

Las relaciones intergubernamentales en Antioquia: una lectura desde el cambio institucional*

The intergovernmental relations
in Antioquia: a Study from the
perspective of Institutional Change

OLGA LUCÍA ZAPATA CORTÉS

Magíster en Ciencia Política y Economista por la Universidad de Antioquia; profesora e investigadora de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la misma Universidad. Integrante del Grupo de Investigación Centro Interacción y Coordinadora del Semillero Gobiernos Subnacionales y Corrupción Medellín-Colombia. Correo electrónico: olga.zapata@gmail.com

* El presente artículo es producto de la investigación finalizada en 2011, *Gobernanza multinivel e intergubernamentalismo en las relaciones Departamento-municipios en Antioquia, 1995-2009. Una mirada desde el cambio institucional*, realizada por la autora para optar al título de Magíster en Ciencia Política del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia. La estrategia metodológica utilizada fue el estudio de caso desde un enfoque cualitativo de tipo exploratorio y analítico, que priorizó fuentes primarias y secundarias institucionales del departamento de Antioquia.

Recibido:
24 de abril de 2013
Aprobado:
27 de mayo de 2013



Resumen

Este artículo centra su atención en las formas de relacionamiento gubernamental entre el departamento de Antioquia y sus municipios para el período 1995-2009 y desde los referentes teóricos de las Relaciones intergubernamentales y la gobernanza multinivel. Además, el enfoque del neoinstitucionalismo histórico permitió construir una metanarrativa a partir del cambio y adaptación institucional así como desde la *path dependence* y la consideración de vías formales (como la normatividad) e informales (acuerdos, alianzas y redes). Un primer cambio de las relaciones Departamento-municipios en Antioquia estuvo asociado con la redefinición del papel de los alcaldes y del gobernador, lo que significó una redistribución del poder territorial. Un segundo cambio, estuvo asociado con la emergencia de una nueva institucionalidad para el relacionamiento entre niveles de gobierno, lo que generó indiferencia hacia la intermediación del Departamento para cumplir sus funciones, el surgimiento de nuevos actores, nuevas funciones e interacciones y una nueva “idea política” con el mantenimiento de una *path dependence*.

Palabras clave:

Relaciones intergubernamentales, Gobernanza, Neoinstitucionalismo, Teoría política, Administración municipal.

Abstract

The paper focuses on the different ways of governmental relations held by the state of Antioquia and its municipalities during the period 1995-2009. Such relationships are studied from the perspective of the theories developed by the Intergovernmental Relations and the Multi-level Governance. The framework offered by the Historical Neo-Institutionalism allowed to elaborate a meta-narrative from the concepts of institutional change and adaptation, as well as from the concept of *path dependence*, and from considering the formal (normativity) and informal (agreements, alliances and networks) ways. The first change in the relations State-Municipalities was associated to the redefinition of the roles assumed by the mayors and the governor, which resulted in a redistribution of the territorial power. The second change was associated to the appearance on the scene of a new institutional framework for the relations between the different levels of the government. The latter resulted in indifference towards the mediation of the state, the creation of new roles, functions and interactions; and the emergence of a new “political idea” related to keeping a *path dependence*.

Key words:

Intergovernmental relations, governance, new institutionalism, political theory, local government.

Introducción

La reforma descentralizadora cambió las reglas del juego político porque reestructuró aspectos como la administración territorial, la relación Estado-sociedad, la relación Estado-economía, la elección de los mandatarios locales, la delegación de responsabilidades de la Nación a los municipios, la desconcentración administrativa, las finanzas municipales, las transferencias de la Nación, entre otros (Porras, 2006). Todo ello influyó notoriamente en el desempeño de los entes territoriales, así como en las relaciones que se produjeron. Entre las principales reformas que generaron un cambio institucional alrededor de las relaciones intergubernamentales, más precisamente en la creación de tensiones entre departamentos y municipios, estuvieron: la priorización de la municipalidad por parte del Gobierno nacional, la elección popular de alcaldes y gobernadores, la promulgación de la Constitución Política de 1991 y la posterior regulación de funciones y competencias de los entes territoriales. Entre 1995 y 2009 se hicieron algunos cambios institucionales en Colombia que tensionaron las relaciones intergubernamentales. Algunos de esos cambios fueron promovidos por leyes como la 152 de 1994, que obligó a los gobiernos a elaborar planes de desarrollo; la 617 de 2000 y 715 de 2001 que modificaron la política fiscal. Particularmente para Antioquia dichos cambios afectaron a agencias como el Plan Estratégico de Antioquia (Planea), el Instituto para el Desarrollo de Antioquia (IDEA) y del Departamento Administrativo de Planeación (DAP), las cuales son las protagonistas de las relaciones entre niveles de gobierno para el contexto antioqueño. Este artículo presenta una referencia a los elementos teóricos utilizados para la lectura de las relaciones entre niveles de gobierno; en una segunda parte, se dan a conocer los resultados arrojados para el departamento de Antioquia y se centra en elementos de cambio institucional; finalmente, se presentan las conclusiones.

Una lectura de las relaciones intergubernamentales

La indagación sobre las formas de relacionamiento entre el gobierno departamental y municipal en Antioquia se hizo desde las teorías de Relaciones intergubernamentales (RIG) y Gobernanza multinivel (GMN), ambas, a su vez, complementadas desde el enfoque metodológico-analítico del Nuevo institucionalismo histórico (NIH).

Las relaciones intergubernamentales

Las relaciones intergubernamentales son definidas como “el conjunto de nexos e intercambios emergentes de la interrelación entre los distintos niveles de gobierno, instancias en las que se determinan políticas y estrategias generales de desarrollo en circunscripciones territoriales determinadas” (Arandía, 2002, p. 10).¹ Se comprende como el tipo de relaciones que tienen los diferentes niveles de gobierno dentro de un mismo Estado, así como aquellas que se dan entre iguales niveles de gobierno. Este concepto presenta dos dimensiones básicas: la primera hace referencia a relaciones que se establecen entre distintas instancias u órdenes territoriales de gobierno, involucran entidades políticas con cierta autonomía. Por lo tanto, dichas relaciones no son esencial o necesariamente jerárquicas, aunque pueden ser asimétricas. La segunda se refiere a que las relaciones no sólo se dan entre órdenes distintos de gobierno sino, también, entre entidades gubernamentales del mismo nivel territorial (Estado-Estado; municipio-municipio, etc.).

Según Wright, William Anderson definió las RIG como “un importante cuerpo de actividades o de interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todo tipo y niveles dentro del sistema... [de un país]” (1997, p. 68). Anderson también dio cuenta de sus características: “1) el número y la variedad de las unidades gubernamentales; 2) el número y la variedad de funcionarios públicos que intervienen; 3) la intensidad y regularidad de los contactos entre los funcionarios –dentro de esta característica están las redes de profesionales–; 4) la importancia de las acciones y las actitudes de los funcionarios; y 5) la preocupación por cuestiones de política financiera” (1960, p. 3, citado por Wright, 1997, p. 71).

Las RIG pueden analizarse, según Wright (1997), desde tres modelos principales: de autoridad coordinada (autonomía), de autoridad dominante o inclusiva (jerarquía) y de autoridad igual o superpuesta (negociación). El concepto “no contiene distinciones jerárquicas de superioridad o inferioridad. Y aunque no excluye la existencia de diferencias de poder, tampoco implica que el nivel nacional sea, presuntamente, el superior” (p. 101).

1 En el enfoque de las RIG, los niveles subnacionales gobiernan más que administrar. Gobernar se relaciona con dirigir la política general de un Estado según su marco normativo y según las jurisdicciones previstas por la descentralización, según la cual, las instancias territoriales tienen funciones específicas de formulación y aplicación de políticas públicas, siempre dentro de los lineamientos nacionales. Mientras que la función administrativa se relaciona con los recursos materiales y humanos que los gobiernos tienen a disposición para la aplicación y cumplimiento de funciones y decisiones asignadas por la normatividad y las directrices del gobierno central.

El modelo de autoridad coordinada se caracteriza por una separación clara de los límites entre los diferentes niveles de gobierno, particularmente del nivel intermedio y del nacional. El nivel local, por definición, está dentro del nivel intermedio debido a la dependencia que establece con éste (Wright, 1997). En este modelo, las relaciones entre los niveles son independientes puesto que responden a la autonomía que cada gobierno tiene con respecto al otro, por lo que cada nivel gobierna según su poder.

El modelo de autoridad inclusiva se caracteriza por unas relaciones dependientes y jerárquicas, en donde el nivel inferior depende del intermedio y éste, a su vez, del nivel nacional. La pauta de autoridad en este modelo va –por lo general– en el sentido de arriba hacia abajo y la ampliación de poder de uno de los niveles resulta en la reducción de poder de los demás o en una ampliación generalizada (Cf. Wright, 1997). “El modelo de autoridad inclusiva sirve para otras aplicaciones, además de permitir predicciones de las políticas de RIG. También sugiere la naturaleza esencialmente jerárquica de la autoridad” (1997, p. 111). En este sentido, las relaciones de dependencia implican una pauta de poder en donde el gobierno nacional es el máximo tomador de decisiones y los niveles inferiores son los operadores de las políticas públicas. “A la pregunta de quién gobierna, este modelo nos da una respuesta inequívoca: el gobierno nacional” (1997, p. 111).

Por su parte, el modelo de autoridad superpuesta se caracteriza por presentar una autoridad traslapante, una relación interdependiente y negociada. En este modelo existen operaciones gubernamentales que incluyen la participación simultánea de los tres niveles de gobierno (nacional, intermedio y local). También existe autonomía para decisiones que sólo le competen a un determinado nivel y limitaciones de poder, por lo que es necesario recurrir a la negociación para el desarrollo de algunas funciones u operaciones (Wright, 1997).

La gobernanza multinivel o en niveles múltiples

La gobernanza es considerada como un enfoque flexible y dinámico (Cf. Vásquez, 2010), al tiempo que ofrece varias ventajas analíticas: en primer lugar, brinda un énfasis analítico sobre los actores subnacionales y supranacionales; en segundo lugar, a pesar de que una de sus categorías de análisis son los acuerdos y arreglos informales, también permite el análisis normativo (Morata, 2004a); en tercer lugar, su objeto de estudio se centra en los nuevos modos de gobernanza al tiempo que intentan responder si éstos son eficientes, eficaces y democráticos al compararlos con los modos tradicionales; en cuarto lugar, el enfoque busca complementar

otras teorías para explicar la integración europea y, en general, la actuación del Estado y su relación con la sociedad (Dür y Mateo, 2004, p. 16).

Kooiman y Van Vilet (1993) definen la gobernanza como “la creación de una estructura o de un orden que no puede ser impuesto exactamente, sino que es el resultado de la interacción entre una multiplicidad de actores que participan del gobierno y que son mutuamente influenciados” (1993, p. 64, citados por Blanco y Gomà, 2003, p. 17). En este sentido, la gobernanza está constituida por las normas y reglas que pautan la interacción en el marco de redes de actores públicos, privados y sociales interdependientes en la definición del interés general en entornos complejos y dinámicos. La gobernanza se asocia a una mayor implicación de actores no gubernamentales en el diseño e implementación de las políticas públicas, y al fin al cabo, en la definición del interés general (Cerrillo I Martínez, 2005, p. 9).

En contextos de gobernanza, hay un predominio de los procesos más que de las instituciones, ya que su interés radica en el acto de gobernar mediante la acción colectiva “en aquellas situaciones en las que no es posible recurrir sólo a la autoridad del Estado” (Peters y Pierre, 2002, p. 432). Esto significa que la gobernanza sólo es posible en contextos que la permitan, es decir, en sistemas políticos democráticos con amplia participación ciudadana y de otros sectores diferentes al gubernamental.

La gobernanza multinivel se refiere a la interdependencia entre actores y a la flexibilidad para el establecimiento y análisis de nuevas formas² de gobierno y de relacionamiento entre los niveles gubernamentales.

Morata la considera “...un ente político caracterizado por la dispersión de la autoridad entre los distintos niveles de gobernanza y entre los actores, en el cual se observan variaciones significativas en función del sector de intervención” (2004b, p. 36). La clave de esta definición es la referencia a la dispersión de la autoridad no en los niveles de gobierno definidas por competencias, sino en las instancias de gobernanza creadas a través de la colaboración, coordinación y cooperación. Entonces, en la GMN confluye “una transformación del Estado ya que determina un incremento de la interdependencia entre los distintos niveles de gobierno, obligados a compartir sus recursos para hacer frente a los cambios impuestos por

2 Se refiere a las formas de gobierno diferentes al modelo tradicional de intervención del Estado en los problemas sociales, de carácter centralista, jerárquico y con poca participación de actores privados en la gestión gubernamental.

el proceso de integración. Ello tiende a generar formas de gobernanza cooperativas que alteran los principios de la estabilidad, territorialidad..." (Börzel, 2001 citado en Morata, 2004b, p. 37). Esto hace que la esencia de la GMN esté en: i) la existencia de competencias solapadas entre diferentes niveles de gobierno, y ii) la interacción de actores políticos en esos diferentes niveles de gobierno (Hooghe y Marks, 2004 citado por Morata, 2004b, p. 37). Así mismo, la GMN proporciona instrumentos para expandir las relaciones intergubernamentales más allá de los vínculos formales creados por la asignación de competencias.

"El concepto de gobernanza en niveles múltiples (GMN) se refiere a un tipo particular de relación entre distintos niveles institucionales" (Peters y Pierre, 2002, p. 434). La GMN se asocia con la ausencia jerárquica entre actores e instituciones; pero esto no siempre es así. La forma de relacionamiento más importante de los diferentes niveles de gobierno son las instituciones, formales o informales, porque son éstas las que promueven las redes de cooperación e interacción entre los actores —públicos y privados— de los niveles de gobierno.

El nuevo institucionalismo histórico como enfoque analítico

La teoría institucional, en general, responde a las preguntas: ¿Qué tanto pesan las instituciones para moldear el comportamiento de los individuos? y ¿cómo se definen y transforman las instituciones? Aunque, según la literatura al respecto, ha habido un traslado de la preocupación por establecer la influencia que ejercen las instituciones sobre los individuos a la preocupación por el diseño y rediseño institucional (Goodin, 2003). En este sentido, el enfoque del nuevo institucionalismo histórico, desde la ciencia política, apunta a la comprensión de los eventos y efectos que producen las instituciones³ y cómo, desde éstas, se explican los sistemas y sociedades políticas (Cuervo, Jolly y Soto, 2009, p. 303). El NIH acepta la interacción entre los individuos y las instituciones⁴ desde el arreglo formal, además, "las preferencias [de los individuos según el NIH], se conforman dentro del contexto institucional y están fuertemente imbuidas por éste" (Farfán, 2007, p. 90).

3 Cuando se habla de instituciones se entiende: "las reglas del juego en una sociedad, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico" (North, 1993, p. 13). Es decir, son reglas creadas por el hombre para su organización y relacionamiento entre individuos y colectivos.

4 Para las NIH, la relación individuo-instituciones es ventajosa cuando los individuos están representados por el Estado o interactúan con instituciones estatales (Cf. Farfán, 2007).

El aspecto de la persistencia histórica de las instituciones permite advertir afianzamiento de comportamientos sociales y políticos (como por ejemplo, el clientelismo político) difíciles de explicar por otros enfoques teóricos. En este sentido, el NIH es viable para estudios sobre el funcionamiento de instituciones de la sociedad o el Estado ya que la creación de nuevas instituciones “surgen y evolucionan en un mundo que ya está repleto de ellas” (p. 91). De ahí la importancia atribuida a la *path dependence*, es decir, de reconocer que las instituciones “ya poseen una conformación que favorece los intereses de unos actores sobre los intereses de otros, esto es, preestablecen una distribución desigual de poder que se refleja en el momento de la elección y cambio institucional” (p. 92).

Entonces, más que estudiar la creación, el NIH se encarga de analizar la persistencia de las instituciones en el tiempo (Peters, 2003, p. 105). En este sentido, el NIH da por sentado que los actores que participan de las instituciones aceptan las restricciones que éstas les imponen. Peters (2003) define la *path dependence* como el efecto duradero y definido de aquellas decisiones políticas tomadas al iniciar una institución o una actividad (p. 99), es pues, el rumbo que siguen (y deben seguir), una vez creadas las instituciones. Además, sostiene que, cuando se toma el rumbo, hay una especie de inercia que hace que dichas decisiones persistan en el tiempo (estabilidad institucional). Es decir, la creación de una institución genera efectos duraderos, principio básico de la inercia institucional. Se trata de un análisis cognitivo del proceso histórico que permite observar el origen, consolidación y transformación de las instituciones (Farfán, 2007, p. 107). Sin embargo, pueden ocurrir alteraciones del rumbo (cambio institucional) cuando hay “una buena dosis de presión política para producir tal cambio” (Peters, 2003, p. 99).

Reestructuración institucional (1995-2001). Aparición de nuevas reglas del juego

La Ley 152 de 1994 estableció nuevas funciones a los entes territoriales, como la elaboración de planes de desarrollo, instrumento en el que se plasmaban las acciones de gobierno para un período determinado. Desde esta nueva función, el Departamento Administrativo de Planeación (DAP) de la Gobernación de Antioquia debió elaborar el plan departamental de desarrollo, capacitar, asesorar y asistir técnicamente a los funcionarios municipales en la elaboración de sus planes de desarrollo y evaluar el plan departamental y los municipales. Esto le significaba al DAP una reestructuración según las nuevas reglas formuladas desde el nivel central.

Uno de los asuntos que el DAP debió enfrentar en esta época era no desconocer la autonomía municipal para acudir al sector privado por asesoría y asistencia técnica, en un contexto en el que redujo su planta de funcionarios, consecuencias de la Ley 60 de 1993. Esto produjo un “abandono de los municipios” por parte del Departamento. Así mismo, la reducción de funcionarios desencadenó una reducción de funciones, de manera que se concentró en la ejecución del plan de desarrollo departamental y en el seguimiento de los planes municipales. Sin embargo, el cumplimiento de esa función trajo consigo otro reto: homogenizar la metodología para elaborar y evaluar los planes. A pesar de que la instancia nacional para ello era el Departamento Nacional de Planeación (DNP), no fue posible la homogenización de este instrumento en el ámbito nacional porque cada departamento en Colombia diseñaba su propia metodología. Por eso, el DAP hizo un esfuerzo por diseñar metodologías y capacitar a los funcionarios municipales con el propósito de unificar en este aspecto a los 125 municipios antioqueños.

El DAP inventó la forma de evaluar la gestión municipal de los planes de desarrollo; luego el DNP, cuando conoció dicha metodología, la envió a todas las oficinas de planeación en el país para homogenizar esta función en todo el país. Con esto se daba inicio al conocimiento de los puntos débiles de los municipios, lo que hizo que las oficinas de planeación trabajaran en coordinación con la Contraloría para prevenir dichas debilidades. El resultado fue el diseño del *formato único territorial* que homogenizaba la información básica para todos los municipios, aunque su implementación tardó más de 10 años.

La homogenización de metodologías para la elaboración y evaluación de los planes de desarrollo también fue necesaria para cumplir con la exigencia normativa en relación con los principios de coherencia y concordancia entre el plan departamental y los municipales. Adicionalmente, la homogenización permitió un mejor y más rápido control y evaluación de los planes municipales, con lo que el Departamento podía cumplir con esta función, mientras favorecía a los municipios, ya que ahora éstos no empleaban tiempo en diseñar y aplicar sus propias metodologías sino que lo solicitaban directamente al Departamento. Esta estrategia le permitió al DAP acercarse a los municipios antioqueños desde lo administrativo, con lo cual su papel de intermediario y de asistir técnicamente a los municipios se fortaleció nuevamente, lo que permitió retomar su protagonismo.

Alianzas estratégicas

Desde los planes de desarrollo departamentales de 1995 y 2001 se propusieron acciones para modernizar la estructura administrativa e institucional para cumplir

con los requerimientos de eficacia y eficiencia que se establecían desde el nivel nacional e internacional. Algunas de estas acciones incluyeron la firma de alianzas estratégicas entre el Gobierno, el sector privado y la sociedad, para la asesoría y asistencia técnica a los municipios, de tal manera que se pudiera dar cumplimiento a las funciones que se delegaban desde el gobierno central. Así, se destacaron las alianzas con organizaciones como Microempresas de Antioquia, Actuar, el SENA, el IDEA (DAP, 1995: 45-54).

En este sentido, los gobiernos de este período estimularon la participación del sector privado en la gestión pública y la concurrencia de esfuerzos intergubernamentales. Es necesario destacar al sector de infraestructura, que fue el punto de encuentro de los tres niveles de gobierno en Colombia en este período. Allí, confluyeron la Nación, el Departamento y los municipios en funciones de mantenimiento, rehabilitación y mejoramiento de las vías. Así mismo, fue uno de los sectores que más invitó a organizaciones comunitarias y al sector empresarial para la delegación de funciones. Por su parte, el sector de ciencia y tecnología permitió un trabajo en red con la participación de actores universitarios e investigadores, la empresa privada, los centros de pensamiento y de competitividad, las agencias gubernamentales nacionales e internacionales, aunque fue uno de los más difíciles de coordinar práctica y normativamente.

Una de las alianzas público-privadas más importantes que se establecieron en este período fue la que dio origen al Plan Estratégico de Antioquia (Planea).⁵ Esta alianza aparece en el escenario departamental como una nueva idea política formulada desde el sector privado y acogida por el gobierno antioqueño como un instrumento para superar las limitaciones funcionales y políticas producidas por los cambios de gobierno y, con ello, el cambio de cursos de acción. Así mismo, intentó redireccionar el papel de la Gobernación desde la planeación del desarrollo y produjo una visión de largo plazo y la convergencia de todas las fuerzas vivas del departamento hacia esta meta. También, planteó cambiar la vocación económica del departamento, las subregiones y los municipios mediante una propuesta de un nuevo modelo de desarrollo.

Aunque las reflexiones sobre el futuro de departamento se adelantaban desde años anteriores, en 1997 logró la participación de 650 instituciones en la construcción de la visión de Antioquia para el siglo 21 (Visión, s.a., p. 10). Sin embargo, en su formulación sólo participaron los sectores gubernamentales y privados

5 El Plan Estratégico de Antioquia fue creado mediante la Ordenanza 12 del 19 de agosto de 1998.

mediante la conformación de un equipo de expertos en prospectiva y planeación estratégica. En este sentido, es necesario resaltar dos tipos de *path dependence* que aparecen en esta propuesta: en primer lugar, a pesar de ser consideradas como alianzas público-privadas los actores que participan en éstas, suelen ser poco representativos de los sectores sociales; en segundo lugar, el sector público sigue sin reconocer la planeación de largo plazo porque mantiene su atención en la agenda gubernamental de corto plazo.

El Planea se caracterizó como un ejemplo de alianza público-privada y de trabajo en red, en la cual convergieron actores interesados en cambiar la forma de pensar sobre el desarrollo de Antioquia. Para ello, se propuso “orientar decisiones y acciones de actores y sectores interesados en su desarrollo, de forma ordenada para el logro de objetivos comunes. También se propone generar nuevas formas de pensamiento, cambio de actitudes y transformaciones culturales que sienten las bases de un mejor futuro para todos” (Planea, 2008, p. 22). Esto hizo que los funcionarios del Departamento y de los municipios lo consideraran, más que una propuesta, un cambio de paradigma en lo atinente al desarrollo local y regional para Antioquia.

Con el tiempo se esperaba que el Planea produjera un cambio político estructural en el gobierno antioqueño y en las relaciones intergubernamentales, es decir, se esperaba que constituyera un instrumento para influenciar, direccionar y unificar a los municipios desde la Gobernación. Más precisamente, pretendía armonizar las relaciones entre el Departamento y los municipios sin que éstas dependieran de la voluntad política del gobernador de turno o de su plan de desarrollo. A pesar de la acogida brindada por la Asamblea de Antioquia y los gobernadores elegidos entre 1998 y 2003, el Planea ignoraba la *path dependence* de los partidos políticos y la política regional, lo que impidió que lograra su meta de instancia coordinadora y direccionadora de las relaciones Departamento-municipios en Antioquia, por el contrario, el Planea empezó a verse como una propuesta voluntariosa y desconectada de las instituciones gubernamentales.

Cambios institucionales para fortalecer instrumentos de gobierno

Con el propósito de enfrentar los cambios producidos durante el período 1995-1997 se dieron, dentro del Instituto para el Desarrollo de Antioquia (IDEA)⁶,

6 El IDEA es un establecimiento financiero de fomento, un ente público de carácter departamental descentralizado dedicado principalmente al préstamo de recursos económicos para la ejecución de proyectos para el fomento de los municipios antioqueños. Creado mediante

dos reformas importantes. La primera fue la obligación de elaborar el Plan Estratégico Institucional (PEI) a partir de 1995. El PEI se definió para un período de tres años, en los cuales se dejaban plasmados los planes de acción de cada área estratégica del Instituto, supeditados al Plan de Desarrollo de Antioquia vigente. La segunda reforma ocurrió en 1997 cuando, mediante convenio interadministrativo entre esta institución y la Nación, se entregaron recursos para proyectos de infraestructura y dotación educativa en las diferentes subregiones de Antioquia, así como apoyo institucional para capacitar a la sociedad civil en temas de organización y participación comunitaria (IDEA, 2007, p. 55).

Desde este panorama, la labor del IDEA se acentuó en temas municipales debido a que los municipios ahora contrataban asesores externos para sus necesidades técnicas. Los municipios tenían la forma y los recursos para adquirir conocimiento y asesoría técnica externa sin intermediación de la Nación o el Departamento, es decir, ahora cada alcalde gestionaba los asuntos de su municipio autónomamente, solucionaba sus problemas según sus posibilidades y criterios de priorización. Esta especie de competencia para el IDEA, incluso a pesar de que algunos de sus servicios de capacitación y asesorías fueran gratis, generó ajustes en la institución para mantener vigente su oferta de productos y servicios, adecuados al nuevo contexto.

Uno de los ajustes fue capacitar a los candidatos a alcaldías, así tuvieran experiencia o hubieran sido alcaldes anteriormente. Las capacitaciones se hacían en temas relacionados con los planes de desarrollo y sobre temas de la administración municipal: presupuesto, manejo de dineros públicos, normatividad, impuestos, entre otros. Esto les daba un panorama general de los municipios a los candidatos sobre ingresos, gastos, capacidad de ejecución y necesidades de proyectos específicos. Una vez elegido el alcalde, se les capacitaba en temas más específicos, con un trabajo más profundo y un acompañamiento permanente, con diagnósticos financieros de los municipios para otorgar créditos y monitorear sus acciones constantemente.

la Ordenanza 13 de 1964, su portafolio de servicios y actividades se amplió mediante la Ordenanza 321 de 1984. Es administrativamente autónomo y con patrimonio independiente. Se dedica a financiar buena parte de los proyectos y macroproyectos del Plan Departamental de Desarrollo, financiar, por medio de préstamos, proyectos municipales y proyectos de las entidades descentralizadas del Departamento, invertir en varias actividades económicas, así como apoyar –cofinanciando o donando recursos– proyectos sociales, como los relacionados con la complementación alimentaria, los culturales (apoyo a reinados y fiestas municipales), publicaciones de obras relacionadas con el contexto antioqueño, investigación, entre otros. La función de realizar inversiones o macroproyectos en el Departamento y en diferentes áreas no es nueva, ésta fue considerada en los estatutos de 1965. Esta función en años recientes ha mostrado una activa participación del IDEA en proyectos estratégicos para Antioquia.

Dicho ajuste se reflejó en el cambio de su objeto social, autorizado por el decreto 1387 del 2000 y la resolución 090 de la Junta Directiva, para ampliar su cobertura territorial y prestar sus servicios e intervenciones en municipios de otros departamentos, como por ejemplo, los casos de Sucre, Córdoba, Bolívar y Chocó. Esta reforma sería revertida en 2008 por orden del Gobernador de turno.

También el DAP sufrió varios cambios. En primer lugar, empezó a implementar estrategias para recuperar el acercamiento entre esta agencia y los municipios basadas en asesorías y asistencia técnica. Desde la asistencia técnica se promocionaron procesos de formulación, financiación y ejecución de planes de desarrollo municipales. Esto le permitió al DAP la cualificación de su papel mediador y coordinador. En segundo lugar, el DAP debió gestionar tanto para el Departamento como para los municipios recursos de la Unión Europea, la cual respondió a las peticiones del DAP y condicionó la entrega de los recursos provenientes de la Cooperación Técnica Francesa a la administración de éstos por la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP–. En tercer lugar, el DAP proporcionó recursos a los entes locales a modo de cofinanciación (principal instrumento de desarrollo), creando una estrecha relación (y dependencia) entre el Departamento y el municipio.

Adaptación institucional (2002-2009). Nuevos mecanismos de coordinación y articulación

El gobierno departamental, correspondiente al período 2004-2007, se diferenció de sus antecesores desde varios aspectos. En primer lugar, planteó la administración del departamento por procesos y no por funciones, con el ánimo de diseñar acciones intersectoriales de mayor impacto, según la Ordenanza 17 de 2004. En segundo lugar, aplicó la metodología de Planeación Estratégica Situacional —PES— que articuló los procesos de planeación, ejecución y evaluación, al tiempo que articuló lo sectorial con lo territorial (DAP, 2004). En tercer lugar, convocó una alianza entre el Departamento, el Municipio de Medellín y el Área Metropolitana para la internacionalización y posicionamiento estratégico de Antioquia, con el fin de alinear y coordinar las agendas territoriales y las voluntades políticas de estas tres instancias. Esto quedó expresado en la creación de la Comisión Tripartita en 2004. En cuarto lugar, priorizó problemáticas asociadas con la inequidad, a pesar de la insuficiencia de recursos económicos para intervenir estos problemas (DAP, 2004). En quinto lugar, presentó metas precisas y una batería de indicadores de seguimiento y evaluación según los horizontes de planificación (corto, mediano y largo plazo). En sexto lugar, intentó superar el aislamiento interno y externo del territorio antioqueño.

Desde los temas priorizados, diseñó programas como Plan de Mejoramiento Alimentario y Nutricional de Antioquia (MANA) que en 2003 se convirtió en política pública mediante Ordenanza 17 o la Empresa de Vivienda de Antioquia (VIVA), que cumplían una doble función: intervenir los problemas priorizados y regular las relaciones con los municipios, ya que el desarrollo de éstos dependía de la articulación de esfuerzos y cofinanciación. Entonces, se condicionó la participación de los municipios en los programas mediante el aporte de un mínimo de recursos y la transferencia de información al nivel departamental (DAP, 2004, p. 12). Tanto MANA como VIVA fueron continuados en el gobierno siguiente debido al éxito y acogida en los municipios antioqueños.

Asimismo, mantuvo el discurso de vincular diversos actores en la gestión pública para lograr las metas trazadas por el Planea y coordinar acciones interinstitucional y territorialmente para que los municipios participaran activamente en su desarrollo, a través de la asociación o la integración subregional.

En contraste, el gobierno del período 2008-2011 señaló una ruta para la creación de condiciones para el crecimiento sostenido y la internacionalización de la economía antioqueña, en un escenario de fortalecimiento institucional y de seguridad para todos, esto último como consecuencia del posicionamiento de la política de seguridad democrática nacional. En este sentido, planteó la necesidad de una interacción público-privada para el logro del desarrollo de Antioquia desde los argumentos de responsabilidad compartida y el papel central que tiene el sector privado en el desarrollo y la sociedad en la transformación del tejido social (Cf. DAP, 2008, p. 10). Para ello, propuso otorgar garantías a las iniciativas privadas que participaran en la gestión pública. De esta manera, dejó la responsabilidad económica y productiva al sector privado. A la sociedad civil le dejó la responsabilidad de defender la institucionalidad y la democracia. Esta distribución de responsabilidades fue desigual y contraria porque no le otorgó al sector privado las responsabilidades referentes a la institucionalización, la rendición de cuentas y fomentos de la democracia (DAP, 2008, p. 10).

El fortalecimiento de sectores clave como el turístico y el minero, fue uno de los objetivos centrales de este gobierno que buscaba mayores ingresos. Estas nuevas líneas de intervención obligaron al IDEA a apoyar y coordinar con la Gobernación la intervención en los municipios, por lo que se causaron traumatismos administrativos y cambios, nuevamente, en la misión y la visión del IDEA. Uno de esos cambios fue la prohibición al IDEA de no financiar las fiestas municipales, así como reducir los recursos para deporte, trasladando estas actividades a

otras entidades gubernamentales como la Fábrica de Licores de Antioquia –FLA– y el Instituto de Deportes de Antioquia –Indeportes–, respectivamente.

Una de las estrategias para fortalecer las relaciones intergubernamentales en el departamento era la reactivación de los “nuevos polos jalonadores de desarrollo” para lograr el equilibrio subregional (DAP, 2008, p. 16). Adicionalmente, entre los programas propuestos por esta Administración para mejorar las relaciones intergubernamentales estaban: el programa *Articulación institucional público-privada para la internacionalización de Antioquia*, para encontrar y mejorar espacios de encuentro sectoriales y coordinar con el nivel nacional y la comunidad internacional sinergias en torno a la competitividad del territorio antioqueño. El programa de *Promoción de alianzas estratégicas público privadas (asociaciones, agencias de desarrollo local y otras) para el desarrollo económico y mejora de la gestión territorial*, cuyo objetivo es crear la Agencia de Desarrollo Regional de Antioquia (ADRA) para promocionar proyectos estratégicos de Antioquia en complementariedad con la Secretaría de Productividad y Competitividad de la Gobernación. El programa *Promoción de alianzas públicas supramunicipales mediante la cofinanciación de proyectos estratégicos*, que promovería acuerdos de planificación supramunicipal entre municipios en contextos zonales y subregionales. El programa *Gestión a esquemas asociativos de organización con otros departamentos para la planificación, el ordenamiento y el desarrollo territorial, y la integración regional y fronteriza* impulsaría la integración de esfuerzos con departamentos vecinos y aprovechar las ventajas comparativas que tienen las zonas fronterizas. Y el programa *Implementación de redes de actores subregionales que gestionen la productividad y competitividad* coordinaría actores y entidades públicas y privadas que venían trabajando el tema de productividad y competitividad, mediante la estimulación de conformación de redes subregionales. Otro programa planteado como instrumento para alcanzar el desarrollo más acelerado y equitativo fue el de *Tanques de pensamiento*, a pesar de que éste era uno de los ejes constitutivos del Planea y que se desarrollaba desde el 2005.

Creación del Sistema Departamental de Planeación

En 2006 se creó el Sistema Departamental de Planificación (SDP) como “herramienta que permitirá integrar esfuerzos, respetar las diferentes competencias de los entes territoriales, con el fin de asegurar la búsqueda del desarrollo con equidad para todo el departamento...” (DAP, 2006, p. 10). Su objetivo es coordinar los procesos de planeación desde el nivel nacional, departamental, subregional, zonal, municipal y veredal. Surge como respuesta a la “inexistencia de políticas in-

tegrales articuladas y concretadas de mediano y largo plazo, como referentes que enmarquen la acción de todos los actores y orienten el desarrollo del departamento” (DAP, 2006, p. 13) e intenta suplir la falencia del Consejo Nacional de Planeación y de los Consejos Territoriales de Planeación en cuanto a la participación de actores, información e instrumentos en los espacios de planeación. En este sentido, el SDP se propone como un espacio de encuentro entre lo departamental y lo municipal, con participación de los sectores público, privado y comunitario.

El fortalecimiento institucional era un objetivo central de la administración del período 2004-2007, por lo que el SDP buscaba mejorar la capacidad gubernamental de gestión pública y la inserción de la sociedad en la toma de decisiones y la recuperación de la confianza en las instituciones públicas. En este sentido, el SDP se vislumbraba como un espacio-instrumento de interacción interinstitucional, intersectorial y multinivel, organizado de *abajo hacia arriba*, es decir, desde lo municipal, pasando por lo zonal, subregional hasta lo departamental; pero siempre desde la coordinación del Departamento. Actualmente se esperan los resultados de este sistema.

Conclusiones

Las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno en Colombia se vieron sometidas a grandes transformaciones por los cambios institucionales producto de la reforma descentralizadora que estableció la diferenciación de los niveles gubernamentales en cuanto a sus funciones, responsabilidades y competencias. Dichos cambios obligaron al Departamento de Antioquia a reestructurarse y adaptarse, mediante la aplicación de nuevas estrategias de relacionamiento con los municipios: capacitaron a los funcionarios municipales, otorgaron recursos para la construcción de obras de infraestructura y servicios públicos, fueron garantes de la obtención de créditos ante la Nación y organismos internacionales y prestaron el apoyo técnico y de coordinación requerida, entre otros.

Entre 1995 y el 2001, los cambios en la relación Departamento-municipios estuvieron fuertemente influenciados por la normatividad formulada para delimitar y asignar funciones y competencias a los entes territoriales, lo que aumentó la tensión y la crisis de relacionamiento, debido a que cada vez se le asignaban más funciones al municipio, así como la posibilidad de un relacionamiento directo de éstos con la Nación sin intermediación del departamento. En este mismo período, apareció el Planea, una nueva idea política que invitó a la reflexión del departamento y a una

planeación de su desarrollo a largo plazo; también fue considerado como instrumento de gobierno que pretendió armonizar y direccionar dichas relaciones, sin lograr avances en el terreno, ya que ignoró la *path dependence* del sistema político y confió en el voluntarismo de los gobernantes para el logro de esta meta.

Para el período 2002-2009, y con el afán de salir de la crisis de las relaciones multinivel, varias agencias del Departamento, como el IDEA y el DAP se adaptaron a las nuevas exigencias de los entes municipales y diseñaron nuevos instrumentos de gobierno. Fue así como, desde la implementación de programas departamentales, se cofinanció y se reestructuraron las relaciones con los municipios. Ejemplo de ello fueron los programas MANA y VIVA. Así mismo, se creó el Sistema Departamental de Planeación como instrumento regulador de la planeación y las relaciones multinivel. También es necesario destacar que entre los instrumentos de coordinación de las relaciones gubernamentales más exitosos que se continuaron implementado estuvieron: la asesoría y asistencia técnica a los municipios; la cofinanciación de los programas y proyectos; la celebración de convenios o alianzas con ONG's, empresa privada y organizaciones comunitarias.

Finalmente, la tendencia general de las relaciones entre el Departamento y los municipios antioqueños, puede observarse que la tendencia hacia las RIG o la GMN depende de la aspectos relacionados con el propio gobernador (entre los cuales está su personalidad y filiación política) y las prioridades que establezca en cuanto a la manera como se relacionará con los municipios. También se observa una tendencia predominante hacia las RIG, ya que éstas presentan fuertes regulaciones y mantenimiento de relaciones jerárquicas, así como estrategias para la recentralización de las relaciones multinivel; sin embargo, la participación de actores en la gestión pública y las alianzas estratégicas no presenta una tendencia explícita hacia las RIG o la GMN, pero presenta una alta dependencia de la voluntad política del gobernante, quien decide la introducción, ampliación o reducción de actores privados y comunitarios en la gestión pública. Sin embargo, no se puede desconocer que la tendencia internacional y nacional es hacia una participación cada vez mayor de la participación en la gestión pública de actores privados, mediante alianzas y acuerdos que favorecen una tendencia hacia la GMN.

Referencias

Arandia, I. (2002). Descentralización y relaciones intergubernamentales en Bolivia. *Reflexión política*, 4(8), 7-24.

- Awesti, A. (2007). The European Union, New Institutionalism and Types of Multi-Level Governance. *Política perspectives EPRU*, Issue 2(8), 1-23.
- Blanco, I. & Gomá, R. (2003). La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la *governance* participativa y de proximidad. *Gestión y política pública*, 12(1), I Semestre de 2003. México D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas —CIDE.
- Castro, J. (1986). *Elección Popular de Alcaldes*. Segunda edición. Bogotá: Editorial Oveja Negra.
- Cerrillo i Martínez, A. (2005). La gobernanza hoy: introducción. *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Cuervo, J.; Jolly, J. & Soto, D. (Eds. y adaptación). (2009). *Diccionario de Políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación -DNP-. (2002). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. Balance de una década*. Tomo I. Recuperado de: www.dnp.gov.co.
- Departamento Nacional de Planeación -DNP-. (1991). *Plan Nacional de Desarrollo. "La revolución pacífica" 1990-1994*. Recuperado de: www.dnp.gov.co.
- Departamento Nacional de Planeación -DNP-. (1987). *Plan Nacional de Desarrollo "Plan de economía social" 1986-1989*. Recuperado de: www.dnp.gov.co.
- Departamento Nacional de Planeación -DNP-. (1983). *Plan Nacional de Desarrollo "Cambio con equidad" 1983-1986*. Recuperado de: www.dnp.gov.co.
- Departamento Nacional de Planeación.-DNP-. (2002). *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: Hacia un Estado Comunitario*. Bogotá: DNP.
- Departamento Administrativo de Planeación. (1995). *Plan de Desarrollo Primero Antioquia 1995-1997*. Medellín: Ordenanza 2E de mayo 31 de 1995. Asamblea de Antioquia.
- Departamento Administrativo de Planeación. (2004). *Plan de Desarrollo "Antioquia nueva, un hogar para la vida", 2004-2007*. Medellín: Ordenanza 6 de mayo de 2004. Asamblea de Antioquia.
- Departamento Administrativo de Planeación. (2001). *Plan de Desarrollo "Una Antioquia nueva", 2001-2003*. Medellín: Ordenanza 9 de 2001. Asamblea de Antioquia.
- Departamento Administrativo de Planeación. (1998). *Plan de Desarrollo "Antioquia nos une", 1998-2000*. Medellín: Asamblea de Antioquia.
- Departamento Administrativo de Planeación. (2006). *Sistema Departamental de Planificación -SPD-. Gestores de Planificación y Desarrollo Institucional. Un año de experiencia*. Medellín: Gobernación de Antioquia, Departamento Administrativo de Planeación, Dirección de Planeación Estratégica Integral.
- Departamento Administrativo de Planeación. (2008). *Plan de Desarrollo "Antioquia para todos, manos a la obra", 2008-2011*. Medellín: Asamblea de Antioquia.

- Departamento Administrativo de Planeación. (1989). *Plan de Desarrollo de Antioquia 1989-1993*. Medellín: Gobernación de Antioquia, abril.
- Dür, A. & Mateo, E. (2004). ¿Más hombres ciegos y más elefantes? Una revisión de la literatura más reciente sobre la integración europea. Institut de Ciències Polítiques i Socials, Universitat Autònoma de Barcelona. *Working paper No. 233*.
- Farfán, G. (2007). El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales. *Polis Investigación y Análisis Sociopolíticos y Psicosocial*, 3(1), 87-124.
- Franco, V. (2006). *Poder regional y proyecto hegemónico: el caso de la ciudad metropolitana de Medellín y su entorno regional 1970-2000*. Medellín: Instituto Popular de Capacitación, IPC.
- Goodin, R. (2003). *Teoría del diseño institucional*. Barcelona: Gedisa.
- Hooghe, L. & Marks, G. (2004). Gobernanza estatocéntrica y gobernanza multinivel. En: Morata, Francesc. (Ed). *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Instituto Para El Desarrollo de Antioquia –IDEA-. (2007). Una idea que hace historia. El instituto para el desarrollo de Antioquia 1964–2007. Saavedra Restrepo, María Claudia (Coord.), Facultad de Ciencias Humanas y Económicas, Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia.
- Instituto Para El Desarrollo de Antioquia –IDEA- Balance de gestión. Varios años (1995 a 2005).
- Jordana, J. (2002a). *La influencia de las relaciones intergubernamentales en los procesos de descentralización en América Latina*. Este trabajo forma parte de una investigación sobre el desarrollo de las relaciones intergubernamentales en América Latina, en relación con las políticas sociales, realizada por el autor durante una estancia en el Instituto Interamericano de Desarrollo Social (Washington DC), en el marco de un programa de intercambio académico patrocinado por la Unión Europea. Consultado en el buscador Google en mayo de 2010.
- (2002b). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Casos de Argentina y Bolivia*. Proyecto Conjunto Indes Comunidad Europea. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Kooiman, J. (2005). Gobernar en gobernanza. En: Cerrillo I Martínez, Agustí (Coord.) (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Longo, F. (febrero, 2010). Propósito público, autoridad gubernamental y poder colectivo. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 46, pp. 73-102.
- Méndez, J. (1997). Estudio introductorio. Primera edición en español del libro *Para entender las relaciones intergubernamentales* de Deil S. Wright. México, D.F: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Colima y Fondo de Cultura Económica.
- Morata, F. (Ed). (2004a). *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.

- . (2004b). Regiones y gobernanza multinivel en la Unión Europea. En: Morata, Francesc. (Ed). (2004). *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Natera, A. (2005, mayo-diciembre). La gobernanza como modo emergente de gobierno y gestión pública. *Revista Gestión y análisis de políticas públicas*, (33-34), pp. 53-65.
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- (2008). *La Antioquia soñada. Plan Estratégico de Antioquia Planea, 10 años*. Documento electrónico proporcionado directamente por funcionarios del Planea en marzo de 2010.
- Planea (s.a.). *El desarrollo local y regional para Antioquia. Propuesta estratégica*. Medellín: Asamblea Constituyente de Antioquia.
- Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- Peters, G. & Pierre, J. (2005). ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza? En: Cerrillo I Martínez, Agustí (Coord.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Peters, G. & Pierre, J. (2002). La gobernanza en niveles múltiples: ¿un pacto fáustico? *Revista Foro Internacional*, 42(3), 429-453.
- Porras, O. (2006). La descentralización en Colombia: estado actual y perspectivas. En: Restrepo, D. (Editor). (2006). *Historias de descentralización: transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo América Latina, Europa y EUA*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Rey, M. (2009). *Federalismo y políticas públicas: el funcionamiento de los consejos federales en Argentina*. Versión preliminar sin autorización de citación para ponencia al Congreso de 2009 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Rio de Janeiro, Brasil, 11-14 de junio de 2009. Documento electrónico [octubre 13 de 2010].
- Rhodes, R. (2005). La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno. En: Cerrillo I Martínez, Agustí (Coord.). (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Stoker, G. (1998). El buen gobierno como teoría: cinco propuestas. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 155. Recuperado de: <http://www.unesco.org/issj/rics155/titlepage155.html>.
- Vásquez, A. (2010). El enfoque de la gobernanza en el estudio de las transformaciones de las políticas públicas: limitaciones, retos y oportunidades. *Revista Estudios de Derecho*, 62(149), 243-260.
- Visión Antioquia Siglo 21 (s.a.). *En el año 2020 Antioquia será la mejor esquina de América, justa, pacífica, educada, pujante y en armonía con la naturaleza*. Segunda edición. Medellín: Visión Antioquia Siglo 21.
- Wright, D. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México, D.F., Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Colima y Fondo de Cultura Económica.