

**MÁS ALLA DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES MUNICIPALES:
INCIDENCIA DE ÉLITES POLÍTICAS Y ECONÓMICAS EN EL PROGRAMA
100.000 VIVIENDAS GRATIS EN EL MUNICIPIO DE SAN LUIS, ANTIOQUIA**

POR

JOHN ALEXANDER GARCÍA GIRALDO

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE MAGÍSTER
EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

**UNIVERSIDAD EAFIT
ESCUELA DE HUMANIDADES
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

MEDELLÍN

2018

Dedicatoria

Sincero agradecimiento a todos los que hicieron parte de este proceso,

Profesores y compañeros.

A mi esposa, mi madre y a Mariana; mi hija,

Quien es motor esencial en mi vida.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	4
PROBLEMA.....	8
PERTINENCIA DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN EN EL CAMPO DEL GOBIERNO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	9
MARCO TEÓRICO.....	11
• Relaciones intergubernamentales	12
• Categorías de análisis	14
• Coordinación: Alineación y toma conjunta de decisiones	15
HALLAZGOS.....	16
TRANSFORMACIONES EN EL RELACIONAMIENTO INTERGUBERNAMENTAL	16
• Fase inicial.....	17
• Fase crucial	21
• Fase de implementación	25
CONCLUSIONES.....	27
REFERENCIAS	29

INTRODUCCIÓN

Las transformaciones estructurales que se adelantaron en gobiernos de los países de América Latina, a finales de los años 1980 y principios de los años 1990, debido a las nuevas constituciones políticas, “se caracterizaron por tener como elemento central la discusión y posterior redefinición de las relaciones entre las diferentes esferas de gobierno”. (Ángel, 2016).

Bajo las nuevas estructuras de relacionamiento gubernamental, las cuales no solo están determinadas por factores de competencias, autonomía fiscal, política y administrativa; configurándose en el escenario para el desarrollo de las relaciones intergubernamentales, pero no los determinantes específicos de la dinamización, armonización o restricción de éstas. También son parte estructurante y dinamizadora del relacionamiento intergubernamental los elementos informales que trascienden los esquemas puramente normativos, consagrados en la constitución y las leyes. Entre los nuevos elementos a considerar; encontramos, de acuerdo con Cortes (2013), el número de unidades subnacionales que conformen el Estado, el grado de centralismo o presidencialismo, la jerarquía de sus funcionarios, la interacción de sus funcionarios, la presencia de prácticas clientelistas o la influencia de actores políticos y económicos, tanto nacionales como locales.

En Colombia, especialmente dentro de las transformaciones consagradas en la Constitución Política de 1991, que modelaron el Estado; está la organización territorial, la cual se define en el Título 1 de la Constitución “De los principios fundamentales”, artículo 1 como “unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales”. Esta nueva organización territorial consagraba la autonomía de las entidades territoriales en el país, estuvo acompañada además, de un proceso de fortalecimiento de las finanzas de los mismos, permitiendo a los gobiernos subnacionales, que anteriormente estaban en un segundo plano en las

relaciones intergubernamentales, surgir como actores importantes y, que por tanto, fueran merecedores de un reconocimiento político y de participación en la división de los recursos. (Ángel, 2016).

Como consecuencia del desarrollo e implementación de las disposiciones constitucionales en lo referente al relacionamiento intergubernamental, especialmente con los aspectos nombrados anteriormente, se fueron dando ajustes a las reglas de juego (Morata, 1991) en los años siguientes. Dicho ajuste lo configuró una autonomía municipal de manera ambigua, no solo dada por la condicionalidad impuesta al uso de los recursos (Ángel,2016), sino también, al aumento del peso relativo de la nación sobre los municipios, consolidando el mecanismo del poder sustitutivo; en el cual cada vez más a través de reformas adelantadas por el gobierno nacional, disminuyen de facto las competencias de los municipios; aminorando la posibilidad para lograr avanzar en la constitución de un sistema de coordinación y comunicación intergubernamental. (Leyva, 2011).

La ausencia de un sistema de coordinación y comunicación intergubernamental, en donde existieran mecanismos menos jerárquicos y se establecieran conexiones más dinámicas que trasciendan las de comunicación en una sola vía, las cuales permitieran un relacionamiento más cooperativo y efectivo entre el nivel de gobierno nacional y local; configuró unas diferencias en el relacionamiento de los municipios con los diferentes niveles de gobierno, destacándose "unos pocos centros metropolitanos, institucionalmente fuertes, al lado de, numerosos centros locales, en cuyo seno hay una débil presencia institucional" (Barbosa, 2007).

Esta heterogeneidad e inequidad en el relacionamiento intergubernamental, abordada solamente desde una óptica de las capacidades institucionales, puede quedarse cortada dada la ausencia de mecanismos fuertes e institucionalizados, lo cual contribuye a que se den bajo un esquema de "oportunismo político" (Leyva, 2011). Fenómeno que va más allá más allá de consolidar o ampliar un fortín, con miras a resultados electorales, sino además de tejer una red social y económica con élites locales, para incidir en el desarrollo de políticas públicas y obtener créditos políticos, económicos y de "fidelidad" de las élites locales. De esta manera

los actores que intervienen en el relacionamiento, bajo mecanismos informales propios del esquema, quedan invisibilizados bajo la óptica de las capacidades institucionales.

El propósito de este trabajo, es analizar precisamente el tipo de relacionamiento que se da entre los niveles central y local de gobierno (nación - municipio), en el que el gobierno municipal cuenta con unas capacidades institucionales limitadas; identificando y explicando las características propias del relacionamiento intergubernamental, considerando no solo instrumentos formales, especialmente los normativos, sino también informales, como la incidencia de élites políticas y económicas locales en el desarrollo de una política pública nacional en un nivel local de gobierno (municipio), los cuales configuran las “reglas del juego”. Estos nuevos elementos (actores, autonomía e influencia locales) deben ser considerados e incorporados en todas las etapas del ciclo de la política pública, conjuntamente con elementos y factores técnicos del nivel local de gobierno; especialmente a los relacionados con su capacidad institucional; no solo para garantizar de una manera más precisa los resultados esperados de la política, sino además de poder prever incidencias de actores políticos y económicos locales, que con ánimo clientelista y de corrupción, busquen el beneficio propio, y no la solución efectiva del problema público, que la política pública busca resolver.

Para abordar lo anteriormente mencionado, se realizará un estudio de caso tomando la política pública nacional de vivienda, Ley 1537 de 2012; específicamente su programa de 100.000 viviendas gratis, en el municipio de San Luis, Antioquia, durante el periodo 2012 – 2015. Se ha seleccionado esta política y municipio, partiendo en primera instancia de la revisión de los datos sobre los resultados de esta política en el departamento de Antioquia, encontrando que municipios de similares capacidades institucionales a los de San Luis, utilizando la última Medición de Desempeño Municipal (2016) elaborada por el Departamento Nacional de Planeación¹ presentan una distribución diferente de los recursos del

¹Esta es la última metodología implementada por el DNP para medir el desempeño de los municipios en Colombia, ya que Desde el 2006, la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible - DDTS del DNP calcula el Índice de Desempeño Integral – IDI, cuyo objetivo es evaluar la gestión pública (en sus etapas de programación, ejecución y seguimiento) y la toma de decisiones en el uso de los recursos de los municipios; pero luego de transcurrido diez años se hizo necesario ajustar tanto los

programa a analizar. En contraste con sus pares, el municipio de San Luis, sobresale no solo por el número de proyectos de vivienda, también por el total de soluciones habitacionales; estando por encima, tanto en cantidad de proyectos (2), como de unidades habitacionales (220) del resto de municipios con el que se comparó. (Ver tabla No. 1).

Tabla No. 1 Municipios de Antioquia con capacidades institucionales similares, con proyectos de vivienda del programa 100.000 viviendas gratis.

MUNICIPIO	GRUPO DOTACIONES	CATEGORÍA DE RURALIDAD	MDM 2016	PROYECTO	NUMERO DE VIVIENDAS
Abejorral	G3	Rural	49,59	Senderos de la Colina	40
Anorí	G3	Rural	51,22	Sin proyectos	0
Armenia	G3	Rural	41,57	Sin proyectos	0
Campamento	G3	Rural	44,18	Urbanización Correa Roldán	100
Ebéjico	G3	Rural	46,09	Sin proyectos	0
Salgar	G3	Rural	55,73	Sin proyectos	0
San Andrés de Cuerquía	G3	Rural	42,59	Sin proyectos	0
San Francisco	G3	Rural	53,49	Sin proyectos	0
San Luis	G3	Rural	45,94	Villa Jardín	120
				Urbanización Brisas del Dormilón	100
San Roque	G3	Rural	46,86	Sin proyectos	0
Yalí	G3	Rural	41,83	Urbanización Santa Bárbara	100
Zaragoza	G3	Rural	35,85	Sin proyectos	0

Fuente: Elaboración propia, con datos de la Medición de Desempeño Municipal 2016 y del portal del Ministerio de Vivienda, programa 100% subsidiadas.

El desarrollo de la política pública analizada y el resultado diferenciado en el municipio de San Luis, implica una serie no solo de relacionamientos intergubernamentales de distinto orden, sino además incidencia y confluencia de actores e intereses, políticos y económicos que contribuyen a la consecución de un resultado diferenciado con relación a otros municipios con similares capacidades institucionales. Siguiendo a Scharpf (1978), es improbable que una política pública, sea el resultado de la elección de un solo actor, la elaboración e implementación, confluyen múltiples actores e interacciones, en búsqueda de la consecución de sus propios intereses y objetivos; lo cual trasciende una intervención de distintos niveles, ramas de gobierno y un entramado de interlocuciones y acciones formales, los cuales se identificarán y analizarán para comprender los factores que trascienden lo netamente técnico, pero que inciden en el desarrollo de una política pública y por lo tanto deben ser considerados e incorporados en las distintas fases de gestión de la política pública.

PROBLEMA

La implementación de una política pública del orden nacional en un municipio conlleva a la distribución de responsabilidades entre los niveles de gobierno involucrados en el desarrollo de la misma, respecto a los objetivos que busca alcanzar la política pública en el territorio, pero como lo expone Jordana: “es una tarea difícil, ya que no es algo puramente técnico, sino que conlleva numerosas implicaciones políticas” (2003, p. 3). Estas responsabilidades conforman las reglas de juego para los distintos actores, quienes dotados de unos determinados recursos jurídicos, políticos, financieros y organizativos intervienen con arreglo a sus propios objetivos, intereses y estrategias (Morata, 1991); configurando una heterogeneidad en el relacionamiento que conlleva también a una diferencia en los resultados de una misma política en municipios de condiciones institucionales similares.

Los resultados diferenciados de la política pública nacional de vivienda, con su programa 100.000 viviendas gratis, en el municipio de San Luis comparado con municipios de similares capacidades institucionales del departamento de Antioquia, se convierte en la puerta de entrada para ahondar en el resultado, en términos de capacidades institucionales y de los elementos técnicos, de la política pública y su programa. Específicamente, adentrarse en el relacionamiento intergubernamental más allá de lo jurídico, considerando la incidencia de élites políticas y económicas, las cuales buscan la consecución de sus intereses particulares y configurar los mecanismos de relacionamiento para conseguirlo.

PERTINENCIA DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN EN EL CAMPO DEL GOBIERNO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Los resultados diferenciados de la política pública nacional de vivienda, con su programa 100.000 viviendas gratis, en el municipio de San Luis comparado con municipios de similares capacidades institucionales del departamento de Antioquia, se convierte en la puerta de entrada para ahondar en el resultado, en términos de capacidades institucionales y de los elementos técnicos de la política pública y su programa. El abordaje a la luz de las relaciones intergubernamentales, y la incidencia de actores con intereses políticos y económicos, es pertinente para el campo del gobierno y las políticas públicas dado que se busca contribuir a la identificación de otros elementos y características en el relacionamiento entre distintos niveles de gobierno, que con el tradicional análisis de descentralización queda se deja de lado, ignorando elementos como intereses, alianzas y recursos, entre otros.

Con este análisis se busca encontrar elementos que trasciendan las consideraciones netamente técnicas y se consideren los aspectos políticos y de intereses de actores locales, tanto para los efectos de la política pública, como la gobernabilidad territorial, ya que las apuestas emprendidas por una administración municipal en su territorio no solo están condicionadas por cuestiones de

competencias con relación al nivel central de gobierno o de capacidad institucional, sino además por la tensión entre los distintos intereses de actores locales políticos, sociales y económicos que inciden en la capacidad de maniobra de la administración y del desarrollo de políticas públicas de distinto orden en su territorio.

MARCO TEÓRICO

El propósito del presente trabajo no solo es dar una explicación en términos generales del tipo y las características de relacionamiento entre el nivel central (nacional) y el local (municipal) de gobierno con capacidades institucionales limitadas, además, busca encontrar elementos que trasciendan las consideraciones netamente técnicas, para que se consideren los aspectos políticos y los intereses de los actores locales, tanto para los efectos de la política pública, como para la gobernabilidad territorial; ya que las apuestas emprendidas por una administración municipal en su territorio, no solo están condicionadas por cuestiones de competencias con relación al nivel central de gobierno o de capacidad institucional; sino además por la tensión entre los distintos intereses de actores locales políticos, sociales y económicos, que inciden en la capacidad de maniobrabilidad de la administración y del desarrollo de políticas públicas de distinto orden en su territorio.

Ir más allá de las capacidades institucionales para determinar el éxito o no de una política pública ahondando en los elementos que nos puede brindar las relaciones intergubernamentales; aportará a la consideración de nuevos actores y factores que no solo se restringen a cuestiones técnicas y jurídicas en las capacidades de gestión del municipio. El rango de incidencia que posee el nivel local (municipio), con capacidades institucionales limitadas, de establecer relaciones con el nivel central de gobierno utilizando tanto recursos formales como informales; considerando actores y factores determinantes para estas relaciones intergubernamentales, transformará no solo las características y dinámicas del relacionamiento mismo, sino además el resultado y curso de la política pública.

- **Relaciones intergubernamentales**

El concepto de las RIG data de la década de los años treinta en Estados Unidos, específicamente en el Gobierno de Roosevelt, si bien el término se empezó a utilizar desde 1937 a través de un artículo de Clyde F. Snider, no fue hasta 1964 en una obra de W. Brooke Graves, donde se da cuenta de su desarrollo histórico y origen (Cortés, 2013). Siguiendo a la obra de Wright (1997), quien define de una las RIG como todas las permutaciones y combinaciones de las relaciones entre la totalidad de las unidades de Gobierno, noción que, en oposición al antiguo concepto de Federalismo Estadounidense, toma en cuenta las relaciones nacionales-estatales, estatales – locales, nacionales – locales, nacionales – estatales – locales e interlocales. (Vargas. 2003).

“Conviene destacar que desde este enfoque es posible analizar diferentes factores que inciden en la conformación y estructuración de las relaciones entre niveles de gobierno, así como las prácticas informales y no reguladas tales como el clientelismo, el sostenimiento de relaciones individualistas y jerárquicas en contextos democráticos y descentralizados”. (Cortés, 2013, p. 325). La comprensión de las relaciones intergubernamentales, como un espacio de confluencia de actores, factores y poderes de manera dinámica; en la cual no solamente ocurren procesos de manera rígida y formal, bajo parámetros y actores preestablecidos para determinada política pública, posibilita adentrarse de manera detallada y encontrar características propias de un relacionamiento intergubernamental, que aportará a nuevos patrones de explicación e interpretación tradicionales de relacionamiento, entre los diferentes niveles de gobierno, además de ofrecer elementos para la formulación de esquemas que brinden la posibilidad de identificar, tanto elementos, como momentos claves para el mejor desarrollo de una determinada política pública, desde sus etapas iniciales hasta la de evaluación.

Morata, explica que uno de los objetivos de las RIG es analizar las relaciones políticas, entre diferentes niveles de gobierno enmarcadas especialmente en las

capacidades de los gobiernos subnacionales para incidir en el desarrollo de las políticas públicas y no comportarse solamente como implementadores de ésta. Además la manera como se den estas relaciones, contribuye a la solución de problemas específicos (políticas y programas), sin dejar de lado los obstáculos institucionales y políticos que pueden contribuir al desarrollo de un relacionamiento coordinado y cooperativo (Morata, 1991).

La literatura de las relaciones intergubernamentales no ha sido muy estudiada en Colombia, algunos pocos trabajos como los de Barbosa (2007) y Leyva (2011) hacen el recuento de la evolución de los mecanismos, leyes y relaciones políticas de coordinación en los últimos años. Quizás el déficit en el estudio de las RIG ha estado suplido de alguna manera por el estudio de mecanismos de coordinación informales como el clientelismo político y el bipartidismo a partir de las instituciones del Frente Nacional (Leal Buitrago y Dávila, 1990). Esto ha implicado que para la literatura colombiana en el área sea difícil ir más allá de las categorías de re/centralización y des/centralización como elementos explicativos para el proceso de reforma intergubernamental en Colombia (Leyva, 2011).

Continuar con los procesos de abordaje de los temas de política pública y gobernabilidad en Colombia, a través de las relaciones intergubernamentales, implica ir avanzando en la irrupción de nuevas categorías analíticas de los fenómenos de división de poderes entre los distintos niveles (Gobierno central, intermedio y local) y el tipo de relacionamiento; donde han primado los aportes académicos, esencialmente desde un punto de vista normativo, de competencias y de distribución de recursos financieros. Como lo expone Leyva, hay una “validez de la agenda investigativa de las RIG en los países unitarios se da porque la misma descentralización creó un espacio para que su funcionamiento se deba entender hoy a través de la relación entre autonomía y coordinación, y no desde el marco normativo que propició las reformas en primera instancia.” (Leyva, 2011, p. 215).

- **Categorías de análisis**

Para el propósito del presente trabajo se tomará como referente para el análisis de las relaciones intergubernamentales entre el gobierno nacional y el municipio de San Luis, Antioquia; el **modelo de autoridad inclusiva**, propuesto por (Wright, 1997).

Este modelo se caracteriza por unas relaciones dependientes y jerárquicas, en donde el nivel inferior depende de los niveles superiores con los cuales establece el relacionamiento. El ejercicio de autoridad en este modelo va, por lo general, en el sentido de arriba hacia abajo. (Wright, 1997).

Las relaciones establecidas configuran un factor de dependencia, lo que implica un factor 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” (Wright, 1997, p. 111).

De acuerdo a las características de la política nacional de vivienda, Ley 1537 de 2012, y los resultados obtenidos por el municipio de San Luis, Antioquia; este modelo es el que mejor se ajusta, para poder encontrar y analizar los momentos del proceso, en los cuales fue determinante el ejercicio de autoridad del gobierno nacional y/o en los cuales el municipio, fue solo un operador o ejerció una conexión distinta a través del uso de otros mecanismos y actores, configurando a la par otro tipo de relacionamiento con el gobierno nacional.

De acuerdo a lo expuesto en los términos y fases del programa, para poder acceder a los subsidios, están claramente definidos los actores y sus roles; quedando el municipio supeditado al cumplimiento de manera estricta de los requisitos, si desea acceder a los beneficios.

- **Coordinación: Alineación y toma conjunta de decisiones**

Fuera de aproximarse al tipo de relacionamiento intergubernamental, es importante para el propósito de este trabajo poder revisar el tipo o los tipos de conexiones que se establecieron, entre los distintos actores relevantes que intervinieron para el desarrollo del programa 100.000 viviendas gratis, en el municipio de San Luis y la obtención de los resultados destacados en comparación con los municipios de similares capacidades institucionales; en el marco de una situación e instrumentos de coordinación, entre los actores para la obtención de los resultados del programa.

Es fundamental poder encontrar los tipos de conexiones establecidas; las cuales se podrían dar entre la alineación y/o de toma conjunta de decisiones, para de esta manera aproximarnos a los factores, actores e intereses, que trascienden la capacidad institucional del municipio.

La coordinación en este caso entendida como requisito fundamental para el sostenimiento y dinamización del relacionamiento intergubernamental, con la relevancia de los canales de comunicación, monitoreo, en una suma de mecanismos formales e informales. En este sentido la coordinación intergubernamental es entendida como “el conjunto de acciones intencionales orientadas a la armonización de expectativas divergentes y a la maximización de la complementariedad entre acciones contingentes de múltiples actores autónomos en un sistema de relaciones interdependientes” (Cingolani, 2005, p. 7).

En el marco de este proceso de coordinación, se pueden configurar distintos sistemas de conexiones, tanto de comunicación, alineación y/o de toma conjunta de decisiones. (Jordana, 2003).

HALLAZGOS

TRANSFORMACIONES EN EL RELACIONAMIENTO INTERGUBERNAMENTAL

La implementación del programa 100.000 viviendas gratis de la política pública nacional de vivienda, Ley 1537 de 2012, en el municipio de San Luis no se dió, en términos de relacionamiento intergubernamental, bajo un esquema o parámetro que permitiera caracterizarlo. Durante este proceso, no solo confluyeron distintos tipos de relacionamiento y conexiones; también se dió el surgimiento de canales informales y actores no contemplados en el diseño de la política pública.

Tanto estos actores y canales contemplados y no contemplados en el desarrollo de la política pública, caracterizaron de acuerdo a los intereses y conexiones que establecieron entre sí, distintos tipos de relacionamiento intergubernamental, que contribuyeron, no solo al desarrollo del del programa 100.000 viviendas gratis, en el municipio de San Luis; sino además a su resultado diferenciado en comparación con municipios de similares capacidades institucionales en el departamento de Antioquia.

Teniendo en cuenta, la confluencia e interacción de los actores y conexiones que establecieron en el relacionamiento intergubernamental, considerando además momentos clave del desarrollo del del programa 100.000 viviendas gratis; se definieron tres fases (inicial, crucial, implementación), en las cuales se puede identificar, de acuerdo a las fases expuestas; los actores, canales, intereses y conexiones que permitieron la dinamización y configuración de determinados tipos de relacionamiento intergubernamental; tanto entre nivel nacional y local, como interlocal.

- **Fase inicial**

Convocatoria: En concordancia con lo contemplado en la Ley 1537 de 2012, la cual contiene disposiciones dirigidas a facilitar el acceso efectivo a la vivienda de interés prioritario. Para atender este propósito no se da con la acción unidireccional de un solo actor, la Ley 1537 de 2012 en el artículo 3º se refiere a la coordinación que debe existir entre las entidades nacionales y territoriales, la cual implica, entre otras cosas: *“a) La articulación y congruencia de las políticas y de los programas nacionales de vivienda con los de los Departamentos y Municipios”* y *“b) La disposición y transferencia de recursos para la ejecución de programas de vivienda de interés social o interés prioritaria”*.

De acuerdo con lo anterior el Gobierno Nacional, promueve alianzas con los entes territoriales y/o con sus entidades del sector central o descentralizado, con el propósito de aunar esfuerzos tendientes a generar oferta efectiva de vivienda de interés prioritario en condiciones dignas para la población en especial situación de vulnerabilidad. Para adelantar estas alianzas el Ministerio de Vivienda estableció unas convocatorias para las entidades territoriales interesadas, para que de manera autónoma presentaran proyectos de vivienda, cumpliendo todos los requisitos establecidos en los términos de referencia de dichas convocatorias

En esta fase inicial de desarrollo de la política pública nacional de vivienda, Ley 1537 de 2012, para todos los entes territoriales, que desean acceder al programa de vivienda, incluido el municipio de San Luis, deben cumplir con todos los requisitos establecidos por el nivel central de gobierno; generando una fuerte dependencia, de los entes territoriales con el nivel central, en donde el gobierno nacional es el máximo tomador de decisiones; en esta fase la decisión clave es el certificado de elegibilidad de los proyectos presentados por las entidades territoriales para ser parte del programa de vivienda 100% subsidiada; configurando un tipo de relacionamiento **de autoridad inclusiva** (Wright, 1997), en el que el municipio de San Luis, establece una conexión de comunicación y alineación (Jordana, 2003) con el nivel central de gobierno. Pero en el caso del

municipio de San Luis, en esta fase de desarrollo de la política pública, no fue el único tipo de relacionamiento intergubernamental que se llevó a cabo. La administración municipal en cabeza del alcalde, debió adelantar un relacionamiento interlocal con el Concejo Municipal, para poder realizar el cambio de uso de suelo de los lotes que el municipio dispuso para los proyectos de interés prioritario, ya que se encontraban con destinación institucional y se requería el cambio a uso para vivienda, para de esta manera poder cumplir con uno de los requisitos esenciales establecidos en la convocatoria.

El Concejo del municipio de San Luis, para el periodo 2012 – 2015, fue un Concejo de coalición, compuesto en su mayoría por miembros del partido Conservador Colombiano (4), partido del cual hacía parte el alcalde; lo cual contribuyó al rápido trámite del Acuerdo 19 de 31 de diciembre de 2012.

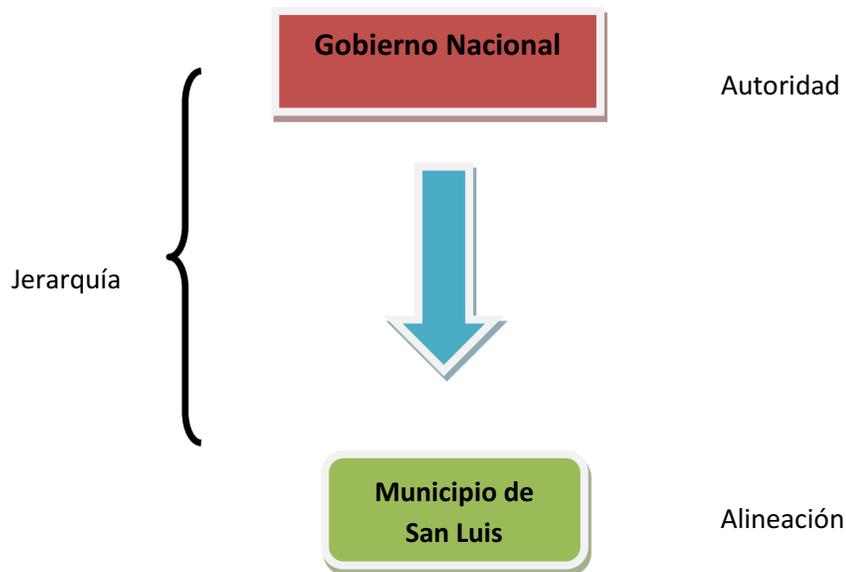
Tabla. 2 Miembros del Concejo Municipal de San Luis Antioquia 2012 – 2015.

ANTIOQUIA	SAN LUIS	YOHN FREDY MARIN SUAREZ	MOVIMIENTO DE INCLUSION Y OPORTUNIDADES
ANTIOQUIA	SAN LUIS	HECTOR DE JESUS GOMEZ MEJIA	PARTIDO CAMBIO RADICAL
ANTIOQUIA	SAN LUIS	ISAAC DE JESUS SALAZAR MARIN	PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO
ANTIOQUIA	SAN LUIS	WILLIAM DE JESUS GIRALDO QUINCHIA	PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO
ANTIOQUIA	SAN LUIS	JAIRO DE JESUS DUQUE BURITICA	PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO
ANTIOQUIA	SAN LUIS	MIRIAM SORANDY GUZMAN GONZALEZ	PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO
ANTIOQUIA	SAN LUIS	RODRIGO DE JESUS MARTINEZ SUAREZ	PARTIDO DE INTEGRACION NACIONAL
ANTIOQUIA	SAN LUIS	MISAEQUINTERO TORO	PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL
ANTIOQUIA	SAN LUIS	MARIA OMAIRA SUAREZ CASTAÑO	PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL
ANTIOQUIA	SAN LUIS	RIGOBERTO VALENCIA PAMPLONA	PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL
ANTIOQUIA	SAN LUIS	ABRAHAM ARNULFO GOMEZ GOMEZ	PARTIDO VERDE

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

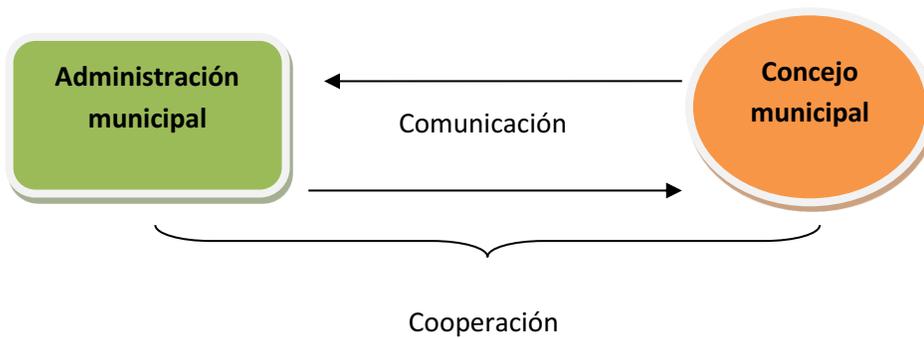
Este relacionamiento interlocal, se dio en una dinámica de cooperación y de conexión de comunicación, en el marco de una “acción estratégica” (Painter 1991), de conveniencia por parte de los miembros del Concejo, para divulgar este apoyo como una gestión fundamental suya, en un tema tan sensible y de alto impacto en la población, como lo es la vivienda.

Gráfica 1. Relacionamiento intergubernamental del municipio de San Luis, con el Gobierno Nacional en la fase de convocatoria.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 2. Relacionamiento interlocal de la administración municipal de San Luis, con el Concejo, en la fase de convocatoria.



Fuente: Elaboración propia.

- **Fase crucial**

Aprobación: Luego del cumplimiento de todos los requisitos establecidos, se recibe por parte de la entidad evaluadora, para este caso FINDETER, el certificado de elegibilidad, para entrar a ser parte del programa de vivienda subsidiada 100%, lo cual no implica obligatoriedad para la selección, dada la restricción de los recursos y la definición de cupos, documentos o criterios para la selección de proyectos.

A pesar entonces del esfuerzo adelantado por un municipio con limitada capacidad institucional y haber cumplido con todos los requisitos necesarios, para recibir una autorización para continuar en el proceso de asignación de los proyectos, no tiene garantizada la ejecución en su territorio.

No solo por las características propias de este momento del proceso de desarrollo del programa 100.000 viviendas gratis, se ha nombrado como crucial; sino además por la entrada en nuestro caso de estudio específico de un actor, canales informales para este proceso y de unos intereses políticos claros que hace clave este momento para el propósito del presente trabajo.

El municipio de San Luis, para lograr una “acción estratégica” (Painter, 1991) de negociación, utiliza un actor que le permita suplir su capacidad institucional, para establecer un tipo de relacionamiento menos jerárquico, que contribuya a una conexión de toma conjunta de decisiones, facilitando el cumplimiento de sus objetivos en torno a los proyectos de vivienda. Este actor es el representante a la Cámara por Antioquia para el periodo 2010-2014, del partido Conservador Colombiano, Juan Diego Gómez. Es de resaltar que el congresista Juan Diego Gómez, es el líder del equipo político al cual pertenece, el entonces alcalde de San Luis.

Con la participación de este nuevo actor político en el relacionamiento intergubernamental, se empieza a hacer uso de canales informales para la obtención de los resultados a favor del municipio de San Luis, dado que los

canales informales “se materializan en la coordinación informal entre los representantes y responsables de los distintos niveles de gobierno a través de sus partidos políticos y, finalmente, los efectos emergentes producidos por la creación de redes intergubernamentales entre las comunidades de profesionales que dirigen y gestionan las políticas públicas descentralizadas” (Arandia, 2002, p. 27).

El principal canal informal obedeció a la gestión, realizada por el congresista, para poder ir de manera conjunta con el alcalde ante el ministro de vivienda para el momento; presentar el proyecto de vivienda y recibir la aprobación de este y abrir la puerta para la aprobación del segundo proyecto en la siguiente convocatoria.

Cabe resaltar que en este momento no solo confluyen el congresista y los canales informales, también, la alineación de intereses político - electorales; especialmente entre el alcalde, como un resultado claro y visible en su gestión municipal y el representante a la Cámara, como el paso en la consolidación de lealtades electorales necesarias, para la irrupción en el escenario político del municipio de San Luis y aumentar la consecución de votos necesarios para su proyecto político al Senado, en las elecciones del 2014.

En las elecciones al Congreso del año 2014, el candidato al Senado Juan Diego Gómez, por el partido Conservador Colombiano, se convierte en el mayor elector en el municipio de San Luis, sumando un total de 350 votos, con una participación porcentual en el total de los votos del municipio del 9.53%, en estas elecciones el candidato en mención salió electo como Senador, con un total de votos de 57.634 a nivel nacional.

Tabla. 3 Relación de votos por Juan Diego Gómez, elecciones 2014al Senado en el municipio de San Luis.

Potencial sufragantes del municipio de San Luis	Total sufragantes del municipio de San Luis	Votos por Juan Diego Gómez, en el municipio de San Luis	Peso porcentual de votos por Juan Diego Gómez sobre el total de sufragantes en San Luis.	Votos totales por Juan Diego Gómez a nivel Nacional	Peso porcentual de la votación en el municipio de San Luis por Juan Diego Gómez, sobre la votación nacional.
9.902	3.670	350	9,53%	57.634	0,61%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Con esta nueva dinámica en el relacionamiento intergubernamental, con la confluencia de un nuevo actor político y los canales informales establecidos para la obtención de los resultados del municipio de San Luis, se configura un nuevo tipo de relacionamiento en el proceso de desarrollo de la política pública nacional de vivienda entre el municipio de San Luis y el Gobierno Nacional. Pasando de un tipo de relacionamiento de **autoridad inclusiva**, (Wright, 1997) y conexiones entre comunicación y alineación en un entorno de cooperación; a un tipo de relacionamiento de **autoridad superpuesta**, la cual se caracteriza por una relación interdependiente y negociada, existiendo también autonomía para decisiones que solo 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).

Tabla. 4 Relación de votos por Juan Diego Gómez, elecciones 2014 al Senado en los municipios con similares capacidades institucionales del departamento de Antioquia.

Municipio	Potencial sufragantes	Total sufragantes	Votos por Juan Diego Gómez	Peso porcentual de votos por Juan Diego Gómez sobre el total de sufragantes del municipio
Abejorral	14.933	5.460	69	1.26%
Anorí	10.171	1.855	22	1.81%
Armenia	4.835	1.844	27	1.46%
Campamento	5.899	1.780	3	0.16
Ebéjico	11.064	3.833	272	7.09%
Salgar	13.000	4.390	25	0.56%
San Andrés de Cuerquía	4.849	1.490	8	0.53%
San Francisco	5.819	2.278	45	1.97%
San Luis	9.902	3.670	350	9.53%
San Roque	13.711	5.213	841	16.13%
Yalí	5.459	1.737	43	2.47%
Zaragoza	17.789	5.753	24	0.41%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Comparando los resultados electorales del candidato al Senado, Juan Diego Gómez, en cada uno de los municipios con similares capacidades institucionales a la del municipio de San Luis, encontramos como en este grupo de doce municipios; solo por fuera de San Luis, el municipio de San Roque; obtuvo una votación importante para su proyecto político hacia el Senado, convirtiéndose además en el mayor elector de cada uno de estos dos municipios.

Cabe resaltar que aunque el alcalde de aquel periodo fuera también del Partido Conservador Colombiano; el municipio de San Roque, no obtuvo ningún proyecto aprobado del programa 100.000 viviendas gratis. En este municipio el candidato al Senado Juan Diego Gómez, utilizó otra estrategia para ganar fidelidades electorales, que le sirvieran a su proyecto político de cara a obtención de su curul en el Senado.

- **Fase de implementación**

Construcción: En esta fase no hay intervención del gobierno local, ya que el gobierno es quien escoge las firmas para la construcción de los proyectos; incluyendo modificaciones que se introdujeron en un primer momento en la asignación de recursos, mediante vehículos fiduciarios para la administración de los recursos del programa 100.000 viviendas gratis, así como en la eliminación del giro de anticipos en el pago de los proyectos, minimizando la posibilidad de un detrimento patrimonial. (Ministerio de Vivienda, 2014).

Nuevamente en esta fase se da un tipo de relacionamiento de autoridad inclusiva, (Wright, 1997) en el que el municipio de San Luis, establece una conexión de comunicación (Jordana, 2003) con el nivel central de gobierno; en este momento el nivel local de gobierno, tiene una menor participación, la intensidad del relacionamiento intergubernamental se ve reducida.

Para la selección de los potenciales beneficiarios, el Fondo Nacional de Vivienda realizó las convocatorias respectivas para postulación de hogares al subsidio familiar de vivienda en especie, luego de la validación y cruce de información el Fondo Nacional de Vivienda, entrega el listado de postulantes que cumplen y no cumplen requisitos para acceder al subsidio familiar de vivienda en especie al DPS; posteriormente el DPS, expide el listado definitivo de hogares seleccionados por sorteo.

En esta fase además no existe un interés por actores políticos, económicos o sociales de tener injerencia. El objetivo principal, era la aprobación de los proyectos, no solo por el ejercicio de un buen gobierno; sino además como estrategia político – electoral de actores locales (Alcaldía – Concejo), también externos (Representante a la Cámara), para la obtención de una opinión pública positiva, especialmente para los actores locales y de lealtades políticas necesarias para el proyecto político del Representante a la Cámara.

Revisando además todo el proceso de implementación de la política pública nacional de vivienda, no se encontró una participación o injerencia de algún actor social, que se pudiera beneficiar directamente por el buen desarrollo u obstaculización de la misma.

Los beneficiarios del programa, especialmente desplazados, no adelantaron acciones que influyeran en el desarrollo o resultados del programa; la población atendió las convocatorias presentando las postulaciones con la documentación solicitada.

Como se ha expuesto en los resultados del municipio de San Luis, en el programa 100.000 viviendas gratis, obtuvo la aprobación de dos proyectos (Urbanización Brisas del Dormilón y Villa Jardín), esta última fue aprobada a finales del año 2015; pero no inició ejecución de manera oportuna, presentando demoras en el proceso, debido al desinterés por la nueva administración municipal (2016- 2019); la cuales opositora de la administración anterior.

CONCLUSIONES

- Las limitadas capacidades institucionales de determinados municipios es suplida en ocasiones por actores y mecanismos informales del proceso de la política pública específica. Posibilitando nuevos tipos de relacionamiento y conexiones intergubernamentales con el nivel superior de gobierno y la obtención de resultados diferenciados de la política pública en relación con municipios de similares capacidades institucionales.
- Los niveles locales de gobierno con capacidades institucionales limitadas no tienen como única opción ser operadores de una política pública de un nivel superior. Su capacidad de conocimiento y reconocimiento de actores e intereses locales, les brinda posibilidades de dinamizar y establecer otro tipo de relacionamiento y de conexiones intergubernamentales.
- En el desarrollo de una política pública, no se da un solo tipo relacionamiento intergubernamental, se dan diferentes tipos de relacionamiento y conexiones, en algunos casos de manera simultánea, donde convergen mecanismos y actores formales e informales.
- En una misma política pública pueden confluír distintos actores, con diversos intereses, actuando en las fases más propicias para la obtención de su interés principal; lo que directamente puede no afectar la obtención de los intereses de otros actores en otras fases del desarrollo de la política pública.
- La herramienta de Medición de Desempeño Municipal, es una herramienta útil para la aproximación a la situación en términos de capacidad institucional, pero es una fotografía que refleja aspectos superficiales de la institucionalidad. No trasciende en aspectos internos, que permitan por lo

menos esbozar algunas piezas y relaciones de la mecánica de la gestión y obtención de resultados de determinado municipio.

- La población objetivo de una política pública, no siempre es la más activa y determinante en el desarrollo de la misma, puede ser un actor pasivo que recibe directamente el impacto de la política pública.
- Con los hallazgos de este trabajo, se puede exponer la siguiente conjetura; existen fases específicas en el desarrollo de una determinada política pública en las que se presenta la participación de actores políticos, económicos y/o sociales que van en búsqueda de sus propios intereses. No se da ni en todas las fases, ni en las mismas fases de todas las políticas públicas. Estas intervenciones obedecen a las características propias de la política pública (Bienes o servicios ofrecidos, montos, visibilidad de impacto, nivel de control por parte del gobierno nacional, entre otros) y el cruce de las características anteriormente mencionadas con el interés principal del actor o actores intervinientes.

REFERENCIAS

- Angel, A. (2016). Es la política! explicando la recentralización de recursos en contextos económicos divergentes. Los casos de Brasil y Colombia. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, (23), 80-114.
- Arandia Ledezma, I. C. (2002). Descentralización y relaciones intergubernamentales en Bolivia. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 9(30).
- Arellano Gault, D., Alamilla Ceballos, M., & Campos García, A. (2006). ¿Reforma organizacional de gobierno por diseño genérico? El Nuevo Institucionalismo Económico en acción: el caso del Modelo Integral de Desempeño de los Organismos Internos de Control en México. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (36).
- Barbosa Cardona, O. (2007). Relaciones intergubernamentales en Colombia. *Cuadernos de Administración*.
- Barbosa Cardona, O. (2010). Organización Territorial del Estado en Colombia. *Bogotá: ESAP*.
- Cingolani, M. (2005). Relaciones intergubernamentales y descentralización: el papel de los mecanismos formales y fiscales de coordinación en la institucionalización de procesos descentralizadores. Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago Chile, octubre 18 – 21 de 2005.
- Cortés, O. L. Z. (2013). El estudio de las relaciones entre niveles de gobierno desde las Relaciones Intergubernamentales y la Gobernanza Multinivel. *Estudios de Derecho*, 70(156), 323.
- Dente, B. (1985). Governare la frammentazione. *Il Mulino, Bologna*.
- González, J. I. (2011). Reflexiones sobre las mediciones del desempeño municipal. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Hanf, K., & Scharpf, F. W. (1978). Interorganizational policy making: limits to coordination and central control (Vol. 1). Sage Publications (CA).

- Hernández Díaz, A. M. (2006). Relaciones intergubernamentales. *Espacios Públicos*, 9(18).
- Jordana, J. (2003, Abril). Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de las políticas sociales. In *Conferencia organizada por la Fundación CIDOB, Universitat Pompeu Fabra: Barcelona* (Vol. 3).
- Leal Buitrago, F., & Dávila, A. (1990). Clientelismo. El sistema político y su expresión regional.
- Leyva Botero, S. (2011). Hacia un nuevo debate sobre la descentralización en Colombia: el análisis intergubernamental desde una lectura institucional. *Revista CS*, (8).
- Leyva Botero, S. (2012). Las relaciones intergubernamentales en Colombia (2002-2010): un análisis de los consejos comunales de gobierno. *Análisis Político*, 25(76), 119-138
- Méndez, J. L. (1997). Estudio introductorio. WRIGHT, Deil S., Para entender las relaciones intergubernamentales, México, FCE.
- Morata, F. (1991). Políticas públicas y relaciones intergubernamentales. *Documentación administrativa*, (224-225).
- Vargas, M. D. C. A. (2003). Federalismo y relaciones intergubernamentales. *Letras jurídicas: revista de los investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas UV*, (8), 131-145.
- Wright, D. S. (1997). Para entender las relaciones intergubernamentales. UCOL.