso proyecto de Ordenamiento Territorial del Estado-Nación y de la participación ciudadana, en tanto veedores de la extensión de competencias subnacionales (Duarte, 2012).

Un área en la que la nueva Constitución tuvo un gran impacto fue en la descentralización fiscal. Los artículos 356 y 357 comprometen al gobierno central a una estructura rígida de descentralización fiscal, pero el documento no tiene disposiciones que obliguen a los gobiernos subnacionales a ser fiscalmente responsables, lo cual se daría en años posteriores. Por consiguiente, los gobiernos subnacionales pueden tener presupuestos desequilibrados y tener déficits fiscales. Las críticas al modelo de descentralización fiscal establecido por la Constitución de 1991 incluyen: la estructura rígida ha afectado negativamente las finanzas del gobierno central; las responsabilidades de cada nivel de gobierno en materia de salud y educación no estaban claramente establecidas; y, los gobiernos municipales han sido fiscalmente irresponsables y no han utilizado los fondos de manera eficiente o efectiva (Rodríguez-Acosta, 2016).

Sobre la importancia de la provisión de niveles mínimos de ciertos bienes públicos, la Constitución buscó asegurar la prestación de un nivel mínimo de los servicios de salud y educación en toda la Nación, a través de transferencias condicionadas del gobierno del nivel central hacia los gobiernos subnacionales. Para tal fin, se mantuvo el antiguo Situado Fiscal y se creó la participación municipal. En cuanto al Situado Fiscal, el artículo 356 de la Constitución estableció que el Gobierno Nacional debe girar un porcentaje de los ingresos corrientes de la

Nación a los departamentos y a los distritos, el cual se destinará a atender los servicios de salud y educación<sup>11</sup>(Franco & Cristancho, 2012).

Los municipios participarán en los ingresos corrientes de la Nación. La ley, a iniciativa del gobierno, determinará el porcentaje mínimo de esa participación y definirá las áreas prioritarias de inversión social que se financiarán con dichos recursos. (...) la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios. Los Distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos para efectos de la distribución del Sistema General de Participaciones que establezca la ley (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 357)

En esta línea de argumentación que se viene presentando, es de reconocer que la Constitución siguió la tendencia a fortalecer el municipio, la cual se mantuvo a través del Artículo 311: “Al municipio como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la constitución y las leyes” (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 311). Sin embargo, para Morelli y Santofimio (1992) el verdadero contenido del Artículo 311 está sujeto al ámbito de acción que le reconozca el legislador nacional; por ello, el nuevo esquema municipal es hijo del legislador, como se deriva de la lectura de la gran mayoría de sus atribuciones constitucionales.

La Constitución Política sentó las bases para el ordenamiento territorial del Estado y los principios de la descentralización política, fiscal y administrativa; sin embargo, el proceso de reglamentación de dicha descentralización ha sido gradual a través de una cascada legislativa que dificultaba el ordenamiento y la comprensión de las competencias de los diferentes entes territoriales, llevado en muchos casos a sobreposición de competencias, lo que hacía más ineficiente la acción del Estado. De esta manera, el Estado colombiano cambia su diseño

---

<sup>11</sup> En los años siguientes, la Ley 60 de 1993, en desarrollo del anterior precepto constitucional, estableció que el situado fiscal sería del 23% en 1994, 23,5% en 1995 y 24,5 % de 1996 en adelante de los ingresos corrientes de la Nación. Según la Ley, de dichos porcentajes debían destinarse el 60% para educación, el 20% para salud y el 20% restante para cumplir las metas de cobertura en la prestación de estos servicios.

constitucional hacia un sistema más abierto y más garantista, aun así, el centralismo enquistado en el sistema político colombiano ha seguido estando presente:

La constante centralista y el modelo de Estado unitario estuvieron presentes y triunfantes, tanto en el preludio como en el interior de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Los actores, comisiones, debates políticos y académicos formularon un modelo relativamente anclado en las lógicas territoriales constitucionales de 1886 pero aderezado con nuevos principio (Estupiñán, 2012b, p. 21).

En cuanto a las competencias, la Ley 60 de 1993 reafirmó el carácter municipalista de la provisión de los bienes y servicios meritorios. También formalizó el limbo departamental, asignándole la ya conocida, por ambigua, función de intermediario entre la Nación y los municipios (Rodríguez Sosa, 2011). De esta manera, las competencias de los municipios quedan así:

Corresponde a los municipios, a través de las dependencias de su organización central o de las entidades descentralizadas municipales competentes, en su carácter de entidades ejecutoras principales de las acciones en materia social, dirigir, prestar o participar en la prestación de los servicios directamente, conforme a la ley, a las normas técnicas de carácter nacional y a los respectivos acuerdos municipales. Se listan a continuación salud, educación, agua potable y saneamiento básico, vivienda, desarrollo rural campesino y agropecuario, mantenimiento integral de instituciones de prestación de servicios a cargo de los municipios y, finalmente, otorgamiento de subsidios a la demanda (Ley 60 de 1993).

En cuanto a las competencias de los departamentos se definen a través del Artículo N° 3 de dicha Ley:

Corresponde a los departamentos, a través de las dependencias de su organización central o de las entidades descentralizadas departamentales competentes, conforme a la Constitución Política, la ley, a las normas técnicas nacionales y a las respectivas ordenanzas. Administrar los recursos cedidos por la nación; planificar los aspectos relacionados con sus competencias para los sectores de educación y *salud* y ejercer funciones de coordinación, subsidiaridad y concurrencia relacionadas con las competencias municipales conforme a la Constitución, a la ley, y a los reglamentos que sobre tales aspectos expidan los ministerios. 2. Registrar las instituciones que prestan servicio de salud y definir su naturaleza jurídica. 3. Actuar como instancia de intermediación entre la nación y los municipios. 4. Asesorar y prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a los municipios y a las instituciones de prestación de los servicios para el ejercicio de las funciones asignadas en la presente ley.” (Ley 60 de 1993).

Es notoria la asignación municipalista de las competencias del régimen territorial colombiano dada a partir de la Constitución y de la Ley 60 de 1993, el departamento queda bajo una ambigüedad normativa, que restringe su agencia, en otros casos la potencializa, pero que dificulta la gestión territorial, llevando en cierta medida a minifundismo municipal y a una fragmentación territorial en cuanto a administración pública y ordenamiento del territorio; no obstante, es claro que muchos municipios no contaban con capacidades institucionales para asumir los retos de la descentralización y que en muchos casos los departamentos desempeñaron un rol más que coordinador o intermediador.

En cuanto a la descentralización fiscal, específicamente a las transferencias Pening (2003) afirma que el crecimiento de las transferencias como porcentaje del PIB entre los años 1993 y 2000 fue superior al crecimiento de los ingresos tributarios locales; por ello, la participación de las transferencias en el total ha aumentado del 64% al 68%. Sin embargo, se agrega que, si bien las transferencias ganaron participación en los ingresos de los gobiernos subnacionales, esto no se da es debido a una reducción en los ingresos tributarios. Esto se explica debido a que la Ley 60 de 1993 que autorizó un aumento en la participación de los municipios en los Ingresos Corrientes de la Nación del 15% en 1994 al 22% en 2001 y de un aumento en las transferencias a los departamentos de los Ingresos corrientes de la Nación, del 22% en 1993 al 24.5% en 1996.

#### 2.2.5 Tercera generación de reformas al régimen territorial

Un tercer momento de significativa importancia para entender el proceso de cambio institucional del régimen territorial colombiano, se enmarca en la entrada del siglo XXI, hay dos momentos históricos que modifican estructuralmente la distribución de recursos y competencias hacia los entes territoriales, primero la Ley 715 de 2001 por medio de la cual se establece el régimen transferencias, a través del Sistema General de Participaciones; y en segundo lugar se rescata la formulación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) Ley 1454 de 2011, la cual trata de saldar una deuda histórica que tenía el Estado colombiano para regular el ordenamiento del territorio, desde la promulgación de la Constitución de 1991 estaba este

pendiente, ya que se había incrustado en varias ocasiones a la agenda legislativa, sin poder salir adelante. También es importante resaltar la Ley 1530 de 2012, por la cual se modifica el Sistema nacional de regalías, produciendo una redistribución de los ingresos provenientes de dicho renglón.

En cuanto a las finanzas públicas territoriales colombianas en la primera década del siglo XXI se dio un proceso de ajuste en la descentralización fiscal, debido a que se intentaron resolver, principalmente, los problemas producto del déficit presupuestario en la hacienda pública del país. Llevando a mayores límites a la autonomía fiscal de los entes territoriales (Franco & Cristancho, 2012). Dentro de las medidas para paliar los problemas fiscales se encuentra el Acto Legislativo 01 de 2001, mediante el cual se reformaron los Artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se creó el Sistema General de Participaciones (SGP), reglamentado por la Ley 715 del mismo año.

Sin embargo, se afirma que la Ley 715 del 2001 consolidó fue un deseo del ejecutivo nacional de ponerle frenos y contrapesos al ritmo de la descentralización de recursos. Por consiguiente, dicha reforma estableció específicamente un periodo transitorio para estabilizar el flujo de los recursos desde la Nación hacia los gobiernos territoriales durante los años 2002 y 2008. De esta manera, entre el 2002 y 2005, las transferencias intergubernamentales no crecerían con base en los Ingresos Corrientes de la Nación sino como un porcentaje del índice de inflación anual, al cual se le sumaría un porcentaje adicional del 2%. Por ello, las Transferencias no se vinculaban más a los Ingresos Corrientes de la Nación, sino que, en cambio, crecerían con relación a la inflación anual. Durante los años 2006 y 2008, la fórmula de cálculo sería el porcentaje de inflación más un adicional de 2.5% (Duarte, 2012).

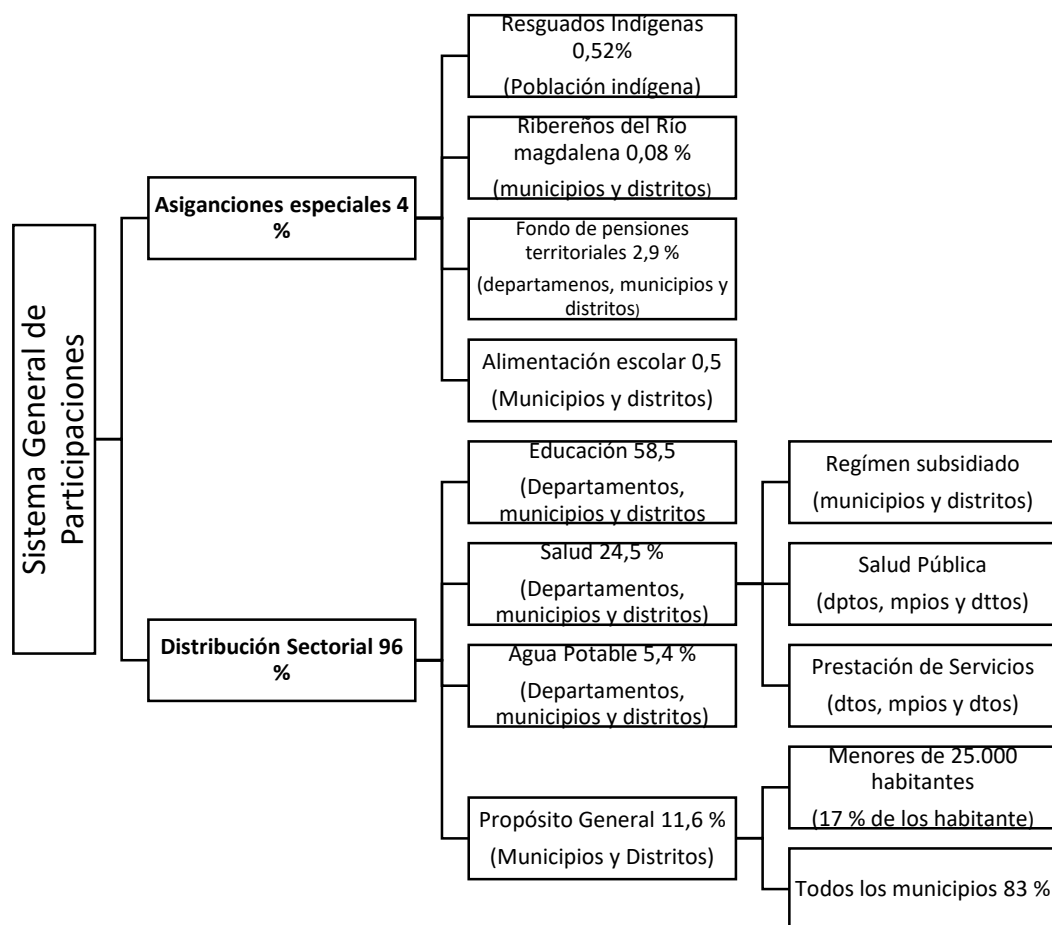
En resumen, el Sistema General de Participaciones es un sistema creado por la Constitución (Artículos 356 y 357)<sup>12</sup> constituido por los recursos que la Nación transfiere a los entes subnacionales, para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigna en las leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007; estas son principalmente la educación, salud, agua potable y saneamiento básico y 17 sectores establecidos en el artículo 76 de la Ley 715 de 2001 correspondiente a las competencias municipales (Manrique, 2010).

---

<sup>12</sup> Modificados por los Actos Legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007

Sumado a lo anterior, dentro de la Ley se estableció que en los años en que la economía nacional creciera por encima del 4%, el SGP iba a tener un crecimiento adicional en los puntos porcentuales que superara a dicha tasa de crecimiento. Sin embargo, dado el caso en que el crecimiento estuviera por debajo de la meta establecida, el Gobierno Nacional deberá cubrir el faltante para mantener la tasa de crecimiento. En los casos de crecimiento anual por encima del 4%, el gobierno nacional podrá descontar los recursos que aportó para mantener la meta de crecimiento del SGP (Bonet, Pérez, & Ayala, 2014).

**Gráfica 3: Distribución del Sistema General de Participaciones**



*Fuente: Elaboración propia con base (DNP, 2009)*

En el año 2011 se aprueba la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), luego de varios intentos legislativos. La LOOT desarrolla los preceptos constitucionales del Artículo 286 de la Constitución de 1991, a través de la expedición de una ley orgánica se autorizó darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y a las provincias; es decir, se dio vía libre a la creación de entidades territoriales que profundizasen la descentralización. A pesar de ello, en la actualidad se cuenta con ocho figuras introducidas por la LOOT, algunas en desarrollo de la Constitución y otras producto de la innovación del legislador, estas son las regiones administrativas y de planificación (RAP); la región administrativa y de planificación especial (RAPE); las regiones de planificación y gestión; las asociaciones de departamentos; las provincias administrativas y de planificación; las asociaciones de las áreas metropolitanas; las asociaciones de municipios y distritos; las asociaciones de distritos especiales (Sánchez, 2016).

Esta Ley buscaba promover la planeación y la competitividad en las regiones. A través de los siguientes puntos clave, a saber:

Crea regiones de planeación y regiones administrativas y de planificación.

- Permite la asociación de varias regiones para el desarrollo de proyectos conjuntos.
- Establece las bases sobre las cuales las regiones se constituirán en entidades territoriales consolidando así su rol, pero cabe destacar que no contempla la creación de entidades político-administrativas propiamente tales, ni crea circunscripciones electorales.
- Crea el Fondo Desarrollo Regional y fondo de compensaciones, para el financiamiento de proyectos de inversión.
- Crea la Comisión de Ordenamiento, organismo de carácter técnico cuya función es asesorar y vigilar la ejecución de los proyectos y definir los criterios de aplicación de recursos de los fondos de desarrollo y compensación regional. (DNP, 2011): citado en (Serrano & Acosta, 2011).

Lo que pretende hacer la LOOT, es convertir al Ordenamiento Territorial como una herramienta para la construcción colectiva del territorio, bajo unos principios de identidad, integración y desarrollo. Luego de su promulgación, dicha Ley es la encargada de regir el ordenamiento del territorio actual del país. De esta manera, desde la Ley el ordenamiento territorial se concibe como un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político-administrativa del

estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial. Asimismo, se tiene como finalidad promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial (Ley 1454, 2011). Es decir, lo que se enuncia en dicha Ley es que, en los gobiernos departamentales, municipales, distritales, entre otras entidades territoriales, tendrán autonomía en la administración del territorio, debido a que son estos entes los más cercanos a la comunidad, que genera un contexto guiado por el empirismo obtenido, y una administración del territorio formulada a partir de las características y capacidades del mismo (Trujillo & Escobar, 2015).

### **2.3. El Departamento en el Ordenamiento Político Colombiano**

Los Departamentos son divisiones político administrativas que comprende por lo general varios municipios y se planifica desde una perspectiva regional; son a su vez el nivel intermedio de gobierno en régimen territorial colombiano; estas entidades territoriales han estado al vaivén de las reformas de descentralización; pero conservando una construcción regional del territorio, desde lo administrativo, pero también desde las matrices socioculturales regionales, que han ido pensándose desde proyectos regionales a través de las estructuras del poder local.

Los departamentos en Colombia, como división político administrativa del Estado, son un legado histórico del siglo XIX. Se establecieron por primera vez en el año de 1831, y por mandato normativo se dividió el territorio nacional en cinco departamentos, a saber: Cundinamarca, Boyacá, Magdalena, Cauca, e Itzmo. Sin embargo, nunca se establecieron las razones de fondo que determinaron dicha división territorial, el argumento que se presentaba era el de los federalistas de querer tener mayor dominio sobre su territorio local. Por consiguiente, a partir de la Constitución de 1853 se denominaron provincias y posteriormente la Constitución de 1857 conformó los Estados Federales de Panamá, Antioquia, Santander, Cauca, Tolima, Cundinamarca, Boyacá, Bolívar y Magdalena. Luego, con la Constitución de 1886, se consolida la conformación del Estado en forma de República unitaria (Porrás, 2005).

Desde la Constitución de 1886 se reconoce a los departamentos como divisiones territoriales del país, y obtuvieron la tutela sobre los municipios y se suprimieron las provincias. Con la eliminación de las provincias, los departamentos pasaron a ser el núcleo de la descentralización administrativa durante un siglo (Swelt Cock, 2008). De esta manera, el papel del departamento, junto con el del gobernador, durante el siglo XX ratifica el espíritu centralista invocado por la Constitución de 1886, bajo los preceptos de “centralización política y descentralización administrativa” esto se tradujo evidentemente en el campo territorial en simple desconcentración administrativa. Por ende, la figura del gobernador quedó subordinado al ejecutivo nacional, aspecto que lo convirtió en un factor de protección del centralismo político y administrativo, para lo cual dispuso de algunos poderes de dirección y de tutela sobre las entidades departamentales.

El comprender el alcance territorial de los departamentos como escalas regionales para la planeación y ordenamiento del territorio por parte del Estado a nivel subnacional, es fundamental la comprensión de dinámicas territoriales de largo aliento que construyeron y le dan sentido a lo que hoy se hace llamar departamento; inicialmente se aclara que los departamentos toman forma constitucional después de ires y venires, de luchas de intereses políticos y, de las élites centrales y regionales que durante el periodo decimonónico discutieron sobre la organización del Estado colombiano, que iban desde el centralismo puro hasta el federalismo (Rodríguez, 2014). Para la Constitución de 1886 se da forma a los departamentos, una figura territorial vaga y sin muchas competencias debido al triunfo del centralismo dejando atrás formas de organización territorial como las regiones y provincias, las cuales se habían construido a través de factores propios de la territorialidad y las formas de apropiación del espacio (Fals Borda, 1991).

En esta lógica, la lectura departamental hay que hacerla en el marco de la construcción regional del país, ya que las condiciones instituyentes de la política nacional tienen que ver con una posibilidad de pensarse proyectos regionales. Para Falletti (2010) tanto la geografía como la política han contribuido a hacer de Colombia uno de los países menos integrados de América Latina. Geográficamente está compuesto por tres cordilleras paralelas que recorren el territorio de suroeste a norte y dividen al país en tres regiones distintivas: este, oeste y costa del Caribe. Esta topografía hace que el transporte terrestre y las comunicaciones sean extremadamente difíciles y ha llevado a un patrón distintivo de desarrollo urbano en el campo, donde cada ciudad

(como Medellín, Cali y Barranquilla) es prácticamente un enclave autónomo. María Teresa Uribe (2001) enfatiza en que, las regiones son fundamentales para comprender el proceso de configuración territorial en Colombia, ya que, en un país fracturado, escindido y atravesado por múltiples exclusiones y conflictos, donde la nación es aún un proyecto por construir y el Estado un ente tradicionalmente débil, carente de poder y aquejado por deslegitimidades históricas de gran envergadura.

Pese a la historia oficial de cien años de centralismo institucionalizado y de vigencia de un régimen político fuertemente presidencialista las regiones colombianas son algo más que espacios jurídico administrativos o referentes territoriales para la planeación del desarrollo; lo han sido siempre y lo son ahora, realidades históricamente formadas, socialmente construidas, colectivamente vividas por sus pobladores y a veces también pensadas por sus dirigentes, por sus intelectuales que le imprimen un sentido político, una dirección y un horizonte de posibilidad a esa existencia histórica compartida mediante la formulación y puesta en ejecución de proyectos políticos y ético-culturales que terminan definiendo los perfiles de un *ethos* regional perfectamente diferenciable. El antioqueño, el costeño, el santandereano, el caucano, el boyacense, son imágenes más evidentes y más concretas que la del colombiano, noción abstracta y generalizante, difícil de aprehender porque sigue siendo la sumatoria de todas las demás sin llegar todavía a la síntesis, dada la carencia de un verdadero proyecto de nación (Uribe, 2001, p. 93).

Asimismo, López y Correa (2012, p. 189) afirman que Colombia se ha visto atravesada por dos tendencias en el proceso de formación del Estado-Nación: por un lado, una gran cantidad de tensiones en procura de establecer un centro de poder estable y soberano que abarque todo el territorio; por otro, el hecho de que los poderes regionales, se han configurado a través de redes de lealtades, dominación y soberanía casi autónomas, que han permitido que grupos de élites políticas y económicas concentren poder al interior de estas y dominen la jerarquía social.

En cuanto a la región en el proceso de descentralización, Fernando Carrión, planteaba que posiblemente en las reformas descentralistas, las regiones, como nivel intermedio de gobierno, desempeñarían un papel clave, debido a que se constituyen como espacio de mediación sin dispersión tan grande como el municipal, donde se puede encontrar cooperación, complementariedad y concurrencia, ya que posee las condiciones para convertirse en el eslabón entre lo nacional y lo local. Pero, para que ello ocurra, los actores (políticos, económicos y sociales) deben moverse entre las demandas coyunturales y las necesidades de un proyecto consensuado (Carrión, 2003).

Para los años 80 con las reformas de los Estados en América latina, Colombia comienza un proceso paulatino de descentralización, estos procesos de transformación y regionalización de los Estados unitarios se dan de la mano del resurgimiento de las regiones, o de los niveles subnacionales, en la era de los procesos de integración y de reacomodamiento de los Estados nacionales (Estupiñán, 2014). Esto lleva a una redefinición de las competencias que se materializan en la Constitución política de 1991, sin embargo la indefinición de competencias de los departamentos siguió presente.<sup>13</sup>

Para los años 80, en el marco de las reformas descentralizadoras del Estado colombiano, se comienza un periodo de reajuste del régimen territorial y a redefinir las funciones y competencias de los entes territoriales de acuerdo a las dinámicas sociopolíticas del momento; en esta reestructuración el centro de atención se lo llevaron los municipios; explicado en parte por la movilización de recursos de diferentes actores que abogaban para que la escala del desarrollo fuera más cercana a las necesidades y demandas de los ciudadanos; es en este contexto que el departamento fueron perdiendo protagonismo en la administración pública territorial, pero seguían teniendo un rol importante en las dinámicas políticas territoriales.

Sin embargo, hay que resaltar que los departamentos con mayor historia institucional son en su gran mayoría los antiguos Estados de la Unión establecidos en la Constitución de 1863 y que se convirtieron en departamentos por las disposiciones constitucionales de 1886, (Antioquia Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Santander y Tolima). El resto de los departamentos han sido resultado del proceso histórico donde se reordenó del territorio y se replantearon las fronteras de estas entidades; por ello, quizá las entidades regionales son más marcadas en estos departamentos (Porrás, 2005).

Dentro del régimen territorial colombiano, al igual que en muchos países latinoamericanos, el departamento es el nivel de gobierno con más indefinición en las tareas que le son encomendadas, ya que hay asuntos de gobierno en los que redunda la superposición de competencias con el nivel central y local. Las principales funciones y responsabilidades<sup>14</sup> están en el marco de la visión estratégica territorial, la coordinación y la realización de proyectos de inversión pública, lo que constituye un amplio campo para la gestión departamental, en la

---

<sup>13</sup> Ver en Anexos algunas de las leyes y Reformas.

<sup>14</sup> Ley 03 de 1986. Regula la estructura y el funcionamiento de los departamentos. Su decreto reglamentario (1222, de 1986) es conocido como código de régimen departamental.

medida que se asuma el sentido estratégico de pensar el territorio y se pongan en marcha los instrumentos técnicos y políticos de la visión territorial. Estas funciones a partir de la constitución de 1991 (Art. 298), son de tipo administrativo, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal y de intermediación entre la nación y los municipios. (Serrano & Acosta, 2011)

Se estipula que son los encargados de planificar y promover el desarrollo económico y social; coordinar y prestar servicios públicos; actuando en el ámbito de la salud, educación, vivienda, transportes y medio ambiente, entre otros. A pesar de sus atribuciones, los departamentos siguen siendo un nivel de gobierno con pocas competencias, las principales son planificación y obras públicas. Algunos departamentos asumen competencias en educación y salud cuando los municipios no son certificados para ello. Pero, aun así, no se conoce muy bien su papel en estas áreas y, por lo tanto, no son considerados promotores del desarrollo territorial. Adicionalmente, los departamentos son considerados un nivel de gobierno débil en temas de asistencia técnica y articulación entre el nivel nacional y el nivel local (Serrano & Acosta, 2011, p. 8).

De esta manera, se puede definir que los departamentos como nivel intermedio de gobierno están pensados a partir de la articulación de las realidades sociales y económicas que presentan los territorios regionales a partir de la estructuración de esquemas y matrices de desarrollo que jalonan e impulsan los esfuerzos económicos de los municipios como escala local, en búsqueda de la regionalización, sin el desconocimiento de las realidades locales (Rodríguez Casallas, 2016). Sin embargo, el esquema territorial impuesto en Colombia ha dificultado que los departamentos sean agentes del desarrollo regional y que los municipios puedan también articularse a las lógicas de pensarse e intervenir el territorio desde una perspectiva regional, ya que existe una imposibilidad de los municipios para intervenir fuera de su jurisdicción; deben recurrir a unas figuras normativas a través de la asociatividad municipal, lo cual ha demostrado cierta ineficiencia debido a la rigidez del diseño institucional.

En cuanto a la descentralización fiscal es de anotar que los departamentos no han modificado su situación fiscal básica, ya que todavía tenían pocas funciones y pocas fuentes de ingresos independientes. La principal responsabilidad constitucional de los departamentos es planificar y promover el desarrollo regional. Los departamentos también son responsables del control y la supervisión de los municipios, aunque este papel ha disminuido desde la transferencia directa del SGP de 2001 a los municipios. La principal función real de los

departamentos es administrar programas nacionales, especialmente en educación y salud. Desde 1994 las transferencias para educación y salud, que anteriormente se destinaron a dos agencias administrativas regionales descentralizadas nacionales - el Fondo Educativo Regional (FER) y el Servicio de Salud (SSS) - han sido registradas como ingresos departamentales, y el gasto en educación y salud pagado por estas transferencias se registra como gasto departamental. En su mayor parte, sin embargo, los departamentos tienen poca autonomía con respecto a estos gastos y actúan como agentes centrales muy restringidos, aunque, existen considerables variaciones regionales en el grado de control central (Acosta & Bird, 2003)

Según Acosta y Bird (2003) la "crisis de descentralización" que algunos perciben a nivel departamental es, pues, un mito contable, ya que deplorar la parte decreciente de los gastos "departamentales" que se financian con los ingresos propios o la creciente dependencia departamental de las transferencias para financiar los gastos tiene poco sentido cuando los gastos financiados están, en gran medida, impulsados por las transferencias en lugar de viceversa. Aunque, es notorio que en la medida en que los ingresos propios departamentales no se hayan mantenido al nivel de los gastos "propios" departamentales, puede haber un problema de sostenibilidad en este nivel de gobierno.

Adicional a lo anterior estos autores sostienen que Colombia es un país con regiones muy diferentes, y un aspecto en el que difieren es el grado de autonomía con que ejercen sus funciones en la práctica, independientemente de la aparente uniformidad legal. Un ejemplo de esto es el camino recorrido por el departamento de Antioquia, especialmente en el papel activo que ha desempeñado en áreas como la educación. En cada departamento hay una estructura organizativa parecida a la nacional. Sin embargo, en Antioquia, el Secretario de Educación designado por el gobernador era el jefe efectivo del establecimiento educativo supuestamente controlado centralmente mucho antes de que la educación se delegara formalmente en los departamentos a principios de los años noventa. Asimismo, se presentan otros casos como el Valle del Cauca en salud y los departamentos cafeteros (Caldas, Risaralda, Quindío) con respecto a ciertas inversiones en infraestructura, los cuales tenían cierta independencia debido a los fondos que recibieron de los impuestos asignados a la Federación de Cafeteros a menudo actuaban independientemente (Acosta & Bird, 2003).

## **2.4. El Departamento de Antioquia**

El departamento de Antioquia hace parte de los 32 departamentos del ordenamiento político-administrativo de Colombia y que constituyen la escala territorial donde operan las gobernaciones departamentales como órdenes de gobierno intermedio. Según datos del PNUD (2016) y la Gobernación de Antioquia (2016), el departamento de Antioquia está localizado al noroeste de Colombia, ocupando una extensión de 63.612 km<sup>2</sup> del territorio nacional, correspondiente al 5,45 % del área total del territorio colombiano, comparable en área con países como Bélgica, Suiza y Holanda. Limita al Norte con el mar Caribe y con el departamento de Córdoba; al Occidente con el departamento del Chocó; al Oriente con los departamentos de Bolívar, Santander y Boyacá; y al Sur con los departamentos de Caldas y Risaralda

Está dividido en 125 municipios, agrupados en nueve subregiones, a saber: Valle de Aburrá, Bajo Cauca, Norte, Nordeste, Suroeste, Occidente, Oriente, Urabá y Magdalena Medio; cuenta con 261 corregimientos y 4353 veredas (Gobernación de Antioquia, 2016). Estas subregiones permiten comprender al departamento como una región con microrregiones que configuran elementos territoriales divergentes y anclados a procesos territoriales particulares, estas subregiones más que regiones han sido territorios en disputa donde se ha territorializado la guerra (Uribe de Hincapié, 1997), a través de los silencios y las exclusiones que dejó el proyecto de élite antioqueña del siglo XIX.

**Gráfica 4: Mapa del Departamento de Antioquia por subregiones**



*Fuente: Gobernación de Antioquia*

Según cifras arrojadas por el último censo realizado en 2005 y que fueron proyectadas para el 2016 Antioquia tiene 6.534,853 habitantes, de los cuales más de la mitad viven en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Del mismo modo, según su ubicación 5.121.358 de personas habitan en zonas urbanas y 1.41,499 en zonas rurales (Gobernación de Antioquia, 2015). En el Valle de Aburrá reside más de la mitad de la población con un total de 3.731.447 (PNUD, 2016).

En Antioquía, al igual que en todo el resto del país, el proceso de urbanización acelerado no se genera únicamente debido a las dinámicas de la industrialización, ya que por otro lado también existen varias razones políticas y sociales complejas como es el caso de la pobreza y la violencia (Martínez, 2001); el desplazamiento forzado como forma de victimización de los grupos armados hacia la población civil llevó a que estas se desplazara a las cabeceras urbanas, siendo el principal receptor Medellín y el Valle de Aburrá.

Según datos del anuario estadístico de Antioquia (2015), el Índice de pobreza multidimensional IMP para el departamento de Antioquia es de 19,50 en comparación del de Colombia que es de 21,90; por su parte la medición del índice de desarrollo humano IDH, para el departamento es de 0,714 por debajo del índice nacional que es de 0,849. Según el informe de diagnóstico 2013-2014 de la Gobernación de Antioquia, el promedio departamental de personas pobres es de 22,96%. y del 8,15% en miseria. Sin embargo, en Urabá el 53% de la población tiene al menos una necesidad básica insatisfecha y el 28% más de 2 necesidades insatisfechas. La región más crítica es aún el Bajo Cauca, donde el 59% de la población es pobre y el 30% está en miseria. Igualmente, en el Occidente antioqueño el 50% de sus habitantes son pobres y el 24% está en miseria (Gobernación de Antioquia, 2016). Esto revela las divergencias territoriales de las subregiones del departamento.

La Economía antioqueña se caracteriza por el predominio de las actividades urbanas, concentradas en un 70% en Medellín y su Área Metropolitana, una débil participación de la producción agropecuaria y una desarticulación manifiesta entre sectores y actividades urbanas y rurales, que se expresa en la ausencia de cadenas productivas eficientes al interior del territorio. Los nexos de la economía industrial urbana del Valle de Aburrá con las actividades agropecuarias del resto de Antioquia son débiles, con excepción de la producción del café (CEPAL, 2000).

La economía del departamento ha crecido de forma positiva durante los últimos años, acorde al crecimiento nacional. Antioquia genera el 14% del PIB colombiano<sup>15</sup>, ubicándose en el segundo lugar después de Bogotá. Durante el año 2013 creció en un 4,2 % y en el 2014 estuvo

---

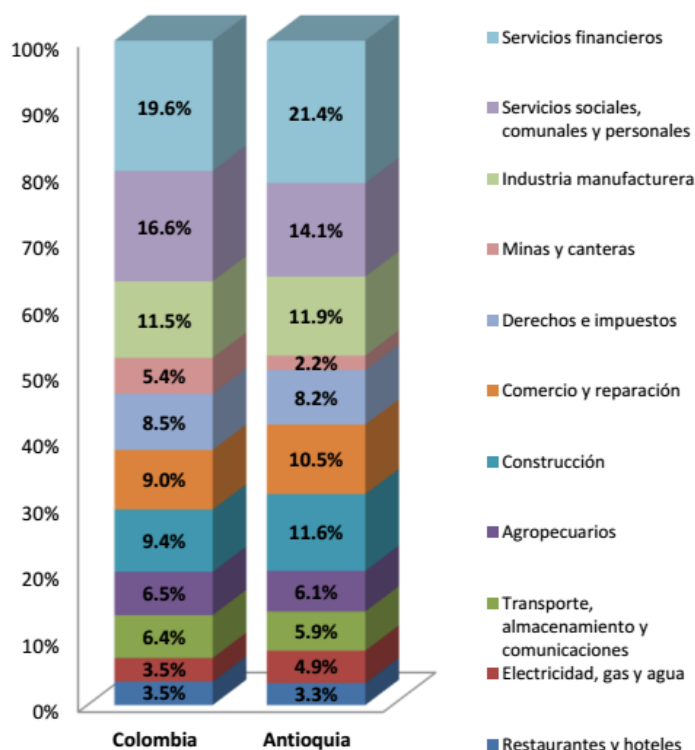
<sup>15</sup> Producto Interno Bruto Departamental, a precios corrientes; tomado del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-departamentales>

alrededor del 4,3 %. La industria registró un desempeño positivo en el último año con incrementos de 3,9 % en producción y 4,3 % en ventas. Para el 2014 la construcción de edificaciones recuperó su dinámica con un incremento del 3,7% de las áreas aprobadas para este fin. Las exportaciones en el mismo año tuvieron una reducción debido al impacto generado en una baja del 22% de la demanda internacional, en relación con el año inmediatamente anterior. El comportamiento de los productos que representan cerca del 80% de las exportaciones de Antioquia fue negativo, exceptuando las exportaciones de energía, banano, papel y cartón (Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, 2015) citado en (PNUD, 2015).

Un elemento importante de rescatar es la macrocefalia urbana de Medellín y el dinamismo de la subregión central de Antioquia, evidenciando un sistema urbano-regional altamente desequilibrado y generando un desarrollo desigual que se expresa en el peso relativo municipal en el PIB departamental, mientras Medellín tiene un peso de 44,2% y el Valle de Aburrá 66,2%, la subregión del Oriente alcanza un peso relativo de 8,5% y Urabá el 7,5 (Gobernación de Antioquia, 2015).

Según datos del DNP el sector que más aporta al PIB del departamento es el de Establecimientos Financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas con un 24 %; esto se explica debido al *cluster* de la construcción y a la presencia del principal Banco del país como capital Antioqueño (Bancolombia); seguido por la industria manufacturera; el comercio, reparación, restaurantes y hoteles; y las actividades de servicios sociales, comunales y personales con un 15 % de participación cada uno (DNP, 2015). (Ver gráfico)

**Gráfica 5: PIB por Sectores 2016 (Precios corrientes)**



*Fuente: DANE Cuentas Departamentales. Fecha de Publicación: 2 de junio de 2017*

Otro punto importante a resaltar es la competitividad de la región, se ha dado importancia en los últimos veinte años a las ciudades y regiones como espacios y actores de la política nacional y global. Con la desvinculación parcial de los Estados nacionales, las regiones mismas se han vuelto más activas. La reestructuración política también ha cambiado la estructura de incentivos para los políticos locales. La competencia entre las regiones por la inversión ha dado a los líderes políticos regionales un *leitmotiv*, produciendo una forma de política (Keating, 2001).

Para la gobernación de Antioquia la competitividad es “donde se la define como la capacidad que posee una economía para aumentar sostenidamente su nivel de vida conjuntamente con una participación creciente en el comercio mundial” (Lotero, Posada, & Valderrama, 2009, p. 4). En el índice departamental de competitividad para el 2015<sup>16</sup> publicado

<sup>16</sup> El índice de la competitividad departamental (ICD) refleja el estado y evolución de las ventajas competitivas relativas de los departamentos de Colombia, con el objetivo de evaluar y alimentar las políticas de convergencia

por la CEPAL el departamento de Antioquia ocupa el segundo lugar con 75,0 después de Bogotá que tiene el 98,2 puntos sobre 100. Por su parte en el factor “instituciones, gestión finanzas públicas”<sup>17</sup>; Antioquia ciertas ventajas competitivas posicionándose en el primer lugar con 84,1 puntos, lo cual lo ubica como un departamento “extra líder” en este factor; seguido de Quindío (81,1).

Por su parte, el Consejo Privado de Competitividad y la Universidad del Rosario tienen otra metodología para medir la competitividad departamental, igualmente a través de Índice Departamental de Competitividad<sup>18</sup> el cual evalúa la competitividad territorial a partir de tres factores: i) condiciones básicas, ii) eficiencia, y iii) sofisticación e innovación<sup>19</sup>. Para el año 2015 el departamento de Antioquia aparece en el puesto dos de este escalafón con un índice de 6,55 para este mismo año, después de Bogotá que tenía un IDC de 8,1, estos puntajes sobre 10. Igualmente, en dos de los tres pilares el departamento de Antioquia aparece en puesto 2 después de Bogotá excepto en eficiencia, que está en el puesto 3 por debajo de Bogotá y del departamento de Caldas. Para el año 2017, Antioquia sigue manteniendo la misma posición con 6,67, debajo de Bogotá con 8,22.

---

en desarrollo económico, productivo y social. El IDC se compone de cinco factores: • Fortaleza de la economía • Infraestructura • Capital humano • Ciencia, tecnología e innovación • Instituciones, gestión y finanzas públicas

<sup>17</sup> Este indicador busca evaluar la gestión territorial enfocada en el fortalecimiento de las finanzas públicas departamentales, y con ello el grado de autonomía; lo que comprende la generación de rentas propias suficientes, para cubrir los gastos de funcionamiento y los pasivos, y también para la libre destinación, incluyendo la inversión social (Ramírez & De Aguas, 2015).

<sup>18</sup> “el Índice Departamental de Competitividad (IDC) construido por el Consejo Privado de Competitividad (CPC) y el Centro de Pensamiento en Estrategias Competitivas (CEPEC) de la Universidad del Rosario, se consolida como un importante instrumento para la evaluación del desempeño de las regiones del país” (Consejo Privado de Competitividad & Universidad del Rosario, 2017, p. 8).

<sup>19</sup> Estos factores agrupan 10 pilares. El factor condiciones básicas está compuesto por seis pilares relacionados con instituciones, infraestructura, tamaño del mercado, educación básica y media, salud, y medio ambiente. Por su parte, el factor eficiencia tiene dos pilares: educación superior y capacitación y eficiencia de los mercados. Finalmente, el factor sofisticación e innovación está compuesto por el pilar de sofisticación y diversificación y por el pilar de innovación y dinámica empresarial (Consejo Privado de Competitividad & Universidad del Rosario, 2015, p. 15).

**Gráfica 6: Índice Departamental de Competitividad, Departamento de Antioquia (2017)**

	Puntaje (0 a 10)	Posición (entre 26)
<b>Índice Departamental de Competitividad 2017</b>	<b>6,67</b>	<b>2</b>
<b>Condiciones Básicas (30%)</b>	<b>6,08</b>	<b>3</b>
Instituciones	6,32	3
Infraestructura	5,45	4
Tamaño del Mercado	9,12	2
Educación Básica y Media	5,24	18
Salud	6,27	3
Sostenibilidad Ambiental	5,12	19
<b>Eficiencia (50%)</b>	<b>6,64</b>	<b>3</b>
Educación Superior y Capacitación	7,26	3
Eficiencia de los Mercados	6,03	2
<b>Sofisticación e Innovación (20%)</b>	<b>7,62</b>	<b>2</b>
Sofisticación y Diversificación	8,62	3
Innovación y Dinámica Empresarial	6,62	2

*Fuente: Consejo privado de competitividad & CEPEC-Universidad del Rosario (2017)*

Finalmente, el conflicto armado es un factor determinante en la configuración de las dinámicas socio espaciales de las regiones en Colombia; en este contexto, el departamento de Antioquia ha sido una de las regiones más golpeadas por el conflicto armado especialmente en las zonas rurales; durante las décadas de los 80 y los 90, lo cual en conjunto con la violencia paramilitar y el narcotráfico han dejado una inestabilidad regional y territorial, a través de las múltiples formas de victimización. Para el departamento de Antioquia se estima que este aportó alrededor de 1.441.385 víctimas al conflicto armado (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2012), de esta manera, la violencia ha sido un problema constante en la región generando desigualdad y dificultando el acceso del Estado a los territorios para la provisión de bienes y servicios, si bien

esta dimensión no va a ser tomada en cuenta en esta investigación, se aclara que la violencia y el conflicto armado es un condición que ha moldeado los territorios en Colombia.

## **2.5. Síntesis y Conclusiones**

El proceso de descentralización en Colombia está determinado por realidades históricas que han dado forma a lo que hoy se conoce como el régimen territorial, la constante ha sido la centralización del poder gubernamental con atributos de descentralización administrativa como la desconcentración y delegación, la devolución ha estado limitada y se viene a consolidar hasta la década de los 80 del siglo XX. De esta manera, el Estado colombiano se inserta en una dinámica global de descentralizar el poder hacia los gobiernos subnacionales, primero a través de la desconcentración administrativa, luego se dan reformas fiscales que descentralizan el gasto y parte del recaudo; pero estructuralmente la descentralización en Colombia es de tipo política, a través de las reformas del 1986 que permitieron la elección popular de alcaldes y que viene a consolidarse bajo la Constitución Política de 1991, donde se amplían las funciones y competencias de los municipios. La mayoría de estos no contaban con las capacidades técnicas e institucionales para la administración de las funciones transferidas, viéndose enfrentados a realidades locales y estructuras premodernas como el patrimonialismo, el clientelismo y el cacicazgo. Esto sirvió de excusa para que el gobierno nacional en la década de los 2000 emprendiera reformas recentralizadoras.

En cuanto al departamento como unidad territorial, la descentralización lo ha dejado sin muchas atribuciones, cumpliendo funciones de cierta manera vagas como la coordinación y la intermediación. Por ello, la ambigüedad de la norma y la poca transferencia de recursos ha dificultado que los departamentos se conviertan en agentes promotores del Desarrollo en la escala Regional, que posibiliten sinergias territoriales; sin embargo, en algunos casos esto ha permitido que ciertos departamentos vayan asumiendo competencias que no estaban contempladas en el régimen territorial pero que debido a la ineficiencia del Estado central y a la incapacidad de los municipios los gobiernos intermedios las han ido asumiendo.

En resumen, la descentralización en Colombia se ha dado a través de la delegación administrativa sectorial como en temas de agua, educación, salud, transporte y planeación del uso del suelo; en lo fiscal por medio del Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías y la descentralización política a través de elección popular de alcaldes y gobernadores; y el Sistema Nacional de Planeación.

### **CAPÍTULO 3: CONSTRUCCIÓN DE CAPACIDADES EN EL DEPARTAMENTOS DE ANTIOQUIA**

La descentralización como proceso de reforma del Estado que busca redistribuir el poder en entidades u organizaciones a una escala menor; afecta directamente las capacidades del Estado a nivel regional y local, estas capacidades dependen del para qué, es decir las funciones y competencias que se delegan, desconcentran o devuelven a los entes territoriales; es decir, el punto de referencia para identificar las capacidades estatales de los gobiernos subnacionales son las competencias y funciones que han sido encomendadas para el logro de los objetivos de la descentralización.

Por un lado, la identificación de factores del desarrollo económico y social en un nivel con tanta dispersión, como es el intermedio, puede ser engañoso, ya que el principal promotor del desarrollo viene a ser el municipio. De esta manera, índices altos de Necesidades Básicas insatisfechas o de Pobreza multidimensional, o la participación del Departamento en el PIB nacional, no necesariamente develan la capacidad del Estado en el nivel intermedio; ya que sobrepasa su carga competencial o su alcance de acción; por ejemplo, un indicador recurrente en la medición de las capacidades estatales es la capacidad coercitiva (Fearon & Laitin, 2003; Hanson & Sigman, 2011; Soifer, 2015). Para el caso de un país unitario con tradición centralista, el ejercicio de la actividad coercitiva, donde las fuerzas armadas son una tarea del ejecutivo nacional; un indicador sobre presencia de la fuerza pública en el territorio va a identificar más la distribución territorial de la capacidad del Gobierno central que la Capacidad del Gobierno subnacional.

Hay que tener en cuenta que una preocupación más fundamental sobre las medidas existentes de la capacidad del Estado deriva del hecho de que estas se toman abrumadoramente a nivel nacional, ignorando la variación subnacional en el alcance del Estado sobre el territorio y la penetración de la sociedad. Sin embargo, esta variación subnacional es central para el concepto de capacidad del Estado y fundamental para muchas de sus aplicaciones empíricas (Luna & Soifer, 2017).

En los capítulos anteriores se presentaban, inicialmente las bases teóricas de la descentralización y cómo está afectaba las capacidades del Estado para cumplir con sus

funciones, resaltando que las capacidades tanto administrativas como políticas y/o relacionales asumen características diferentes en los gobiernos subnacionales, específicamente en el nivel intermedio a través de su papel de intermediador entre las otras dos escalas de gobierno; seguido a esto se realizó la narrativa contextual acerca de la descentralización en Colombia como marco para la comprensión de las capacidades de los gobiernos departamentales.

Este capítulo busca identificar las capacidades de los departamentos, como niveles intermedios de gobierno en Colombia, a través de una aproximación a los atributos que se identifican en la teoría, para posteriormente analizar el proceso de construcción de esas capacidades en el departamento de Antioquia; es decir, se busca profundizar en el caso para la identificación que las condiciones que han posibilitado o restringido que ciertas capacidades se construyan dentro de la unidad de gobierno. Para el logro de este objetivo, primero se identificarán las capacidades administrativas y políticas de los gobiernos departamentales en Colombia, a través de indicadores aproximados a las categorías teóricas, posteriormente se hará un acercamiento a cómo se han desarrollado estas capacidades en la Gobernación del Departamento de Antioquia, por medio de procesos particulares, que si bien están en el marco de las competencias transferidas, hay condiciones endógenas que activan ciertos mecanismos para el fortalecimiento de capacidades políticas y administrativas de los gobiernos departamentales.

Estos procesos son tres, inicialmente se hará la narrativa del proceso de gestión y mejora de la administración pública departamental, a través del Sistema Integrado de Gestión de la Gobernación de Antioquia; el segundo proceso es la puesta en marcha de la Gerencia de Municipios de la Gobernación de Antioquia, como entidad de establecer relaciones recíprocas entre el departamento y los municipios; y finalmente se plantea el proceso de Planeación estratégica el cual se divide en, la asistencia técnica a los municipios para la planeación territorial y, la Planeación prospectiva.

### **3.1 Capacidades Administrativas y Políticas de los departamentos, un acercamiento a través de los Índices de Desempeño Institucional, Gobierno abierto y Transparencia de las entidades públicas.**

Las capacidades administrativas de los departamentos están ligadas tanto a factores propios de la administración pública y de la estructura burocrática derivada de elementos internos de la organización estatal, como a procedimientos y políticas de desarrollo organizacional derivados tanto de los marcos normativos de la políticas de modernización de la administración pública, a partir de directrices del gobierno nacional<sup>20</sup>, que promuevan un mejor desarrollo de los procesos administrativos y organizacionales en la administración pública de los entes descentralizados del Estado; así como a las condiciones internas de la organización y la capacidad de gestión e innovación en proceso que busquen la mejora continua de sus procedimientos. Asimismo, estas capacidades se relacionan con la capacidad de respuesta (*responsiveness*) de los gobiernos frente a las dinámicas territoriales, en el marco de las competencias y funciones que se deriven de las políticas descentralizadoras. Esta capacidad de respuesta puede estar determinada tanto por factores internos a la organización como a la dispersión territorial de la población.

En Colombia no existe una medición única que permita identificar las capacidades administrativas de los departamentos. Este es un concepto analítico que agrupa dimensiones e indicadores que posibiliten medir y evaluar la capacidad administrativa del Estado en relación a la postura teórica que se asuma; estos indicadores no solo miden la gestión de los procesos internos de la organización departamental sino que también se refieren a factores funcionales, en el marco de implementación de los planes de desarrollo como uno de los instrumentos que por Ley<sup>21</sup> es el prioritario para la planeación del desarrollo en el territorio.

En ocasiones estas medidas pueden contener dimensiones relacionadas con capacidades administrativas vinculadas al componente técnico de la administración pública, a través de indicadores de servicio público, formación del talento humano, control interno, procesos de

---

<sup>20</sup> Por ejemplo, el MECI, Modelo estándar de Control Interno, el cual es de obligatoriedad para las organizaciones del estado a través del Decreto 1083 de 2015. Este modelo proporciona a las entidades del Estado una estructura para el control a la estrategia, la gestión y la evaluación cuyo propósito es orientarlas hacia el cumplimiento de sus objetivos institucionales y la contribución de estos a los fines esenciales del Estado.

<sup>21</sup> La Ley 152 de 1994 “Orgánica de Planeación” tiene como propósito establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el artículo XII de la Constitución Política y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación.

mejora continua entre otros, ligados a políticas de desarrollo organizacional; pero asimismo, estos índices presentan algunos indicadores que se enmarcan dentro la dimensión política de la capacidad institucional, a través de la identificación de: a) la respuesta adecuada a las demandas sociales, b) la representación de los intereses sociales y, c) la participación social en las decisiones (Sotelo, 2013).

Sin embargo, la capacidad administrativa de las unidades de gobierno subnacionales está direccionada por las normatividades y procesos estratégicos que se llevan a cabo desde el gobierno nacional tanto los protocolos como los planes de mejoramiento diseñados por parte de la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de la Transparencia y el Departamento Nacional de Planeación. Y lo que ha llevado a que se establezcan estas medidas para hacer seguimiento a la administración y gestión en los gobiernos subnacionales, con el objetivo de identificar brechas para promover un desarrollo de capacidades.

### 3.1.1 El Desempeño Institucional como manifestación de la Capacidad del Estado

Un primer indicador que contempla este trabajo para diferenciar atributos propios de las capacidades tanto administrativa como políticas de los gobiernos intermedios en Colombia, es el índice de Desempeño Institucional; sus indicadores que lo constituyen presentan elementos atribuibles a la capacidad institucional de las Gobernaciones, ya que el desempeño de una institución está condicionado por la capacidad que tenga esta para cumplir sus funciones. Por ello, se presenta el índice de Desempeño Institucional vigente para las Gobernaciones en Colombia como evidencia para capturar la capacidad de los gobiernos departamentales, este índice es parte de la evaluación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión para las entidades públicas en Colombia (MIPG), dentro de las cuales están las territoriales y específicamente las Gobernaciones.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2014- 2018, en el artículo 133, se ordena la integración del Sistema de Desarrollo Administrativo y el Sistema de Gestión de la Calidad, los cuales eran instrumentos para evaluar y hacer seguimiento al desempeño administrativo de las organizaciones públicas en Colombia, que se unirían en un solo sistema de gestión el cual debería integrarse con el sistema de control interno. Para tales fines se actualiza el Modelo Integrado de Planeación y Gestión, a que había sido adoptado en el año 2012 mediante el Decreto 2482. Como consecuencia el Departamento Administrativo de la Función Pública hace una revisión a los tres sistemas que señalaron anteriormente, lo cual evidenció que cada uno tiene naturaleza, finalidad y alcance propio pero que son complementarios entre sí; vinculados al fortalecimiento de las capacidades administrativas, a la evaluación del desempeño y al engranaje de las actividades con el marco normativo.

La versión actualizada de MIPG se enmarca dentro de la Gestión con valores orientada a Resultados o para Resultados GpR, y permitirá que las entidades públicas colombianas planeen, gestionen, controlen, evalúen y mejoren su desempeño y tengan cada vez más y mejores capacidades de operación, con el fin de atender y solucionar necesidades y problemas de los ciudadanos, a través de resultados que le permitan dar cumplimiento a su propósito fundamental y contribuyan a la generación de valor público por parte del Estado colombiano (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2017, p. 21).

De esta manera, el MIPG se presenta como un marco de referencia que busca dirigir, planear, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar y controlar la gestión de las entidades y organismos públicos, buscando que se generen resultados que atiendan los planes de desarrollo y se resuelvan las necesidades y problemas de los ciudadanos (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2017). Hay que tener en cuenta que esta herramienta es adoptada por el Departamento Administrativo de la Función pública, el cual es una entidad del Gobierno nacional que tiene como funciones el mejoramiento de la gestión de los servidores públicos y las instituciones en el territorio nacional; es una entidad ejecutiva perteneciente al sector de la Función Pública<sup>23</sup>.

Así las cosas, este ejercicio de evaluación que propone el MIPG es acorde a modelos estándares de los procedimientos para la mejora continua de la administración pública que se aplican en todo el territorio y se mide a todas las entidades por igual, a través de formularios que deben de responder las organizaciones y entidades territoriales; en el caso de los gobiernos subnacionales estos procedimientos se ven afectados por la misma capacidad administrativa, es decir, si bien se busca llevar un proceso que permita hacer seguimiento a la gestión pública de entidades gubernamentales, para mantener la cadena de valor público; se presentan inconvenientes derivados de los incentivos que se tengan y de la misma capacidad para dar respuesta a los cuestionarios que evidencian la capacidad administrativa en los entes subnacionales.

Ya que si bien para capturar la capacidad del Estado se deben buscar datos subnacionales generados por el Estado, el conjunto de datos se ven enfrentados como exponen Luna y Soifer (2017) a problemas de capacidad e incentivos; es decir por un lado el problema de la capacidad se refiere al hecho de que la calidad y disponibilidad de estos datos son a menudo cuestionables

---

<sup>23</sup> <http://www.funcionpublica.gov.co/>

porque su recolección requiere un cierto grado de capacidad institucional; por ello, en cierta medida, la evaluación de la capacidad del Estado se ve enfrentada a la misma capacidad que quiere medir. Por otro lado, los datos generados por el Estado se ven enfrentados al problema del incentivo; es decir, su producción y difusión pueden verse afectadas por motivos políticos. Una manifestación de este problema es que la disponibilidad de datos puede verse limitada cuando arroja poca luz sobre poderosos actores políticos.

En algunas evaluaciones de medición de desempeño institucional que se realizan; por ejemplo, en municipios pequeños, es frecuente inflar los datos sobre su desempeño debido a cuestiones que involucran en algunos casos la poca capacidad técnica de los funcionarios para la comprensión de las preguntas y en otros casos incentivos políticos para quedar bien evaluados en su gestión y así legitimar la gestión de su administración. Por ello, la validez del instrumento va a depender, en gran medida, del acompañamiento de quien lo aplica y, de la calidad y claridad de las preguntas. En relación a esto una funcionaria de la Gobernación expone que “Con el MECI pasa eso, y resultaba que el mes de junio Antioquia salía con el 92 % y Yondó en 98% porque el funcionario no dice lo que es, uno sabiendo que Yondó es un municipio con poco músculo operativo para cumplir a cabalidad con el MECI” (Entrevista 2, 2018).

En el marco de la aplicación del MIPG en las gobernaciones de los departamentos en Colombia, como unidades administrativas, se toman atributos correspondientes al funcionamiento de la Gobernación, teniendo en cuenta los niveles competenciales con que cuentan; es decir, se debe medir con base en las funciones y competencias que han transferido las reformas descentralizadoras. Por ello, es pertinente establecer grupos para la comparación ya que el desempeño relaciona tanto elementos del cómo pero también del para qué y sus efectos e impactos en el territorio; ya que por ejemplo la construcción de un hospital puede tener menos impacto en un departamento como Antioquia que en uno como el Guaviare ya que va a depender de otros factores vinculados al ambiente propios de cada departamento. “Por otro lado, la Función Pública delega a la gobernación de Antioquia para ser el pionero en la implementación del MIPG, debido a sus resultados en la implementación de los otros modelos” (Entrevista 2, 2018).

Metodológicamente a nivel territorial, el gobierno nacional adopta la tipología de municipios establecida por el DNP en su documento “Propuesta metodológica para el cierre de

brechas territoriales DNP 2015”, la cual agrupa los municipios en siete categorías, los departamentos en cinco categorías, las cuales a su vez se agruparon en tres entornos de desarrollo, teniendo en cuenta los siguientes componentes temáticos: Urbano regional, Condiciones de vida, Económico, Ambiental, Institucional, Seguridad. Por consiguiente, las entidades subnacionales fueron clasificadas de acuerdo a la tipología del municipio o departamento al que pertenecen. Adicionalmente, y con el fin de ser más comparables las mediciones a la clasificación anterior, se adiciona un segundo agrupamiento de las entidades de acuerdo a su propósito fundamental, de esta forma resulta más asertivo el análisis de los resultados (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2017). A partir de ello el grupo par que le corresponde a la Gobernación de Antioquia es:

**Tabla 3: Entidades pares de la Gobernación de Antioquia, según el nivel de desarrollo, en el MIPG**

Entidades Pares
GOBERNACION DE BOLIVAR
GOBERNACION DE CALDAS
GOBERNACION DE CUNDINAMARCA
GOBERNACION DE NARIÑO
GOBERNACION DEL ATLANTICO
GOBERNACION DEL CASANARE
GOBERNACION DEL CAUCA
GOBERNACION DEL HUILA
GOBERNACION DEL MAGDALENA
GOBERNACION DEL META
GOBERNACION DEL QUINDIO
GOBERNACION DEL RISARALDA
GOBERNACION DEL SANTANDER
GOBERNACION DEL TOLIMA
GOBERNACION DEL VALLE DEL CAUCA

*Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública*

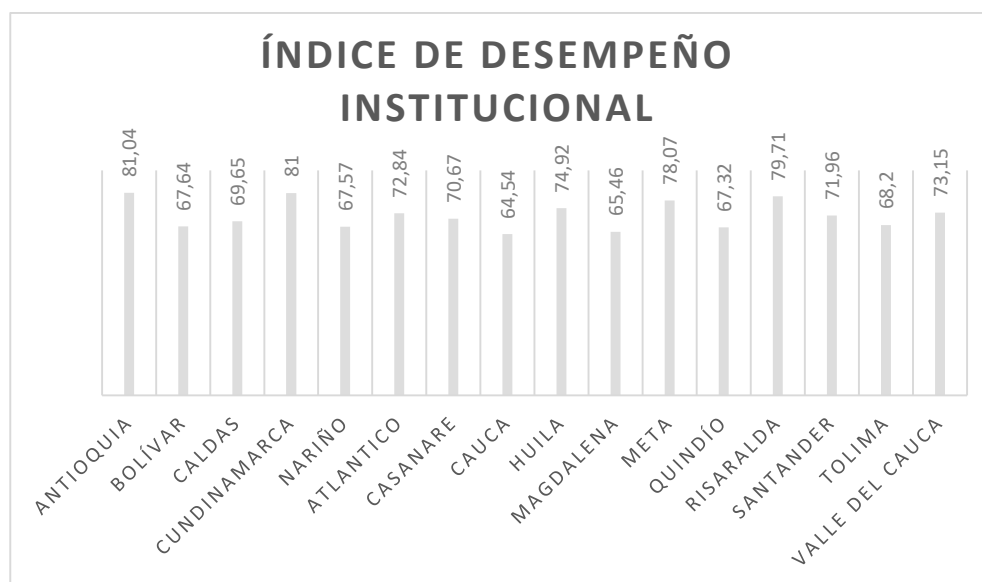
El índice de Desempeño Institucional que se mide a través del MIPG refleja el grado de orientación que tiene la entidad pública hacia la eficacia (la medida en que se logran los resultados institucionales), eficiencia (la medida en que los recursos e insumos son utilizados para alcanzar los resultados) y calidad (la medida en la que se asegura que el producto y/o prestación del servicio responde a atender las necesidades y problemas de sus grupos de valor) (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2017).

Este índice está compuesto por las siete dimensiones del modelo, a saber: 1) Talento humano; 2) Direccionamiento estratégico; 3) Gestión con valores para resultados; 4) Evaluación de resultados; 5) Información y Comunicación; 6) Gestión del Conocimiento y; 7) Control Interno. Cada una de estas dimensiones “corresponde al conjunto de políticas, prácticas, elementos e instrumentos con un propósito común, que permiten desarrollar un proceso de gestión estratégica que se adapta a las características particulares de cada entidad pública.”<sup>24</sup> Igual cada una de las políticas de la dimensión contiene su indicador. A continuación, se presentan los resultados del Índice de Desempeño Institucional de Abril del 2018 de los departamentos que corresponde al grupo par de la Gobernación de Antioquia.

---

<sup>24</sup> <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/mipg/mipg-dimensiones-operativas>

**Gráfica 7: Índice de Desempeño Institucional de las Gobernaciones (2018)**



*Fuente: Elaboración propia con base en Datos del Departamento Administrativo de la Función Pública*

En esta medición el Departamento de Antioquia obtiene el puntaje más alto en su grupo, 81,04 sobre 100, estando dentro del quintil más alto y representando el puntaje máximo obtenido por las gobernaciones correspondientes a este grupo; muy de cerca está la Gobernación de Cundinamarca con una valoración de 81,0; en tercer lugar está el departamento del Meta con un índice de 78,07; en el quintil más bajo se encuentran las Gobernaciones del Cauca y del Magdalena que representan los indicadores de desempeño institucional más bajos de este grupo. Las gobernaciones de los Departamentos del Valle del Cauca y Atlántico, los más poblados después de Cundinamarca y Antioquia tienen índices bajos de Desempeño Institucional.

Los resultados para la gobernación de Antioquia son evidencia de una capacidad administrativa a través de indicadores de desempeño institucional relativamente altos; si bien son comparativos solo en un grupo específico de gobernaciones tiene una representatividad alta respecto al total de las entidades; en los indicadores que se miden en este instrumento la gobernación de Antioquia aparece en 30 de los 53 indicadores en

el quintil más alto, lo que en definitiva representa el índice de desempeño institucional más alto dentro de los 15 departamentos de su grupo.

La primera Dimensión de Talento Humano, corresponde a elementos propios de la capacidad del gobierno subnacional; para esto se mide: Calidad de la planeación estratégica del talento humano; Eficiencia y eficacia de la selección meritocrática del talento humano; Desarrollo bienestar del talento humano en la entidad; Desvinculación asistida y retención del conocimiento generado por el talento humano. El puntaje obtenido por el Departamento de Antioquia en esta dimensión es de 77,3; estando en el quintil más alto. Por consiguiente, las formas en que se establecen incentivos para la formación del Talento Humano, son manifestación de atributos de la capacidad administrativa de la organización. “En consecuencia, la forma en que se gestiona el empleo público (su planificación, su reclutamiento, sus incentivos, etc.) representa un condicionamiento al logro de los objetivos de la institución” (Gilio, 2016, p. 258).

Pero ¿cómo se relaciona el desempeño institucional, a través del expuesto anteriormente, con la capacidad administrativa de la Gobernación Antioquia? El desempeño de las instituciones públicas específicamente las ligadas al poder ejecutivo del Estado, es una manifestación de las capacidades administrativas que posee el Estado a nivel territorial; en este caso, para cumplir sus funciones, tanto desde una perspectiva interna de la organización, como funcional y relacional que permite a la organización establecer relaciones; es decir, el desempeño institucional es una forma visible de la Capacidad administrativa.

En el marco del aumento de las funciones de las administraciones públicas subnacionales que se han derivado de la delegación administrativa, se hace necesario la creación de instrumentos que permitan potenciar las capacidades para el mejoramiento de la transparencia, la gestión institucional y el resultado a través de la generación de valor público. En este marco, se deben llevar a cabo los procesos gubernamentales que fortalezcan la capacidad del Estado para hacer frente a sus funciones y por ende mejore su actuación y genere impactos sociales; por consiguiente, un instrumento que ha tomado fuerza en el contexto internacional para la reforma y modernización a la administración pública son las evaluaciones de desempeño gubernamental (Ramos & Villalobos, 2011). De esta manera, las capacidades institucionales de

un gobierno se conciben como atributos latentes que pueden traducirse en un mejor desempeño (Moreno Jaimes, 2007).

Sin embargo, la capacidad estatal no debe medirse o evaluarse exclusivamente con base en los resultados alcanzados (éxito o fracaso) por una entidad gubernamental. Debido a que puede darse el caso que una institución cuente con las capacidades necesarias para promover acciones de manera eficaz y eficiente (en otras palabras, que posea las condiciones operativas requeridas o el potencial para la acción) pero que aun así su desempeño sea deficiente (Completa, 2016).

Los indicadores con que se evalúa tanto la capacidad, como el desempeño suelen coincidir, sobre todo cuando se cuenta con procedimientos e instrumentos para llevar a cabo una función específica; es decir, el desempeño en estas medidas es desagregado a través del cómo de la capacidad, por ejemplo contar con capacitaciones periódicas de personal, demuestra que hay capacidad para hacerlo no necesariamente evalúan la eficiencia de estas capacitaciones porque se requieren otro tipo de instrumentos.

### 3.1.2 Índice de Gobierno Abierto de las Gobernaciones

Otro de los índices que se ha venido trabajando en los últimos años es el de Gobierno abierto, el cual es tomado en cuenta por las organizaciones departamentales para, desde una perspectiva comparada, hacerle seguimiento al funcionamiento de sus procesos de desarrollo organizacional. Este índice es creado por la Procuraduría General de la Nación<sup>25</sup>, el cual se agrupa en veinticuatro indicadores a través de ocho categorías y tres dimensiones, lo que permite generar información simplificada sobre algunas de las actividades que desempeñan las entidades en relación con su gestión y sus resultados.<sup>26</sup>

Por lo tanto, este un indicador compuesto que evalúa el nivel de reporte de información que las entidades territoriales deben presentar a través de los sistemas de información del Estado y el nivel de avance de los requerimientos relacionados con la gestión y el cumplimiento de normas, que permiten promover la transparencia y el gobierno abierto (Procuraduría General de

---

<sup>25</sup> La Procuraduría General de la Nación es el máximo organismo del Ministerio Público, conformado además por la Defensoría del Pueblo y las personerías. <https://www.procuraduria.gov.co/portal/objetivos-y-funciones.page>

<sup>26</sup> <https://www.procuraduria.gov.co/portal/Indice-de-Gobierno-Abierto.page>

la Nación, 2016). Este índice proviene de información secundaria que recoge la Procuraduría de otras entidades del Estado encargadas de hacerle seguimientos a las políticas territoriales. Las tres dimensiones dan lugar a una metodología que debe surtir en cualquier espacio de la administración pública y responde a una herramienta de articulación e implementación de las prácticas y técnicas de un buen gobierno.<sup>27</sup>

Las dimensiones que se toman en cuenta para la medición del índice son: 1) Organización de la información, esta dimensión abarca dos categorías como es la control interno y la gestión documental; b) La exposición de la información, contiene categorías como la contratación, las competencias básicas territoriales y sistemas de gestión administrativa y financiera; y 3) diálogo de la información, las categorías presentes en dicha dimensión son, gobierno electrónico, transparencia y rendición de cuentas y, atención al ciudadano.

Así las cosas, las dos primeras dimensiones están más ligadas a la capacidad administrativa de las gobernaciones, ya que posibilita medir elementos de la gestión de las políticas y procesos encaminadas al fortalecimiento de la gestión administrativa de organización gubernamental; como lo plantea Barzelay et al (2002) estas capacidades administrativas-técnicas se plasman en lo que se llama la política de la gestión pública, definida a través de cinco componentes: a) proceso de planificación del gasto y gestión financiera; b) función pública y relaciones laborales; c) organización y métodos; d) gestión de compras; y e) auditoria y evaluación (Alonso, 2007a). En este sentido, la capacidad administrativa se ve enfrentada a “la necesidad de contar con organizaciones estatales de calidad, procedimientos claros y recursos humanos expertos basados en carrera de mérito y bien incentivados material y simbólicamente” (Repetto, 2004, p. 12).

Por su parte, la tercera dimensión “Dialogo de la Información” comprende categorías que interrelacionan las capacidades administrativas con la capacidad política del Estado a nivel departamental, debido a que el buen desempeño de las funciones del gobierno departamental, encaminadas a establecer relaciones con la sociedad; en cierta medida, busca avanzar hacia una perspectiva relacional de la capacidad del Estado, combinando esa noción de capacidad administrativa con capacidad política, ya que en permite generar un Estado más enraizado en la sociedad, llevando según Evans a que se pueda comprender la capacidad transformadora del

---

<sup>27</sup> <http://www.anticorruccion.gov.co/Paginas/IGA-Indice-de-Gobierno-Abierto.aspx>

Estado, la cual requiere de coherencia interna y de conexiones externas, esto es lo que se denomina autonomía enraizada (Evans, 1995, 1996).

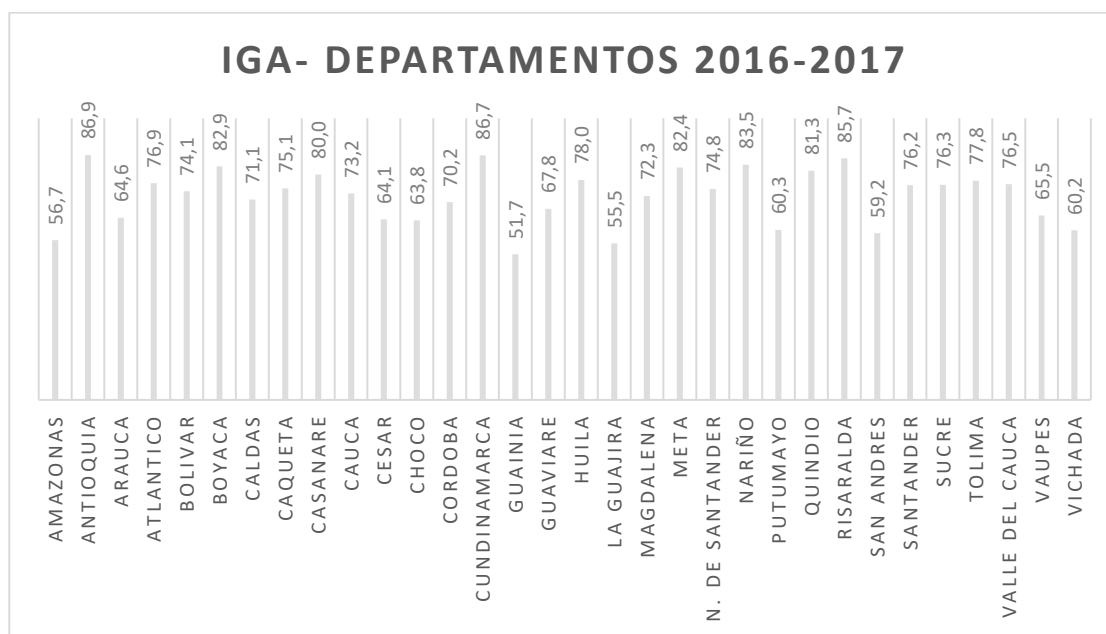
Por consiguiente, el indicador de Gobierno abierto que se propone desde la Procuraduría General de la Nación va a permitir hacer un acercamiento a factores complementarios de lo que se venía abordando desde el Índice de Despeño institucional; este índice se ha venido midiendo específicamente desde el año 2010<sup>28</sup>, la escala de medida es del 1 al 100, y se establece un rango a partir del promedio y la desviación estándar por unidad de medición analizados, quedando así: Alto Mayor a 85,0; Medio entre 68 y 85; Bajo Menor a 68.

A continuación se presentan los resultados generales para la medición 2016-2017; se puede evidenciar que el departamento de Antioquia tiene la más alta calificación 86,9 estando en el rango de Alto, seguido del departamento de Cundinamarca con 86,7; hay que tener en cuenta que estos departamentos son los que más población albergan en el país y que están Categoría Especial según la categorización de los departamentos proveniente de la Ley 617 de 2000, la cual se categorizan los departamentos y municipios con la población y los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD). Esto permite considerar que la capacidad administrativa está relacionada con los ingresos de libre destinación y con el tamaño de la Organización. Sin embargo, Risaralda y Meta que son de categoría dos (2) y Quindío que es de categoría tres (3) tienen un índice mayor que departamentos como el Valle del Cauca y el Atlántico que son de categoría uno (1).

---

<sup>28</sup> <sup>28</sup> Reportes disponibles en la página web de Procuraduría: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/Indice-de-Gobierno-Abierto.page>

**Gráfica 8: Índice de Gobierno Abierto por Departamentos (2016-2017)**



*Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Procuraduría General de la Nación*

Asimismo, es evidente que existen disparidades en cuanto al Gobierno abierto en los departamentos, siendo más notoria en las gobernaciones que están más alejadas del centro del país como Vichada, Amazonas, Guaviare, Guainía y Putumayo, y que tienen un recurso humano muy escaso, debido a que según informes del SIGEP<sup>29</sup> estos departamentos tienen: Vichada: 59 empleados; el Vaupés 114; Guainía 45; el Guaviare 100. Sin embargo, el Amazonas reporta en SIGEP 418 empleados públicos (no se tienen cuenta contratistas). Por su parte, el Departamento de Antioquia tiene en el registro de empleo público 3385 empleados y Cundinamarca de 1520. Gobernaciones como la del Departamento de Córdoba registra 1426 empleados y tiene un IGA de 70,2. En líneas generales el empleo público sí es un factor que influye directamente en la construcción de capacidades administrativas, “se hace evidente que uno de los elementos para el desarrollo de las capacidades estatales es contar con un servicio civil profesional que permita

<sup>29</sup> Fecha generación del reporte: 02-05-2018 17:33

mejorar el rendimiento de los organismos públicos y, por lo tanto, los servicios al ciudadano”(Gilio, 2016, p. 237). Si bien, estos indicadores de empleo público, en los que Antioquia cuenta con mayor número de empleados contratados a nivel departamental, son evidencia de que hay procesos de contratación más fuertes, no son dicen mucho sobre la calidad de los funcionarios y su capacitación, pero por otro lado demuestran que hay más personal que pueda llevar a cabo las funciones del Estado, contratados a través del servicio civil y que puedan desarrollar procesos administrativos a largo plazo, donde se mantengan dichos procesos a través de los diferentes periodos de gobierno. Aun así, en el índice de Desempeño institucional del Departamento de Antioquia, se reporta un valor de 77,3 estando en el quintil más alto, midiendo atributos propios de la capacidad administrativa.

El Gobierno Abierto es un proceso en el que el gobierno se transforma para generar una mayor vinculación con la sociedad, sus supuestos se basan en:

1) en la actualidad, la tecnología disponible hace posible una comunicación fluida y una interacción de doble vía entre gobierno y ciudadanía; 2) en la medida en que el gobierno abra esos canales de diálogo e interacción con los ciudadanos, podrá aprovechar su potencial contribución al proceso de gestión estatal; y 3) si la ciudadanía aprovecha la apertura de esos nuevos canales participativos, podrá colaborar activamente con la gestión de gobierno, promoviendo de este modo los componentes deliberativos y participativos de la democracia (Oszlak, 2013, p. 6)

En este sentido, el Gobierno abierto como paradigma para la gestión pública, se establece como un modelo relacional que se corresponde con un modelo de democracia más agregativo, que busca dar prioridad a la representatividad y los procesos, y cuya orientación es la de conformar un gobierno más accesible, transparente y receptivo, en su relación constante con la ciudadanía (Cruz-Rubio, 2015). Por consiguiente, implementar un modelo de estos implica cambios en la organización pública y en los procesos al interior de la administración pública, conduciendo a privilegiar la comunicación, el consenso y la colaboración frente a otros valores que predominan en Gobiernos tradicionales o cerrados, tales como el conflicto, la eficacia y eficiencia sin valor público y la desarticulación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas. En relación a lo anterior, sin el fortalecimiento de las capacidades institucionales del Estado a nivel subnacional, no es posible un cambio de paradigma como el propuesto en un Gobierno Abierto (Valenzuela, 2012).

### 3.1.3 Índice de Transparencia de las Gobernaciones

Otro de los índices que miden elementos propios de la capacidad administrativa de las entidades territoriales en Colombia es “El Índice de Transparencia de las Entidades Públicas” (ITEP), este es proporcionado por parte de la Corporación Transparencia por Colombia, la cual es una organización de la sociedad civil (Capítulo Nacional de Transparencia Internacional –TI) esta organización tiene líneas de trabajo ligadas a la promoción de la lucha anticorrupción y a fomentar la transparencia y rendición de cuentas en los organismos públicos y privados; el marco de su labores misionales miden el ITEP; dentro de dicha evaluación se tienen en cuenta tres componentes de la administración pública para controlar los riesgos de corrupción:

*Visibilidad:* Es la capacidad de una entidad para hacer públicas sus políticas, procedimientos y decisiones, de manera suficiente, oportuna, clara y adecuada. *Institucionalidad:* Es la capacidad de una entidad para lograr que los servidores públicos y la administración en su conjunto cumplan con normas y estándares establecidos para los procesos de gestión. *Control y sanción:* Es la capacidad para generar acciones de control y sanción mediante procesos internos, por acción de los órganos de control y espacios de participación ciudadana.<sup>30</sup>

Estos componentes tienen ponderaciones diferentes, la Visibilidad tienen un peso del 30 %, La Institucionalidad del 40% y, el Control y la Sanción del 30 %; igualmente estas dimensiones tienen categorías que corresponden a la manifestación de atributos que miden el cómo y el para qué del Estado; es decir, capacidades estatales de los gobiernos subnacionales, en este caso las Gobernaciones, unas presentan elementos más de la capacidad administrativa relacionada en el componente de Institucionalidad, ya que establecen indicadores como Políticas y medidas anticorrupción, Gestión de la planeación; Políticas de comportamiento ético y organizacional; Gestión de la contratación; Gestión de talento humano y Gestión del Control Fiscal. Estos indicadores manifiestan elementos de la capacidad administrativa de los departamentos, a través de la medición de atributos propios de la organización y del funcionamiento de la misma.

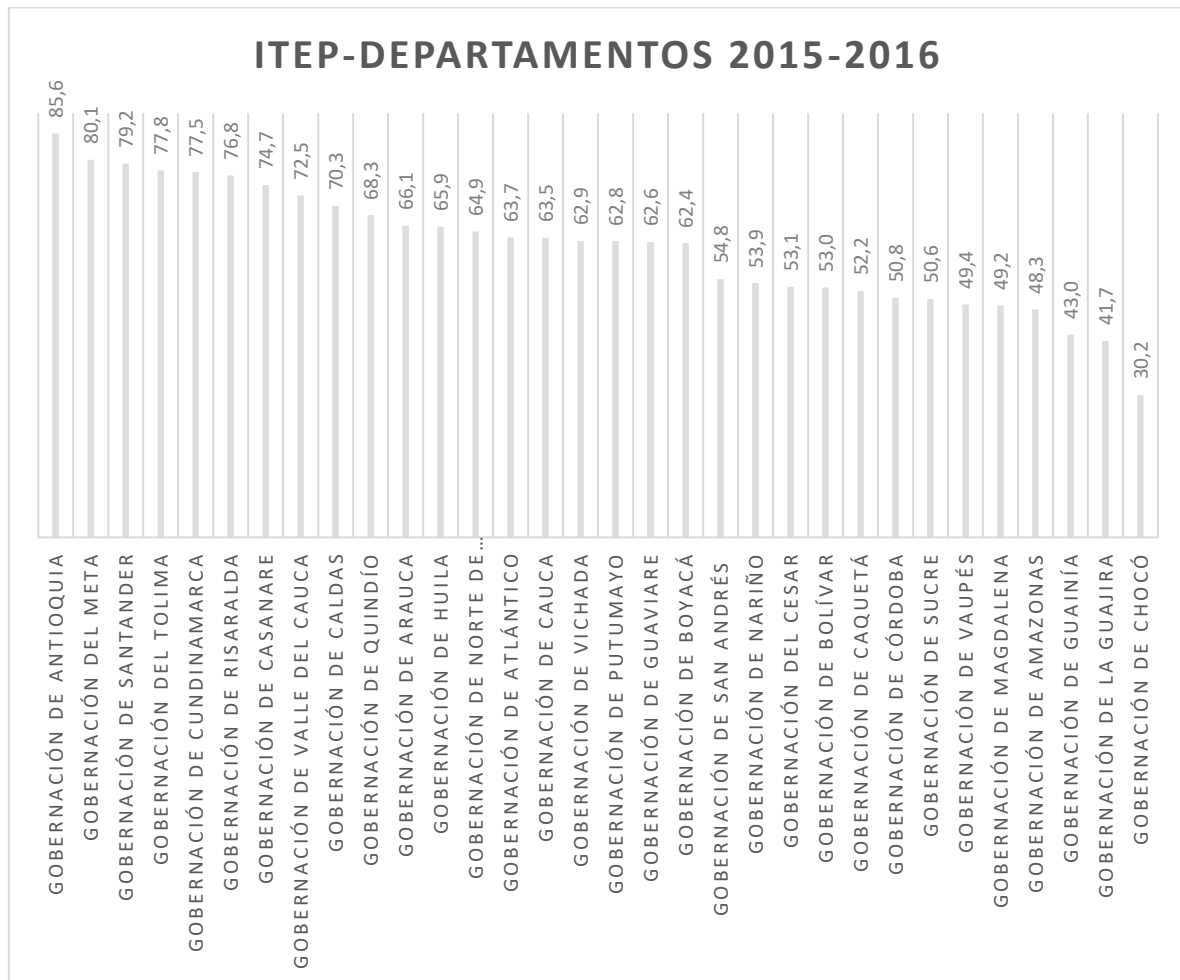
---

<sup>30</sup> <http://indicedetransparencia.org.co/FactoresIndicadores/Gobernaciones>

Por otro lado, se retoma el tema del empleo público y el servicio civil a través del indicador de gestión del talento humano, en el cual se miden específicamente las condiciones institucionales para el Talento Humano, las competencias básicas en el Manual de funciones y competencias, la conformación del talento humano, la evaluación y seguimiento al desempeño, las capacitaciones, el mérito y la supervisión de los contratos.

Asimismo, en la gestión de la contratación se tienen en cuenta indicadores como el Contenido mínimo del Manual de Contratación, la Planeación contractual, la Recurrencia en el uso de las modalidades de contratación directa, Interventoría y supervisión a los contratos de obra, Ejecución contractual. Se puede afirmar que la capacidad estatal se encuentra fortalecida cuando los sistemas de compras y contrataciones son ágiles, transparentes y abiertos (Gilio, 2016). Por ello, esta dimensión manifiesta un atributo necesario para evaluar la capacidad administrativa de las instituciones públicas. A continuación, se presenta la gráfica con los resultados para el 2015- 2016; la última medida; del Índice de Transparencia para las 32 Gobernaciones de Colombia en una escala de 0 de 100.

**Gráfica 9: Índice de Transparencia Departamental para las Gobernaciones (2015-2016)**



*Fuente: Elaboración propia con base en datos de Transparencia por Colombia*

Dentro de los 32 Departamentos, la Gobernación de Antioquia tiene la valoración más alta en el índice con 85,6 ; la de Cundinamarca que estaba de segunda en el IGA en esta medición está en la quinta posición con 77, 5. Es particular que las gobernaciones del Atlántico y del Valle del Cauca que son categoría uno y que representan departamentos fuertes a nivel de ingresos y de población, donde sus capitales son la tercera y cuarta ciudad más importante de Colombia tenga

índices por debajo de departamentos pequeños como Risaralda o Arauca que están en la categoría dos. Sigue siendo evidente que Antioquia posee capacidades administrativas relativamente altas, así como políticas, evidenciadas en el componente 1 y 3 de dicha medición; ya que la Visibilidad tiene indicadores como: Divulgación de la información pública, Divulgación de la Gestión administrativa, Divulgación de la Gestión Presupuestal y Financiera y, Divulgación de los trámites y servicio al ciudadano. Por su parte, el Componente de Control y Sanción tiene aspectos relacionados con el control interno de la organización que se vinculan más a las capacidades administrativas como son los indicadores de Control Institucional y de Control Interno de la Gestión, pero además este componente cuenta con indicadores que son atributos propios de la capacidad política del Estado, ya que permiten establecer relaciones entre la organización y la sociedad; manifestados en indicadores como Sistema de PQRS<sup>31</sup>, Rendición de Cuentas a la Ciudadanía y Control Social.

Si bien esos indicadores finales representan la capacidad política de la organización gubernamental a medida que establece espacios de relacionamiento; permite analizar la relación e interacción que mantienen los gobiernos departamentales con los ciudadanos, así como las acciones y herramientas desarrolladas por ellos que posibilita una mejora en la calidad de los servicios y un avance a una gestión orientada al ciudadano y a la inclusión (Gilio, 2016).

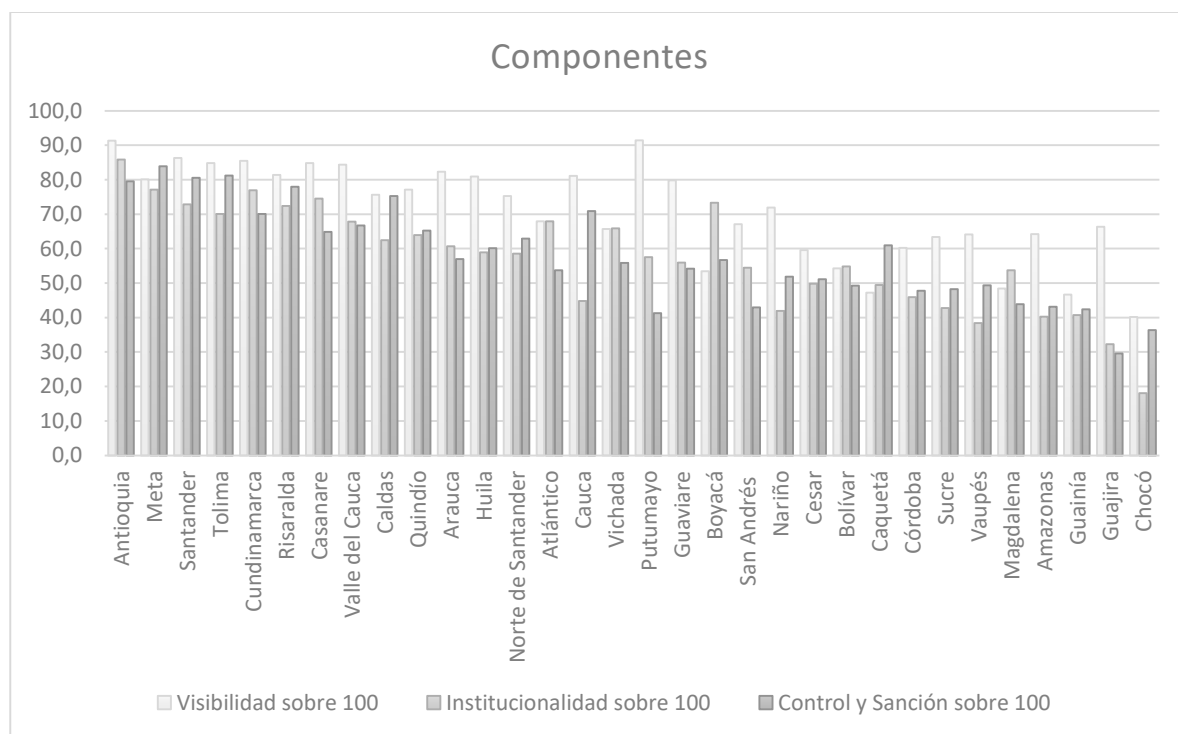
Revisando la evidencia sobre cada una de las dimensiones que compone el índice, el Departamento de Antioquia tiene una valoración alta de los tres componentes que ponderados representan el mayor índice de transparencia de los departamentos; por ejemplo, en el de institucionalidad que abarca los indicadores gruesos que manifiestan la capacidad administrativa, la Gobernación de Antioquia tiene el segundo puntaje más alto por debajo del Putumayo, pero en el componente de Control y Sanción que tiene atributos administrativos y políticos es el valor más alto de la medición con 89,5. Es posible afirmar que la capacidad de establecer estos mecanismos de visibilidad de la gestión y de relacionamiento con el ciudadano en los procesos de gestión pública, depende de las condiciones internas de la organización que permiten que el desarrollo organizacional de la gobernación pueda ser visible y en contacto con el ciudadano; de esta manera, la capacidad administrativa y política tienen una relación endógena, ya que si se cuenta con mecanismos, instrumentos y herramientas para el desarrollo

---

<sup>31</sup> Peticiones, Quejas, Reclamos y Sugerencias.

administrativo de la organización seguramente esto va a propiciar un gobierno más abierto hacia al ciudadano y la capacidad de crear vínculos con la sociedad. Es decir, una buena gestión interna posibilita una apertura de la organización.

**Gráfica 10: Componentes del Índice de Transparencia de las Gobernaciones (2015-2016)**



*Fuente: Elaboración propia con base en datos de Transparencia por Colombia*

### 3.2 La construcción de Capacidades en la Gobernación del Departamento de Antioquia

Estos indicadores muestran que existe una capacidad tanto administrativa como política en la Gobernación de Antioquia en relación a las otras Gobernaciones, indicadores que se pueden asociar a estos atributos están presentes en dichas mediciones realizadas por diferentes organismos y con metodologías diferentes, hay dimensiones que podrían ser obvias al analizar este tipo de indicadores como los recursos con que cuentan las gobernaciones. Sin embargo, como se pudo evidenciar departamentos como el Valle del Cauca, Atlántico, y Magdalena que es un distrito especial, que cuentan con mayores recursos y más población que departamentos

pequeños y con pocos ingresos (como Quindío o el Meta) pero tienen en algunos casos un puntaje menor en los indicadores.

De acuerdo con lo anterior, el siguiente apartado buscará identificar condiciones propias de la Gobernación de Antioquia que ha posibilitado construir estas capacidades en su organización, a través de tres experiencias concretas, inicialmente en el Sistema Integrado de Gestión, posteriormente se hará un acercamiento a las capacidades relacionales que ha venido construyendo el departamento con los municipios y con actores de la sociedad civil, en procesos como la Planeación para el Desarrollo, la Productividad y Competitividad Territorial y la Relaciones Intergubernamentales con los municipios.

**Tabla 4: Procesos, Condiciones y Mecanismos**

Proceso	Condiciones Macro	Condiciones endógenas	Mecanismo	Capacidad
-Mejora de los procesos de la Administración Pública (Sistema Integrado de Gestión)	-Modernización de la Administración Pública.	-Tamaño de la Organización  -Condiciones Internas de la organización	Innovación  Adaptabilidad	Administrativa  Política
-Gerencia de Municipios	Descentralización (Rol Intermedio de los departamentos: La Subsidiaridad, la Concurrencia como funciones misionales de la descentralización )	Niveles de gobierno con intereses divergentes  Dispersión Territorial y disparidades	Coordinación entre niveles de gobierno para el Desarrollo.  Innovación	Política  Relacional
Planeación para el Desarrollo	Descentralización Municipios con baja capacidad	Intereses de Actores Regionales  Divergencias y Desigualdades Territoriales	Convergencia de Intereses en escenarios de toma de decisiones	Capacidad Política  Planeación estratégica

*Fuente: Elaboración propia*

### 3.2.1 Proceso 1: Mejoramiento y Modernización de la Administración Pública (Sistema Integrado de Gestión)

El primer proceso a ser tenido en cuenta pertenece a la dimensión meso de la capacidad estatal, y devela atributos propios de la capacidad administrativa del Departamento de Antioquia. Asimismo, está vinculado a la política de Desarrollo Organizacional que posee la Gobernación de Antioquia como instrumento para la mejora de la gestión pública, a través de prácticas innovadoras que se traducen en capacidades para la acción organizacional visibilizando sus resultados en índices de Transparencia y de Gobierno Abierto que abarcan dimensiones y atributos propios de la capacidad administrativa y política de los gobiernos intermedios. Este proceso se materializa a través del Sistema Integrado de Gestión que ha ido implementando la Gobernación del Departamento de Antioquia desde el año 2010, a través de la Dirección de Desarrollo Organizacional perteneciente a la Secretaría de Gestión Humana y Desarrollo Organizacional.

Asimismo, se enmarca en un contexto macro que obedece a las reformas estructurales de los Estados, promovidas por los organismos internacionales, pos consenso de Washington, con una serie de recetas para promover el desarrollo en los países en vía de desarrollo y combatir el agotamiento del modelo desarrollista. Se partía de la idea de que la dinámica e intensidad de las reformas impuestas por el cambio estructural, requerían del Estado una mayor capacidad de acción y organización (Medellín, 1996).

Por ello, se plantea una primera generación de reformas que empezó a redefinir el papel del Estado, lo que llevaría a las reformas de “segunda generación” encaminadas a la reestructuración del aparato institucional resultante de esta redefinición. De esta manera, la solución propuesta era correr las fronteras, sustituyendo Estado por mercado, estableciendo un nuevo esquema de división social del trabajo y desregulando la actividad económica. Las propuestas de políticas estaban encaminadas primero hacia la descentralización, la privatización la desregulación, y a la tercerización de servicios (Oszlak, 1999). Así las cosas, en un primer momento, durante la aplicación de las reformas de primera generación, el énfasis estaba en el objetivo de desregular y reducir el gasto, el tamaño y la intervención del Estado en la economía.

En un segundo momento, se viene a plantear la necesidad de reforzar la capacidad estatal y las instituciones (Zurbriggen, 2007).

Sumado y concurriendo con el proceso de descentralización, que estaba en marcha desde mediados de los años 80 en Colombia, se adiciona la discusión sobre la necesidad de la modernización del Estado, la cual se profundiza en los años 90, aunque durante gran parte del siglo XX ya se venían presentando cambios estructurales y de redefinición de entidades gubernamentales tanto al nivel nacional como a los entes territoriales y las relaciones interinstitucionales (Silva-Colmenares, 1993). Sin embargo, con la transferencia de responsabilidades, funciones y competencias a los gobiernos subnacionales se hizo necesario la transformación de las administraciones públicas territoriales para poder asimilar de mejor manera las nuevas responsabilidades y poder administrar el territorio con cierta autonomía. No obstante, la complejidad de esto derivado de la ya mencionada “poca capacidad” de los gobiernos subnacionales relacionada con capacidades técnicas, personal capacitado, entre otros atributos, han dificultado la modernización del Estado en muchos municipios y departamentos de Colombia. Por ello, se han venido impulsando reformas desde el Gobierno Nacional para fortalecer las capacidades administrativas de los gobiernos subnacionales y profundizar la descentralización.

Esto deriva no solo en capacidades para mejorar el funcionamiento de la organización, sino también en la capacidad de establecer vínculos con la sociedad civil a través de la transparencia en los procedimientos, la rendición de cuentas y el Gobierno Abierto; es decir, el buen funcionamiento genera legitimidad de la organización y una mayor capacidad para mostrar sus resultados a los ciudadanos y para conectarse con ello, llevando a establecer enraizamientos en los territorios.

En el marco de las competencias transferidas a los departamentos por las políticas descentralizadoras del Gobierno Nacional hacia los entes territoriales, se enmarcan las funciones de las gobernaciones y su estructura administrativa va encaminada al cumplimiento de la Ley, con cierto margen de discrecionalidad, pero que al fin de cuentas se insertan en el cumplimiento de los objetivos de la descentralización. El proceso de convertir esas competencias en capacidades para la acción en el territorio, dependen de esas formas y procedimientos en que se organiza el Estado, cómo se llevan los procesos y cómo se gestiona lo público. Como muestra

la evidencia, de los 32 departamentos que hay en Colombia, la capacidad medida a través del desempeño es desigual, teniendo la Gobernación del Departamento de Antioquia una variación significativa frente a los otros departamentos.

Como una condición interna del Departamento de Antioquia está la estructura Organizacional, La Gobernación del Departamento de Antioquia cuenta con una estructura orgánica un poco compleja, está compuesta por dos Departamentos Administrativos, que son: el DAPARD (Departamento Administrativo de Prevención y Atención del Riesgo a Desastres) y el de Planeación. Además, están las Secretarías que son las encargadas de los asuntos sectoriales (Agricultura y Desarrollo Rural, Educación, Salud y protección social, Gestión Humana y Desarrollo Organizacional; de Gobierno, Hacienda, Infraestructura Física, de las Mujeres, Medio Ambiente, Minas, Participación ciudadana y Desarrollo Social, Productividad y Competitividad y, Secretaría General. Además, están las Gerencias que administran algunos asuntos transversales de la política departamental como son: La Gerencia de Afrodescendientes, la de Auditoría Interna, la de Paz y Conflicto, la de Servicios Públicos, la Indígena, la de Infancia, Adolescencia y Juventud y, la de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Antioquia – MANÁ. Por otra parte, cuenta con entidades descentralizadas que tiene una administración propia pero que cuentan con recursos del departamento.

Uno de los factores, que se identifican es el Sistema de Gestión que se lleva a cabo, al interior de la Organización el cual es “un modelo de gestión organizacional por procesos, fundamental para que todos los servidores públicos realicen de manera eficiente y eficaz sus actividades, enfocado siempre en la mejora continua con el propósito de incrementar la satisfacción de nuestros clientes y el desempeño de la Administración Departamental” (Gobernación de Antioquia, 2015).

El punto clave es que este sistema articula los procesos al interior de la Gobernación, esto a su vez permitiendo generar capacidades institucionales para la prestación de los servicios y del funcionamiento del Estado a nivel subnacional, esto permite comprender las lógicas internas de la organización que fomentan la creación de capacidades que se traducen en el desempeño eficaz y eficiente de sus funciones misionales; si bien los instrumentos de modernización del Estado son diseñados por el gobierno nacional, a través de Leyes y

Decretos<sup>32</sup>, hay instrumentos normativos como la Ordenanza<sup>33</sup> 17 de diciembre de 2004, por medio de la cual se crea el Sistema Integrado de Gestión de la Gobernación de Antioquia.

Es una herramienta para todas las actividades internas que tiene la entidad a modo de procedimientos, de formatos de instructivos, a modo de caracterizaciones de procesos y todo lo demás. Tiene dos propósitos, primero que la comunidad esté más satisfecha con los bienes y servicios y que la entidad mejore cada día su desempeño (Entrevista 1, 2018)

Este Sistema Integrado de Gestión de la Gobernación de Antioquia está conformado principalmente por la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública, 1000:2009; El Modelo Estándar de Control Interno 1000 y las políticas de Desarrollo Administrativo (SISTEDA), a través del Decreto nacional 2482 del 03 de diciembre de 2012 “Dichos sistemas se han integrado como herramientas que orientan el desarrollo de la gestión de la entidad y cuyo propósito común es el mejoramiento de la prestación de los servicios de la misma” (Salazar & Bustamante, 2015, p. 1).

Los procesos se plantean desde factores: estratégicos, misionales, de apoyo y de evaluación; todo el sistema se coordina desde la dirección de desarrollo Organizacional de la Secretaría de Gestión Humana y Desarrollo Organizacional. Inicialmente los procesos estratégicos son transversales e impactan directamente a toda la estructura administrativa, estos son: *gestión de la mejora continua, la estructura organizacional y empleo público, la planeación del desarrollo, y la comunicación pública*. Le siguen los procesos misionales relacionados con el qué hacer de la gobernación, y están direccionados por las competencias asignadas a los departamentos, a saber: *Fortalecimiento institucional y de la participación ciudadana; Atención ciudadana; Promoción del desarrollo económico; Promoción del desarrollo físico; Gestión de la prestación del servicio educativo; Gestión en salud; Gestión de la seguridad, convivencia ciudadana y derechos humanos*.

---

<sup>32</sup> Ley 872 de diciembre 30 de 2003 SGC Rama Ejecutiva  
Ley 87 de 1993 Control Interno  
Decreto Nacional 4110 de septiembre 12 de 2004  
Decreto Nacional 1072 de 2015 <sup>2</sup> Seguridad y Salud en el Trabajo  
Decreto 2482 de 2012 Modelo Integrado de planeación y gestión  
Decreto Nacional 943 de 2014 MECI 1000

<sup>33</sup> Las Ordenanzas son los instrumentos normativos

Estos procesos son constantes con el paso de los gobiernos departamentales, ya que “La idea es que permanezca, puede haber cambios en la presentación porque los procesos se basan en las funciones asignadas a los departamentos entonces se tienen unas competencias de tipo constitucional y unas normativas, lo que se hace en términos de salud, educación, entre otros sectores, obedecen a esas competencias” (Entrevista 3, 2018). Sin embargo, el departamento de Antioquia ha adquirido diferencias con los otros departamentos, por ejemplo, en delegación y desconcentración de funciones; Antioquia tiene delegada el manejo de la minería, asumió esa función; estas competencias que van surgiendo producto del cambio institucional se insertan al modelo por procesos.

Por otro lado, están los procesos de apoyo que, que son de soporte administrativo de las funciones: *la contratación administrativa, gestión jurídica, planeación y administración de las TIC, gestión documental, soporte logístico, seguridad y salud en el trabajo, desarrollo del capital humano, gestión financiera, fabricación de licores y alcoholes, comercialización de licores y alcoholes, y administración de los tributos*. Estos procesos están ligados a cómo se cumplen las funciones misionales del departamento, por medio de procesos de mejora de la administración pública y otros vinculados a la extracción de recursos propios como la administración de los tributos y la fabricación y comercialización de Licores. Finalmente, el modelo plantea un proceso de evaluación y cultura del control que es transversal a todos los otros procesos.

Este sistema tiene como particularidad el trabajo conjunto y transversal, permite ver a la administración departamental como un todo donde sus procesos se interconectan; sin embargo, el planteamiento de un sistema de gestión por procesos no garantiza la capacidad ni el desempeño de la administración, un factor fundamental que ha posibilitado el mejoramiento de la gestión al interior de la administración y por consiguiente una mayor atención al ciudadano, es el trabajo conjunto y mancomunado a partir de grupos de trabajo por proceso.

Un atributo fundamental en la construcción de capacidades institucionales es la capacidad relacional a través de los vínculos entre la organización de la administración del gobierno subnacionales, generando así un capital de acción interorganizacional. De esta manera, se puede evidenciar que este sistema posibilita el trabajo intersectorial, ya que la gestión por procesos implica dessectorializar la estructura y gestionar los recursos del Estado a través de

procesos transversales que impliquen la participación de diferentes actores dentro de la organización, ya que las instituciones no actúan como un órgano único sino que está compuesto de organizaciones al interior, que a través de relaciones posibilitan o restringen la acción conjunta del Estado en los territorios.

Frente a esto, un Funcionario de la Secretaria de Gestión Humana y Desarrollo Organizacional de la Gobernación de Antioquia comenta:

Se tiene toda una estructura en la que se establecen muy bien los roles; hay un consejo integrado de gestión donde participan varias secretarías. Siguen los equipos de mejoramiento por proceso, los cuales están confirmados por representantes de las diferentes dependencias que de una u otra manera participan en el proceso de diferentes maneras, hay unas dependencias que son responsables hay otras participan en los procedimientos y hay otras que se ven afectadas por los procedimientos, entonces se determina el nivel de participación; por proceso los equipos hacen sus reuniones donde definen como están los procesos y reciben los lineamientos de procesos como mejora continua (Entrevista 1, 2018)

Esto se soporta en lo relatado por otros funcionarios que hacen parte de la Dirección de Desarrollo Organizacional, haciendo alusión a que los trabajos mancomunados entre las distintas dependencias fortalecen la capacidad administrativa de la gobernación para realizar sus funciones, promoviendo las relaciones intergubernamentales al interior de la organización. Potencializar el cómo, lo funcional a través de estos procesos va a permitir fortalecer el “para que”.

Tenemos una figura novedosa de equipos de mejoramiento por cada proceso que lo mantiene y mejora, procedimientos actualizados, medir los indicadores, identificar los riesgos, (...). Es mantener y mejorar el proceso. (...). Directrices de un consejo del sistema, además unas figuras, el líder (directivo), un gestor (le toca montarse el equipo al hombro). Y el enlace de la dirección de desarrollo organizacional para que los asesore desde la parte técnica y metodológica. Es una figura lujosa porque muy pocas entidades lo tienen (...) en otras dependencias son más funcionales (Entrevista 2, 2018).

El ejercicio de la construcción de capacidad administrativas también depende de estas relaciones, ya que los problemas públicos se construyen como problemas difusos “*Wicked Problems*” (Rittel & Webber, 1973) que requieren, en la mayoría de los casos, esfuerzos inter y tras- sectoriales que reduzcan los costos operativos y se presente una visión más completa y holística acerca de cómo abordarlos. Por ello, los mecanismos que se empujan con el proceso

de cambio institucional y que adoptan las administraciones locales permiten que se generen capacidades para administrar lo público; es decir, la innovación en los procesos gubernamentales para adoptar territorialmente los instrumentos del Estado nacional a los subnacionales, es fundamental para desarrollar capacidades y promover un mejor desempeño institucional.

Hay que tener en cuenta que los organismos estatales necesitan generar intercambios para concertar determinadas tareas, así como para obtener información y recursos sin los cuales es difícil pensar la posibilidad de alcanzar determinados resultados (Isani, Pereyra, & Serafinoff, 2017). Sin embargo, la misma capacidad es un obstáculo para ello ya que sin tener atributos propios de la capacidad administrativa, como el talento humano, es decir personal capacitado para llevar dichas tareas, además es fundamental el servicio civil; la burocracia se convierte en un atributo que permite el escalamiento de las organizaciones, debido a que es personal que permanece en la organización, fortaleciendo el aprendizaje interorganizacional. En muchos departamentos donde la mayoría de los funcionarios son de libre nombramiento y remoción o contratistas que responden a intereses clientelares o son cuotas políticas de los gobernantes, sus intereses están más en cumplir las metas del plan de desarrollo y no consolidar procesos organizacionales de mediano y largo plazo.

Hay como dos servidores, los del gobernador de turno que piensan es en cumplir el plan de desarrollo y los de carrera que están pensando es en desarrollar los procesos (...) como lo finalmente lo que permanece es el sistema de gestión; eso le da un poco de estabilidad a la institución (Entrevista 3, 2018).

Como ya se había expuesto la Gobernación de Antioquia cuenta con un número significativo de empleados públicos, se registran 3.385 empleados oficiales que son los que llevan a cabo el Sistema Integrado de Gestión, hacen parte de los procesos y de los grupos de trabajo que fomentan la acción intersectorial del Estado a nivel subnacional, por lo cual se evidencia que es una condición necesaria contar con una estructura burocrática que permita llevar a cabo los procesos a través del tiempo y haya una transmisión de conocimiento en las administraciones departamentales con cada Plan de desarrollo. El departamento de Antioquia por su complejidad tanto administrativa, debido a los recursos de transferencias y los propios derivados de los recaudos descentralizados, y al alcance territorial que posee, ha creado una planta laboral amplia

que requiere unos instrumentos de interconexión al interior de la organización pero que a su vez posibilita que estos procesos se lleven a cabo y produzcan resultados.

De esta manera, hay que tener en cuenta que el desarrollo de capacidades administrativas va a depender más allá de los procesos a nivel nacional que vienen con la descentralización, como los programas del DNP para el fortalecimiento institucional, entre otros. Se requieren mecanismos y herramientas desde la administración territorial que promuevan lógicas más allá de las relaciones políticas, como buscar sostener la organización sin importar los cambios de gobierno que son cada cuatrienio, y esto es posible con políticas de desarrollo organizacional innovadoras y adaptativas a las necesidades de la organización y a un sistema de empleo público consolidado que logre establecer procesos más allá de los planes de desarrollo.

Por ende, uno de los mecanismos que llevan a que se establezcan dichas prácticas exitosas al interior de las organizaciones gubernamentales es activar procesos innovadores que adapten los requerimientos normativos a las necesidades y condiciones internas de cada organización; es decir, la innovación es un mecanismo que posibilita que los procedimientos de mejora de la administración pública puedan adaptarse y generar resultados. Una innovación enfocada a los procesos que permite, adaptar las políticas nacionales a las dinámicas territoriales y escenarios de transmisión de conocimiento por medio del trabajo en equipo y la visión transectorial de los problemas de gobierno.

De ahí que la colaboración multi-actor es factor importante en estos procesos y puede estimular la innovación pública, por lo cual se convierte en fundamental considerar la forma en la que es posible diseñar espacios de colaboración propicios para el desarrollo de las definiciones conjuntas de problemas, de aprendizaje mutuo y participación conjunta de soluciones nuevas y audaces. Por consiguiente, la cuestión fundamental de cómo reunir a diversos actores en una búsqueda abierta y multidisciplinar de soluciones nuevas y creativas (Zurbriggen & González, 2014).

La innovación en el gobierno, desde una perspectiva tradicional se ha entendido como el desarrollo de nuevos productos, procedimientos, procesos o servicios y mecanismos de entrega que mejoran la eficiencia o el impacto de los programas gubernamentales (Serrat, 2012). La tarea más importante para cualquier agencia pública o gobierno es abordar cada etapa del proceso de innovación. Estos requieren diferentes métodos y culturas de organización. Pero el

mayor impacto proviene de vincular todos estos elementos en un sistema coherente de innovación (Geoff, 2004). Esto es lo que se rescata del sistema implementado por la Gobernación, y es el trabajo multi-actor que posibilita la transferencia de conocimiento y el cruce de ideas que permite llevar a cabo las funciones de una manera procesual.

Muchos autores incluyen la idea de que la innovación puede contribuir a mejorar la calidad de los servicios públicos, así como a mejorar la capacidad de resolución de problemas de las organizaciones gubernamentales para enfrentar los desafíos sociales (Damanpour & Schneider, 2008). Las características innovadoras de este proceso se enmarcan en lo que Walker (2004) llama innovación por procesos, el cual se refiere a la mejora de la calidad y la eficiencia de los procesos internos y externos de la organización. Citado en (De Vries, Bekkers, & Tummers, 2016).

Sin embargo, se reconoce que la innovación del sector público ocurre dentro de un ambiente politizado. Los marcos de tiempo que rodean la tenencia política, donde los políticos trabajan entre periodos electorales, hacen que la comunidad política busque "ganancias rápidas" que puedan usarse para justificar el desempeño de gobierno. Como resultado, se considera que la política contribuye a la prevención del riesgo del gobierno, donde la renuencia de los políticos a asumir los riesgos de experimentar usando el dinero de los contribuyentes puede limitar la innovación. Sin embargo, las figuras políticas que están dispuestas a adoptar un enfoque a más largo plazo y aceptar los riesgos necesarios asociados con la innovación pueden ayudar a la innovación del sector público a florecer (Calleja, 2015). Pero para esto se requiere que haya personal capacitado para llevar estos procesos de innovación y no se queden en programas de gobierno, sino que transforme la estructura organizativa de las entidades públicas.

En cuanto a la adaptabilidad de las políticas, Stein y Tomassi (2006) se refieren a ellas como esa capacidad de ajustar las políticas cuando estas fallan o cuando las circunstancias cambian. De esta manera, las políticas deben de ser flexibles para responder a las sacudidas o cambiar con los tiempos, pero no tanto que sean susceptibles de manipulaciones políticas.

Esto se refleja en dicho proceso, los funcionarios de la administración departamental han ido adaptando las políticas y normatividades nacionales e internacionales de desarrollo organizacional al ambiente propio de la organización, delimitado por las competencias transferidas pero que la discrecionalidad para adaptar estas prácticas a través de mecanismos de

innovación va a traducirse en capacidades administrativas y políticas para la administración departamental

Finalmente, se reconoce que el trabajo intersectorial es una condición necesaria para el fortalecimiento de las capacidades institucionales y por ende del desempeño institucional, sin embargo, esto no se logra con declaraciones o apuestas políticas; para lograrlos se requieren instrumentos y herramientas al interior de los procesos organizativos que posibiliten esta acción conjunta y conduzca a generar y sostener la cadena de valor público.

### 3.2.2 Proceso 2: Coordinación y Cooperación entre niveles de Gobierno. El caso de la Gerencia de municipios

El segundo proceso que se presenta como evidencia para identificar esos atributos y/o condiciones que posibilitan que los gobiernos intermedios en Colombia adquieran capacidades tanto políticas como administrativas, es la puesta en marcha de la Gerencia de Municipios de la Gobernación de Antioquia, este fue un proceso administrativo-relacional que se da inicio en año 2012 y que ha tenido cambios en el diseño institucional, pero que ha respondido a una de las tareas misionales de la departamentos como gobiernos intermedios en Colombia, que es la intermediación, a través de la subsidiaridad, la concurrencia y la coordinación con los municipios. Este proceso se encuadra en unas condiciones macro derivadas del proceso descentralizador y, las competencias y funciones asumidas por los departamentos bajo la descentralización municipalista.

Por lo que se refiere a las condiciones endógenas del departamento, se distinguen primero una amplia cantidad de municipios que requieren la acción intermediadora del gobierno intermedio, a través de la subsidiaridad, la coordinación y la asistencia técnica, aunque esto no es solo en el departamento de Antioquia, los departamentos de Cundinamarca y Boyacá también tienen una cantidad similar de municipios 116 y 123 respectivamente, siendo Antioquia con 125 municipios el departamento con más municipios, además este último tiene tres veces la extensión de los otros dos departamentos y su dispersión territorial es mucho más amplia, otro elemento que se distingue es el proceso de cambio de gobierno y la priorización en la transparencia como línea estratégica para el Plan de Desarrollo (Antioquia la más educada, 2012-2105).

Para el año 2012 llega a la gobernación de Antioquia Sergio Fajardo Valderrama<sup>34</sup> apoyado por el Partido Verde, desligándose de las estructuras clientelares clásicas en el departamento, el cual había sido gobernado por el bipartidismo (Conservadores y Liberales) tanto desde el período de designación de gobernadores como después de la elección popular de estos. Uno de los factores que motivaron este cambio fue la legitimidad del candidato debido a su gestión como alcalde de Medellín (2004-2007) y a su figura de *outsider*; en este proceso electoral, el candidato no había recibido muchos apoyos de las estructuras clientelares y la maquinaria política local y regional; por lo cual, pocos de los alcaldes que llegaron a gobernar los municipios de Antioquia eran afines a Sergio Fajardo; habían apoyado a otros candidatos; por lo cual, las formas tradicionales de relacionamiento se enfrentaban a un inconveniente relacionado con el apoyo a los municipios. De los 125 municipios 28 eligieron alcalde del Partido conservador y 32 del Partido de la U, partidos que habían competido la gobernación con Fajardo (Álvaro Vásquez y Carlos Mario Estrada, respectivamente). Por consiguiente el 48 % de los alcaldes no eran afines al nuevo mandatario departamental, sin contar los alcaldes de Cambio Radical y del Partido Liberal que apoyaron la candidatura de los otros dos candidatos y que tuvieron amplia representación en las alcaldías municipales 11% y 21 %<sup>35</sup>.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que la candidatura de Sergio Fajardo contó con el apoyo del también candidato a la alcaldía de Medellín Aníbal Gaviria Correa<sup>36</sup> quien ya había sido gobernador de Antioquia y perteneciente a las élite política regional; este apoyo se consolidó a través de lo que se llamó la Alianza Medellín- Antioquia (AMA) que con la elección de Fajardo como Gobernador y Gaviria como alcalde se traduciría en acuerdo programáticos<sup>37</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior, es de resaltar que la entrada del nuevo Gobernador y el esquema de relacionamiento enraizado en los departamentos, a través de diferentes formas de intermediación con los municipios, es una condición particular y endógena que se suma a la cantidad de municipios que requieren de la intermediación y la asistencia departamental debido

---

<sup>34</sup> Sergio Fajardo fue académico de la Universidad de los Andes en Bogotá, es PHD en matemáticas por la Universidad Wisconsin, además hizo parte Consejo Nacional de Ciencias Básicas y la Comisión Nacional de Maestrías y Doctorados. En 1999 lideró la conformación del movimiento Compromiso Ciudadano, hasta llegar a la Alcaldía de Medellín, con la votación más alta en la historia de la ciudad hasta esa fecha y bajo las banderas de un movimiento cívico independiente a estructuras partidistas de la ciudad.

<sup>35</sup> Estos datos son obtenidos del Histórico de la Registraduría Nacional del Estado

<sup>36</sup> Aníbal Gaviria quien ya había sido Gobernador de Antioquia en el período 2004-2007 ganó las elecciones representando al Partido Liberal y con el apoyo de Sergio Fajardo.

<sup>37</sup> Para Ampliar sobre esta alianza revisar (Zapata, 2016a).

a su baja capacidad institucional. De esta manera, las condiciones particulares del departamento permitirían que mecanismos como los intereses del Gobernador por implementar la transparencia en los diferentes formas de relacionamiento, dentro de ellas con los municipios, llevaría a un cambio en las relaciones intergubernamentales a través de un proceso que implicó la creación de una estancia dentro del departamento que se encargaría de establecer esos vínculos entre la gobernación y entidades municipales, con el objetivo fomentar el desarrollo a través de proyectos que se insertaran en las líneas del plan de desarrollo departamental.

El instrumento utilizado fueron los acuerdos públicos celebrados entre el departamento y el municipio correspondiente. Asimismo, la innovación como práctica para crear nuevas estancias que posibilitan los logros misionales del departamento y el cumplimiento de sus objetivos de gobierno, aseguraban transparencia y rendición de cuentas en el uso de los recursos del departamento.

En el proceso de descentralización en Colombia, el Estado nacional responsabiliza a los municipios de la prestación de algunos bienes y servicios; sin embargo, la Constitución Política de 1991 plantea que el departamento intervenga en este tipo de asuntos como una entidad subsidiaria del municipio (Duque, 2010). El Artículo 288 de la Constitución Política, marca los principios rectores de la descentralización de competencias entre los distintos niveles de gobierno y del espacio para las Relaciones Intergubernamentales verticales; de esta manera “Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la Ley” (Constitución Política de Colombia).<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> La Corte Constitucional a través de la Sentencia No. C-478/92, Establece que la subsidiariedad cabe asimismo interpretarla como la prohibición de intervenir en los asuntos locales a menos que sus autoridades se vean impotentes para realizar determinada tarea. La premisa básica será la de respetar la capacidad de acción de Municipios y Departamentos, de modo tal que sólo cuando no puedan objetivamente enfrentar satisfactoriamente una actividad, entrará a actuar el órgano nacional.

1. Coordinación: Definido como la armonía y coherencia entre las actividades que realice una entidad territorial, en su interior y en relación con las demás entidades territoriales para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.
2. Concurrencia: Se da cuando dos o más entidades territoriales deben desarrollar actividades en conjunto, hacia un propósito común, en procura de una mayor eficiencia y respetándose las competencias de cada una de ellas.
3. Subsidiariedad: Cuando las autoridades de un nivel superior apoyan transitoriamente a las de un nivel inferior en la realización de actividades propias del nivel inferior.

La subsidiariedad es un principio que posibilita la cercanía de los ciudadanos a los gobiernos, ya se entiende que las decisiones deben ser asumidas por el nivel de gobierno más descentralizado posible cuando sea justificado y compatible con la búsqueda de efectividad y eficiencia a la acción pública (Rolla, 2006). En la práctica, se dan por lo menos dos interpretaciones para este concepto, por un lado, se entrega a cada nivel la responsabilidad de hacer lo que puede hacer mejor; sin embargo, bajo el precepto de solidaridad se puede obtener ayuda de “arriba” si no puede solucionar un problema. El otro punto de vista está en el marco del pensamiento neoliberal y argumenta que cada individuo y niveles sociales más bajos deben responder por sí solo, y que el Estado y los niveles más altos debe llevar a cabo funciones mínimas (Stöhr, 1999).

Se debe tener en cuenta que la Carta Política de 1991, hace reajustes al régimen territorial en Colombia; por lo tanto, consideró que el departamento como nivel intermedio de gobierno, tendría entre sus funciones esenciales la administración, la planeación seccional y la promoción del desarrollo económico y social en su territorio. Sumado a esto, otorga la tarea de la coordinación y complementación de los asuntos municipales y de intermediación entre la Nación y los municipios. No obstante, estas responsabilidades, ponen de manifiesto la fortaleza técnica con la que debe contar el departamento, implican que la figura del gobernador debe corresponder a la del planificador estratégico y gran interlocutor entre lo local y lo nacional; debe además responder a la característica de buen coordinador. Por consiguiente, el rol cambia, y ya no se está entonces frente a un administrador o ejecutor, sino más bien frente a un estratega cuya interacción directa no es con la comunidad sino con los agentes institucionales nacionales y locales. Dicho de otra manera, el gobernador es el agente del Estado que tiene por excelencia la misión de actuar como articulador de los diferentes niveles de gobierno (Soto, 2001).

Por ello, el nivel de desempeño y de gestión de los departamentos depende en, gran parte, de la legitimidad del gobernador con los alcaldes municipales y de la capacidad de formular y gestionar proyectos acordes a sus competencias. El plan de desarrollo es la hoja de ruta de los gobernadores para la acción en el territorio y de allí se desprenden los proyectos estratégicos a los cuales se deben articular los municipios.

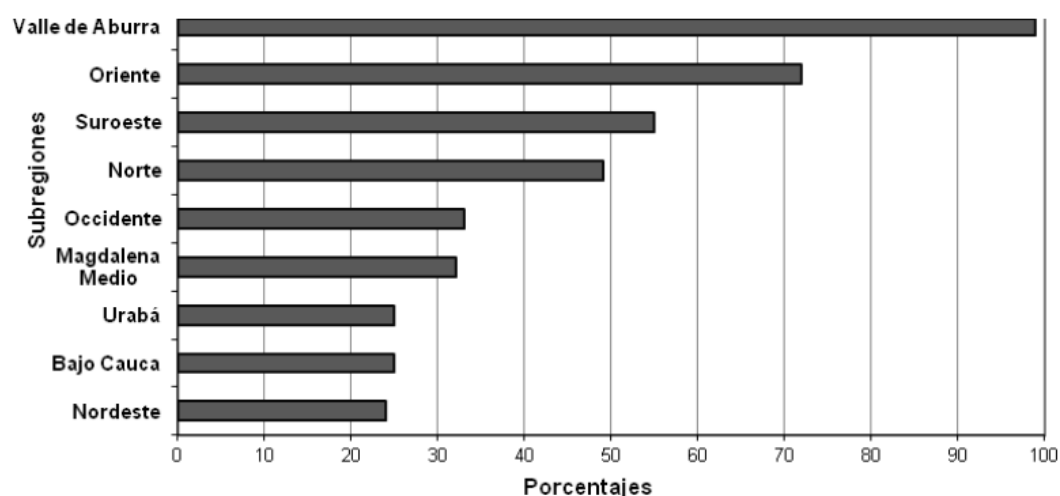
Por más propósitos buenos que tenga un plan de desarrollo departamental nada puede hacerse en los municipios si no pasas por los alcaldes porque ellos son los que rigen el desarrollo de los pueblos” (Entrevista 4, 2018).

De esta manera, las administraciones departamentales deben adaptarse estratégicamente a las condiciones políticas del momento; es decir, la llegada de un gobernador concurre a la elección de las autoridades municipales; por ende, para cumplir los objetivos misionales de los departamentos, este debe generar estrategias para establecer relaciones de coordinación, cooperación, complementariedad y, estrategias de concurrencia con los municipios, acorde a los proyectos de gobierno. En muchos casos, estas relaciones se establecen a través de mecanismos clientelares previos a las elecciones. El apoyo de grupos políticos locales a los candidatos se traduce en focalización del gasto a través de proyectos locales. En caso de que el gobernante no tenga la suficiente legitimidad por parte de los alcaldes municipales es necesario recurrir a mecanismos innovadores que posibiliten la acción conjunta de las autoridades subnacionales.

El departamento de Antioquia cuenta con 125 municipios divididos en nueve subregiones, la regionalización se ha presentado como un instrumento de planificación regional por parte del departamento para facilitar la acción en el territorio mediante políticas de desarrollo regional que sean acordes las características económicas, sociales, culturales y físicas de los territorios. Esta caracterización permite comprender las diferencias que pueden existir al interior del departamento, de toda la estructura, organización y funcionamiento de la sociedad antioqueña. Es de anotar que el Valle de Aburrá que abarca el área metropolitana de la ciudad de Medellín (Capital del departamento) compone tres quintas partes de la población del departamento y aporta el 72% del PIB departamental (Secretaría de Educación para la cultura de Antioquia, 2011).

La Gobernación de Antioquia en el Plan de Desarrollo 2012-2015 “Antioquia la más educada” Retoma un índice de Capacidades y dotaciones de las subregiones<sup>39</sup> propuesto por el Grupo de Estudios Regionales de la Universidad de Antioquia para evidenciar las desigualdades territoriales a lo largo del territorio Antioqueño, comparando las diferentes subregiones con el Valle de Aburrá.

**Gráfica 11: Índice de Capacidades y Dotaciones de las Subregiones en Antioquia**



*Fuente: Grupo de Estudios Regionales de la Universidad de Antioquia, citado en (Gobernación de Antioquia, 2016)*

Lo anterior devela una disparidad territorial al interior del departamento, siendo los municipios correspondientes a las subregiones más distantes de la capital que tienen menores indicadores de dotación y de capacidades para el Desarrollo. Así las cosas, las desigualdades al interior del departamento están ligadas a las construcciones territoriales de las regiones, así como al bajo poder infraestructural del Estado en estos territorios.

<sup>39</sup> “Las capacidades y dotaciones se entienden como el conjunto de factores que incluye calidad de vida, capital humano, geografía, recursos naturales, gestión pública, infraestructura y fortaleza económica” (Gobernación de Antioquia, 2012)

En el marco de la descentralización, somos un país demasiado regional con diversidades muy grandes y eso llevar a que partiendo del mismo desarrollo e idiosincrasia de las regiones uno empezar a tener ciertas autonomías frente a los propósitos de desarrollo; las alcaldías tienen más fuerza, la muestra es que el presupuesto de la alcaldía de Medellín es mucho más amplio que el de una gobernación (...) casi que estamos dado a que el desarrollo empresarial y el tejido empresarial se desarrolla mucho en las urbes, las gobernaciones lo que administran es mucha más pobreza, menos recursos y dependen mucho más políticamente de los congresistas que hagan sus guías, que puedan traer recursos de la nación, a la luz de esto la gobernación plateó que no tenían muchos recursos (Entrevista 4, 2018).

Estos modelos de intermediación que según Gutiérrez Sanín pasan de ser un modelo bipartidista a extorsivo, como un nuevo tipo de clientelismo. Esta es una nueva modalidad, la cual ya no estaba orientada a la nómina sino a los contratos. Para ejecutar los nuevos recursos que les llegaban, las entidades subnacionales se dedicaron a contratar, mucho más allá de la capacidad de vigilancia y control que tenía el Estado. El nuevo clientelismo, también se caracterizaba por su naturaleza mucho menos piramidal, y mucho más vinculada a individuos específicos. Las redes de decisión eran típicamente “cortas”, no estaban atadas a los partidos, y no iban más allá del municipio (Gutiérrez, 2010).

Es así como la articulación y la intermediación entre los niveles territoriales se ve enfrentada a las estructuras clientelares que se han venido enraizando en los territorios, herencia del modelo bipartidistas, pero que han ido mutando a medida que el sistema político ha ido cambiando. Las reformas descentralizadoras buscaban un mayor acercamiento del gobierno a los territorios, pero las pocas capacidades de los departamentos para diseñar y ejecutar planes de desarrollo y proyectos específicos han dificultado esta labor, sumado al clientelismo y la corrupción presente en la mayoría de los municipios en Colombia. Por consiguiente, las estrategias para generar relaciones con los departamentos a través de los planes de desarrollo, que son los instrumentos por excelencia para la planeación del territorio, no son tan claras ya que la mayoría de los proyectos de los departamentos deben articularse con los planes de desarrollo municipal, pero la formulación de los planes depende de las capacidades técnicas que tengan los municipios para ello.

El exgerente de municipios del departamento de Antioquia, en la administración 2012-2015 expone que:

Conectar con los planes de desarrollo municipales es un lío, si se entiende como es el modelo, debido al nivel de los alcaldes del país no de ciudades capitales, la gran mayoría, todos desde el modelo político, no tienen capacidades ni la preparación ni académica ni política para ejercer esos cargos, la gran mayoría de ellos; no deciden ser candidatos a la alcaldía. Con el modelo político había que construir un modelo de relacionamiento con los alcaldes, de esta manera se busca conectar los planes de desarrollo; se suma que ese modelo político hace que los planes de gobierno y de desarrollo no sean lo suficientemente elaborados, hay programas de gobierno copiados, el de Arboletes y del Bagre son el mismo; cómo voy conectar esos propósitos con esos que para ellos no son relevantes, entonces esos eran los grandes retos para construir la gerencia de municipios (Entrevista 4, 2018).

Durante las administraciones departamentales correspondientes al periodo de 1995-2011, los gobernadores se habían enfrenado a múltiples retos para el relacionamiento con los municipios, por las políticas de descentralización, la implementación de elección popular de alcaldes y gobernadores y la obligación de gobernar por medio de planes de desarrollo. Como consecuencia, los gobernadores han implementado diversas estrategias como promover alianzas con entidades descentralizadas o privadas, identificar la necesidad del fortalecimiento subregional, y profundizar el proceso de descentralización (Rendón, s. f.). Se debe tener en cuenta que en el marco de las competencias de coordinación, subsidiariedad y concurrencia “Antioquia es pionera y protagonista en el nivel nacional y subnacional en la conformación de alianzas público-privadas y de trabajo coordinado en el marco de las relaciones departamento-municipios” (Zapata, 2016a, p. 182).

En este proceso de encontrar estrategias para cumplir los objetivos que constitucionalmente tienen los departamentos, la Gobernación de Antioquia en el año 2012, con la llegada de Sergio Fajardo a la Administración Departamental, pone en marcha un proyecto que se articula al Plan de Desarrollo departamental, específicamente en el Capítulo de transparencia (Línea Estratégica Antioquia Legal). Bajo este contexto, en el diagnóstico realizado el año 2012 para la formulación del Plan de Desarrollo departamental, se evidencia una baja capacidad institucional en los municipios, sumado a la poca coordinación de acciones en lo local; además la baja participación de democracia local y la baja capacidad del

departamento de interactuar a nivel nacional y municipal simultáneamente (Arias & Jaramillo, 2016).

Como respuesta, el Gobierno departamental en el segundo semestre del 2012 pone en marcha la Gerencia de municipios con el objetivo de generar capacidades relacionales en el departamento a través de un nuevo esquema de Relaciones Intergubernamentales entre la gobernación departamental y las alcaldías municipales para el desarrollo de proyectos en los territorios; para ello “se retoma una experiencia que el gobierno de Aníbal Gaviria se había hecho entre el 2004-2007, los acuerdos públicos, tenían un sentido muy diferente pero el mismo principio, lo que se hacía era una oferta de recursos en el sótano de la gobernación, y los alcaldes se presentaban para de manera indiscriminada obtener esos recursos” (Entrevista 4, 2018).

Bajo esta estrategia de fomentar las relaciones intergubernamentales de una manera distinta a la intermediación clientelar que se venía dando para la ejecución de recursos en los municipios, la Gerencia de municipios buscaba articular las demandas de los municipios a los objetivos del Plan de Desarrollo departamental. Se convocan a los alcaldes municipales a jornadas de trabajo en la ciudad de Medellín, en donde el gabinete del gobernador junto a los mandatarios locales, revisaban las partidas presupuestales y los requerimientos de los municipios para impulsar proyectos de desarrollo local. Como trabajo previo establecían una línea base subregional para conectar los propósitos del Plan de Desarrollo con los indicadores de alto impacto. En este sentido, se crea un mapa de indicadores para priorizar los recursos disponibles según las necesidades de las subregiones. Estos encuentros redistribuían los recursos del departamento entre los municipios, según sus necesidades y las prioridades estratégicas del departamento. Frente a este escenario el exgerente de municipios afirma:

Permitía conocer el presupuesto del departamento cada año y distribuir el presupuesto de inversión, recursos de libre inversión y con destinación específica, y se hizo mirar esos componentes y distribuirlo según el mapa, para no dar recursos a municipios que no los requerían, o en municipios como los del área metropolitana, ya muy desarrollados y con altos niveles de desarrollo incluso certificados en temas de educación que administran sus propios recursos educativos; y sacrificar otros que estaban requiriendo mucha más ayuda, y se fue a trabajar con los alcaldes y estudiar muy bien los planes de desarrollo, se creó un equipo de trabajo con unos gerentes zonales que se dedicaron a estudiar los planes de desarrollo municipales y con el plan de desarrollo departamental mirar a donde habían puntos de encuentro (Entrevista 4, 2018).

De esta manera, los acuerdos públicos a los que se llegaban a través del espacio de cooperación establecido, eran el instrumento donde se formalizaba la relación de coordinación y de cooperación para los proyectos de desarrollo en las regiones. “En estas jornadas se establecían acuerdos públicos. Todos los alcaldes del departamento, excepto los del Valle de Aburrá, participan de la segunda jornada de acuerdos públicos programada por la gobernación de Antioquia para realizar procesos contractuales” (Sánchez, 2013). Esto evidencia que se partía de la premisa que estos acuerdos contribuirían a romper tradiciones de clientelismo y corrupción en la asignación de recursos públicos. Estos eran documentos que suscribía el Gobernador de Antioquia con los 115 alcaldes del departamento (excluyendo la subregión del Valle de Aburrá) posterior a una ronda de reuniones con todas las Secretarías de la Gobernación en las que se define gran parte de la inversión pública. “Las dependencias departamentales presentan la oferta institucional y dialogan sobre las problemáticas más apremiantes de cada una de las localidades” (Rendón, s. f., p. 3).

Frente a estos acuerdos Arias y Jaramillo (2016) exponen que, estos buscaban promover procesos equitativos de asignación de recursos a los municipios, permitiendo que cada uno de los alcaldes conociera la oferta institucional de Gobernación en el territorio y la concertación de la llegada de esa oferta a cada municipio. Esto se daba articulando los Planes de Desarrollo municipales con el Departamental. En definitiva, lo que se buscaba era la optimización de los recursos públicos.

Además del reparto de los recursos de libre destinación y de inversión con el que contaba el departamento, había recursos provenientes de transferencias especiales por parte de la Nación que se sometían a jornadas de acuerdos públicos para el reparto equitativo de los recursos entre las entidades locales. La gobernación del departamento establecía mecanismos de cooperación y coordinación para proyectos de desarrollo en el marco de sus principios rectores de concurrencia y subsidiariedad; a través de la gestión de recursos tanto de los departamentos como los provenientes de la Nación.

Dentro de los recursos gestionados por la gobernación todos entraban al modelo de acuerdos públicos, entonces se hizo un procesos de gestión donde gestionamos con el fondo de prevención de desastres, se gestión esos recursos con la nación y pusieron esos recursos en una de las jornadas de acuerdos públicos entonces lo que se hizo fue que alrededor de este dinero priorizar recursos y el gobierno nacional empezó a pedir, santos empezó a hacer unas jornadas de la prosperidad y se dieron cuenta que nosotros les empezábamos a servir mucho como canal de trabajo con los alcaldes, porque nos creamos a crear relacionamiento que entrega resultados (Entrevista 4, 2018).

Este proceso evidencia una práctica innovadora por parte del Banco de éxito de la Administración Pública Colombiana, del Departamento Administrativo de la Función pública y el Premio Interamericano a la Innovación para la Gestión Pública Efectiva- Edición 2015 <sup>40</sup>, y estuvo muy ligado a un periodo específico de gobierno, ya que se circunscribía al Plan de Desarrollo Departamental del gobernante de turno, lo cual en cierta medida se concibe un obstáculo para el desarrollo de capacidades en los departamentos ya que los intereses cambian, y para que están reformas, que son graduales, permanezcan debe haber una continuidad de la línea política del mandatario o constituirse como política departamental que modifique reestructura organizativa del departamento; se resalta como estrategia innovadora para el fortalecimiento de capacidades de los departamentos y la posibilidad de desempeño institucional a través de establecer mecanismos e instrumentos de relaciones intergubernamentales distintos a las intermediaciones clientelares.

Asimismo, esto fomenta la transparencia y la rendición de cuentas, atributos que contribuyen al desarrollo de capacidades administrativas y políticas en los gobiernos subnacionales; la activación de mecanismos de participación que promuevan el desarrollo de las regiones, de esta manera el departamento entra a ser parte de una lógica de intervención a través de sus estatutos misionales, donde influyen la subsidiaridad, la concurrencia, la intermediación y la coordinación con los municipios.

Se resalta que este período de Gobierno, se registraron 13.516 acuerdos firmados con 115 municipios del departamento, exceptuando los 10 municipios del área metropolitana y participaron 17 dependencias de la Gobernación (Arias & Jaramillo, 2016). El Gerente de

---

<sup>40</sup><http://www.funcionpublica.gov.co/BancoExitos/banco/busqueda.html>  
<http://www.oas.org/es/sap/dgpe/innovacion/2016/>

municipios, para ese entonces, sostiene que “se cumplieron más del 80 % de los mismos que se tradujeron en obras, en programas que se dieron en los territorios y que permitió que el presupuesto rindiera y además que los municipios fueran corresponsables” (Entrevista 5, 2018).

Se debe reconocer que entre las dificultades que se presentan está la ya mencionada continuidad de los proyectos, con la elección del nuevo gobernador y la puesta en marcha del Plan de Desarrollo Departamental 2016-2019 “Antioquia piensa en grande” el modelo de intermediación y coordinación que se había establecido a través de la Gerencia de municipios con el instrumento de los acuerdos público cambió, la Gerencia continuó asumiendo el rol de articular la Gobernación con los municipios, pero desde otro enfoque; ya que la ambigüedad normativa frente a la obligatoriedad del mecanismos, permitió se convirtiera en un instrumento para los intereses del nuevo gobernador.

La gobernación de Antioquia viene realizando una actividad que la ha posesionada como el articulador entre la gobernación y los 125 municipios de Antioquia, como una especie de ministerio del interior. Articulaciones basadas en las gestiones que requiere los municipios para que desde la gobernación pueda agilizarse ciertos procesos que en algunas secretarías están estancados, tratar de ayudar en agilizar para la aprobación de proyectos. El servicio es básicamente de gestión entre gobernador y alcaldes. Se ofrece de acuerdo a los programas del Plan de desarrollo. También a solicitud de los alcaldes o concejales (Entrevista 5, 2018).

La Institución se sostiene sobre el Programa de Gobernador en la Noche, y Café con el Gobernador que son espacios de encuentro donde el mandatario departamental se reúne con los alcaldes y concejales para escuchar sus demandas, en sí no son escenarios de trabajo técnico conjunto sino espacios de intermediación entre las entidades subnacionales para llevar a cabo proyectos que se inscriban al Plan de Desarrollo.

Finalmente, se resalta que este proceso se inserta en un marco normativo y constitucional que es producto de la descentralización y el rol de intermediador que asume los departamentos tras la Constitución política de 1991, que particularmente en el departamento de Antioquia se distinguen unas condiciones internas como es una alta demanda en asistencia técnica y subsidiaridad, concurrencia y financiación de proyectos de desarrollo debido a su baja capacidad administrativa y fiscal de los municipios, sumado a la entrada de un Gobierno desligado de los partidos tradicionales que buscaba dar un cambio significativo en el modelo de relacionamiento

con los municipios; por ello, a través de la priorización de la transparencia como pilar de gobierno, la coordinación y la innovación en los procesos permitió que por medio de la Gerencia de Municipios se lograra hacer un uso eficiente de los recursos y se diera un giro en las formas de intermediación que generaría capacidades y que contribuiría al trabajo intersectorial y la construcción conjunta de soluciones para el territorio.

### 3.2.3 Proceso 3: La Planeación Estratégica para el Desarrollo Regional

El tercer proceso a analizar que permite identificar en el departamento de Antioquia la construcción de capacidades, es la “Planeación estratégica para Desarrollo”, la cual se manifiesta a través dos elementos, a saber: la planeación prospectiva y la asistencia técnica para la planeación del territorio por parte de los gobiernos locales, atributos que toman relevancia tras la descentralización y tienen un rol fundamental como instrumento de gobierno; ya que permiten, identificar las estrategias del gobierno intermedio para el desarrollo de la región, los intereses subnacionales y las políticas que se priorizan.

En cuanto a las condiciones macro, que engloban estos procesos está la descentralización tanto en sus tres dimensiones y el rol del Estado en la planeación del desarrollo; por un lado, las reformas iniciadas en los años 80 no solo buscaban la descentralización como una estrategia para acercar el Estado al ciudadano, sino también para generar un ambiente propicio para la desregularización de las actividades económicas y la prestación de servicios públicos por parte de los privados.

La planeación del Desarrollo y el papel del Estado en la economía<sup>41</sup>, puede ubicarse en tres momentos en Colombia. Primero está la década de los 80, donde se da inicio a la planeación regional propiamente dicha. Bajo un modelo de economía cerrada y donde predomina el centralismo. La segunda etapa se remite a finales de los 80 y principios de los 90, se presentaron reformas estructurales al sistema político colombiano. En esta etapa hubo un ajuste a la planificación y a las estrategias regionales de acuerdo a las nuevas concepciones del desarrollo, donde se incluye el papel del Estado. La constitución de 1991 es el marco normativo que va

---

<sup>41</sup> Sin embargo, la Planeación económica en Colombia se inicia con las recomendaciones de las recomendaciones de la Misión del Banco Mundial –BIRF en 1950. Para 1958 se formula El “*Plan Decenal*” 1960-1970, el cual es considerado el primer plan de desarrollo que tiene Colombia, para ampliar sobre el tema revisar (Blanco, 2013).

trazar un *path dependency* en este proceso, ya que se da un ajuste a las entidades territoriales en un nuevo marco constitucional. Por consiguiente, los departamentos y municipios deberían tener un papel activo en la asignación de los recursos públicos y en el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Una tercera etapa, para mediados de los 90 se plantea como la consolidación de las reformas económicas e institucionales de reforma del Estado, ya que se definen las competencias de los entes territoriales y el mercado adquiere una mayor importancia en la asignación de recursos. De esta manera, se comienza una nueva etapa para la planeación regional (Rhenals, Gaviria, Jaramillo, & Lotero, 1997).

La transferencia de competencias a los departamentos las cuales se fueron incrementando progresivamente traspasando la frontera de la intermediación a ser prestador directo de bienes y servicios, por lo cual se hacía necesario un cambio en las estructuras de gobiernos y en los instrumentos de planificación del desarrollo. Por ello, los planes de desarrollo debían de contemplar estrategias para la construcción de capacidades para el logro de los objetivos de las reformas descentralizadoras, tanto en lo concerniente a los aspectos administrativos como relacionales.

El artículo 339 de la Constitución 1991 marca las directrices para la planeación del Desarrollo en Colombia:

Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo (Constitución Política de Colombia, 1991).

Además, el artículo 342 ordena la creación de la Ley Orgánica de Planes de Desarrollo, la cual se vendría a materializar en la Ley 152 de 1994. En su artículo primero establece “los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo” (Ley 152, 1994). Sumado a esto, la Ley además de regular el Plan Nacional de Desarrollo, de los contenidos estratégicos y de un plan de inversiones, viene a establecer también las orientaciones para la elaboración de los Planes de desarrollo territoriales, departamentales, municipales y distritales. Indicando que debe existir

coherencia entre niveles; es decir, los Planes de desarrollo territoriales deben tener en cuenta las directrices del Plan Nacional.<sup>42</sup>

Asimismo, una condición es la ya mencionada baja capacidad técnica de los municipios y la necesidad de asistencia técnica por los otros niveles de gobierno. Para tales fines y siguiendo el principio de subsidiaridad, el departamento es la entidad encargada de esta asistencia; el otro elemento a tomar en cuenta son desigualdades subregionales y la necesidad de fomentar el desarrollo, en donde el departamento cobra vigencia por su papel de impulsador del desarrollo regional.

En cuando a las condiciones endógenas del departamento sigue siendo presente la mencionada en el proceso anterior, que resalta los municipios que requieren de asistencia técnica que se deriva de la dispersión territorial del departamento y las desigualdades subregionales, ya que estas también se registran entre territorios dentro de una misma región. Si bien en Colombia se ha caracterizado por tener un desarrollo económico regional desequilibrado, debido a que existen regiones o departamentos que concentran la mayor parte de la producción y el empleo del país como es el caso de Bogotá, Antioquia, Valle del Cauca y Cundinamarca (Franco, 2015). Al interior del departamento de Antioquia existen desigualdades y divergencias territoriales, ya que, aunque el departamento de Antioquia tiene el índice de competitividad departamental alto<sup>43</sup>, esto no refleja una distribución del desarrollo por todo el territorio, debido a que el área Metropolitana representa gran parte de estos indicadores.

Este índice departamental de competitividad en el cual Antioquia es el segundo después de Bogotá, lo jalona Medellín y el área metropolitana, entonces se va a hacer un ejercicio de medición a nivel subnacional (...) se quiere saber es cómo están las subregiones; muchas de esas cifras que representa el departamento están muy enmascaradas por el desarrollo que representa Medellín y el Valle de Aburrá; Medellín es una ciudad muy rica, Antioquia es un departamento pobre (Entrevista, 7, 2018).

Para ilustrar tales condiciones en el Informe de la equidad social en Antioquia (2005) se plantea que el departamento es uno de los más inequitativos en el país, teniendo los municipios menos pobres y con mayores capacidades tanto administrativas como fiscales, pero a su vez algunos

---

<sup>42</sup> <https://www.mineduacion.gov.co/1621/article-87557.html>

<sup>43</sup> El Departamento de Antioquia en el año 2007 tiene un índice departamental de competitividad de 6.67, en una escala sobre 10; estando en segundo lugar después de Bogotá que si bien no es un departamento por su tamaño y características particulares se toma en cuenta en estas mediciones. <https://idc.compitem.com.co/>

de los más pobres; y a nivel interno con la caracterización de las subregiones más pobres como el Bajo Cauca, Nordeste y el Urabá (Alianza Antioquia por la equidad, documento estratégico y metodológico, 2005 pág. 3) citado en (Álzate, 2011).

Reforzando esta idea, los Lineamientos de Ordenamiento Territorial para Antioquia (LOTA) plantea en el diagnóstico del informe, que el territorio antioqueño tiene como característica la inequidad territorial, espacial y social existe un alto crecimiento en la región urbana central concentrando las oportunidades y marginando al resto de las subregiones, las cuales son en su mayoría rurales. Se plantea que esto impacta negativamente la competitividad y el desarrollo sostenible del departamento (Comisión Tripartita, 2012).

En este marco, se hizo necesario de procesos relacionales entre las entidades públicas regionales y los actores privados que promovieran un desarrollo más equitativo para la región; es decir, que el desarrollo se expandiera hacia las periferias y el departamento lograra ser competitivo en todas sus subregiones. De esta manera, se presentan intereses de actores regionales que a través de procesos de planeación de largo plazo buscaban generar sinergias para el desarrollo regional; el mecanismo que posibilitó esto fue esa convergencia de intereses entre los actores públicos, la gobernación y los actores privados para el fomento del desarrollo en el departamento de Antioquía.

En primer lugar, se debe resaltar, que hacer una lectura de las capacidades del Estado para el cumplimiento de sus fines, debe sobrepasar la visión técnico-burocrática del aparato estatal, la cual es un atributo necesario, pero no suficiente para comprender el reconocimiento de las relaciones que posibilita o restringe el funcionamiento del Estado a nivel subnacional. Debido a que, en el marco de las reformas descentralizadoras, y en un contexto centralista-unitario, la capacidad del Estado está estrechamente vinculada a esa capacidad de establecer relaciones, de crear nodalidades y de posibilitar intercambios entre agentes del territorio (estatales y no estatales), ya que, en el caso de los gobiernos intermedios las competencias son el establecimiento de estas relaciones con los otros niveles de gobierno.

Por consiguiente, el Estado en sus niveles territoriales fortalece su capacidad a través de la creación de estrategias e instrumentos de política que permitan estratégicamente planear el territorio y de esta manera alcanzar los objetivos y metas establecidas en el marco de sus competencias. Por ello, la potencia de un Estado para alcanzar sus objetivos y metas a pesar de

la oposición real o potencial de los factores de poder o en circunstancias socioeconómicas desfavorables, se encuentra directamente relacionada con las capacidades estatales. De esta manera, el desafío estratégico del Estado a través de la planeación, es incrementar dichas capacidades para poder liderar el proceso de desarrollo (Sotelo, 2013).

En esta línea de argumentación, la capacidad del Estado, está estrechamente ligada al proceso de planeación, tanto para la determinación de metas y objetivos a ser cumplidos por las agencias gubernamentales, como a las capacidades para fortalecer procesos planeación a nivel subnacional. De esta manera, la planeación del desarrollo hace parte de las capacidades del “para el qué”, y capacidades del “cómo” del Estado.

Las formulaciones de los planes de desarrollo acorde a las especificidades territoriales requieren de capacidades técnicas de la organización que permita hacer diagnósticos y formular instrumentos de política pública; pero por otro lado el mismo ejercicio de la planeación es un instrumento de la capacidad ya que se establecen las líneas estratégicas que potencialmente guiarán la acción del Estado durante un periodo de tiempo. Frente a esto, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) define a la capacidad como “la habilidad de los individuos, instituciones y sociedades para desarrollar funciones, resolver problemas, definir y alcanzar objetivos de forma sostenible” (PNUD, 2010, p. 7).

Por consiguiente, se hace necesario la articulación de la capacidad real (o actual) que debe poseer el Estado y sus organizaciones, para cumplir las funciones definidas o encomendadas con la capacidad para seguir haciéndolo en el mediano o largo plazo. Esta relación permite generar un acercamiento entre el concepto de capacidades estatales y de planificación estratégica, la cual es herramienta que en el ámbito de la gestión pública tiene como objetivo alcanzar un equilibrio en la resolución de problemáticas inmediatas, mediatas y futuras (Completa, 2016).

Por ello, la planeación se presenta como un mecanismo para la construcción de capacidades políticas y relacionales, ya que implica la solvencia y la disposición de los cuadros de gobierno para el direccionamiento estratégico y la gestión de los conflictos que pueden condicionar o comprometer el desarrollo de un territorio. En este sentido, la planeación del desarrollo se debe abordar como desafío para la construcción de capacidades estatales, tanto en lo relacionado con la provisión de bienes y servicios como en el terreno de la puja entre actores.

Debido a que es la capacidad política la que transforma decisiones en fortalezas duras que amplían la autonomía (Sotelo, 2013).

Así las cosas, la planeación tiene un doble sentido en términos de capacidad estatal: primero, la construcción de capacidades por parte de los entes estatales para planificar el desarrollo de sus territorios requiere de capacidades administrativas y técnicas para la formulación de dichos planes; en el caso de los municipios, estos se han enfrentado a dichos problemas, debido a procesos de la organización interna, a la disponibilidad de recursos y al personal capacitado para el diseño e implementación de políticas públicas. En este marco los departamentos cumplen su rol de gobierno intermedio; es decir, intermediar y prestar asesoría técnica a los municipios para el logro de sus objetivos.

Por otro lado, está la capacidad administrativa y política que refleje el departamento para planificar su ámbito de acción territorial y competencial; tanto en las funciones de coordinación, concurrencia y subsidiariedad como para la acción directa en el territorio, a través de la prestación de bienes y servicios que se han ido transfiriendo de manera gradual tras la descentralización.

#### *Asistencia a la Planeación municipal*

En Colombia, los departamentos han cumplido los mandatos constitucionales, aunque en cuanto a intermediación no han estado tan claros, por lo cual esto depende de las capacidad adquiridas por ciertos departamentos para cumplir funciones de intermediador y de los recursos disponibles para prestar asistencia técnica, porque el problema de la capacidad técnica no es solo de los municipios de categoría quinta o sexta, sino también de algunos departamentos, ya que una entidad departamental con baja capacidad institucional es poco el acompañamiento técnico que pueda brindar a los municipios.

En cuanto a la intermediación de los gobiernos intermedios en Colombia y sus dificultades para ejercer dicho principio se resalta que:

(...) sus condiciones de nivel intermedio se van desdibujando de manera persistente, con lo que la organización estatal y la descentralización territorial de la misma no encuentran una adecuada correa de transmisión que permita realmente aplicar los principios de coordinación concurrencia y subsidiariedad en la gestión y en la prestación de servicios a los ciudadanos por parte de la nación y de las entidades territoriales (Moreno, 2014, p. 18).

Se parte de la idea que, la descentralización no consideró la necesidad del nivel intermedio; no obstante, aunque el departamento ha recibido un papel residual desde el diseño institucional derivado de dichas reformas, la realidad lo ubica en una posición privilegiada, está llamado a cumplir funciones como interlocutor o bisagra de la descentralización; es decir, el nivel responsable de la mediación del complejo de vínculos de orden intergubernamental entre la nación y las entidades locales de menor tamaño (Duque, 2010). Además, porque los gobiernos se convierten en actores políticos con visibilidad nacional que pueden gestionar y bajar recursos de la nación para las acciones territoriales de los municipios. Un punto importante que es común en los diagnósticos sobre la descentralización en Colombia, es que se partió de un supuesto de la capacidad instalada en el ámbito municipal suficiente para asumir la prestación directa de bienes y servicios públicos, no se tuvo presente que los municipios se enfrentarían a responsabilidades complejas que eran desconocidas por sus estructuras y capacidades administrativas. Además de esto, se pasaron por alto las diferencias en capacidad técnica y las potencialidades institucionales para superar los obstáculos latentes (Duque, 2010).

El Gobierno Nacional ha ido reconociendo estos inconvenientes, lo cual ha motivado por un lado, para la implementación de estrategias de fortalecimiento institucional a los municipios por parte del Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2013), y para promover reformas re-centralizadoras de tipo fiscal para corregir los efectos negativos producidos por el diseño institucional inicial (Zapata, 2016b). Una serie de investigaciones han resaltado la baja capacidad de los municipios para diseñar e implementar procesos efectivos de planeación territorial, lo cual está asociado tanto a aspectos operativos al interior de la misma organización de las administraciones públicas municipales, como estructurales relacionados con los vacíos y ambigüedades de la descentralización territorial. En la dimensión estructural se resalta que puede llegar a existir una cierta relación de ineficacia entre los propósitos de la descentralización territorial y las condiciones objetivas en las que se desarrollan los procesos de planeación subnacional (Bernal, 2016).

Esto ha conducido a que la asistencia técnica haya tomado relevancia en las Relaciones Intergubernamentales y el proceso de gestión de lo público a nivel territorial, por un lado, están en el marco de las competencias departamentales; pero, de la misma manera, esto ha llevado a cierta pérdida de autonomía de los municipios. En el caso concreto de Antioquia lo que se

especificó anteriormente con el procesos de la Gerencia de municipios, devela por un lado, un proceso de coordinación, concurrencia y subsidiaridad del departamento hacia los municipios con más carencias en cuanto recursos para el desarrollo, pero por otra parte se puede presentar perdidas de autonomía de los mandatarios locales, ya que estos acuerdos se llevaban a el marco del cumplimiento del Plan de Desarrollo Departamental y necesariamente debían vincularse las demandas municipales a este Plan; Incluso esto es uno de los inconvenientes que manifestaban los alcaldes municipales y es la rigidez y la poca flexibilidad para presentar los proyectos (Entrevista 4, 2018).

En lo que corresponde a la asistencia técnica existe una dificultad, estas se entregan como paquetes, que no reconocen la heterogeneidad territorial, dificultando la labor de los municipios que son los responsables de su aplicación y de los departamentos porque son los corresponsables directos de dicha asistencia. Por lo tanto, se resalta que, estas estrategias e instrumentos deberían estar acorde con las especificidades territoriales, así como con las demandas del ente local, para que cumplan con sus objetivos superiores: mejorar la capacidad de respuesta de los municipios en cuanto a sus responsabilidades en el marco de sus competencias (Zapata, 2014).

Al respecto una funcionaria de la gobernación resalta como unos de los inconvenientes de estas normatividades y estrategias del gobierno central para fortalecer la descentralización y las capacidades subnacionales esta visión homogénea de los instrumentos de mejora de la gestión pública. “Esas cosas que los funcionarios de Bogotá no ven, el país es muy diverso y muy distinto (...) las leyes se hacen igual y homogéneas se exige lo mismo y se miden con el mismo rasero y la capacidad institucional no es igual, el país es muy heterogéneo, no se le pude pedir a diferentes lo mismo” (Entrevista 3, 2018).

En el marco de estas funciones, de apoyo y asistencia a los municipios, la Gobernación de Antioquia cuenta con una dirección de Planeación estratégica perteneciente al Departamento Administrativo de planeación, que se encarga de funciones de coordinación y asistencia a las administraciones municipales en lo concerniente a la planeación del desarrollo y el ordenamiento territorial; las funciones que especifican son:

- Coordinar con la Nación políticas, planes y programas de desarrollo económico y social de interés departamental e interdepartamental.
- Orientar la formulación de políticas, planes y programas sectoriales en la Administración Departamental y realizar su seguimiento y evaluación.

- Orientar a las administraciones municipales en sus procesos de ordenamiento territorial.
- Dirigir proyectos de ordenación del territorio y conservación del patrimonio urbanístico, arquitectónico y ambiental para áreas de especial interés para el departamento y gestionar ante la nación recursos para tales fines.
- Dirigir y ejecutar el proceso de formulación, seguimiento y evaluación de la política de ordenamiento territorial en el departamento.<sup>44</sup>

Estas funciones se dan bajo el marco normativo del Ordenamiento Territorial y la Planeación para el Desarrollo, a través de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT). Por consiguiente, esta Ley se proyectaba como el parámetro legal para afianzar la descentralización con un modelo de gobierno local que facilite el cumplimiento de los fines esenciales del Estado (LOOT)<sup>45</sup>

La LOOT dejó de lado la posibilidad de reorientar el diseño de cada uno de los niveles del Estado, así como del conjunto de relaciones que se requiere para garantizar el funcionamiento sistémico de todo el aparato público, tomando en cuenta las particularidades y potencialidades de cada uno de los niveles y entidades que lo conforman. Además de la ausencia en la definición de las reglas y normas generales para la distribución de funciones y competencias entre la nación y las entidades territoriales, la LOOT tampoco se ocupó de materializar la distribución misma de funciones y competencias (Duque, 2012).

Asimismo, la LOOT dentro de sus principios establece la Solidaridad y la Equidad territorial:

Con el fin de contribuir al desarrollo armónico del territorio colombiano, la Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial de mayor capacidad política, económica y fiscal, apoyarán aquellas entidades de menor desarrollo relativo, en procura de garantizar el acceso equitativo a las oportunidades y beneficios del desarrollo, para elevar la calidad de vida de la población (LOOT, 2012, Pág. 15).

---

<sup>44</sup> Información obtenida de <http://gplus.antioquia.gov.co> el 13 de mayo de 2018.

<sup>45</sup> La LOOT tenía el objetivo de dictar las normas orgánicas para la organización político-administrativa del territorio colombiano; enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización político-administrativa del Estado en el territorio; establecer los principios rectores del ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; definir competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas y establecer las normas generales para la organización territorial (LOOT, 2011, art. 1).

La dirección de Planeación Estratégica del Departamento Administrativo de Planeación, se encarga de estas funciones intermediadoras para la Planeación del Desarrollo y del Ordenamiento del territorio en los municipios que lo requieran, hay que tener en cuenta que el departamento de Antioquia está compuesto por 125 municipios distribuidos en 9 subregiones; de los cuales 100 pertenecen a categoría sexta, es decir el 80 % de los municipios del departamento tiene una población igual o inferior a diez mil habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación<sup>46</sup> anuales no superiores a quince mil salarios mínimos legales vigentes; y siete en categoría quinta. Los pocos recursos de libre destinación con que cuentan estas entidades; además la evidencia demuestra que estos municipios tienen índices de Desempeño Institucional bajos, por lo general requieren de asistencia técnica del orden superior para alguna de sus funciones.

Apelando a los principios rectores de la intermediación, los gobiernos departamentales llevan a cabo procesos de acompañamiento y asesoría a las administraciones municipales en los temas de ordenamiento territorial y del desarrollo. En esta línea se acompaña la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios, así como el ordenamiento supramunicipal a través de los Planes de ordenamiento subregional y, finalmente lo que tiene que ver con la planeación del desarrollo.

Sin embargo, por el principio de autonomía los encargados de estos instrumentos de planeación son los municipios, la injerencia de los departamentos se da por demanda de los estos, lo cual depende de la capacidad técnica. Además se promueven relacionamientos con otras entidades para dichas asesorías como son las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR)<sup>47</sup>, las Universidades entre otros actores territoriales. En relación a esto, un funcionario especializado del Departamento Administrativo de Planeación de la Gobernación de Antioquia resalta:

---

<sup>46</sup> Los ingresos corrientes de libre destinación ICLD son los ingresos tributarios y no tributarios, se excluyen las rentas de destinación específica, es decir, aquellas destinadas por Ley o por Acto Administrativo a un fin determinado (Ley 617, 2000, art. 3).

<sup>47</sup> “Las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (CAR) son entes corporativos de carácter público, integrados por las entidades territoriales, encargados por ley de administrar -dentro del área de su jurisdicción- el medio ambiente y los recursos naturales renovables, y propender por el desarrollo sostenible del país.” <http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/885-plantilla-areas-planeacion-y-seguimiento-33>.

Para el Departamento de Antioquia están Cornare, Corantioquia y Corpourabá.

La idea es que dicha asesoría se diera a través de planes supramunicipales, no municipales, se busca homogeneizar municipios que tengan características en común, de desarrollo muy similares, donde se puedan trabajar proyectos de frontera, proyectos supramunicipales de desarrollo por ejemplo de cofinanciación a largo plazo, y eso ayuda que la visión de apoyo y asesoría sea más supramunicipal, se da conjuntamente a través de las CAR, Para aportar desde la parte ambiental y la parte territorial; también se trabaja desde las universidades las cuales son gran apoyo por el tema de contratación, y también se da con los técnicos de la gobernación (Entrevista 6, 2018).

Finalmente, estos procesos son evidencia de construcción de capacidad política y relacional del Estado a través del cumplimiento de sus funciones misionales. Las Relaciones Intergubernamentales de coordinación y cooperación que se establecen fortalecen el capital de acción interorganizacional. Esta intermediación ejercida por el departamento son condiciones necesarias para las capacidades de los gobiernos subnacionales; el desarrollo regional como ámbito de acción de los gobiernos departamentales en Colombia requieren de actividades conjuntas y mancomunadas. Si bien este análisis no mide el impacto o la eficiencia de las acciones si permite visibilizar el cómo y el para qué de la acción intergubernamental, como proceso de intercambio de recursos y generación de valor público.

De esta manera, condiciones del territorio, como los desequilibrios territoriales y la baja capacidad técnica de los municipios, llevan a que haya una convergencia de intereses y, que los departamentos en el marco de sus funciones, pero con el objetivo de cumplir sus propias metas como gobierno intermedio, presten asesoría a los municipios que se lo demande. Esto se traduce en capacidades para los municipios y es manifestación de la capacidad política-relacional del departamento.

#### *Planeación Prospectiva*

En el proceso de construcción de las capacidades de los departamentos, hay un elemento que teóricamente se presenta como un factor importante y necesario para que los gobiernos subnacionales, en el marco del proceso de descentralización, asimilen estas reformas y fortalezcan su aparato institucional en el marco de las acciones propuestas. Esta es la planeación

de las acciones a corto, mediano y largo plazo que logre generar capacidades por medio de construcción de espacios de concertación de la visión del territorio.

Hacer una lectura en términos de capacidades adquiridas o tal como lo define Rosas (2008) como “producto o resultado de un proceso” (p. 125) y la descentralización como proceso (Falleti, 2006) busca hacer una mirada procesual a la planeación del desarrollo del departamento que llevan al diseño de estrategias políticas e institucionales de mediano y largo plazo para el logro de metas y objetivos propuestos por los gobiernos. Se parte de la premisa que, si bien los planes de desarrollo cambian según los intereses del gobernador de turno, lo cual potencializa ciertos sectores o líneas estratégicas, el núcleo central de la planificación se ha consolidado debido a los intereses que históricamente ha tenido la región, los cuales se han ido moldeando en relación a los intereses nacionales y los procesos del entorno internacional (como los objetivos del milenio). Otro elemento que se plantea es la planificación estratégica del departamento a través de planes de mediano y largo plazo para crear una visión de región que perdure a través de los gobiernos, lo cual posibilita que los procesos estratégicos para el desarrollo del departamento continúen a través de los años.

Como es sabido, la descentralización en Colombia empieza tomar forma en los años 80 donde se da el énfasis al municipios como principal agente del desarrollo territorial y, donde los departamentos conservan la figura de intermediador con poco margen de maniobra en cuanto acción directa sobre los territorios, esto se fue transformando con la gradualidad de las reformas, bajo la premisa de la poca capacidad técnica de los municipios para prestar dichos servicios, adjudicándole competencias de interventor a los departamentos; sobre todo en salud, educación y prestación de servicios públicos domiciliarios.

Si bien la Planeación del Desarrollo a través de “Planes de Desarrollo” como instrumentos de Gobierno se apropia a partir de la Ley 152 de 1994, ya la Planeación del Desarrollo se venía dando en Colombia y, con la descentralización política esto toma otro sentido debido a la “autonomía” que adquirieron los entes territoriales acorde a las competencias transferidas y las responsabilidades administrativas delegadas. Además, los gobernantes debían responder a un electorado por su Plan de Gobierno que se convertiría a través de los consensos territoriales en Planes de Desarrollo para los años de gobierno.

Conjuntamente con los Planes de Desarrollo, en Colombia se han venido articulando espacios de concertación y negociación entre diferentes actores de la sociedad civil para planificar el territorio a mediano y largo plazo, a través de la convergencia de los intereses regionales de entidades privadas como la Cámara de Comercio de Medellín, Proantioquia<sup>48</sup> y, otros niveles administrativos de Gobierno como la Alcaldía de Medellín y el área Metropolitana del Valle de Aburrá, en conjunto con estancias nacionales como la Consejería Presidencial para Antioquia.

La planificación de prospectiva no es un tema nuevo para las entidades territoriales colombianas. A mediados de los años 70 del siglo pasado se introdujo el tema en varios espacios de reflexión y debate, tanto a escala nacional como regional. Años más tarde, con estudios de expertos internacionales, el departamento de Antioquia empieza elaborar planes prospectivos para la planeación del territorio en busca de proyectar la competitividad regional (DNP, 2010).

En este contexto, el departamento de Antioquia ha sido uno de los pioneros en pensar su futuro a través de ejercicios de planeación estratégica y prospectiva territorial. A partir del año 1989 la Cámara de Comercio de Medellín lideró el documento “Plan Prospectivo: Antioquia Siglo XXI, Análisis explicativo 1970- 1975”, este hace parte del proyecto “Antioquia Siglo XXI”, y que se “fundamenta en un proceso de previsión-acción concertada interinstitucionalmente, con el objetivo de construir desde el presente las bases de un futuro deseable socialmente” (Proantioquia, Gobernación de Antioquia y Cámara de Comercio de Medellín, 1989) citado en (Rueda, 2012, p. 2). Por consiguiente, este ejercicio prospectivo se realizó con el liderazgo de Proantioquia y la participación de la Gobernación de Antioquia, la Cámara de Comercio de Medellín y las universidades, el cual sirvió de marco para priorizar los proyectos de desarrollo del departamento y para proponer otros nuevos (Londoño, 2000). Hay que tener en cuenta que en el departamento de Antioquia se han venido abriendo espacios en donde los agentes locales y departamentales interactúan recíprocamente, tanto por necesidad o

---

<sup>48</sup> Proantioquia se conoce como el *Think Tank* del Grupo Empresarial Antioqueño. “es una fundación privada del sector empresarial, sin ánimo de lucro, creada en 1975 por un destacado grupo de empresarios antioqueños, con el firme propósito de contribuir a la construcción de una región más competitiva en lo económico y equitativa en lo social, y de una sociedad integrada, pacífica y con oportunidades para toda la ciudadanía” <https://www.medellincomovamos.org/proantioquia-fundacion-para-el-desarrollo/> “Desde sus primeros años Proantioquia ha sido un vocero ante el Estado sobre las necesidades más urgentes de la región, buscando convertirlas en prioridades concertadas de desarrollo de los sectores público y privado, al tiempo que apoya iniciativas dirigidas al fortalecimiento de la institucionalidad regional y nacional” <https://www.proantioquia.org.co/resena-historica/>

por imposición administrativa y normativa. Lo cual ha generado aprendizajes que han fortalecido dichos espacios (Zapata & Vásquez-Cárdenas, 2012).

En este proceso de planear prospectivamente el territorio, el departamento de Antioquia crea el Consejo Regional de Competitividad en el año 1996, con el objetivo de formular una política de competitividad regional, bajo la referencia de los factores de competitividad del Foro Económico Mundial. Por ello, diferentes actores territoriales del departamento buscaron construir una visión colectiva de la región que le ofrezca una dirección a la acción y que facilite los procesos de coordinación entre los distintos actores de la competitividad departamental; por consiguiente, se formula en el año 1997 la “Visión de Antioquia” (Comisión Regional de Competitividad, 2011).

Como consecuencia de la convergencia de estos intereses regionales de diferentes actores territoriales, “Visión Antioquia Siglo XXI” se construye como una actividad del Consejo de Competitividad, impulsando un gran proceso de concertación entre sectores representativos de Antioquia, a través de la evaluación de las potencialidades y las ventajas competitivas de la Región y sus oportunidades frente al mundo globalizado. En este proceso participaron 650 instituciones de diferentes sectores de la sociedad civil y el gobierno en sus diferentes niveles y escalas territoriales (Londoño, 2000).

De esta manera, la “Visión de Antioquia” se plantea como mirada al futuro de lo que debe ser el departamento y encaminar estrategias hacia alcanzar estas metas. La visión elaborada por los actores es la siguiente: “en el 2020 Antioquia será la mejor esquina de América, justa, pacífica, educada, pujante y en armonía con la naturaleza” (PLANEA, 2001, p. 44).

Con el objetivo de llevar a cabo las prospectivas de la “Visión de Antioquia”, y en búsqueda de la articulación de las actividades de las organizaciones involucradas con los distintos programas y proyectos, se crea en 1998 el Plan Estratégico de Antioquia (PLANEA). Bajo estos preceptos se desarrolla el Plan en torno a cinco ejes construyendo un modelo de ocupación y desarrollo territorial. En esta línea, se adopta una estrategia del desarrollo local y regional la cual iba a estar centrada en los emprendimientos y en la gestión del sistema de apoyo a estas iniciativas productivas y sociales a través de agencias de desarrollo regional y local (Comisión Regional de Competitividad, 2011).

El Planea se crea a través de la Ordenanza departamental N° 12 del 19 de agosto de 1998, con el objetivo de planear, coordinar y ejecutar acciones para el desarrollo territorial del departamento de Antioquia. Un punto importante para tener en cuenta, es que esta nueva idea política fue impulsada desde el sector privado y acogida por el gobierno departamental como un mecanismo necesario para superar las limitaciones funcionales y políticas derivadas de los cambios periódicos de gobierno lo que implicaba un cambio de cursos de acción desde la Gobernación. De igual manera, el Planea intentó redireccionar el papel del departamento desde la planeación de desarrollo a través de la prospectiva, generando una visión de largo plazo y la convergencia de todas las fuerzas vivas del departamento hacia esta meta (Zapata & Vásquez-Cárdenas, 2012).

En esta lógica el Planea plantea cuatro líneas estratégicas fundamentales para el logro de sus objetivos propuestos, a saber:

1. Articular e integrar territorialmente a Antioquia: Dotar adecuadamente todo el territorio de equipamientos básicos para las actividades productivas, sociales y de servicios para el bien de todos sus habitantes. Asimismo, desarrollar infraestructuras modernas y eficientes para conectar interna y externamente el departamento y así lograr la interacción entre sus localidades y regiones vecinas.
2. Adoptar un modelo de desarrollo humano, integral y sostenible: Elevar de manera equitativa y permanente la calidad de vida de las personas, buscando el mejoramiento continuo en la satisfacción, tanto de las necesidades humanas fundamentales, como de las asociadas con el desarrollo personal y social.
3. Revitalizar la economía regional: Movilizar a los antioqueños hacia un desarrollo fundamentado en la democracia económica, la equidad social, el equilibrio territorial y la sostenibilidad ambiental, orientado a recuperar la dignidad del trabajo honesto de todas las artes, oficios y profesiones, con el propósito de generar riqueza y bienestar para toda la población, de manera productiva y competitiva.
4. Fortalecer el tejido social: Preservar y desarrollar el capital social para garantizar la cohesión ciudadana y crear las condiciones para el desarrollo armónico como gran propósito de los antioqueños, basado en el respeto al otro, la solidaridad, la equidad y la convivencia pacífica (Uribe & Riascos, 2007, pp. 193-194).

Lo que buscaba el Planea, era establecer una alternativa para el desarrollo a través del establecimiento de líneas y proyectos estratégicos que permitieran hacer factible la “Visión de Antioquia”, por ello, se construyó como escenario para la articulación de objetivos a corto, mediano y largo plazo de los gobiernos departamentales y municipales; asimismo, se presentaba como un mecanismo para la integración del desarrollo de Medellín y el Área Metropolitana con el resto del departamento, para disminuir las desigualdades territoriales. También era una

oportunidad para vincular, sobre nuevas bases, el desarrollo de Antioquia con el resto del país y el mundo; fortaleciendo los vínculos de cooperación entre los principales actores del desarrollo regional (Londoño, 2000).

En el Plan de Desarrollo 2012-2014 el Planea no fue incluido por lo cual deja existir como estrategia departamental, conservándose otras instancias como las Comisiones Departamentales de Competitividad que tenían como objetivo esa articulación público-privada para el fomento de la competitividad regional en el departamento a través de la coordinación y la cooperación estratégica en los programas y planes específicos. “Según María Eugenia Ramos, secretaria de Planeación de Antioquia, este tipo de planes no son a perpetuidad y el Planea terminó su ciclo hace dos años, debido a que sus socios se fueron retirando y, al final, de los más de 40 solo quedaron 10” (Sánchez, 2014).

La importancia de la Planeación prospectiva para la construcción de capacidades está en el potencial de concertación de intereses para el desarrollo del territorio, a modo de Gobernanza territorial, activar procesos de intermediación de los intereses recíprocos de cada uno de los actores, para que haya una visión del territorio a largo plazo y que logre sostenibilidad de los proyectos en el tiempo. Frente a esto el departamento Nacional de Planeación plantea:

La planificación estratégica aplicada al desarrollo territorial tiene dos connotaciones generales complementarias: i) construir participativamente un “mapa” que permita entender de manera sistémica la ubicación y las interrelaciones entre las dimensiones de desarrollo y facilite identificar los asuntos clave (interdimensionales) con mayor potencial transformador y, ii) orientar sobre la forma de estructurar la cadena de acciones (intersectoriales e interinstitucionales), con referencia a un territorio determinado, que permitirá alcanzar los objetivos y metas que concretarán los cambios definidos (DNP, 2010, p. 7).

Finalmente, Zapata y Vásquez Cárdenas (2012) sostienen que el Planea, al menos en sus inicios, fue un ejemplo de alianza público-privada y de trabajo en red, que involucraba una pluralidad de actores interesados en cambiar la forma de pensar y ejecutar acciones para el desarrollo del departamento de Antioquia. Partía de una reflexión sobre la configuración del territorio y el impacto en el desarrollo del departamento, centrándose en pensarse para qué era buena Antioquia, es decir identificar sus ventajas competitivas para el desarrollo regional.

En este sentido, ha sido considerado por sus funcionarios, más que una propuesta, un cambio de paradigma en lo referente al desarrollo local y regional para Antioquia; que con el tiempo se esperaba que produjera un cambio político estructural en el gobierno antioqueño y en su relación con los municipios, es decir, con el tiempo se esperaba que constituyera en un instrumento para influenciar direccionar a los municipios desde la Gobernación. Esta idea, nacida de la sociedad civil, más precisamente del sector empresarial, tuvo gran acogida por el sector político, quienes la formalizaron argumentando su necesidad de legitimación y sostenibilidad financiera”(Zapata & Vásquez-Cárdenas, 2012, p. 169)

Un asunto que resaltan las autoras, es el papel del sector empresarial en el desarrollo de Antioquia, si bien este asunto no será abordado a profundidad, si es de reconocer que la élite empresarial antioqueña ha estado inmersa en el ejercicio de lo público en el departamento. Para Nicanor Restrepo Santamaría, quien fue gobernador de Antioquia y además presidió en Grupo Empresarial Antioqueño<sup>49</sup>, un conglomerado de empresas antioqueñas con inversiones en todo el país y en el mundo abarcando varios sectores de la economía, expone en su tesis doctoral que en el departamento de Antioquia ha sido una constante el paso del sector privado al público, el cual se hizo con bastante frecuencia, hasta el punto de que cargos como los de gobernador del departamento y el alcalde de Medellín durante el período 1940-2004, estuvieron ocupados por una mayoría de individuos provenientes de las élites patronales<sup>50</sup> o íntimamente relacionados con ellas; de los 55 gobernadores del departamento en este periodo, 33 hacían parte de esas élites patronales vinculadas al sector empresarial del departamento (Restrepo Santamaría, 2009). Dicho de otra manera, lo que expone Restrepo es que las élites patronales de Antioquia han tenido, a lo largo de los años, un protagonismo significativo en la política regional, tanto que parte de la base virtuosa del desarrollo regional tiene que ver, no con el aislamiento rotundo entre la actividad empresarial y el Estado sino, con una relación de mutua dependencia con picos variables de autonomía relativa para beneficio recíproco (Rettberg, 2012).

---

<sup>49</sup> “El Grupo Empresarial Antioqueño está integrado por un conjunto de empresas de diversos sectores económicos, que se agrupan en tres grandes segmentos: alimentos, asegurador-financiero y cemento. Al revisar la historia de las tres empresas clave en la conformación actual del GEA, es decir, Compañía Nacional de Chocolates en el sector de alimentos, Suramericana de Seguros en el sector asegurador financiero y Cemento Argos en el de cemento-minería, se encuentra que desde los períodos iniciales de tales compañías, y anterior a la formación del GEA, se presentaba una integración horizontal y vertical con diversas empresas, algunas de las cuales hacen parte del GEA”(C. F. Londoño, 2004, p. 52)

<sup>50</sup> Aplicado al caso de Antioquia las élites se definen según la localización de los individuos en una estructura dada. En el ámbito empresarial, las élites patronales están compuestas por el conjunto de los primeros ejecutivos de las organizaciones, que en Colombia se llaman presidentes o gerentes generales (Restrepo Santamaría, 2009).

Finalmente, se resalta inicialmente unas condiciones que posibilitan que estos procesos se hayan llevado a cabo en el departamento de Antioquia, identificando atributos de las capacidades políticas como la Planeación estratégica, en donde unas condiciones macro ligadas a la descentralización y la poca capacidad de los municipios para la promoción del desarrollo y del ordenamiento territorial, así como la existencia de divergencias territoriales a nivel subregional en el departamento, coexiste con intereses de diferentes actores de la sociedad, sobre todo del sector privado, para activar procesos de planeación estratégica a través de la coordinación y cooperación entre actores, convergiendo en escenarios de política pública para pensarse y proyectarse el territorio en el tiempo, con el objetivo de potencializar el departamento y promover el desarrollo regional; asimismo, la planeación estratégica se manifestó en procesos de asistencia técnica de colaboración entre niveles de gobierno para la planeación del ordenamiento del territorio y del desarrollo.

## 4. CONCLUSIONES

Colombia desde su constitución republicana ha tenido una tradición centralista, con algunos momentos de federalismos, pero con la Constitución política de 1886 se generó una senda de dependencia hacia consolidación del centralismo como forma territorial del régimen político. En más de 100 años de vigencia de dicha Constitución se hicieron reformas que permitieron descentralizar el poder del Estado central hacia los gobiernos subnacionales (departamentos y municipios) conservando la esencia centralista que lo había caracterizado, debido a que estas reformas iban encaminadas hacia la delegación administrativa. El punto de ruptura de este proceso se da con la descentralización política. Por consiguiente, la elección popular de alcaldes en 1986 marcó un hito histórico que contribuyó a la sucesiva gradualidad de la descentralización en los próximos años, teniendo en la Constitución Política de 1991 una coyuntura crítica que reformó el régimen político colombiano y por consiguiente la forma territorial del Estado, profundizando en la descentralización política, administrativa y fiscal.

La Constitución de 1991 marcaría el inicio de un diseño institucional del Estado más descentralizado y con más cercanía hacia los territorios, posibilitando transformaciones democráticas en los escenarios subnacionales. Este sería el marco de la descentralización, continuado por la gradualidad institucional, lo cual iría construyendo el régimen territorial colombiano, debido a que se vendría una cascada legislativa para regular cada uno de los preceptos constitucionales. Esto no fue inmediato, un ejemplo de ello es que hasta el año 2011, 20 años después, se formularía la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que había contemplado la Constitución Política, la cual era necesaria la definición de un régimen territorial más claro.

Asimismo, se pudo evidenciar que las reformas de descentralización hicieron énfasis en el municipio como unidad territorial promotora del desarrollo, los departamentos asumieron un papel intermediador con ambigüedades normativas frente a su rol principal y en el cómo y a través de qué mecanismos e instrumentos estos podrían promover e impulsar el desarrollo regional. Sin embargo, la descentralización, en un principio, no tuvo en cuenta la baja capacidad administrativa y política de la mayoría de municipios en Colombia y, las divergencias y desigualdades territoriales, lo que llevó a que dichas reformas no fueran implementadas con éxito en la escala local; es decir, muchos municipios se vieron desbordados por las competencias

adquiridas, alimentado el clientelismo y la corrupción en los gobiernos municipales. En algunos casos, estos recurrían al departamento para la asistencia técnica, en otros se hacían las cosas sin ninguna experticia en el tema, generando una ineficiencia en los gobiernos locales y baja legitimidad respecto a su gestión.

El departamento después de la Constitución Política de 1991, asumiría el rol intermediador y de prestación de algunos servicios como educación, salud y servicios públicos domiciliarios y a medida que los municipios certificaran capacidad para dichas funciones se les transfería la competencia. Asimismo, el departamento ha venido cumpliendo sus funciones misionales en el marco de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad; actuando como bisagra entre el municipio y la nación, pero también asistiendo a los municipios frente a la prestación de ciertos bienes y servicios. Esto ha ido posicionando a la gobernación de los departamentos como actores visibles y con cierta legitimidad regional; sin embargo, esto no se ha dado por igual en los 32 departamentos, existen divergencias derivadas de sus condiciones estructurales y territoriales que obstaculizan dicho desarrollo a nivel político y administrativo en algunas gobernaciones.

Si bien la descentralización en Colombia y el diseño institucional derivado de dichas reformas fue igual para todos los gobiernos subnacionales, estos no adquirieron las mismas capacidades para ejecutar sus funciones e implementar políticas públicas de forma eficiente, tampoco se logró que se generaran enraizamientos territoriales; esto se explica, en parte, por las condiciones históricas del departamento vinculadas a los actores de la sociedad civil que tienen intereses regionales y que buscan converger dichos intereses en arenas de tomas de decisiones, más que para contribuir al desarrollo de capacidades, para tener un escenario propicio para su accionar de acuerdo a sus intereses.

La literatura correspondiente a las capacidades estatales tiene un énfasis hacia capacidades de los Estados nacionales, es poco lo que se ha desarrollado en relación a la variación subnacional de estas capacidades; debido a que esta no se captura observando la distribución de las capacidades nacionales al interior del territorio dividiéndolo por escalas, la medición y análisis de las capacidades subnacionales depende variables y atributos propios que se derivan de las competencias, funciones y el alcance territorial de estos gobiernos; ya que, la capacidad de un gobierno intermedio en un régimen federal dista mucho de las capacidades que

pueda adquirir un gobierno intermedio en un régimen unitario; debido a que la transferencia del poder intergubernamental se presenta de manera diferente. Se plantea en esta tesis que esto depende del tipo de descentralización, hacia cuál nivel se hace énfasis y a las condiciones territoriales derivadas de su nivel de desarrollo.

Frente a las capacidades administrativas y políticas de los departamentos se puede afirmar que; inicialmente, indicadores de Desempeño institucional, Gobierno Abierto y Transparencia no miden directamente las capacidades administrativas y políticas de los gobiernos departamentales en Colombia, no obstante se presentan como indicadores que permiten visualizar el comportamiento de ciertos atributos aproximados a las dimensiones de las capacidades, por una parte el desempeño puede entenderse como una manifestación de las capacidades, un gobierno con desempeño deficiente seguramente se debe a que existen brechas en la capacidad estatal instalada. Asimismo, el fortalecimiento de capacidades, posiblemente, derive en procesos de gestión pública transparente.

En la lectura de los índices de Gobierno Abierto, Transparencia y Desempeño Institucional de las Gobernaciones en Colombia, se pudo evidenciar que la Gobernación de Antioquia presenta valores relativamente altos en comparación a sus similares, en algunas mediciones donde se introduce a Bogotá este sobrepasa a Antioquia en todos los indicadores; sin embargo, en las que contemplan solamente a los departamentos, Antioquia presenta en sus indicadores una capacidad administrativa y/o política alta, tanto en la mayoría de los componentes como en el índice global. Se podría partir de la premisa que las Gobernaciones de departamentos más grandes, con mayor población y con un desarrollo económico más próspero, deberían de sobresalir en estas mediciones; no obstante, esto no se presenta, departamentos como el Valle del Cauca o Atlántico que poseen relevancia en cuanto a la economía y a la población y, que se supone que tendrían una capacidad operativa mayor a departamentos pequeños, no presentan, en la mayoría de los casos valores altos. De esta manera, hay otras variables y/o atributos que contribuyen a que los departamentos tengan capacidades para el Gobierno abierto, la transparencia administrativa y el desempeño institucional. Lo cual es el objeto de esta la presente investigación, identificar esas condiciones que posibilitan o restringen la construcción de capacidades administrativas y/o políticas e los gobiernos intermedios en Colombia.

En el primer proceso se identifica condiciones endógenas de la estructura orgánica de la gobernación de Antioquia, que permite que al interior de esta se desarrollen estrategias de innovación en las practicas organizacionales, que detonan en capacidades administrativas y políticas; esto posibilitando la estabilidad en los procesos vinculados a la gestión pública, debido a que garantiza, en cierta medida, la continuidad de los procesos a lo largo del tiempo, sin ser tan vulnerables a los cambios de gobierno que son cada cuatro años. Asimismo, se ha posibilitado el trabajo intersectorial a través de escenarios de coordinación de las entidades de la organización, lo cual produce menos riesgo de sobrecompetencias y, además posibilita el aprendizaje organizacional.

En el segundo proceso, que se refiere a la implementación de la Gerencia de Municipios de la Gobernación de Antioquia en el período 2012-2015; se identificó como condición el cambio de prácticas relacionales enraizadas en lo local que permitían la intermediación de intereses entre los niveles de gobierno, esto vinculado a la relación clientelar entre el gobernador y los alcaldes municipales. De esta manera, el cambio de las condiciones políticas, como la elección de un gobernador *outsider*, llevó a la transformación de esas relaciones las cuales permitirían un proceso de gestión de los recursos públicos más transparentes. Esto era posible debido a que primero, la innovación en este tipo de procesos que vinculaban la relación departamento-municipio. Segundo, el cambio de esas prácticas clientelares a través de un cambio de enfoque de gestión; se partió de la premisa de que el gobernador entrante no contaba con el apoyo de los alcaldes municipales y quería romper con esas viejas prácticas de distribución de los recursos hacia los municipios. Esto impactaría en el fortalecimiento de capacidades políticas a través del relacionamiento visible y transparente con los municipios y el cumplimiento de los objetivos de la descentralización, en cuanto a la subsidiaridad, la coordinación y la concurrencia.

En el tercer procesos se evidenciaron condiciones territoriales, como los intereses de actores regionales por un lado, y la baja capacidad técnica de los municipios por el otro, que llevaron activar una necesaria convergencia de intereses entre actores tanto público-público como público-privado y, por consiguiente se generaran procesos de planeación estratégica vinculados a la asistencia del departamento a la planeación territorial de los municipios y a ejercicios de planeación prospectiva, que llevaran a establecer rutas para el desarrollo regional,

mediante la identificación de las ventajas competitivas del departamento y focalizar políticas para impulsar dichas ventajas.

El estudio de las capacidades de los gobiernos intermedios en Estados unitarios teniendo como punto de partida los procesos de descentralización, permite comprender las lógicas de distribución del poder del Estado en sus niveles más bajos y como estos asimilan estas competencias y funciones transferidas, por lo cual, se hizo necesario identificar los factores y atributos externos e internos que permiten que se construyan estas capacidades en contextos determinados. Esto permitió, en la presente investigación, plantear el argumento para el logro del objetivo y la contrastación de la hipótesis; debido a que la identificación de condiciones endógenas buscaba construir teóricamente un caso a través de sus singularidades y particularidades territoriales; las cuales derivaban de estos procesos internos, pero sin obviar las condiciones macro-estructurales que lo condicionaban. Asimismo, la captura inductiva de mecanismos lo que conllevó a establecer una línea procesual de los microcasos estudiados.

Se hace también necesario pensarse ejercicios investigativos en Colombia que busquen medir y evaluar la capacidad estatal de los gobiernos subnacionales (departamentos y municipios) a través de atributos y variables acorde a su singularidad; teniendo en cuenta que las dinámicas de los gobiernos locales y regionales corresponden a otras lógicas de acción estatal. Es un trabajo pendiente, que haciéndose contribuiría de gran manera a los estudios de la política territorial colombiana y a los actores públicos para generar comparaciones e identificar brechas de capacidad que les permita el diseño de instrumentos propicios para fortalecimiento institucional y potencializar el desarrollo.

Analizar procesos como microcasos que permitan identificar atributos que determinan y condicionan la construcción de capacidades en el departamento de Antioquia y los mecanismos que se activa, es importante, ya que a través un ejercicio inductivo se hace una lectura al interior de los casos que permite capturar sus condiciones desde lo particular, generando una narrativa acerca de la construcción de capacidades específicas. Sin embargo, no es posible generalizar y deja muchos otros aspectos por fuera que a través de un ejercicio cuasi experimental o midiendo índices, hubiera sido posible; esto no le resta importancia a los diseños cualitativos como este, ya que posibilita es la construcción teórica de unos casos a través de su singularidad y posible comparabilidad.

Esta investigación aporta a la investigación del Desarrollo Regional, en dos sentidos: primero, permite comprender cómo a través de factores territoriales derivados de procesos de desarrollo se generan capacidades en los gobiernos subnacionales; es decir, la capacidad de un gobierno subnacional va a depender de atributos del territorio. Por otro lado, la descentralización posibilita o restringe que los gobiernos subnacionales adquieran capacidades para el fomento del desarrollo a escala local o regional, así las cosas, la descentralización, las capacidades de los gobiernos subnacionales y, el desarrollo local y regional no tiene una relación unívoca, se presenta de manera distintiva a través de la configuración de los atributos y las escalas de análisis.

Una cuestión clave es, que en la medida que un gobierno intermedio, en el caso colombiano, potencialice y fortalezca sus capacidades tanto administrativas como políticas, mayor posibilidad de fomentar y de diseñar políticas de desarrollo eficientes y acorde a los territorios y de esta manera generar enraizamientos que lleven a un mayor liderazgo regional por parte de este gobierno. Evidentemente se requiere una redefinición de las competencias y reformas al régimen territorial que hagan más expedita la descentralización, redefiniendo el alcance de cada nivel de gobierno.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ababio, E., & Tengen, E. (2008). The status of governmental relations with reference to decentralisation of public safety and security. *The Journal for Transdisciplinary Research in Southern Africa*, 4(2), 419-430.
- Acosta, O. L., & Bird, R. (2003). The Dilemma of Decentralization in Colombia. Joseph L. Rotman School of Management University of Toronto. Recuperado de [https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol\\_econ/documentos/columbia.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/columbia.pdf)
- Agranoff, R. (1997). Las relaciones y la gestión intergubernamentales. En R. Bañón & E. Carrillo (Eds.), *La Nueva Administración Pública* (pp. 125-170). Madrid: Alianza Editoria.
- Alonso, G. (2007a). Elementos para el análisis de capacidades estatales. En G. Alonso (Ed.), *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Argentina: Prometeo.
- Alonso, G. (2007b). Las capacidades institucionales entre el estado y la sociedad. Presentado en Cuarto Congreso Argentino de Administración Pública, Buenos Aires.
- Alzate, F. (2011). *El rol privado en la política pública en Antioquia: un Análisis desde la percepción de los actores del mercado* (Maestría en Gobierno). Universidad de Medellín, Medellín.
- Arias, G. de J., & Jaramillo, D. (2016). *La innovación administrativa en la de Municipios del Departamento de Antioquia. Un análisis desde la gobernanza, la institucionalidad y la eficiencia* (Tesis de Maestría). Universidad Eafit, Medellín.
- Behrend, J. (2011). Introducción: política subnacional y democracia. *Revista SAAP*, 5(2), 249-260.
- Bernal, E. (2016). *Capacidades institucionales y planeación para el desarrollo: problemas y propuestas para los municipios colombianos* (Maestría en Planeación para el Desarrollo). Universidad Santo Tomás, Bogotá D.C.
- Bertranou, J. (2013). Capacidad estatal: Aportes al debate conceptual. Presentado en Séptimo Congreso Argentino de Administración Pública, Mendoza.
- Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas públicas*, (4), 37-59.
- Blanco, C. (2013). La planificación del desarrollo: ¿problema económico, político o jurídico? *Opinión Jurídica*, 12(24).
- Bolleyer, N., & Bytze, E. (2009). Government Congruence and Relations in Federal Systems. *Regional & Federal Studies*, 19(3), 371-397.
- Bonet, J., Pérez, G., & Ayala, J. (2014). Contexto histórico y evolución del SGP en Colombi. Banco de la Republica.
- Boone, C. (2012). Territorial politics and the reach of the state: Unevenness by design. *Revista de Ciencia Política*, 32(3), 623 – 641.
- Brenner, N. (2004). Urban governance and the production of new state spaces in western Europe, 1960–2000. *Review of International Political Economy*, 11(3), 447–488.
- Brenner, N., Jessop, B., Jones, M., & Macleod, G. (Eds.). (2003). *State/space: a reader*. Malden, MA: Blackwell Pub.
- Brillantes Jr, A. (2004). Decentralization Imperatives, Lessons from Some Asian Countries. *ournal of International Cooperation Studies*, 12(1).
- Brosio, G., & Jiménez, J. P. (2012). Introduction: approaching recent transformations of intergovernmental relations from multiple profiles. En G. Brosio & J. P. Jiménez (Eds.),

- Decentralization and Reform in Latin America Improving Intergovernmental Relations* (pp. 1-12). United Nations.
- Büchs, M. (2009). Examining the interaction between vertical and horizontal dimensions of state transformation. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 2(1), 35-49.
- Burgwal, G., & Serrano, C. (2014). Fortaleciendo los Gobiernos Intermedios en Perú, Bolivia, Colombia, y Ecuador. *Gobernabilidad local y descentralización*, 28.
- Burki, S. J., Perry, G., & Dillinger, W. R. (1999). *Más allá del centro: la descentralización del Estado*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Cabrero, E. (2004). Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México. *Gestión y Política Pública*, 13(3), 753-784.
- Calleja, R. (2015). Innovation in Government or Public Innovation? Public Governance International.
- Cameron, D. (2001). The structures of intergovernmental relations. *International Social Science Journal*, 53(167), 121-127.
- Cardenas, M. (2010). State Capacity in Latin America. *Economía*, 10(2).
- Carrión, F. (2003). La descentralización en América Latina: una perspectiva comparada. En F. Carrión (Ed.), *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina* (pp. 15-46). Quito: FLACSO.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2012). *Colombia ¡Basta ya! Memorias de guerra y dignidad!* Bogotá: DPS.
- CEPAL. (2000). *La Gestión del desarrollo en Antioquia. Colombia*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chambers, S., & Kopstein, J. (2008). Civil Society and the State. En J. S. Dryzek, B. Honig, & A. Phillips (Eds.), *The Oxford handbook of political theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Chudnovsky, M. (2014). Un modelo analítico para estudiar las capacidades estatales subnacionales. El rol de los gabinetes en las políticas sanitarias de las provincias argentinas de Chaco y Formosa. En D. Pando & J. Walter (Eds.), *Planificación estratégica: Nuevos desafíos y enfoques en el ámbito público* (pp. 310-365). Buenos Aires: SAAP.
- Cingolani, L. (2013). The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures.
- Cingolani, M. (2005). Relaciones intergubernamentales y descentralización: el papel de los mecanismos formales y fiscales de coordinación en la institucionalización de procesos descentralizadores. Presentado en Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile: CLAD.
- Collins, C., & Green, A. (1994). Decentralization and Primary Health Care: Some Negative Implications in Developing Countries. *International Journal of Health Services*, 24(3).
- Comisión Regional de Competitividad. (2011). *Resumen Ejecutivo Plan Regional de Competitividad de Antioquia 2011*. Medellín: Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia.
- Comisión Tripartita. (2012). *Lineamientos de Ordenación Territorial para Aantioqua Fase II*. Medellín: Gobernación de Antioquia. Alcaldía de Medellín. Área Metropolitana del Valle de Aburrá.
- Completa, E. R. (2016). Capacidad Estatal, Brchas de Capacidad y Fortalecimieto Institucional. *Análisis Político*, (87), 60-76.
- Consejo Privado de Competitividad, & Universidad del Rosario. (2015). *Índice departamental de competitividad 2015*. Bogotá D.C: Puntoaparte.

- Consejo Privado de Competitividad, & Universidad del Rosario. (2017). *Índice departamental de competitividad 2017*. Bogotá D.C: Puntoaparte.
- Cruz-Rubio, C. N. (2015). ¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, (8), 37-53.
- Damanpour, F., & Schneider, M. (2008). Characteristics of Innovation and Innovation Adoption in Public Organizations: Assessing the Role of Managers. *Journal of public administration research and theory*, 19(3), 495-522.
- Dargent, E., Rousseau, S., & Augusto, M. C. (2017). Más allá de la Capacidad Estatal: Sociedad Civil e Implementación de Políticas a Nivel Subnacional en Cusco y San Martín (Perú). *Colombia Internacional*, 90, 99-125. <https://doi.org/10.7440/colombiaint90.2017.04>
- Dávila, A. (2002). *Democracia pactada: el frente nacional y el proceso constituyente del 91*. Bogotá, Colombia : Perú México, D.F: Universidad de de Los Andes, CESO, Departamento de Ciencia Política ; IFEA ; Alfaomega.
- De Vries, H., Bekkers, V., & Tummers, L. (2016). Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda. *Public Administration*, 94(1), 146–166.
- Della Porta, D. (2013). Análisis comparativo: La investigación basada en casos frente a la investigación basada en variables. En D. Della Porta & M. Keating (Eds.), *Enfoques y Metodologías de las Ciencias Sociales. Una perspectiva Pluralista* (pp. 211-236). Madrid: Ediciones Akal.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2017). *Sistema de Gestión MIPG (Modelo Integrado de Planeación y Gestión)*. Bogotá, Colombia : Perú México, D.F.
- Díaz, G., & Rivera, C. (2014). Capacidades subnacionales para procesos de descentralización: el caso de cuatro regiones en Chile. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (60), 161-192.
- DNP (Ed.). (2002). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- DNP. (2009). *Manual de Oferta Institucional del Gobierno Nacional hacia las Entidades Territoriales* (Imprenta Nacional de Colombia). Bogotá.
- DNP. (2010). *Orientaciones conceptuales y metodológicas para la formulación de visiones de desarrollo territorial*. Bogotá D.C: departamento nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial.
- DNP. (2011). *Elementos básicos del Estado colombiano*. Bogotá.
- DNP. (2013, agosto 30). Concepto favorable a la nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por la suma de us\$ 70 millones, o su equivalente en otras monedas, destinado a financiar el proyecto de fortalecimiento de las entidades territoriales (Documento CONPES 3765). DNP.
- DNP. (2015). *Informe de coyuntura económica Regional. Departamento de Antioquia*.
- Duarte, C. (2012). Descentralización y Recentralización en Colombia: Fases y disyunciones en la implementación de un modelo neoclásico de gobierno. Raiza. Centro de Pensamiento. Recuperado de <https://descentralizacioncolombia.files.wordpress.com/2012/03/0-descentralizacic3b3n-y-recentralizacic3b3n-en-colombia-fases-y-disyunciones-en-la-implementacic3b3n-de-un-modelo-neoclc3a1sico-de-gobierno.pdf>
- Duque, N. (2010). El departamento en las relaciones intergubernamentales. *Revista Opera*, (10), 233-246.
- Duque, N. (2012). Particularidades de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. *Análisis Político*, (76), 175-190.

- Eaton, K. (2004). Designing subnational institutions regional and municipal reforms in postauthoritarian Chile. *Comparative Political Studies*, 37(2), 218-224.
- Eaton, Kent, Kaiser, K., & Smoke, P. (2010). *The political economy of decentralization reforms: implications for aid*. Washington D.C: The World Bank.
- Escobar-Lemmon, M. (2001). Fiscal Decentralization and Federalism in Latin America. *Publius: The Journal of Federalism*, 31(4), 23-41.
- Escobar-Lemmon, M. (2003). Political support for decentralization: An analysis of the Colombian and Venezuelan legislatures. *American Journal of Political Science*, 47(4), 683-697.
- Estupiñán, L. (2012a). *Desequilibrios territoriales: estudio sobre la descentralización y el ordenamiento territorial colombiano: una mirada desde el nivel intermedio de gobierno*. Bogotá D.C: Ediciones Doctrina y Ley.
- Estupiñán, L. (2012b). El ordenamiento territorial en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Lectura socio-jurídica desde el nivel intermedio de gobierno. *Opinión Jurídica*, 11(21), 19-38.
- Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo económico*, 35(140).
- Falleti, T. (2004). A Sequential Theory of Decentralization and Its Effects on the Intergovernmental Balance of Power: Latin American Cases In Comparative Perspective. Working Paper #314. Recuperado de [https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old\\_files/documents/314\\_0.pdf](https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/314_0.pdf)
- Falleti, Tulia G. (2006). Una Teoría Secuencial De La Descentralización: Argentina Y Colombia En Perspectiva Comparada. *Desarrollo Económico*, 46(183), 317. <https://doi.org/10.2307/4151121>
- Falleti, Tulia Gabriela. (2010). *Decentralization and subnational politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Fals Borda, O. (1991). Provincias y Asociaciones (rurales) en municipios. En *Comisión Segunda Asamblea Nacional Constituyente*. Bogotá D.C.
- Fearon, J., & Laitin, D. (2003). Ethnicity, Insurgency, and Civil War. *American Political Science Review*, 97(1).
- Fernando, L. (2002). Theoretical Approach to Decentralization: An Introduction. *Vidyodaya : Journal of Management Science*, 1(1-2), 117-141.
- Fesler, J. (1968). Centralization and Decentralization. En D. Sills (Ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences* (Vol. 2, pp. 370-379). New York: The Macmillan Company and The Free Press.
- Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-ILPES.
- Forero, A. (2009). Nacionalismo, constitucionalismo y Estado-Nación emergente en Colombia. *Revista Via Iuris*, (6), 31-51.
- Franco, L. (2015). *Tres ensayos sobre las desigualdades regionales en Colombia* (Doctorado en Economía aplicada). Universitat de Barcelona, Barcelona.
- Franco, M. H., & Cristancho, F. (2012). El Federalismo fiscal y el proceso de descentralización fiscal en Colombia. *Revista Estudios de Derecho*, LXIX(154), 237-262.
- Fukuyama, F. (2013). What Is Governance? *Working Paper*. Center of Global Development, 314, 347-367.

- Gamba, J. C. (2008). Colombia. El régimen municipal. En D. Cienfuegos (Ed.), *Régimen jurídico municipal en Iberoamérica* (pp. 147-198). México D.F. (México): F., Universidad Nacional Autónoma de México.
- Geedes, B. (1996). *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America* (Vol. 24). Univ of California Press.
- Geoff, M. (2004). *Innovation in the public sector: how can public organisations better create, improve and adapt?* London: Nesta.
- Gibson, E. (2007). Control De Límites: Autoritarismo Subnacional En Países Democráticos. *Desarrollo Económico*, 47(186), 163-191.
- Gilio, A. (2016). Desarrollo de capacidades estatales para gobiernos locales: dimensiones e indicadores para su diagnóstico. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (66), 228-258.
- Giraudy, A. (2011). La política territorial de la democracia subnacional. *Journal of Democracy en Español*, 3, 42-57.
- Gobernación de Antioquia. (2015). Anuario Estadístico de Antioquia 2015. Recuperado 3 de abril de 2018, de <http://www.antioquia.gov.co/planeacion/ANUARIO%202015/index.html>
- Grindle, M. (2007). *Going local: decentralization, democratization, and the promise of good governance*. Princeton University Press.
- Guess, G. (2005). Comparative Decentralization Lessons from Pakistan, Indonesia, and the Philippines. *Public Administration Review*, 65(2), 217-230.
- Gutiérrez, F. (2010). Instituciones y territorio: la Descentralización en Colombia. En *25 años de la descentralización en Colombia* (pp. 11-54). Bogotá, D.C: Konrad Adenauer Stiftung.
- Gutiérrez, M., & Martínez, S. (1994). El papel de los gobiernos locales en el desarrollo regional. *Gestión y Política Pública*, 3(1), 85-116.
- Hanson, J. (2012). Forging then taming leviathan: state capacity, constraints on rulers, and development. *International Studies Quarterly*, 58(2), 380-392.
- Hanson, J., & Sigman, R. (2011). Measuring State Capacity: Assessing and Testing the Options. Presentado en Annual Meeting of the American Political Science Association.
- Hendrix, C. S. (2010). Measuring state capacity: Theoretical and empirical implications for the study of civil conflict. *Journal of Peace Research*, 47(3), 273-285. <https://doi.org/10.1177/0022343310361838>
- Hernández, A. M. (2006). Relaciones intergubernamentales. *Espacios Públicos*, 9(18), 36-53.
- Hevia, F. (2015). Construcción de capacidades estatales y patrones de relación Gobierno-ciudadanos en México: un análisis del nivel subnacional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (62), 107-134.
- Iregui, A. M., Ramos, J., & Saavedra, L. A. (2001). Análisis de la descentralización fiscal en Colombia. Banco de la Republica. Recuperado de <http://www.banrep.gov.co/en/node/626>
- Isani, F., Pereyra, E., & Serafinoff, V. (2017). Burocracias estatales en la mira: notas para el análisis de la experiencia argentina a partir de la exploración en distintos sectores de política. Presentado en 9 ° Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Montevideo: ALACIP.
- Jayasuriya, K. (2005). Capacity Beyond the Boundary: New Regulatory State, Fragmentation and Relational Capacity. En M. Painter & J. Pierre (Eds.), *Challenges to State Policy*

- Capacity Global Trends and Comparative Perspectives* (pp. 19-37). Palgrave Macmillan Ltd.
- Jessop, B. (2003). Governance and meta-governance: on reflexivity, requisite variety and requisite irony. Department of Sociology, Lancaster University, Lancaster. Recuperado de <http://www.lancaster.ac.uk/fass/resources/sociology-online-papers/papers/jessop-governance-and-metagovernance.pdf>
- Jordana, J. (2002). Jordana, J. (2002). Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: Casos de Argentina y Bolivia. Inter-American Development Bank. Inter-American Development Bank.
- Kalmanovitz, S., & López, E. (2010). Las finanzas públicas de la Confederación Granadina y los Estados Unidos de Colombia 1850-1886. *Revista de Economía Institucional*, 1(23).
- Kauzya, J.-M. (2005). United Nations Department of Economic and Social Affairs (mimeo). United Nations Department of Economic and Social Affairs (mimeo).
- Keating, M. (2001). Governing cities and regions: territorial restructuring in a global age.
- Kocher, M. (2010). State Capacity as a Conceptual Variable. *Yale J. Int'l Aff.*
- Lattuada, M., & Nogueira, M. E. (2012). Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011). *Estudios Rurales*, 1(1).
- Leyva, S. (2011). Hacia un nuevo debate sobre la descentralización en Colombia: el análisis intergubernamental desde una lectura institucional. *Revista CS*, (8), 211-243.
- Leyva, S. (2012). Las relaciones intergubernamentales en Colombia (2002-2010): un análisis de los consejos comunales de gobierno. *Análisis Político*, (76), 119-138.
- Lindert, P., & Verkoren, O. (Eds.). (2010). *Decentralized development in Latin America: experiences in local governance and local development*. Dordrecht: Springer.
- Lindvall, J., & Teorell, J. (2016). State capacity as power: a conceptual framework. Presentado en seminar on the State and Capitalism Since 1800, Harvard University: Harvard University.
- Londoño, C. (2000). *La Gestión del Desarrollo en Antioquia, Colombia*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Londoño, C. F. (2004). Grupo Empresarial Antioqueño: evolución de políticas y estrategias, 1978-2002. *Revista EIA*, 1.
- López, J. A., & Correa, J. J. (2012). Disputas por la centralización/ descentralización administrativa en el Viejo Caldas, 1905-1966: los casos de Manizales y Pereira. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, 39(2), 87-216.
- Lotero, J., Posada, M., & Valderrama, D. (2009). Indicadores de competitividad de Antioquia y sus regiones. *Lecturas de Economía*, (71).
- Luna, J. P., & Soifer, H. (2017). Capturing Sub-National Variation in State Capacity: A Survey-Based Approach. *American Behavioral Scientist*, 61(8), 887-907.
- Luna, J. P., & Toro, S. (2014). State Capacity and democracy governance in Latin America: A survey data-based approach to measurement and assessment. Americas Barometer Insights.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). A Theory of Gradual Institutional Change. En J. Mahoney & K. Thlen (Eds.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mann, M. (2015). Poder infraestructural revisitado. En *Capacidades estatales: Diez textos fundamentales* (CAF, pp. 107-126). Buenos Aires.

- Manrique, A. (2010). *Fundamentos de la organización y del funcionamiento del Estado colombiano* (2a. ed. actualizada y ampliada). Bogotá D.C: Diké.
- Marozov, B. (2015). Theory and practice of decentralization in developing countries: evidence from Republic of Moldova. Recuperado de <http://irek.ase.md/xmlui/handle/123456789/131>
- Marquard, B. (2011). Estado y constitución en la Colombia de la Regeneración del Partido Nacional 1886-1909. *Ciencia Política*, (11), 56-81.
- Martínez, A. (2001). Análisis económico de la violencia en Colombia. Una nota sobre la literatura. *Cuadernos de economía*, 20(34), 157-187.
- Mascarreño, C. (2008). Descentralización y Democracia en América Latina: ¿una relación directa? College Park, Universidad de Maryland/Centro de Estudios Latinoamericanos.
- McNamara, M. (2012). Starting to Untangle the Web of Cooperation, Coordination, and Collaboration: A Framework for Public Managers. *International Journal of Public Administration*, (35), 389-401.
- Medellín, P. (1996). La Gerencia Pública en la perspectiva del cambio estructural. *Revista Venezolana de Gerencia*, 1(2), 201-225.
- Melo, J. O. (1989). *Nueva Historia de Colombia* (Vol. III). Bogotá: Editorial Planeta.
- Migdal, J. (1988). *Strong societies and weak states: state-society relations and state capabilities in the Third World* (Princeton University Press).
- Montecinos, E. (2013). *De la descentralización administrativa a la descentralización política. Propuestas de reformas y políticas públicas para un Chile descentralizado, democrático y participativo* (Documento de Trabajo 10). Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo.
- Montero, A., & Samuels, D. (2004). The Political Determinants of Decentralization in Latin America: Causes and Consequences. En A. Montero & D. Samuels (Eds.), *Decentralization and Democracy in Latin America* (pp. 3-34). United States of America: University of Notre Dame.
- Morata, F. (1991). Políticas públicas y relaciones intergubernamentales. *Documentación administrativa*, (224-225).
- Morelli, S., & Santofimio, J. (1992). El centralismo en la nueva Constitución política colombiana. *Revista de Derecho Público*, (35), 417-465.
- Moreno, C. (2014). El nivel intermedio para el postconflicto. En H. Gehring, V. Barberena, & Restrepo (Eds.), *Descentralización en-clave de paz* (pp. 13-26). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- Moreno Jaimes, C. (2007). Los límites políticos de la capacidad institucional: un análisis de los gobiernos municipales en México. *Revista de Ciencia Política*, 27(2), 131-153.
- Navarrete-Yáñez, B., & Higuera-Seguel, V. (2014). Chile desde la Teoría secuencial de la descentralización. *Convergencia*, 21(66), 179-202.
- Observatorio Legislativo. (2011). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT). EM, ICP, DECIDE. Recuperado de <http://www.icpcolombia.org/dev/wp-content/uploads/2016/08/2011.08.01-Boleti%CC%81n-186-Ley-Orga%CC%81nica-de-Ordenamiento-Territorial-2011.pdf>
- O'Donnell, G. (1993). Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales: Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. *Desarrollo Económico*, XXXIII(130).

- Ojeda, L. (2003). Balance comparativo de la descentralización en los países de la Comunidad Andina. En F. Carrión (Ed.), *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina* (pp. 65-104). Quito: FLACSO.
- Olmeda, J. C. (2014). El péndulo descentralización-recentralización y su aplicación a la reforma educativa en México. *Revista de relaciones internacionales, estrategia y seguridad*, 9(2), 143-164.
- Olvera, A. (2000). Organizaciones de la sociedad civil: breve marco teórico. El Colegio Mexiquense, Programa Interdisciplinario de Estudios del Tercer Sector.
- O'Neill, K. (2005). *Decentralizing the State: elections, parties, and local power in the Andes*. Cambridge ; New York: Cambridge University Press.
- Oszlak, O. (1999). De menor a mejor: el desafío de la “segunda” reforma del Estado. *Revista Nueva Sociedad*, (160).
- Oszlak, O. (2013). Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe.
- Painter, M. (1991). Intergovernmental Relations in Canada: An Institutional Analysis. *Canadian Journal of Political Science*, 24(2), 269-288.
- Painter, M., & Pierre, J. (2005). Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes. En M. Painter & J. Pierre (Eds.), *Challenges to State Policy Capacity Global Trends and Comparative Perspectives* (pp. 1-18). Palgrave Macmillan Ltd.
- Pening, J. P. (2003). Evaluación del proceso de la descentralización en Colombia. *Economía y Desarrollo*, 2(1).
- Peters, G. (2005). Policy Instruments and Policy Capacity. En M. Painter & J. Pierre (Eds.), *Challenges to State Policy Capacity Global Trends and Comparative Perspectives* (pp. 73-91). Palgrave Macmillan Ltd.
- Peters, G., & Pierre, J. (2001). Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance. *Policy & Politics*, 29(2), 131-135.
- Phillimore, J. (2013). Understanding Intergovernmental Relations: Key Features and Trends. *Australian Journal of Public Administration*, 72(3), 228-238.
- Pike, A., Rodríguez-Pose, A., & Tomaney, J. (2011). *Desarrollo local y regional*. España: Universitat de València.
- PLANEA. (2001). *Hacia un nuevo modelo de desarrollo para Antioquia. Bases para la discusión*. Medellín: Imprenta Departamental.
- PNUD. (2010). *Medición de la Capacidad*. Grupo de desarrollo de la capacidad del PNUD, Dirección de Políticas de Desarrollo.
- PNUD. (2016). *Antioquia. Retos y Prioridades del Departamento 2016-2019* (Memorias de Foro Regional). Medellín.
- Porras, O. (2005). El departamento en el proceso de descentralización colombiano. Presentado en X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile: CLAD.
- Procuraduría General de la Nación. (2016). *Índice de Gobierno Abierto (IGA) Resultados 2016*. Elaboración Grupo de Transparencia, Integridad y Cultura de lo Público.
- Putnam, R. (1994). *Para hacer que la democracia funcione*. Venezuela: Editorial Galac.
- Ragin, C. (2000). Introduction: cases of what is a case? En H. Becker & C. Ragin (Eds.), *What is a case: Exploring the Foundations of social inquiry* (pp. 1-17). New York: Cambridge University Press.
- Ramírez, J. C., & De Aguas, J. (2015). Escalafón de la competitividad de los departamentos de Colombia, 2015. CEPAL. Recuperado de:

- <https://www.cepal.org/es/publicaciones/39627-escalafon-la-competitividad-departamentos-colombia-2015>
- Ramos, J. M. (1999). Federalismo, descentralización y relaciones intergubernamentales: una agenda para la toma de decisiones político-administrativas. *Gaceta Mexicana*, (62).
- Ramos, J. M., & Villalobos, A. (2011). La Evaluación del Desempeño en México: Experiencias y Retos para el Desarrollo Local. En J. M. Ramos, J. Sosa, & F. Acosta (Eds.), *La Evaluación de las Políticas Públicas en México*. México: El Colegio de la Frontera Norte, INAP.
- Rampf, D., & Chavarro, D. (2014). The 1991 Colombian National Constituent Assembly—Turning Exclusion into Inclusion, or a Vain Endeavour? Berlin: Berghof Foundation. Recuperado de [https://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other\\_Resources/IPS/The-1991-Colombian-National-Constituent-Assembly.pdf](https://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other_Resources/IPS/The-1991-Colombian-National-Constituent-Assembly.pdf)
- Rendón, J. (s. f.). *Gerencia de municipios y acuerdos públicos municipales, Estrategias para una gestión pública transparente* (Informe de Prácticas). Medellín: Secretaría de Gestión Humana y Desarrollo Organizacional.
- Repetto, F. (2004). *Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina*. Inter-American Development Bank.
- Repetto, F. (2011). La gestión de las ciudades: retos y capacidades necesarias para una intervención integral. En M. Álvarez (Ed.), *Gestión municipal y ciudad: dilemas y oportunidades*. Buenos Aires: Programa de mejora de la Gestión municipal.
- Restrepo, D. (2006). Economía política de las estructuras espaciales del Estado en Colombia. En D. Restrepo (Ed.), *Historias de Descentralización. Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo*. Bogotá, D.C: Universidad Nacional de Colombia, PRODEPAZ, USAID.
- Restrepo, D. (2014). *Procesos de Descentralización en Bolivia y Colombia, 1980 - 2005 Una propuesta de economía política espacial comparada* (Doctorado en Historia). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Restrepo, J. C. (2004, mayo 30). Agosto 4 de 1886 <br>La decisión regeneradora. *Revista Semana*.
- Restrepo Santamaría, N. (2009). *Empresariado antioqueño y sociedad 1940-2004. Transformación e influencia de las elites patronales de Antioquia sobre las políticas económicas y sociales colombianas a partir de 1940* (Doctorado en Sociología Política). Ecole des hautes etudes en sciences sociales, Paris.
- Rettberg, A. (2012). Construyendo la historia del empresariado colombiano. Un análisis de "empresariado antioqueño y sociedad, 1940-2004. Influencia de las élites patronales de Antioquia en las políticas socioeconómicas colombianas" de Nicanor Restrepo Santamaría. *Cuadernos de Economía*, 31(56), 23-329.
- Rey, M. (2014). Capacidad estatal y poder del Estado en Latinoamérica del siglo XXI: Una perspectiva política para el análisis de las políticas públicas y la estatalidad. *Revista Estado y Políticas públicas*, (2), 115-139.
- Rhenals, R., Gaviria, Z., Jaramillo, A., & Lotero, J. (1997). *La Planeación en Antioquia. Un Balance de los Planes de Desarrollo* (Estudio elaborado para la Cámara de comercio de Medellín). Medellín: CIDE-Universidad de Antioquia.
- RINDE. (2007). En D. Restrepo (Ed.), *Memorias del Seminario: 20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro*. Bogotá, D.C: Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial - RINDE.

- Rittel, H., & Webber, M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155–169.
- Rodríguez, C. (2014). Las relaciones intergubernamentales (rig) herramienta fundamental para la descentralización y reforzamiento de la gobernanza. *Revista Estrategia Organizacional*, (3), 157-167.
- Rodríguez Casallas, D. (2016). La encrucijada de la descentralización en Colombia: “antecedentes, problemáticas y retos en la implementación de la descentralización en Colombia como alternativa de lucha en contra de la pobreza”. *Juticia, Sociedad y Derecho*, 1(2), 88-113.
- Rodríguez, J. C. (2014). Tensiones políticas alrededor del Federalismo colombiano en el siglo XIX. En J. C. Covilla & J. E. Londoño (Eds.), *¿Unitario o Federal?: estudios sobre la configuración del nivel intermedio e Colombia y algunas referencias internacionales* (pp. 13-32). Bogotá, D.C: Universidad Externado de Colombia.
- Rodríguez, J. R. (2012). Capacidad estatal subnacional en Uruguay. Un ejercicio de medición aplicado a las intendencias departamentales. Presentado en Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “La Ciencia Política desde el Sur”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política.
- Rodríguez Sosa, H. (2011). La descentralización en Colombia, a propósito de la Ley 715 de 2001. *Revista de Derecho Fiscal*, 1, 181-221.
- Rodríguez-Acosta, C. (2016). *The Impact of Decentralization and New Intergovernmental Relations on Public Service Delivery: A Comparative Analysis of Colombia and Paraguay* (Doctor of Philosophy in Public Affairs). Florida International University, Miami, Florida.
- Rodríguez-Pose, A., & Wilkie, C. (2017). Revamping Local and Regional Development Through Place-Based Strategies. *Cityscape*, 19(1), 151-170.
- Rogers, M. Z., & Weller, N. (2013). Income taxation and the validity of state capacity indicators. *Journal of Public Policy*, 34(02), 183-206.
- Rokkan, S. (1970). *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development*. Nueva. New York: McKay.
- Rolla, G. (2006). Las Relaciones entre niveles institucionales en los Estados Federales y Regionales: autonomía, unidad e integración. En L. García & E. Girón (Eds.), *Estudios sobre descentralización territorial: El Caso Particular de Colombia*. Universidad de Cádiz.
- Rondinelli, D. A. (1981). Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries. *International Review of Administrative Sciences*, 47(2), 133-145. <https://doi.org/10.1177/002085238004700205>
- Rondinelli, D. A., McCullough, J. S., & Johnson, R. W. (1989). Analysing Decentralization Policies in Developing Countries: a Political-Economy Framework. *Development and Change*, 20(1), 57-87. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.1989.tb00340.x>
- Rondinelli, D. A., Nellis, J. R., & Cheema, G. S. (1983). *Decentralization in developing countries: a review of recent experience*. Washington, D.C., U.S.A: World Bank.
- Rosas, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura*, 30, 119-134.
- Rueda, O. (2012). Planes estratégicos subregionales: prospectiva territorial a escala intermedia en el departamento de Antioquia (Colombia), caso del suroeste antioqueño. Presentado en X Seminario de Investigación Urbana y Regional, Bogotá D.C.

- Salazar, A., & Bustamante, I. (2015). *Análisis Comparativo del impacto del Sistema Integrado de Gestión de la Gobernación de Antioquia en la percepción de los clientes/ciudadanos frente a los trámites y servicios ofrecidos* (Especialización en Sistemas Integrados de Gestión). Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín.
- Sampson, R. (2008). Vecindario y comunidad eficacia colectiva y seguridad ciudadana. En Í. Ortiz de Urbina Gimeno & J. Ponce Solé (Eds.), *Convivencia ciudadana, seguridad pública y urbanismo: diez textos fundamentales del panorama internacional* (pp. 235-248). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Sánchez, H. (2016). La descentralización administrativa en Colombia: un reto inconcluso y un desafío para el posconflicto. *Revista IUSTA*, (45), 81-106.
- Sánchez, O. (2014, mayo 19). El Plan Estratégico de Antioquia «salió del aire». *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-14007338>
- Sánchez, O. A. (2013, marzo 13). Firman acuerdos públicos por \$500.000 millones. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12683122>
- Schensul, D. (2008). From Resources to Power: The State and Spatial Change in Post-apartheid Durban, South Africa. *Studies in Comparative International Development*, 43(3-4), 290-313.
- Secretaría de Educación para la cultura de Antioquia. (2011). *Antioquia, Colombia. Informe de Autoevaluación* (Estudios de la OCDE: Educación Superior en el Desarrollo Regional y de Ciudades.). IMHE. Recuperado de <http://www.oecd.org/education/imhe/49183012.pdf>
- Serrano, C., & Acosta, P. (2011). El proceso de descentralización en Colombia. Proyecto gobernanza subnacional para el desarrollo territorial en los Andes. RIMISP.
- Serrat, O. (2012). Innovation in the Public Sector. *Asian Development Bank*.
- Silva-Colmenares, J. (1993). Descentralización y modernización del Estado. La búsqueda de la democracia y la eficiencia con gerencia pública competitiva. Universidad Autónoma de Colombia.
- Smith, L. (2001). *Reform and Decentralization of Agricultural Services: A Policy Framework*. Roma: FAO.
- Soifer, H. (2015). *State building in Latin America*. Cambridge University Press.
- Soifer, H., & vom Hau, M. (2008). Unpacking the Strength of the State: The Utility of State Infrastructural Power. *Studies in Comparative International Development*, 43(3-4), 219-230.
- Somuan, F., & Nieto, F. (s. f.). Subnational state capacity and civic and political participation in Mexico. El Colegio de México. Recuperado de <http://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/594d7107abda2.pdf>
- Sotelo, A. (2013). Planificación, desarrollo y capacidad política: Desafíos de América Latina en el siglo XXI. *Revista Estado y Políticas públicas*, I(1).
- Soto, David. (2001). La encrucijada de la figura departamental en Colombia: Un diagnóstico preliminar de la situación del departamento en Colombia y algunos elementos para su análisis y ajuste. *Revista Opera*, I(1), 99-142.
- Soto, David. (2003). La descentralización en Colombia: centralismo o autonomía. *Revista Ópera*, 3(3), 133-152.
- Stein, E., & Tomassi, M. (2006). La política de las políticas públicas. *Política y Gobierno*, 13(2), 393-416.

- Stöhr, W. (1999). Subsidiariedad: Un concepto clave para la Política de Desarrollo Regional. En *Instituciones y actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización*. Santiago de Chile: Universidad del Bío-Bío. Centro de Estudios Urbano Regionales.
- Suárez-Cao, J., Batlle, M., & Wills-Otero, L. (2017). El auge de los estudios sobre la política subnacional latinoamericana. *Colombia Internacional*, 90, 15-34.
- Suelt Cock, V. (2008). La organización territorial colombiana frente a la tendencia contemporánea de configuración federal. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 10(1), 158-200.
- Thampi, G., & Balakrishnan, S. (2002). Public Policy & Civil Society: Ambiguities and Possibilities. *Public Affairs Centre, Bangalore*.
- Tickner, A. (2010). Government and Politics. En R. Hudson (Ed.), *Colombia a country study* (pp. 213-282). Washington, DC: Federal Research Division, Library of Congress.
- Treisman, D. (2007). *The architecture of government: rethinking political decentralization*. Cambridge ; New York: Cambridge University Press.
- Trujillo, C., & Escobar, A. (2015). Restricciones conceptuales del ordenamiento territorial colombiano; usos del territorio y formas de propiedad. *Entramado [online]*, 11(2), 20-36.
- Uribe, J. D., & Riascos, J. A. (2007). Evolución del Plan Estratégico de Antioquia (PLANEA): un Ejercicio de Región y un Compromiso de Todos. *Revista Ciencias Estratégicas*, 15(18).
- Uribe, M. T. (2001). *Nación, ciudadano y soberano*. Medellín: Corporación Región.
- Uribe, M. T. (2003). Las guerras civiles y la negociación política: Colombia, primera mitad del siglo XIX. *Revista de Estudios Sociales*, 16, 29-41.
- Usta, P. (2012). La región en la descentralización territorial del Estado colombiano: un estudio comparado con la región francesa. *Revista de Derecho Público*, (28).
- Valencia Villa, H. (1987). *Cartas de batalla: una crítica del constitucionalismo colombiano*. Bogotá, D.C: Univeridad Nacional de Colombia.
- Valencia-Tello, C., & Karam de Chueiri, V. (2014). Descentralización y re-centralización del poder en Colombia. La búsqueda de equilibrios entre la nación y las entidades territoriales, 23(1), 171-194.
- Valenzuela, R. (2012). El fortalecimiento de las capacidades institucionales como vía para implementar un Gobierno Abierto. *POLITAI*, 3(5).
- Vásquez-Cardenas, A. V., & Montoya-Brand, M. (2016). Descentralización y Gobernanza en américa latina. *Journal of International Law*, 7(2), 20-32.
- Velásquez, F. (2003). La descentralización en Colombia: en busca del bienestar y la convivencia democrática. En F. Carrión (Ed.), *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina* (pp. 127-176). Quito: FLACSO.
- Velásquez, F. (2007). Dilemas e incertidumbres de la descentralización en Colombia. En F. Carrión (Ed.), *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*. Quito: FLACSO.
- Véliz, C. (1980). La tradición centralista en América Latina. *Estudios Internacionales*, 13(50), 151-162.
- Vennesson, P. (2013). Estudios de caso y seguimiento de procesos: Teorías y prácticas. En D. Della Porta & M. Keating (Eds.), *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista* (pp. 237-254). Madrid: Ediciones Akal.

- Verhoest, K., Bouckaert, G., & Peters, B. G. (2007). Janus-faced reorganization: specialization and coordination in four OECD countries in the period 1980—2005. *International Review of Administrative Sciences*, 73(3), 325-348.
- Victor, J. N., Montgomery, A. H., & Lubell, M. (Eds.). (2017). *The Oxford handbook of political networks*. New York: Oxford University Press.
- Willis, E., Garman, C., & Haggard, S. (1999). The Politics of Decentralization in Latin America. *Latin American Research Review*, 30(1), 7-56.
- Wright, D. (1974). Intergovernmental Relations: an Analytical Overview. *The Annals of The American Academy of Political and Social Sciences*, 416(1), 1-16.
- Wright, D. (1997). *Para entender las Relaciones Intergubernamentales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Wright, D., & Stenberg, C. (2007). Federalism, Intergovernmental Relations, and Intergovernmental Management: The Origins, Emergence, and Maturity of Three Concepts across Two Centuries of Organizing Power by Area and by Function. En J. Rabin, H. Bartley, & G. Miller, *Handbook of Public Administration* (pp. 408-462). Taylor & Francis group.
- Zapata, O. L. (2014). La primacía municipalista en las relaciones entre niveles de gobierno en Colombia. *Revista Iberoamericana de estudios municipales*, (9).
- Zapata, O. L. (2016a). Alianza Medellín-Antioquia, 2012-2015. Resultados y perspectivas. *Revista Estudios de Derecho*, LXXIII(161), 101-123.
- Zapata, O. L. (2016b). Re-centralización fiscal en Colombia, 2001-2011. *Revista Ciudades, Estados y Política*, 3(2).
- Zapata, O. L., & Vásquez-Cardenas, A. V. (2012). Gobernanza en instancias de interacción regional: los casos del Plan estratégico de Antioquia y la Comisión tripartita. *Revista Estudios de Derecho*, 69(154).
- Ziblatt, D. (2008). Why Some Cities Provide More Public Goods than Others: A Subnational Comparison of the Provision of Public Goods in German Cities in 1912. *Studies in Comparative International Development*, 43(3-4), 273-289.
- Zurbruggen, C. (2007). La «falacia tecnocrática» y la reforma del Estado. A 10 años del Informe del Banco Mundial. *Revista Nueva Sociedad*, (210).
- Zurbruggen, C., & González, M. (2014). Innovación y co-creación: nuevos desafíos para las políticas públicas. *Revista de Gestión Pública*, 3(2), 329-361.

## Normas y Leyes

- Asamblea Nacional Constituyente. (1886). *Constitución Política de Colombia*. República de Colombia.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia*. República de Colombia.
- Congreso de la República (1971). Ley N° 46. Gaceta Oficial. Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República (1971). Ley N° 33. Gaceta Oficial. Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República (1983). Ley N° 14. Gaceta Oficial. Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República (1989). Ley N° 42. Gaceta Oficial. Bogotá, Colombia.

Congreso de la República (1993). Ley N° 60. Gaceta Oficial. Bogotá, Colombia.  
Congreso de la República (1994). Ley N° 153. Gaceta Oficial. Bogotá, Colombia.  
Congreso de la República (2000). Ley N° 617. Gaceta Oficial. Bogotá, Colombia.  
Congreso de la República (2001). Ley N° 715. Gaceta Oficial. Bogotá, Colombia.  
Congreso de la República (2011). Ley N° 1454. Gaceta Oficial. Bogotá, Colombia.  
Congreso de la República (2012). Ley N° 1530. Gaceta Oficial. Bogotá, Colombia.

## ANEXOS

### Anexo1: Leyes de la descentralización después de la constitución

Año	Tipo de Descentralización	Legislación	Reforma	Principales beneficiarios
1993	Administrativa Fiscal	Ley 60	Determina las competencias de la nación, departamentos, distritos y municipios en la administración de los recursos del situado fiscal.	Municipios
1993	Administrativa	Ley 100	Crea el sistema de seguridad social integral. Asigna a departamentos funciones de demanda, asociadas a la administración de fuentes de financiación. Obliga a gobernadores y alcaldes crear fondos de pensiones para provisionar pasivos	Departamentos
1993	Administrativa	Ley 80	Expide el estatuto general de contratación de la administración pública, por medio del cual se disponen las reglas y los principios que rigen los contratos de las entidades estatales en los	Departamentos Municipios

			niveles nacional, departamental y municipal.	
1993	Administrativa	99	Reglamenta las corporaciones autónomas regionales en el nivel departamental.	Departamentos
1994	Fiscal	141	crea el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías. Regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, establece reglas para su liquidación y distribución, entre otras disposiciones	Municipios Departamentos
1994	Administrativa	Ley 115	Define las competencias nacionales y territoriales en el manejo de la educación	Departamentos
1994	Administrativa	Ley 128	Es la ley orgánica de las áreas metropolitanas	Municipios
1994	Política	Ley 134	Ley de instituciones y mecanismos de participación. Define una serie de mecanismos de	municipios

			participación política	
1994	Administrativa	Ley 136	Dicta normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Es conocida como la ley de régimen municipal.	Municipios
1994	Administrativa	Leyes 142 y 143	Establecen el régimen de los servicios públicos domiciliarios. Rompe el monopolio estatal de la prestación de los servicios, abre la posibilidad de intervención del sector privado y crea los organismos nacionales de regulación de cada uno de los servicios domiciliarios	Municipios
1994	Administrativa	Ley 152	Ley orgánica del plan de desarrollo. Reglamenta el carácter, el contenido, los plazos y las instancias para la elaboración y la 1a aprobación de los planes de desarrollo a nivel nacional y territorial, y crea el sistema nacional de planeación.	Municipios Departamentos

1997	Fiscal	358	Reglamenta el Artículo 364 de la Constitución sobre endeudamiento de las entidades territoriales, en el sentido de que éste no podrá exceder su capacidad de pago.	Departamentos Municipios
1997	Administrativa	Ley 388 de 1997. Reforma parcialmente la ley 9a. de 1989 y la ley 3a. de 1991	Define normas sobre planes de ordenamiento territorial de los municipios	Municipios

## Anexo 2: Guía de Entrevistas

### Entrevista 1

#### Funcionario Gerencia de Municipios de la Gobernación de Antioquia.

1. ¿Cómo se crea la Gerencia y cuál es su estrategia?
2. ¿Cuáles son las potencialidades que ha tenido el departamento para relacionarse con los municipios?
3. ¿Qué tipo de relaciones (cooperación, coordinación) se establecen desde el departamento con los municipios?
4. ¿Qué tipo de convenios?
5. ¿Cómo es el proceso que se lleva a cabo para este relacionamiento?
6. ¿Cómo se relaciona la gerencia con las otras dependencias (secretarías, gerencias) del departamento de Antioquia?
7. ¿Qué indicadores tienen para evaluar la gestión?
8. ¿Qué dificultades han tenido en el relacionamiento con los municipios?
9. ¿Cuántos convenios se han dado en lo que va de esta administración?
10. ¿Cuál es el balance que se tiene desde la gerencia en estos años?
11. ¿Cuál es la importancia de tener una gerencia de municipios en términos de desarrollo regional?

### Entrevista 2

#### Edward Jaramillo González. Ex gerente de municipios de la Gobernación de Antioquia

1. ¿Cómo se crea la Gerencia de municipios en la Gobernación pasada?
2. ¿Cuál era la función, para qué fue creada?

3. ¿Qué servicios ofrecía?
4. ¿Cómo era el proceso de relacionamiento con los municipios?
5. ¿Qué dificultades se presentaron en esos primeros años?
6. ¿Qué balance se hace de ese proceso?
7. ¿Cómo contribuye Comfama al Desarrollo Regional del Departamento?
8. ¿cómo es el relacionamiento con los municipios y la Gobernación?
9. ¿Cuál es la función de la FAONG?
10. ¿Cuál es el papel de la Ong en el departamento en términos de desarrollo regional?
11. ¿Cómo se relaciona con el gobierno departamental y los gobiernos municipales?
- 12.

### **Entrevista 3**

#### **Funcionarios de la Dirección de Desarrollo Organizacional. Gobernación de Antioquia**

1. ¿Cuáles son ejes estratégicos del Desarrollo Organizacional de la Gobernación de Antioquia?
2. ¿Cuál ese proceso de Planeación del Desarrollo Organizacional?
3. ¿Cuál es la estructura Organizacional del Departamento?
4. ¿Cómo se lleva a cabo los procesos de capacitación en la administración de la gobernación de Antioquia?
5. ¿Cuál es el balance que se tiene en relación a la atención a la ciudadanía?
6. Procesos de innovación se han venido dando en cuanto a desarrollo de la organización
7. ¿Cifras de contratación de la gobernación?
8. ¿Hay un modelo organizacional unificado por parte de la gobernación o los diferentes entes cuentan con discrecionalidad en los procesos?
9. En términos de colaboración y coordinación intergubernamental qué mecanismo se vienen empleando para hacer más eficiente la gestión en el interior de la organización de la gobernación
10. En términos de sistemas de Información que se ha venido desarrollando, ¿hay un sistema unificado de información o es por dependencia?
11. ¿Qué dificultades se tienen en términos de desarrollo organizacional en la estructura de la gobernación de Antioquia?
12. ¿Cuáles son los retos en términos de desarrollo organizacional para un mejor funcionamiento de la administración departamental?
13. ¿Estructura y equipamiento son suficientes y necesarios para el desarrollo de las funciones del ente gubernamental?
14. ¿Cuál es la relación de la organización con otras organizaciones independientes con el fin de alcanzar sus objetivos?
15. ¿Qué tan cambiantes son los roles, funciones, procedimientos y canales de comunicación definidos dentro de la institución, a través de los periodos de gobierno?
16. ¿Hay algunos procesos de desarrollo organizacional (establecimiento de metas, procedimientos etcétera) que son comunes a la organización de la gobernación y cuáles son discrecionales de los entes?

### **Entrevista 3**

#### **Funcionario de la Dirección de Planeación Estratégica. Departamento Administrativo de Planeación. Gobernación de Antioquia**

1. ¿Cuales son los núcleos estratégicos del modelo de desarrollo en el departamento de Antioquia?
2. ¿Cuál es la importancia de una unidad de planeación estratégica en la estructura administrativa de la gobernación de Antioquia?
3. En el proceso de planeación estratégica del departamento de Antioquia ¿cómo es el relacionamiento con actores estatales (nación y municipios) y no estatales (privado, OSC)?
4. Una de las características de la planeación estratégica es la mirada a mediano y largo plazo. ¿Cómo se da ese proceso en los cambios de administración en el departamento?
5. ¿Qué procesos se desarrollan en el marco del plan de desarrollo departamental?
6. ¿Cuáles son las dificultades que se presentan en este proceso de articulación con los municipios?
7. ¿Cuáles son las estrategias de coordinación interinstitucional que se tienen desde la planeación estratégica del departamento?
8. ¿Cuáles son los núcleos estratégicos a fortalecer en el departamento de Antioquia?

#### **Entrevista 4**

##### **Dirección de Desarrollo sectorial y proyectos productivos. Secretaría de productividad y competitividad de la Gobernación de Antioquia.**

1. ¿Cuáles son los ejes estratégicos de la gobernación en cuanto a competitividad regional?
2. ¿Qué estrategias se están llevando a cabo para el fortalecimiento empresarial en el departamento?
3. ¿Qué tipo de relaciones se establecen con los actores del territorio?
4. ¿Cómo y a través de qué instrumentos se presenta la relación con los municipios?
5. ¿Cuáles son las estrategias para coordinación interinstitucional?
6. ¿Cuál es la función de la secretaría de competitividad y productividad frente a la coordinación?
7. ¿Cuáles son las estrategias que desde la Gobernación de Antioquia se llevan a cabo para el fortalecimiento de la competitividad regional?
8. ¿Qué espacios para la integración intersectorial se fomentan desde esta secretaría?
9. ¿Cuáles son los principales sectores que presentan ventajas competitivas por parte del departamento de Antioquia y a cuáles se les está haciendo énfasis en las políticas de la gobernación?

El autor es Politólogo por la Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia. Egresado de la Maestría en Desarrollo Regional de El Colegio de la Frontera Norte. Correo electrónico: [jatamayocp@gmail.com](mailto:jatamayocp@gmail.com)

*© Todos los derechos reservados. Se autorizan la reproducción y difusión total y parcial por cualquier medio, indicando la fuente.*