

La ausencia de regulación y de mecanismos de coordinación en las Provincias Administrativas y de Planificación (PAP) del Suroeste de Antioquia, generan un modelo de dispersión en sus Relaciones Intergubernamentales (RIG) e imposibilitan la implementación de Políticas Públicas Provinciales

The absence of regulation and coordination mechanisms in the Management and Planning Provinces (*MPP*) of Antioquia's Southwest region, generates a model of dispersion in their Intergovernmental Relations (*IGR*) therefore making impossible to implement Provincial Public Policies.

BRAHIAM DANIEL MONTOYA ZULETA

Asesora

Maria Eugenia Ramos Villa

UNIVERSIDAD EAFIT
ESCUELA DE HUMANIDADES
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS
MEDELLÍN
2020

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	8
CONTEXTUALIZACIÓN	10
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	12
JUSTIFICACIÓN	13
OBJETIVOS	14
GENERAL	14
ESPECÍFICOS	14
MARCO TEÓRICO O MARCO CONCEPTUAL.....	15
Marco Metodológico.	15
Marco Teórico.	16
Normograma Aplicable A La Investigación Sobre Las Provincias Administrativas Y De Planificación*.....	18
Descentralización.....	22
Relaciones Intergubernamentales.	23
Coordinación.....	24
Políticas Públicas.	26
DESARROLLO DEL TRABAJO	27
Problemas De Implementación De Las Provincias Administrativas Y Planificación (PAP) Del Departamento De Antioquia.....	27
Relaciones Intergubernamentales Dispersas En Las Provincias Administrativas Y De Planificación (PAP) Del Departamento De Antioquia	33
Hacia Un Modelo De Relaciones Intergubernamentales Multinivel En Las PAP Del Departamento De Antioquia.....	44

Referencias.....	47
ANEXOS	49
Entrevista 1.	49
Anexo 2. Consentimiento informado	53

RESUMEN

El presente trabajo pretende realizar un estudio normo-descriptivo y teórico de las Provincias Administrativas y de Planificación (PAP) en el Suroeste de Antioquia, analizando sus capacidades y mecanismos de coordinación, para evidenciar los principales obstáculos para la implementación de las mismas en los territorios y la creación e implementación de Políticas Públicas Provinciales.

Para esto, se toma como la base normatividad que rige a las PAP en Colombia, desde la Constitución Política de Colombia, la Ley 1454 de 2011 – Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial – hasta llegar a las Ordenanzas y Acuerdos que las crean. Con esto se pretende demostrar que la ausencia de una regulación acorde a las estructuras de administración y financiación es el principal obstáculo para implementar Políticas Públicas Provinciales.

Así mismo, los débiles niveles de coordinación entre los diferentes entes territoriales que componen las PAP imposibilitan llegar a acuerdos estratégicos para dar soluciones efectivas a los problemas comunes de los Municipios. Esto debido a la ausencia del Gobierno Nacional para coordinar estrategias que permitan ampliar las Relaciones Intergubernamental (RIG) basado en un modelo ajustado para estos esquemas asociativos.

Este estudio está basado en entrevistas, análisis normativo y empírico sobre el funcionamiento de las PAP, proponiendo un modelo de RIG ajustado, el cual permita un nivel de descentralización amplio, pero con mecanismos de coordinación efectivos para la implementación de Políticas Públicas Provinciales.

Palabras clave: Provincias Administrativas y de Planificación (PAP), Esquemas Asociativos, Descentralización, Mecanismos de Coordinación, Relaciones Intergubernamentales (RIG), Políticas Públicas Provinciales.

ABSTRACT

The present work intends to carry out a normative-descriptive and theoretical analysis of the Management & Planning Provinces (*MPP*) in Antioquia's Southwest region, studying their capacities and their coordination mechanisms, in order to evidence the main obstacles for their implementation in the territories, besides the obstacles also for the creation and implementation of Provincial Public Policies (*PPP*).

The main normative that rules the *MPP*'s in Colombia comes directly from the Political Constitution of Colombia and the 1454 Law from 2011 - Organic Law of Territorial Organization - until reaching the regional and local laws from the Antioquia State and the municipalities that conform the PAP and give juridical life to it.. The objective is to demonstrate that the absence of a regulation in accordance with the administrative and financing structures, is the main obstacle to implement Provincial Public Policies (*PPP*).

Likewise, the weak levels of coordination between the different municipalities that make up the *MPP*'s make it impossible to reach strategic agreements to provide effective solutions to the common problems of the municipalities. This is due to the absence of the National Government, who should coordinate strategies to expand Intergovernmental Relations (*IGR*) based on an adjusted model for these associative schemes.

This study is based on interviews, normative & empirical analysis on the operation of *MPP*'s, proposing an adjusted *IGR* model, which allows for a wide level of decentralization, but with effective coordination mechanisms for the implementation of Provincial Public Policies (*PPP*'s).

Keywords: Management & Planning Provinces (*MPP*), Associative Schemes, Decentralization, Coordination Mechanisms, Intergovernmental Relations (*IGR*), Provincial Public Policies.

INTRODUCCIÓN

Desde la Constitución de 1991 se estableció la facultad de asociación por parte de los Municipios o territorios para conformar las Provincias Administrativas y de Planificación (PAP), indicando además que la ley sería la encargada de regular el régimen administrativo y el estatuto básico de las mismas. Sin embargo, solo veinte años después se establece la Ley 1454 de 2011 – Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) – donde se empiezan a estructurar las competencias básicas del gobierno supralocal y las entidades locales.

Sin embargo, la LOOT presenta falencias al momento de regular la estructura administrativa de las PAP, limitando la asignación presupuestal para el funcionamiento de estas, lo que deriva en la imposibilidad de desarrollar capacidades provinciales. En este sentido se plantea que la ausencia de regulación y de mecanismos de coordinación en las Provincias Administrativas y de Planificación (PAP) en el suroeste del Departamento de Antioquia generan un modelo de dispersión en sus Relaciones Intergubernamentales (RIG).

En este orden de ideas, los problemas de implementación de las PAP en el suroeste Departamento de Antioquia, no distan del vacío normativo; la falta de articulación entre los diferentes niveles de gobierno; la ausencia de las capacidades del gobierno supralocal y las pocas capacidades de los gobiernos locales, que en efecto, llevan a las provincias a desarrollar un modelo disperso en sus RIG al presentar diagnósticos débiles de sus necesidades, estatutos poco claros para la asociación, ausencia de esquemas organizativos, frágiles planes estratégicos provinciales y carentes mecanismos de coordinación.

Finalmente, la articulación entre los diferentes niveles de gobierno debe iniciar con la presentación de una reglamentación acorde a las necesidades de las PAP, que permita una

efectiva intervención de los hechos provinciales, asegurando el fortalecimiento de capacidades regionales, que lleven a generar unos mecanismos de coordinación estructurados entre los municipios asociados y los niveles gobiernos supralocales.

CONTEXTUALIZACIÓN

Las Provincias Administrativas y Planificadas (PAP) en Colombia se presentan como una subdivisión territorial en un departamento a través de ordenanzas de las Asambleas tras previa autorización de los Concejos de los Municipios miembros, configurándose como una herramienta de descentralización y autonomía en la gestión administrativa, política y fiscal, así como en la búsqueda de objetivos comunes que obedecen a la gestión ambiental, la ejecución de obras, proyectos y prestación de servicios públicos para una determinada región.

Así mismo, el artículo 17 de la Ley 1454 de 2011 (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial – LOOT), concibe a las PAP como entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica, patrimonio propio e independiente de los municipios que la conforman. Las cuales se entienden también como “instrumentos de articulación y desarrollo territorial, que parten de las propias entidades territoriales de manera coordinada para abordar problemas y temáticas que, por su naturaleza y dimensión, no pueden ser atendidas en forma efectiva de manera individual sino de estrategias conjuntas en un espacio geográfico concreto” (Departamento Nacional de Planeación - DNP, 2012).

De la misma manera, las primeras Provincias Administrativas y de Planificación en Colombia, tuvieron lugar en el Suroeste de Antioquia conformando la PAP **Cartama** integrada por Jericó, Támesis, Montebello, Pueblorico, Valparaiso, Caramanta, Tarso, Fredonia, Venecia, Santa Bárbara y la Pintada; **Penderisco-Sinifaná** con Amagá, Angelópolis, Anzá, Betulia, Caicedo, Concordia, Titiribí y Urrao; **San Juan** integrada por Andes, Betania, Ciudad Bolívar, Hispania, Jardín y Salgar. Y del Oriente de Antioquia la PAP de **la Paz** con Abejorral, Argelia, Nariño, La Unión y Sonsón y **la del agua, bosques y**

turismo integrada por Alejandría Cocorná, Concepción, Granada, Guatapé, el Peñol, Marinilla, San Carlos, San Francisco, San Luis, San Vicente Ferrer y San Carlos.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Las Provincias Administrativas y de Planificación (PAP) en el Suroeste de Antioquia:
La mirada de la administración pública y sus Relaciones Intergubernamentales (RIG) desde las Políticas Públicas.

Problema

La ausencia de regulación y de mecanismos de coordinación en las Provincias Administrativas y de Planificación (PAP) del Suroeste de Antioquia impiden la formulación e implementación de Políticas Públicas Provinciales.

Pregunta

¿Cómo afecta la ausencia de regulación y de mecanismos de coordinación las Provincias Administrativas y de Planificación (PAP) del suroeste de Antioquia en la formulación e implementación de PP provinciales?

Hipótesis

La ausencia de regulación y de mecanismos de coordinación en las Provincias Administrativas y de Planificación (PAP) del Suroeste de Antioquia generan un modelo de dispersión en sus Relaciones Intergubernamentales (RIG) e imposibilitan la creación e implementación de Políticas Públicas Provinciales.

JUSTIFICACIÓN

Con este trabajo se pretende demostrar cómo afecta la ausencia de regulación de las Provincias Administrativas y de Planificación (PAP) en la consolidación de un esquema asociativo con capacidades estatales efectivas, que permitan la creación e implementación de Políticas Públicas Provinciales, demostrando cómo los Municipios que forman parte de este denotan problemas comunes, pero no cuentan con unos mecanismos de coordinación claro que permitan estructurar un modelo de Relaciones Intergubernamentales con los diferentes niveles de gobierno.

La investigación procura analizar el estado actual de las PAP desde un ámbito normativo, desde sus Relaciones Intergubernamentales (RIG) y mecanismos de coordinación ideados por los actores, con el fin de evidenciar los principales obstáculos para su implementación, para así llegar a presentar un modelo acorde a las necesidades de estos esquemas asociativos, pero además invitando a los actores a trabajar en la misma línea para dar solución a los problemas comunes presentes en la región.

OBJETIVOS

GENERAL

Demostrar que la normatividad colombiana, los débiles mecanismos de coordinación y el modelo de Relaciones Intergubernamentales (RIG) actuales impiden la creación e implementación de Políticas Públicas en las Provincias Administrativas y de Planificación (PAP) del Suroeste de Antioquia.

ESPECÍFICOS

- Identificar la normatividad que regula las Provincias Administrativas y de Planificación (PAP) en el Departamento de Antioquia.
- Analizar los mecanismos de coordinación y modelos de Relaciones Intergubernamentales (RIG) aplicados actualmente en las PAP del Suroeste de Antioquia.
- Identificar los problemas públicos comunes entre los Municipios miembro de las PAP y su forma de mitigarlos tanto a nivel local como supralocal.
- Conocer las principales dificultades en la creación e implementación de políticas públicas provinciales.

MARCO TEÓRICO O MARCO CONCEPTUAL

Marco Metodológico.

Para la realización de la presente investigación iniciamos con el estudio normo-descriptivo y teórico de las Provincias Administrativas y de Planificación (PAP). Teniendo presente la amplitud de tema, es necesario realizar una delimitación territorial, para lo cual centraremos nuestro estudio en la Provincia Administrativa y de Planificación del San Juan, ubicada en la Subregión del Suroeste de Antioquia, conformada por los Municipios de Andes, Jardín, Betania, Hispania, Ciudad Bolívar y Salgar.

Para iniciar, se realizará un análisis normativo en relación a las PAP, iniciando desde la Constitución Política de Colombia, así como la normatividad aplicable, con el objetivo de identificar el estado de la regulación en relación con la conformación, financiación, funcionamiento, régimen jurídico aplicable y los vacíos normativos existentes. Así como realizar un análisis sobre los principales problemas en materia de regulación.

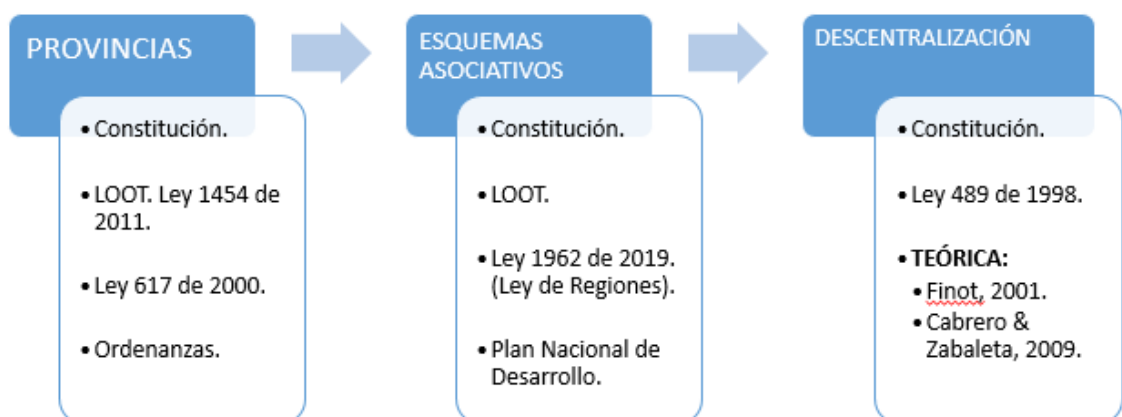
Igualmente, se realizará una entrevista a los principales actores que intervienen en el proceso de creación e implementación de la PAP del San Juan, entre los que se encuentran Concejales, Alcaldes, Diputados, entre otros, la cual está disponible en los anexos de la investigación para su consulta. Con esto se espera conocer el estado actual de la PAP en relación a la articulación entre instituciones públicas y su funcionamiento. También, se espera conocer los principales retos de las PAP y la percepción de los actores respecto de estos esquemas asociativos, identificando fortalezas y debilidades, para conocer sus mecanismos de coordinación en sus Relaciones Intergubernamentales.

Así mismo, se pretende realizar un rastreo documental de las Políticas Públicas comunes en los Municipios pertenecientes a la Provincia del San Juan, con el objetivo de identificar problemas públicos existentes en cada ente territorial y el abordaje de soluciones propuesto por cada Municipio. Con esto se busca conocer los problemas comunes de los Municipios, su forma de atenderlos y la relación existente en la Provincia del San Juan.

Marco Teórico.

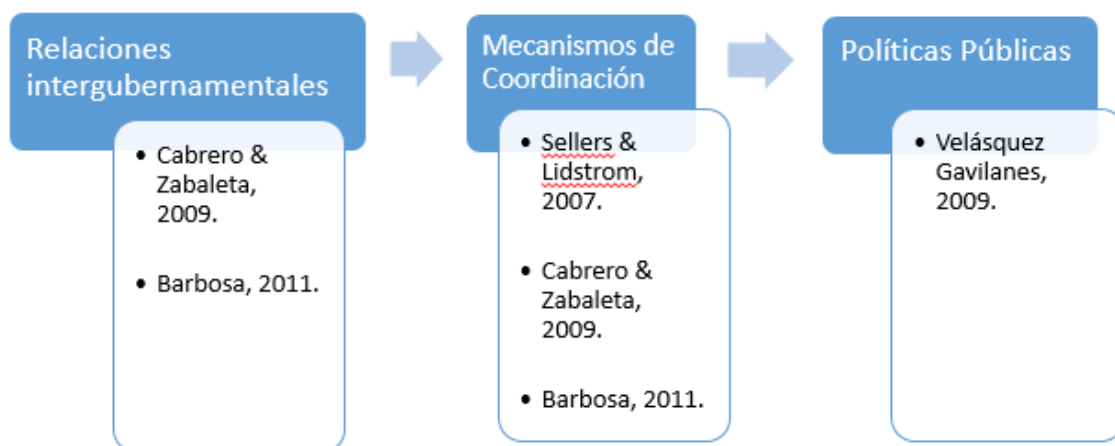
El abordaje de los temas propuestos en la presente investigación implica llegar a unos acercamientos teóricos y conceptuales para la comprensión temática y el propósito de la misma. Igualmente, se propone realizar un análisis normativo en relación a las Provincias Administrativas y de Planificación desde la Constitución Política de Colombia y el marco general de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, donde se espera encontrar conceptos normativos y procedimentales en su conformación, financiación y régimen jurídico aplicable.

Análisis normativo.



Es por esto que se propone realizar una ilustración teórica desde conceptos como descentralización, relaciones intergubernamentales, mecanismos de coordinación y las políticas públicas.

Análisis teórico.



En principio, es necesario tener presente que “en el último cuarto de siglo el modelo centralizador de América Latina comenzó a perder eficacia. La economía mundial comenzó a transformarse a un ritmo acelerado debido a enormes cambios de carácter tecnológico, lo cual obligó a los Estados latinoamericanos a transformarse e integrarse a una nueva dinámica mundial” (Cabrero Mendoza & Zabaleta Solis, 2009). En este sentido, como lo exponen los autores, se iniciaron esfuerzos por implementar la descentralización en los territorios, con el fin de incluir este tema en las agendas políticas de los gobiernos.

Es así como, según Cabrero & Zabaleta, en América Latina se inicia el proceso descentralizador más con voluntad política que con instrumentos técnicos. Sin embargo, es claro que “los Estados centrales, habituados a dirigir y controlar, no tienen un repertorio amplio de soluciones alternativas o innovadoras” (Cabrero Mendoza & Zabaleta Solis, 2009).

Por esto, “la descentralización se debe leer no solo como una teoría sobre el mayor grado de autonomía de los gobiernos regionales sino, también, como un marco para explorar la coordinación intergubernamental” (Leyva Botero, 2011). Así, con la Constitución Política de Colombia de 1991 y su finalidad de fortalecer las entidades territoriales y los esquemas asociativos, se establece la posibilidad de que en Colombia se puedan conformar Provincias. Igualmente, veinte años después se expide la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Ley 1454 de 2011 y se presenta el siguiente esquema normativo:

Normograma Aplicable A La Investigación Sobre Las Provincias Administrativas Y De Planificación*.

NORMA	ARTÍCULO	REFERENCIA
Constitución Política de Colombia.	Art. 286.	Permite la creación de las Provincias como entidades territoriales según los términos de ley.
	Art. 287.	Otorga autonomía a las entidades territoriales y establece los derechos de las mismas, entre los que se encuentra participar de las rentas nacionales.
	Art. 321.	Establece los parámetros para la constitución de las provincias, dando la posibilidad de que los Municipios y Departamentos establezcan un porcentaje de sus ingresos corrientes.
Ley 1454 de 2011. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.	Art. 2.	Establece la finalidad del ordenamiento territorial donde se busca aumentar la capacidad de descentralización, planeación y gestión.
	Art. 9.	Indica que el Gobierno Nacional promoverá la conformación de esquemas asociativos a través de incentivos a las provincias, los cuales deben ser fijados por el Gobierno.
	Art. 10.	Constituye las provincias como esquemas asociativos territoriales.
	Art. 16.	Define la forma para la constitución de las Provincias Administrativas y de Planificación (PAP). Establece una prohibición en materia de financiamiento de las PAP:

		<i>“El financiamiento de las Provincias Administrativas y de Planificación no generará cargos ni al Presupuesto General de la Nación, ni al Sistema General de Participaciones, ni al Sistema General de Regalías”.</i>
	Art. 17.	Define las PAP como entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente. Establece otra prohibición en relación a su financiamiento: <i>“En ningún caso las entidades territoriales que se asocien podrán generar gastos de funcionamiento adicionales con cargo a su presupuesto o al presupuesto general de la Nación, ni incrementar la planta burocrática de las respectivas entidades que las conformen”.</i>
	Art. 18.	Permite a las entidades territoriales y asociaciones territoriales la celebración de contratos plan o convenios con la Nación. Así mismo, permite la contratación la ejecución de programas del Plan Nacional de Desarrollo.
Ley 1955 de 2019. Plan Nacional de Desarrollo.	Art. 249.	-Regula la conformación y registro de los Esquemas Asociativos Territoriales (EAT) definidos en la Ley 1454 de 2011, estableciendo su procedimiento, donde se obliga la suscripción de un convenio interadministrativo entre las entidades que conforman el EAT.

		<p>Se crea el Registro de Esquemas Asociativos Territoriales.</p> <ul style="list-style-type: none"> -Permite a los EAT presentar proyectos de inversión de impacto regional a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), y ser designados como ejecutores. -Establece que los EAT podrán prestar servicios públicos, desempeñar funciones administrativas propias o las que las entidades territoriales o el nivel nacional le deleguen, ejecutar obras de interés del ámbito regional, cumplir funciones de planificación o ejecutar proyectos de desarrollo integral. -Resalta la obligación del Registro de los EAT para acceder a los recursos de los OCAD y asumir competencias aquí descritas.
	Art. 250.	<ul style="list-style-type: none"> -Permite a la Nación y a las entidades territoriales suscribir pactos regionales, departamentales o funcionales. Los cuales se entienden como Pactos Territoriales (PT). -Define los pactos funcionales como acuerdos de voluntades suscritos entre la Nación y los Municipios que tengan relaciones funcionales de acuerdo con la metodología que para el efecto defina el Departamento Nacional de Planeación, cuyo propósito es articular políticas, planes y programas orientados a la gestión técnica y financiera de proyectos conforme a las necesidades de los territorios, a

		<p>fin de promover, entre otras cosas, el desarrollo subregional.</p> <p>-Permite a los esquemas asociativos definidos en la Ley 1454 de 2011 suscribir pactos territoriales.</p> <p>-Prohíbe a los esquemas asociativos definidos en la Ley 1454 de 2011 suscribir contratos plan, de conformidad con el artículo 18, ibídem. Indicando que sólo podrán suscribir Pactos Territoriales.</p>
	Art. 251.	<p>Permite a las entidades territoriales financiar de manera conjunta gastos por fuera de su jurisdicción, así como la ejecución de proyectos de inversión con impacto regional, siempre y cuando beneficie a las entidades territoriales que financian la iniciativa.</p>

* Construcción propia.

Descentralización.

Es importante entender la descentralización, desde el ámbito normativo, según el artículo 7° de la Ley 489 de 1998 como la “distribución de competencias entre los diversos niveles de la administración siguiendo en lo posible el criterio de que la prestación de los servicios corresponda a los municipios, el control sobre dicha prestación a los departamentos y la definición de planes, políticas y estrategias a la Nación”. En este sentido, la política de descentralización “sería el medio por excelencia para que el Estado desempeñara las nuevas funciones que le corresponden en forma eficiente, pues ella permitiría, además de una mayor eficiencia fiscal: (i) una mejor adecuación de la provisión de servicios públicos a las

diferencias territoriales, (ii) la descongestión de la administración pública y (iii) una mayor participación ciudadana en los procesos de asignación y control del gasto” (Finot, 2001).

Relaciones Intergubernamentales.

Así como se desea implementar una política de descentralización en Colombia, se requiere entonces incrementar las Relaciones Intergubernamentales RIG, entendidas estas como “las actividades cruzadas, recíprocas o jerárquicas, entre las diferentes instancias y niveles del Estado en su función de gobierno” (Barbosa Cardona, 2011). Sin embargo, como lo expresa Barbosa, no se trata solo de las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno, sino también entre las relaciones sociales y políticas que influyen en la estructura organizativa del territorio y el aparato gubernamental, “circunstancias de las cuales proceden el sentido “vertical” entre los distintos niveles nacional y subnacionales, que se compendia en el esquema descentralizador y el sentido “transversal”, que comprende los distintos sectores que copan las administraciones públicas y que se visualiza en el proyecto modernizador” (Barbosa Cardona, 2011).

En el mismo sentido, es preciso establecer que el objeto de estudio de las RIG es precisamente “el análisis de las relaciones de coordinación entre los niveles de gobierno, pues como se ha señalado desde el conductismo de los años sesenta y setenta, el nivel de interrelación es tan importante como el principio de autonomía de un régimen federal o descentralizado” (Leyva Botero, 2011). Igualmente, Leyva plantea que la descentralización, analizada desde el ámbito de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, desarrolla de forma más clara el concepto de autonomía, no solo como separación de poderes, sino desde la interrelación.

Coordinación.

Para Cabrero & Zabaleta es claro que la descentralización representa mayor grado de dispersión y desarticulación en la aplicación de las políticas, toda vez que no se tiene un ente jerárquico a quien rendir cuentas sobre la gestión, lo que implica que la coordinación intergubernamental en las políticas se convierte en un eje fundamental, toda vez que busca contrarrestar los niveles de dispersión generados.

En el siguiente diagrama los autores pretenden enmarcar los escenarios posibles de las Relaciones Intergubernamentales y los modelos propuestos según su nivel de centralización y el nivel de coordinación entre los niveles de gobierno:

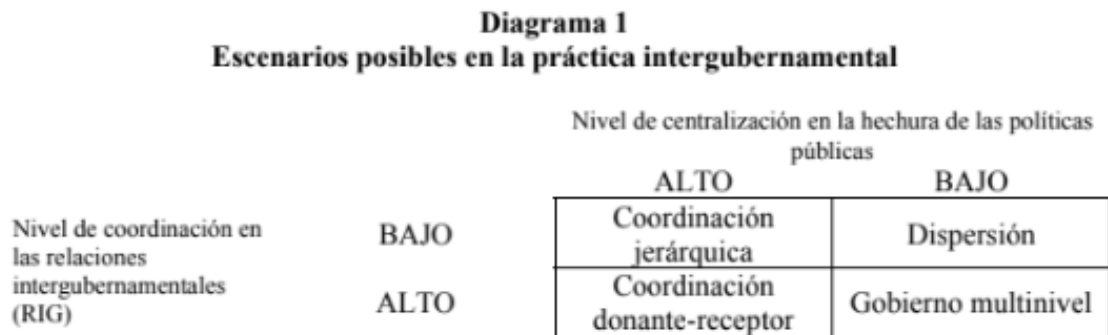


Figure 1 Escenarios posibles en la práctica intergubernamental. (Cabrero & Zabaleta, 2009).

Los autores proponen cuatro modelos de coordinación intergubernamental. En este sentido, cuando encontramos un gobierno con alto nivel de centralización en la hechura de sus políticas públicas y bajo nivel de coordinación en sus relaciones intergubernamentales (RIG), nos encontramos frente un modelo de “*Coordinación jerárquica*”, el cual funciona de manera vertical y “no permite obtener los beneficios propios de un proceso

descentralizador, como los de proximidad y cercanía a los problemas públicos” (Cabrero Mendoza & Zabaleta Solis, 2009).

Así mismo, cuando encontramos bajo nivel de coordinación y un bajo nivel de centralización en la hechura de políticas públicas, Cabrero & Zabaleta proponen que nos encontramos ante un modelo disperso o de “*Dispersión*”, que se define como la “falta de sinergia, existencia de iniciativas contradictorias, esfuerzos desarticulados, fragmentación de los beneficios” (Cabrero Mendoza & Zabaleta Solis, 2009).

Por el contrario, proponen que el modelo “*Donante-Receptor*” es aquel donde se genera un alto nivel de centralización en la hechura de políticas públicas, pero con un alto nivel de coordinación en sus relaciones intergubernamentales. Este modelo “se adapta a las condiciones locales, y a su vez los gobiernos subnacionales requieren de los recursos del centro, pero introducen algunos elementos de su propia visión” (Cabrero Mendoza & Zabaleta Solis, 2009). En él se propicia mayor actividad de colaboración, aunque su nivel de descentralización sea bajo.

Por último, en el modelo de “*Gobierno multinivel*” propuesto por los autores, encontramos que el nivel de centralización en la hechura de las políticas públicas es bajo (mayor descentralización), pero su nivel de coordinación en las relaciones intergubernamentales es alto, lo que permite la colaboración y comunicación efectivas entre las diferentes agencias y niveles de gobierno lo que genera estrategias de ajuste mutuo y de regulación cruzada. Así mismo, “todos los participantes ven los beneficios de la coordinación, aunado a que (al desaparecer informalmente las divisiones entre niveles de gobierno) el paquete de servicios al ciudadano es coherente e integrado en un todo,

independientemente de qué nivel de gobierno lleva a cabo cuál de las partes” (Cabrero Mendoza & Zabaleta Solis, 2009).

En este sentido, “la coordinación surge como necesaria debido a la creciente transversalidad de las políticas, la cual impone un tratamiento de los problemas públicos desde una postura intersectorial e interregional” (Cabrero Mendoza & Zabaleta Solis, 2009). Es por esto que la coordinación impone un desafío en el “diseño de procesos generadores de integración de una manera horizontal, que aglutine voluntades y que permita, por aproximaciones sucesivas, el ajuste mutuo de intereses, la construcción de acuerdos y el alineamiento de objetivos” (Cabrero Mendoza & Zabaleta Solis, 2009).

Políticas Públicas.

Así mismo, es necesario dejar presente que a la fecha en el suroeste de Antioquia no se cuenta con Políticas Públicas Provinciales que permitan la articulación de actores en pro de identificar problemas públicos y buscar una solución a los mismos. Para esto es necesario entender las Políticas Públicas como “un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática” (Velásquez Gavilanes, 2009).

DESARROLLO DEL TRABAJO

Problemas De Implementación De Las Provincias Administrativas Y Planificación (PAP) Del Departamento De Antioquia.

La implementación de las PAP se aprecia bajo un estatuto básico (LOOT), que fija el régimen administrativo de las mismas y que en materia de funcionamiento deben regularse a las condiciones socioeconómicas de cada región, donde los municipios asociados no podrán generar gastos de funcionamiento adicionales con cargo a su presupuesto o al presupuesto General de la Nación, ni incrementar la planta burocrática de las respectivas entidades que la conformen, además su financiamiento está determinado por los Municipios y la Asamblea Departamental quienes definen el porcentaje de ingresos corrientes que aportará a cada provincia.

En este orden de ideas, los problemas de implementación de las PAP tienen su fundamento en el vacío normativo, lo que genera la ausencia de las capacidades provinciales especialmente de tipo fiscal, que permita ampliar la planta burocrática y la estructura administrativa de las mismas, como lo refiere la Dirección de Estudios Sectoriales de la Contraloría General de la República:

La ausencia de una Ley orgánica de ordenamiento territorial enfocada hacia la consolidación de un modelo propio de desarrollo económico sostenible, previamente determinado y promovido en el Plan de Desarrollo de cada Municipio asociado, que busque un punto de equilibrio entre lo local y lo nacional de tal manera que las regiones no se muevan en un lógica distinta o contraria al Estado central, que les permita ganar autonomía, abrir espacios para proteger la vida y manejar el conflicto, superar barreras de atraso social y la dependencia absoluta del Estado central. (2010, Pág. 3)

Mientras tanto, los frágiles mecanismos de coordinación entre los municipios asociados a las provincias y los diferentes niveles de gobierno derivan en una “falta de sinergia, existencia de iniciativas contradictorias, esfuerzos desarticulados, fragmentación de los beneficios” (Cabrero Mendoza & Zabaleta Solis, 2009), que no permiten la concreción de un Plan Estratégico Provincial donde se modulen las relaciones de forma efectiva, generando unos espacios de toma de decisiones conjuntas que apunten al cumplimiento de los objetivos de la provincia. Además, surge un reto mayor en relación a la voluntad política de los mandatarios, quienes, muchas veces, no están interesados en la “continuidad” de los procesos y planes iniciados por sus antecesores.

Es así, como la ausencia de regulación clara y los bajos mecanismos de coordinación entre los Municipios asociados a la provincia con los niveles de gobierno supralocal, conllevan a tener confianza en otros actores externos como la Universidad de Antioquia en el caso de la provincia de San Juan (Vanegas Díaz , 2019) en términos de acompañamiento en la construcción del Plan Estratégico Provincial en aras de funcionalidad y operación del territorio, donde la dependencia de la provincia está sustentado principalmente en la sociedad civil (Sellers & Lidstrom, 2007).

Entonces, la ausencia de capacidades del gobierno central e intermedio conlleva a la falta de cooperación entre las comunidades, lo que no permite generar confianza y empoderamiento de los procesos territoriales que deben ser fortalecidos desde los lineamientos nacionales de administración pública y ordenamiento territorial (Villaveces, 2009). En este sentido, el gobierno central debe procurar acercamientos con los diferentes niveles subnacionales hacia una capacidad estatal ampliada que no desligue funciones de supervisión y coordinación de la implementación provincial (Sellers & Lidstrom, 2007).

Del mismo modo, la falta de poder coercitivo de la comunidad frente a las dinámicas del territorio en materia política, económica y social dan cuenta de la necesidad que tienen las provincias de que el Estado colombiano impulse dichos procesos de asociación para promover la prosperidad y efectividad de los mismos y de esta manera se facilite la participación de todos en las decisiones que los afectan, en la vida económica, política, administrativa y cultural de sus territorios (Gómez Cortes, 2005).

Sumando a lo anterior, otra de las problemáticas en la implementación de las PAP recae en las pocas capacidades de los gobiernos locales para gestionar su territorio, efecto sucesivo a la incertidumbre sobre la arquitectura territorial del Estado colombiano (Trujillo Muñoz, 2001). Esto radica en los procesos de descentralización alta, sin supervisión coordinada del gobierno central para involucrar a los actores locales en la construcción de las políticas, que evidencia un escenario intergubernamental disperso, donde la confianza de los gobiernos locales se deposita en otras entidades externas por la ausencia del poder central y local en estos procesos (Sellers & Lidstrom, 2007).

Así mismo, el desconocimiento, la desconfianza de los mandatarios y la falta de organización de los Municipios desde un pensamiento regional, impiden llegar a acuerdos provinciales efectivos, toda vez que los entes territoriales se siguen cerrando en sus fronteras, desconociendo que cuentan con herramientas legales para articular la solución de sus problemáticas desde la base de la asociatividad. Así mismo, la sociedad civil, política, estudiantil y gremial no ahondan en soluciones integrales desde la región, toda vez que no son incluidos dentro de los procesos de creación e implementación de las PAP.

La falta de articulación con el sector privado, los gremios y la sociedad civil, entre otros, se evidencia desde los organismos de administración y dirección destinados en los

estatutos, donde para la PAP del San Juan está regulada en el artículo 12 del Acuerdo Provincial 01 de 2019, definido así:

**TITULO II
ORGANOS DE ADMINISTRACION Y DIRECCION**

Artículo 12°. Órganos de dirección y administración. La Dirección y Administración de la PAP "SAN JUAN" estará a cargo de la Junta Provincial, el presidente de la Junta Provincial, el Director Ejecutivo, el Consejo Provincial de Planeación y la Secretaría Técnica.

Figure 2 - Tomado del Acuerdo Provincial 01 de 2019. Estatutos PAP San Juan.

En este sentido, graficaremos la estructura administrativa y de dirección de la PAP del San Juan, evidenciando la poca participación de los sectores descritos:

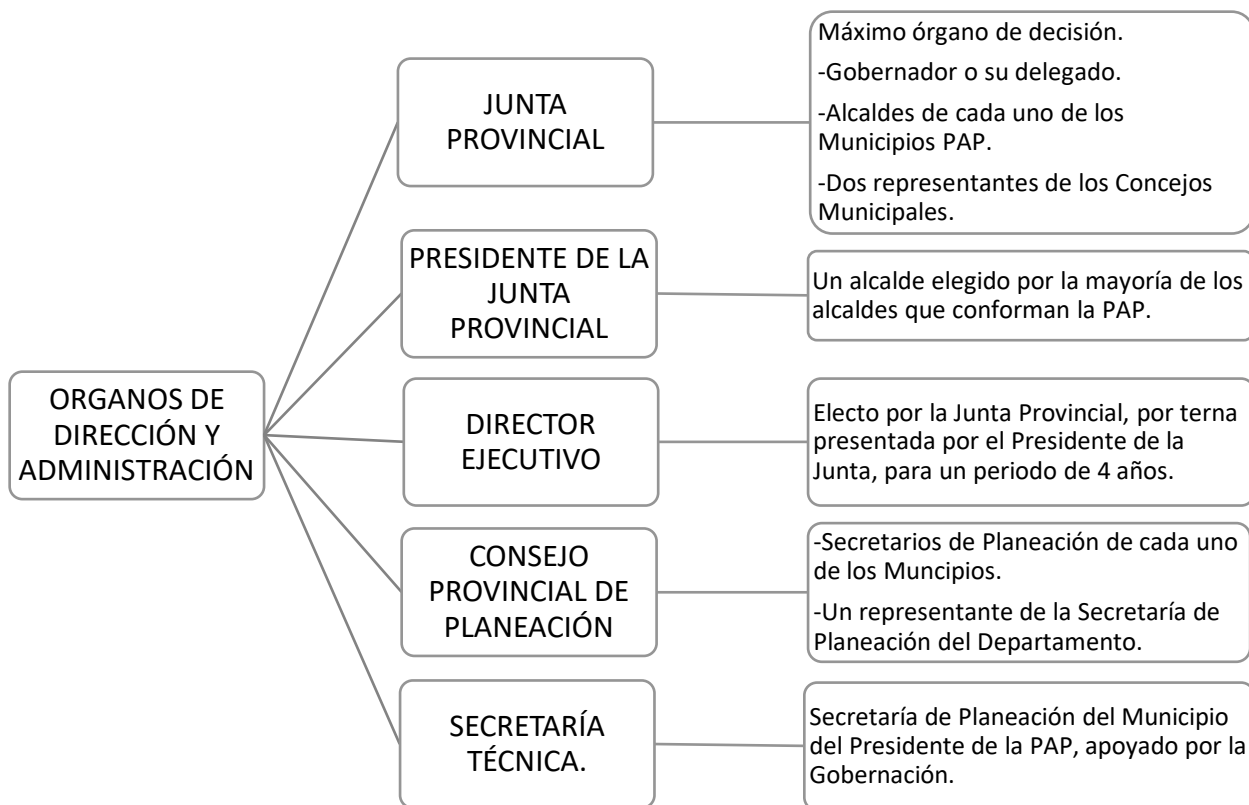


Figure 3 - Estructura de dirección y administración PAP del San Juan, Acuerdo Provincial 001 de 2019.

Construcción propia.

Con esto se evidencia que la participación de capital social, “entendido como las normas y valores que promueven la cooperación se origina en fenómenos como la religión, la experiencia histórica compartida y otras tradiciones culturales muy arraigadas que sólo pueden configurarse con gran dificultad” (Michigan, 2003), el cual es un reto para la creación e implementación de políticas públicas, toda vez que el gobierno local y supralocal no trabajan de la mano con estos actores al momento de crearlas e implementarlas. Sin embargo, es necesario dejar claro qué se entiende por Capital Social, definido por Kliksberg (2000), citando a Putnam (1994), que éste está compuesto por “el grado de confianza existente entre los actores sociales de una sociedad, las normas de comportamiento cívico practicadas, y el nivel de asociatividad que la caracteriza” (Kliksberg, 2000).

Ahora, analizar el tema de la posible formulación e implementación de una Política Pública Provincial en la PAP del San Juan resulta complejo debido a que el desconocimiento de las mismas es grande y su poder coercitivo todavía es precario. Hasta ahora a la sociedad le dificulta comprender la esencia de las políticas públicas y la forma en las cuales se pueden apropiar de ellas, máxime que este desconocimiento proviene de los mismos gobernantes, los cuales son encargados de dirigirla, crearla e implementarla; pero muchos caen en el error de pensar las Políticas Públicas como meramente estatales y no involucran a la sociedad en su formulación.

Por otro lado, no podemos dejar de atrás las pocas capacidades, por no decir nulas, con las que opera la PAP del San Juan, tanto en materia administrativa, infraestructural como financiera. Este último un factor principal al momento de desarrollar proyectos de impacto regional. Como se ha plasmado en este escrito, la ausencia de una regulación clara y que apunte al fortalecimiento de las PAP en el territorio nacional ha impedido que éstas puedan

acceder a recursos del gobierno central, ya que la LOOT no permite financiación por el Sistema General de Participaciones, Regalías, entre otras. Dejando a merced de los presupuestos municipales la financiación de las mismas.

En este sentido, podemos observar los recursos con los que cuenta la PAP del San Juan, según los estatutos establecidos en el Acuerdo Provincial 001 de 2019:

	MUNICIPIOS	HABITANTES	SMLM	VALOR	APORTE MES	TOTAL AÑO
1	ANDES	45.814	110	\$ 828.116	\$ 7.591.063	\$ 91.092.760
2	CIUDAD BOLIVAR	27.084	70	\$ 828.116	\$ 4.830.677	\$ 57.968.120
3	JARDÍN	13.748	50	\$ 828.116	\$ 3.450.483	\$ 41.405.800
4	HISPANIA	5.469	30	\$ 828.116	\$ 2.070.290	\$ 24.843.480
5	SALGAR	17.804	50	\$ 828.116	\$ 3.450.483	\$ 41.405.800
6	BETANIA	9.286	30	\$ 828.116	\$ 2.070.290	\$ 24.843.480
	TOTAL	119.205				\$ 281.559.440

Parágrafo 3°. El salario mínimo para el periodo 2018 según el DANE es de 828.116, pesos y se incrementarán los aportes cada año, según el índice de precios al consumidor IPC.

Figure 4 - Esquema de financiación PAP del San Juan. Acuerdo Provincial 001 de 2019.

Como se evidencia, este esquema de financiación, donde cada Municipio aporta dentro de sus capacidades a la PAP, se queda corto para la implementación de las políticas públicas y proyectos que pudieran crear las mismas, toda vez que es mínima la capacidad financiera y administrativa de la PAP, máxime cuando impliquen cofinanciación por parte de esta.

Relaciones Intergubernamentales Dispersas En Las Provincias Administrativas Y De Planificación (PAP) Del Departamento De Antioquia

Para iniciar, es necesario entender la importancia de las Relaciones Intergubernamentales en la concreción política en todos los niveles de gobierno, mucho más en Colombia, donde su nivel de descentralización es alto, pero no cuenta con los mecanismos de coordinación necesarios para garantizar el cumplimiento de los fines establecidos desde el centro, lo que nos lleva a concluir que nos encontramos ante una práctica intergubernamental de dispersión (Cabrero Mendoza & Zabaleta Solis, 2009).

En este sentido, al analizar la situación actual de las PAP en su proceso de implementación, evidenciamos que aunque se quiera transferir funciones a ese nivel territorial a través de la LOOT, éstas no cuentan con sinergia administrativa, fiscal y política para impactar de manera efectiva el territorio según sus necesidades, como se puede observar en la Provincia del San Juan del Departamento de Antioquia, donde aún se espera por parte del gobierno actual unos lineamientos desde su Plan de Desarrollo “El Pacto Por Colombia”, tendiente a fortalecer estos procesos de coordinación (Vanegas Díaz , 2019).

Si bien, el Plan Estratégico Provincial termina siendo la carta de navegación del ejercicio de las actividades de la Provincia, este no cuenta con la articulación necesaria de sus diferentes actores, toda vez que su estructura financiera no está definida de forma clara en la Ley, generando un vacío normativo, que impide desarrollar este esquema asociativo. Por lo tanto, las PAP deben apuntar hacia un sistema intergubernamental donde todos sus actores dirijan sus acciones de interacción más allá de las reglas, articulándose como un todo, planteando el Plan Estratégico Provincial como un insumo para la formulación de los planes de desarrollo cada cuatro años. En este sentido, el gran reto es articular el Plan Estratégico

Provincial con los Planes de Desarrollo local y los Esquemas de Ordenamiento Territorial, para garantizar el cumplimiento de las apuestas regionales.

Así las cosas, el planteamiento de un modelo disperso, según Cabrero y Zabatela, se presenta debido a la falta de mecanismos de coordinación que vayan modulando las relaciones intergubernamentales, y a la ausencia de acciones efectivas en cada una de las Provincias del Departamento de Antioquia, que se deriva en *“falta de sinergia, existencia de iniciativas contradictorias, esfuerzos desarticulados, fragmentación de beneficios”* (Cabrero Mendoza & Zabaleta Solis, 2009). Esto se refuerza con la distribución de funciones con cada uno de los actores de las PAP, donde según el Presidente de la Junta Directiva de la Provincia del San Juan:

El tema fundamental, y en eso tal vez la parte más difícil es poner de acuerdo a los actores, en el caso del particular del San Juan termina siendo relativamente simple porque somos muy homogéneos, tenemos una geografía, un entorno muy similar, casi que no somos capaz de identificar las fronteras, producto de que tenemos una economía similar, una geografía similar, entonces repartimos las funciones, quien toma educación, quien toma salud, turismo; casi que están naturalmente hoy ya planteándose dentro de la funcionalidad territorial, por lo tanto es un tema de la Junta Directiva y los Hechos Provinciales y producto del Pacto Plan Estratégico Provincial, que para el caso particular del San Juan lo está coordinando la Universidad de Antioquia (Vanegas Díaz , 2019).

Para continuar, el Decreto 1188 de 2003 estableció los procedimientos para la coordinación de funciones administrativas entre el nivel nacional y el nivel territorial, “pero no amplía el margen de colaboración intergubernamental necesaria, especialmente, en el caso

de los municipios más débiles, fiscal y administrativamente” (Cardona, 2011), situación que afecta la implementación las PAP en todo el territorio nacional.

Lo anterior nos demuestra que el modelo de dispersión ha sido predominante en la implementación de las PAP en el Departamento de Antioquia, como lo sustenta Cardona (2011):

A pesar de que los servicios se dirigen a los mismos grupos sociales que ocupan un mismo espacio geográfico, su ejecución se realiza de manera aislada por la fragmentación de la política pública. En fin, la descoordinación administrativa da pie a la existencia de un Estado central disperso y complejo, y duplicidad de funciones entre entes nacionales y territoriales (Cardona, 2011).

En este sentido, se evidencia como gobiernos locales con problemáticas comunes trabajan desarticuladamente entre ellos mismo, con precarios esquemas de coordinación y donde su relación con el nivel supralocal se basa simplemente en la definición de lineamientos para la implementación de posibles soluciones a problemáticas planteadas por el gobierno Nacional. Para apoyar este planteamiento presentamos un recuento de las Políticas Públicas adoptadas mediante Acuerdo Municipal en los territorios de Betania, Hispania y Jardín, pertenecientes a la PAP del San Juan:

MUNICIPIO DE BETANIA	
Acuerdos	
013 DE 2006	"POR MEDIO DEL CUAL SE CREA LA POLÍTICA PUBLICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL PARA EL MUNICIPIO DE BETANIA"

007 DE 2012	"POR EL CUAL SE ESTABLECE UNA POLÍTICA PÚBLICA, PARA LA GESTIÓN Y DESARROLLO DEL TURISMO EN EL MUNICIPIO DE BETANIA"
023 DE 2014	"POR MEDIO DEL CUAL SE REGLAMENTA LA POLÍTICA PÚBLICA DE DISCAPACIDAD PARA EL MUNICIPIO DE BETANIA ANTIOQUIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"
020 DE 2015	"POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA LA POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL DEL PARQUE EDUCATIVO FARALLONES DEL CITARÁ DEL MUNICIPIO DE BETANIA, EN CONCORDANCIA CON LA POLÍTICA DEPARTAMENTAL DE PARQUE Y CIUDADELAS EDUCATIVAS."
021 DE 2015	"POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA LA POLÍTICA PÚBLICA DEL ENVEJECIMIENTO Y VEJEZ DEL MUNICIPIO DE BETANIA."
022 DE 2015	"POR EL CUAL SE ADOPTA LA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE EQUIDAD DE GÉNERO PARA LAS MUJERES- URBANAS Y RURALES- Y UNOS LINEAMIENTOS DEL PLAN DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES, BÁSICO - ESTRATÉGICO DE ANTIOQUIA PIO-BEA PARA EL MUNICIPIO DE BETANIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"
024 DE 2015	"POR EL CUAL SE ADOPTA UNA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA PROTECCIÓN DE LOS ANIMALES EN ESTADO DE ABANDONO".
041 DE 2015	"POR MEDIO DEL CUAL SE ACTUALIZA LA POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL DE JUVENTUD EN EL MUNICIPIO DE BETANIA ANTIOQUIA, SEGÚN LA LEY ESTATUTARIA 1622/2013"
042 DE 2015	"POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL PLAN MUNICIPAL DE CULTURA BETANIA 2010-2020 COMO POLÍTICA PÚBLICA"

044 DE 2015	"POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA LA POLÍTICA PÚBLICA DE SALUD MENTAL Y SE CREA EL PLAN MUNICIPAL DE PREVENCIÓN Y REDUCCIÓN EN DROGAS EN EL MUNICIPIO DE BETANIA"
-------------	---

MUNICIPIO DE HISPANIA	
Acuerdos.	
016 DE 2007	"POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTA LA POLÍTICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL PARA LA INFANCIA, LAS MUJERES GESTANTES Y LACTANTES Y EL ADULTO MAYOR EN EL MUNICIPIO DE HISPANIA ANTIOQUIA".
008 DE 2008	"POR MEDIO DE CUAL SE ADOPTA EN EL MUNICIPIO DE HISPANIA LA POLÍTICA PÚBLICA CON EL PLAN DE ACCIÓN Y DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA EN DESARROLLO DE LOS ARTICULOS 204 205 207 DE LA LEY 1098 DE 2006, CÓDIGO DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA".
012 DE 2009	"POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE UNA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN DEL ADULTO MAYOR EN LOS CENTROS VIDA Y SE ORDENA LA EMISIÓN Y CUBRIMIENTO DE LA ESTAMPILLA PARA EL BIENESTAR DEL ADULTO MAYOR".
003 DE 2013	"SE ADAPTA LA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA PROMOCIÓN, PROTECCIÓN, PREVENCIÓN, ATENCIÓN, GARANTÍA Y RESTABLECIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN EL CONTEXTO SOCIAL E INTEGRAL DE LA FAMILIA Y LA INSTITUCIÓN EDUCATIVA CON FUNDAMENTO EN LA NUEVA NORMATIVIDAD EXPEDIDA POR EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA".

013 DE 2013	“SE ADOPTA UNA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN EL MUNICIPIO DE HISPANIA ANTIOQUIA”
001 DE 2015	“SE ADOPTAN LA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE EQUIDAD DE GÉNERO PARA LAS MUJERES DEL MUNICIPIO Y UNOS LINEAMIENTOS DEL PLAN DE ACCIÓN IGUALDAD DE OPORTUNIDADES, BÁSICO ESTRATÉGICO DE ANTIOQUIA”
002 DE 2015	"POR EL CUAL SE ADOPTA LA POLITICA PUBLICA NACIONAL DE DISCAPACIDAD EN EL MUNICIPIO DE HISPANIA ANTIOQUIA".
008 DE 2015	“SE ADOPTA LA POLÍTICA PÚBLICA DEL PARQUE EDUCATIVO”
009 DE 2016	“SE ADOPTA LA POLÍTICA PUBLICA MUNICIPIO DE ENVEJECIMIENTO Y VEJEZ EN EL MUNICIPIO DE HISPANIA”
002 DE 2018	“SE ESTABLE POLÍTIKA PÚBLICA PARA LA CONSOLIDACIÓN DE MÉTODOS EN EL POSTCONFLICTO MEDIANTE EL FOMENTO DE LA JURISDICCÓN ESPECIAL DE PAZ, PARA LA RESOLUCÓN DE CONFLICTOS COMUNITARIOS Y PARTICULARES EN EL MUNICIPIO DE HISPANIA ANTIOQUIA"
005 DE 2019	"POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA LA POLITICA PUBLICA DE SALUD MENTAL PARA EL MUNICIPIO DE HISPANIA ANTIOQUIA".
006 DE 2019	"POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA LA POLITICA PUBLICA DE JUVENTUD DEL MUNICIPIO DE HISPANIA".

MUNICIPIO DE JARDIN

Acuerdos.	
012 DE 2010	"POR EL CUAL SE ADOPTA LA POLITICA PUBLICA PARA RECONOCER Y GARANTIZAR EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS

	DE LA COMUNIDAD INDIGENA EMBERA CHAMI DE KARMATA RUA CRISTIANA, JARDÍN ANTIOQUIA".
016 DE 2010	"POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA LA EDUCACIÓN LOCAL COMO POLITICA PUBLICA A TRAVES DEL PROYECTO “PLAN EDUCATIVO MUNICIPAL 2011 – 2019”.
01 DE 2011	"POR EL CUAL SE ADOPTA LA POLITICA PUBLICA AMBIENTAL MUNICIPAL DEL MUNICIPIO DE JARDIN".
004 DE 2014	“POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTA LA POLÍTICA PUBLICA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN EL MUNICIPIO DE JARDÍN”
005 DE 2014	“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL DEL MUNICIPIO DE JARDÍN”
003 DE 2015	“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE LA POLÍTICA PÚBLICA DE EQUIDAD DE GÉNERO PARA LA MUJER, SE CREA EL CONSEJO CONSULTIVO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”
004 DE 2015	“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA LA POLÍTICA PÚBLICA DE DISCAPACIDAD DEL MUNICIPIO DE EL JARDÍN”
005 DE 2015	“POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA POLÍTICA MUNICIPAL DEL PARQUE EDUCATIVO DEL MUNICIPIO DE EL JARDÍN”
007 DE 2015	“POR LA CUAL SE ADOPTA LA POLÍTICA PÚBLICA DE ENVEJECIMIENTO Y VEJEZ DEL MUNICIPIO DE JARDIN-ANTIOQUIA Y SE DEROGA EL ACUERDO N° 19 DE 2011”
009 DE 2015	“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA LA POLÍTICA PÚBLICA DE SALUD MENTAL Y PREVENCIÓN, ATENCIÓN Y REDUCCIÓN DEL CONSUMO DE DROGAS EN EL MUNICIPIO DE JARDÍN”
010 DE 2015	“POR EL CUAL SE ADOPTA EL PLAN MUNICIPAL DE CULTURA ‘JARDÍN CULTURAL: ARTE, CIUDADANÍA Y CONVIVENCIA’ 2016 – 2025”

012 DE 2016	“POR MEDIO DEL CUAL SE DEROGA EL ACUERDO MUNICIPAL N° 11 DEL 15 DE MAYO DE 2010 Y SE ACTUALIZA Y ADOPTA LA POLÍTICA PÚBLICA DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA 2010-2020 EN EL MUNICIPIO DE JARDÍN”
011 DE 2017	“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE UNA POLÍTICA PÚBLICA, PARA LA CONSOLIDACIÓN DE MÉTODOS EN EL POSTCONFLICTO, MEDIANTE EL FOMENTO DE LA JURISDICCIÓN ESPECIAL DE PAZ, PARA LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS COMUNITARIOS Y PARTICULARES EN EL MUNICIPIO DE JARDIN, ANTIOQUIA”

Como se logra evidenciar, estos Municipios presentan correlación entre sus políticas públicas, incluso con su año de adopción, lo que demuestra que en el territorio de la PAP del San Juan se presentan problemas comunes, para los cuales se proponen lineamientos del Gobierno Nacional para atenderlos, pero donde se presentan altos niveles de descoordinación en la formulación e implementación de las mismas. Igualmente, el gobierno central se limita a definir lineamientos sin un modelo claro que permita articular las diferentes capacidades de los gobiernos subnacionales y sin potencializar las estrategias de integración regional para la atención coordinada de dichas problemáticas. Esto se logra demostrar en el presente esquema comparativo donde analizaremos la Política Pública de Discapacidad adoptada por cada uno de los Municipios descritos:

MUNICIPIO	ACUERDO	OBJETO	NORMATIVIDAD	ESTRATEGIAS
BETANIA	023 de 2014	Dar lineamiento conceptual y operativo para la	-Ley 1145 de 2007. Impulsa la formulación e implementación de la PP	-Garantizar aseguramiento y acceso al Sistema

		<p>construcción de un Betania incluyente en discapacidad, con equidad social, desarrollo de capacidades y generación de oportunidades para la población con discapacidad, aportando así al mejoramiento de la calidad de vida y al desarrollo económico y social del Municipio.</p>	<p>de discapacidad en forma coordinada entre las entidades públicas del orden Nacional, Regional y local.</p> <p>-Ley 1618 de 2013.</p> <p>Obliga a las entidades públicas del orden nacional, departamental y municipal a incluir de forma real y efectiva, asegurando que todas las políticas, planes y proyectos garanticen el ejercicio de sus derechos.</p> <p>Ordena incorporar la Política Pública de Discapacidad en los Municipios.</p>	<p>General de Seguridad Social.</p> <ul style="list-style-type: none"> -Garantizar el acceso y derecho a la salud. -Garantizar programas de Habilitación, rehabilitación y movilidad personal. -Reducción de la pobreza con programas de protección económica y proyectos productivos. -Desarrollo de capacidades individuales y colectivas. -Garantizar un entorno favorable. -Garantizar derechos de participación.
HISPANIA	002 de 2015	<p>Definir los lineamientos, estrategias y recomendaciones que con la participación de las instituciones del Estado, la sociedad civil y la ciudadanía permitan avanzar hacia el goce</p>	<p>-Ley 1145 de 2007.</p> <p>Impulsa la formulación e implementación de la PP de discapacidad en forma coordinada entre las entidades públicas del orden Nacional, Regional y local.</p> <p>-Ley 1618 de 2013.</p>	<ul style="list-style-type: none"> -No estructura acciones específicas dentro de la Política Pública. -Define desde un ámbito general los enfoques de atención (diferencial, de derechos, territorial, de desarrollo humano). -Establece los lineamientos o ejes de atención de forma

		pleno en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad.	Obliga a las entidades públicas del orden nacional, departamental y municipal a incluir de forma real y efectiva, asegurando que todas las políticas, planes y proyectos garanticen el ejercicio de sus derechos. Ordena incorporar la Política Pública de Discapacidad en los Municipios.	genérica (transformación de lo público, garantía jurídica, participación en la vida política, desarrollo de la capacidad y reconocimiento de la diversidad). -Crea la dependencia o instancia municipal para la implementación de la Política, sin embargo, por regla presupuestal deja las funciones en la Secretaría de Salud. -Fortalece los programas de caracterización y bases de datos, produciendo informes periódicos.
JARDÍN	004 de 2015	Estrategia dentro del desarrollo general de la comunidad para la rehabilitación, la reducción de la pobreza, la equiparación de oportunidades y la inclusión social de todas las	-Ley 1145 de 2007. Impulsa la formulación e implementación de la PP de discapacidad en forma coordinada entre las entidades públicas del orden Nacional, Regional y local. -Ley 1618 de 2013. Obliga a las entidades públicas del orden	-Diseño e implementación de programas de promoción y prevención de la discapacidad. -Garantizar acceso a servicios diseñados para prevenir, reducir o corregir condiciones de salud o deficiencias.

		personas con discapacidad, mediante los esfuerzos combinados.	nacional, departamental y municipal a incluir de forma real y efectiva, asegurando que todas las políticas, planes y proyectos garanticen el ejercicio de sus derechos. Ordena incorporar la Política Pública de Discapacidad en los Municipios.	-Garantizar en educación el acceso y la inclusión en todos los niveles escolares. -Generación de oportunidades para subsistencia mediante autoempleo y mejorar sus condiciones de vida. -Garantizar el acceso y atención de personas con discapacidad en lugares públicos de forma integral.
--	--	---	--	--

Como se indica, cada uno de los Municipios presenta semejanza en los años de adopción de la Política Pública de Discapacidad, así como se presenta similitud en los objetos de atención, donde se pretende garantizar el acceso, generación de oportunidades y garantías de derechos. Igualmente, se evidencia en relación a la normatividad que los tres municipios basaron la creación de la Política Pública en los lineamientos dados por el Gobierno Nacional según las Leyes 1145 de 2007 y 1618 de 2013. Sin embargo, es claro que dentro de las acciones para atender la población en situación de discapacidad no se presenta una coordinación entre los municipios para realizar dicha atención. Por ejemplo, el Municipio de Hispania propone una Política Pública muy general, mientras que el Municipio de Betania propone acciones específicas en su actuación, y por otro lado el Municipio de Jardín propone atender a las personas en situación de discapacidad desde la creación de programas para prevenir, reducir o corregir condiciones de salud o deficiencias.

En este sentido, como lo manifiesta Santiago Leyva (2018) es evidente que el Estado Colombiano debe apuntar hacia un nuevo modelo que permita relacionar los diferentes niveles de gobierno, aumentando sus capacidades de coordinación, supervisando sus acciones, trabajando con los gobiernos locales de manera productiva, para lo cual concluye que:

Finalmente, una tendencia de cambio para los próximos 30 años será pensar más en clave de implementación de políticas. Se podría asumir que cada municipio, en el marco de la descentralización, lleva a cabo su propio experimento de implementación. Sin embargo, si no se tienen las capacidades para aprender de los errores y para sistematizar y escalar los éxitos, realmente lo que se tendría en frente en una gran fragmentación que repite los mismos errores de manera constante y que desperdicia la oportunidad para aprender de los grandes éxitos. En este sentido, el derecho administrativo sino se acompaña de un sistema para la gestión de las políticas, termina siendo un esfuerzo permanente de reformismo con un cambio muy leve, como ilustran mucho de los esfuerzos revisados en este trabajo. (Leyva, 2018).

Hacia Un Modelo De Relaciones Intergubernamentales Multinivel En Las PAP Del Departamento De Antioquia

El modelo de relaciones intergubernamentales multinivel se adecua al escenario propicio para la implementación de las Provincias Administrativas y de Planificación PAP en el Departamento de Antioquia, toda vez que este modelo propone incrementar los mecanismos de coordinación suficientes que permitan la colaboración y la comunicación entre los diferentes niveles de gobierno, favoreciendo estrategias de regulación entre los diferentes actores, garantizando un nivel de descentralización y autonomía amplia (Cabrero Mendoza & Zabaleta Solis, 2009).

Sin embargo, el modelo de relaciones intergubernamentales multinivel requiere unas entidades locales fortalecidas en materia administrativa, fiscal, y política, con un grado de supervisión moderado por parte del gobierno central, pero con unos mecanismos de coordinación amplios en materia de acompañamiento, financiación y comunicación, que asegure un sistema de toma conjunta de decisiones alrededor de las necesidades del territorio y garantice la implementación de sus políticas.

En conclusión, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) se quedó corta para regular la estructura administrativa y especialmente la financiera de las Provincias Administrativas y de Planificación (PAP), poniendo barreras a la asignación de recursos y generando debilitamiento a las capacidades de las mismas, toda vez que no permite a las PAP acceder a recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) para financiar acciones comunes, lo que redundando finalmente en un proceso de muchas expectativas y grandes frustraciones. Otro problema recae en la falta de coordinación y regulación propia de los municipios asociados, en cuanto a la delimitación de sus objetivos, donde efectivamente se tome la asociatividad como base de solución a los problemas regionales, lo que ha generado un modelo de dispersión en las relaciones intergubernamentales de las PAP.

Así mismo, el desconocimiento de los mandatarios locales sobre la estructuración de las PAP y la ausencia de una estrategia de coordinación y toma de decisiones conjuntas impiden llegar a Acuerdos Provinciales para dar solución a los problemas comunes que se presentan, lo cual se amplía por la ausencia del gobierno nacional para acompañar los procesos de coordinación de actividades y fortalecimiento de las mismas.

Es por esto que como una solución a las problemáticas evidenciadas se propone presentar un proyecto de ley encaminado al fortalecimiento no solo de las Regiones, como

ocurrió con la Ley 1962 de 2019, sino también de las PAP como efectivamente lo plantea nuestra Constitución Política, con el que se permita acceder a los recursos de SGP, regalías, transferencias, entre otros, del Gobierno Central, y con el que se busque fortalecer estos esquemas asociativos en materia fiscal, así como generar unas Relaciones Intergubernamentales (RIG) con un modelo con altos estándares de coordinación en todos sus niveles de gobierno.

Así mismo, los gobiernos locales deben impulsar estrategias para identificar los problemas comunes en materia de salud, educación, agua potable, saneamiento básico y residuos sólidos, para buscar atenderlos como región, identificando las capacidades de cada uno de los Municipios miembro, sus fortalezas como región y las necesidades básicas insatisfechas en la población, lo cual lleve a construir un Plan Estratégico Provincial, que se articule con los Esquemas de Ordenamiento Territorial y permita dar los lineamientos para sus actualizaciones, redundando en la formulación de los Planes de Desarrollo de los mandatarios locales de forma coordinada.

Los mandatarios locales deben tener claro que con sus capacidades locales es complicado dar solución a las problemáticas presentes en los territorios, lo que debe incitar a fortalecer los espacios de asociatividad en las PAP y potencializar las fortalezas de cada ente territorial, donde se enfoquen las acciones de manera coordinada con los demás municipios, creando un modelo de RIG multinivel que permita dar solución desde el territorio en asocio con los gobiernos supralocales de forma efectiva.

REFERENCIAS

- Barbosa Cardona, O. (2011). Relaciones Intergubernamentales en Colombia. *Cuadernos de Administración*, 185-222.
- Cabrero Mendoza, E., & Zabaleta Solis, D. (2009). ¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social? Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 27-62.
- Cardona, O. (2011). *Relaciones intergubernamentales en Colombia*. Cuadernos de Administración.
- Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2012). *Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
- Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Gómez Cortes, D. (2005). EL MUNICIPIO Y LA PROVINCIA EN EL NUEVO ORDENAMIENTO TERRITORIAL COLOMBIANO. Bogotá D.C.: Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).
- Kliksberg, B. (2000). *Capital social y cultura. Claves olvidadas del desarrollo*. Buenos Aires, Argentina: BID - INTAL.
- Leyva Botero, S. (2011). Hacia un nuevo debate sobre la descentralización en Colombia: el análisis intergubernamental desde una lectura institucional. *Revista CS N° 8*, 211-243.
- Leyva, S. (2018). Un paso adelante y medio atrás: El cambio del Estado en Colombia desde la perspectiva de la administración pública (1957-2017). *El estado del Estado*, 1-93.
- Michigan, C. &. (2003). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Sellers, J., & Lidstrom, A. (2007). *Descentralización, gobierno local y estado del bienestar*.

- Trujillo Muñoz, A. (2001). *Descentralización, regionalización y autonomía local*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. 324 p.
- Vanegas Díaz , J. (21 de Junio de 2019). Alcalde del Municipio de Hispania - Presidente Provincia del San Juan. (D. Valencia, N. Puerta Alcaraz, & B. Montoya Zuleta, Entrevistadores)
- Velásquez Gavilanes, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto "política pública". *Desafíos*, 149-187.
- Villaveces, J. (2009). Acción colectiva y el proceso de la política pública. *Revista Opera*, 7-22.

ANEXOS

Entrevista 1.

FORMATO DE ENTREVISTA.

Nombre del trabajo de grado: **“LAS PROVINCIAS ADMINISTRATIVAS Y DE PLANIFICACIÓN (PAP) EN EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA: LA MIRADA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES (RIG)”**.

Nombre del entrevistado:

--

Cargo:

--

Fecha de la entrevista:

--	--

Número de la pregunta	Pregunta	Respuesta
1	¿Qué mecanismos de coordinación utilizan los actores para el proceso de toma de decisiones?	
2	¿Qué estrategias se implementan desde la PAP para asegurar el cumplimiento de las	

	decisiones adoptadas en cada Municipio?	
3	¿Cómo es la estructura administrativa de la Provincia?	
4	¿Cuáles son las fuentes de financiación de las PAP?	
5	¿Con qué estructura burocrática cuenta la Provincia?	
6	¿Qué mecanismos utiliza la Provincia para relacionarse con otros niveles de gobierno?	
7	¿Cuáles son los principales problemas de funcionamiento de las Provincias?	
8	¿Cuáles son los principales retos de las PAP?	
9	¿Cómo se distribuyen las funciones en cada uno de los actores de las PAP?	

10	¿Qué mecanismos de coordinación emplean para la implementación de políticas de la provincia?	
11	¿Qué tan fuerte es el poder coercitivo de la Provincia para garantizar la aplicación de las políticas? ¿Y cómo se ejerce?	
12	¿Cómo es el proceso de articulación de cada uno de los planes de desarrollo en relación con los objetivos de la Provincia?	
13	¿Qué tan fuertes son las capacidades de la Provincia? ¿Y cómo se estructuran esas capacidades?	
14	¿Cómo se involucra o relaciona el capital social con las políticas de la Provincia?	

15	¿Cómo se garantiza la continuidad de las políticas, planes, programas, proyectos o acciones emprendidas desde la Provincia?	
	Observaciones del entrevistador:	

Nombre del entrevistador:

Anexo 2. Consentimiento informado

CONSENTIMIENTO INFORMADO

Lo/a invitamos a responder esta entrevista que hace parte de la construcción de un trabajo de grado adelantado por estudiantes de la Maestría en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT, en relación al trabajo de grado cuyo tema es: **“LAS PROVINCIAS ADMINISTRATIVAS Y DE PLANIFICACIÓN (PAP) EN EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA: LA MIRADA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES (RIG)”**.

Consideramos que es importante que usted tenga en cuenta la siguiente información:

- ✓ La participación en esta entrevista es absolutamente voluntaria, lo que quiere decir que puede negarse a participar en cualquier momento sin tener que dar explicaciones.
- ✓ Los beneficios de la entrevista son de carácter académico.

Breve descripción del trabajo de grado.

La Investigación tiene como objetivo evidenciar el modelo de relación intergubernamental que existe en las Provincias Administrativas y de Planificación (PAP) en el Departamento de Antioquia en especial la Provincia del San Juan del Suroeste, así como mostrar los principales problemas de implementación intergubernamental que presentan, para proponer unos mecanismos que permitan mejorar la implementación intergubernamental en ellas.

Declaración de voluntad para participar

Por medio del presente escrito, manifiesto que tengo las facultades mentales para haber comprendido la información que me ha sido suministrada sobre la investigación y la entrevista, así como para tomar la decisión que posteriormente expresaré. También manifiesto que se me ha dado la oportunidad de expresar cualquier duda o de formular preguntas, e incluso, de manifestar si deseo o no seguir escuchándola, a los que he respondido afirmativamente.

En todo momento se me ha recordado mi derecho a aceptar o rehusar mi participación en esta entrevista. Declaro, que no he recibido presión de ninguna clase para tomar la decisión, ni he sido sometido a engaño.

Autorizo al personal comprometido con este trabajo de grado y la entrevista y lo faculto a tomar los datos que consideren pertinentes, incluyendo registros fotográficos, videos, audios y consignarlos en los medios que hayan sido diseñados para hacer este estudio. También autorizo a transmitir la información que consideren pertinentes en las aulas y en los diferentes espacios sociales.

Nombre

Participante: _____ Identificación _____

Firma: _____

Teléfono: _____ Fecha: _____ Hora: _____

A quien contactar

Si tiene cualquier pregunta puede realizarla, incluso después de haber ofrecido la entrevista o en días posteriores. Si desea hacer preguntas en otro momento, puede contactarse por cualquiera de los siguientes medios:

Estudiante:

BRAHIAM DANIEL MONTOYA ZULETA.

Celular: 314 757 05 85.

Correo electrónico: montoyabraham@gmail.com