

Un modelo de gestión territorial: El caso de Urabá 2012-2015¹

Paula Escobar G., Laura Gallego M. y Natalia Zapata V.²

Abstract

Si bien el proceso de descentralización en Colombia trajo avances para la consolidación de una verdadera democracia, dejó por fuera asuntos importantes para el desarrollo de los territorios; tal es el caso de los departamentos, que a diferencia de los municipios, quedaron con un papel secundario y con vagas funciones políticas, administrativas y fiscales. Esto ha generado una falta de articulación intergubernamental e interinstitucional, lo que ha facilitado prácticas de corrupción y clientelismo.

Buscando llenar este vacío, la gobernación de Antioquia, a través de su Plan de Desarrollo *Antioquia la más educada 2012 -2015*, ha venido implementando el **Proyecto Integral Regional para el Desarrollo de Urabá**, como un modelo de gestión territorial en el cual convergen voluntades, recursos e intervenciones a través de las Relaciones Intergubernamentales – RIG, con un enfoque de gobernanza multinivel. Este modelo ha logrado reivindicar el papel de las gobernaciones como entes integradores, con un papel fundamental en la coordinación y ejecución de acciones en pro del desarrollo territorial.

Abstract

Even though the decentralization process in Colombia has brought progress towards democracy, it left unresolved some important issues for the development of our territories. This is the case of the departments: they were given a secondary role with vague political, administrative and fiscal responsibilities, very different from those of the municipalities. This has resulted in a lack of intergovernmental and interinstitutional coordination mechanisms, which has facilitated corruption and political clientelism.

In order to make up for this loophole, the department of Antioquia, through its development plan “Antioquia the most educated 2012-2015”, has been implementing the Regional Comprehensive Project for the Development of Urabá. It is a territorial management model that gathers intentions, actors, resources and interventions through Inter-Governmental Relations, with a special focus on multilevel governance. The said model has managed to reclaim the role of the departments as integration and coordination bodies that execute actions for the development of the territories.

¹ Este trabajo se presenta por las autoras para aspirar al título de Magister en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Eafit en el año 2015. Asesor de trabajo de grado: Santiago Leyva Botero

² Estudiantes de Maestría en Gobierno y Políticas Públicas: Paula Escobar Gutiérrez (pescob10@eafit.edu.co), Laura Gallego Moscoso (lgalleg5@eafit.edu.co) y Natalia Zapata Vasquez (nzapata7@eafit.edu.co).

Palabras claves: Descentralización, Relaciones Intergubernamentales – RIG, Gobernanza Multinivel, Modelos de Gestión Territorial, Urabá.

Key words: Decentralization, Inter-Governmental Relations – IGR, Multilevel Governance, Territorial Management Models, Urabá.

Introducción

Si bien el proceso de descentralización del país fue un paso importante para la democracia y para el desarrollo de los territorios, parece haber dejado un gran vacío en cuanto al papel del nivel intermedio de gobierno. Los municipios fueron pensados política, administrativa y fiscalmente independientes, dejando por fuera a los departamentos.

Este modelo ha hecho evidentes algunas falencias y vacíos en el ejercicio político de los niveles de gobierno, en especial el intermedio, como la ausencia de procesos de articulación y coordinación intergubernamental e interinstitucional, lo que ha facilitado prácticas de corrupción, clientelismo y el fortalecimiento de un sistema centralista en el que cada territorio se piensa de manera individual y limitada a su propia división administrativa y a sus propias capacidades.

Existen entonces, elevados desequilibrios en los niveles de desarrollo entre el centro y la periferia del país, y lo que es aún más problemático, no se cuenta con una red real de articulación entre lo sectorial, lo institucional y lo territorial. Los departamentos, que deberían entrar a ser parte de esta red, quedaron con funciones vagas como las de coordinación y complementariedad respecto de la acción municipal, enunciados solo como principios orientadores dentro del artículo 289 de la Constitución Política del 1991.

No obstante, y como una solución intergubernamental a este vacío que sigue evidenciando la legislación colombiana frente al papel de los departamentos dentro del proceso de descentralización del país, la gobernación de Antioquia ha venido implementando en su Plan de Desarrollo *Antioquia la más Educada 2012-2015*, un modelo de gestión para la subregión de Urabá, basado en las relaciones de coordinación y articulación entre los diferentes niveles de gobierno y los actores sociales, para la consecución de unos propósitos comunes en el territorio. Un modelo que de manera novedosa le apuesta a la construcción de un rol más activo y propositivo del nivel intermedio de gobierno, agregando valor a las Relaciones Intergubernamentales que se tejen entre el gobierno central, departamental y local a la hora de llegar y gestionar el territorio.

Justamente, el objetivo de este estudio es **documentar dicho modelo de gestión territorial**, que se fundamenta en la tesis de que además del fortalecimiento fiscal, político y administrativo de las entidades territoriales, a la hora de pensar en cómo planificar, gestionar e intervenir el territorio, es fundamental coordinar voluntades, competencias y recursos a través de las Relaciones Intergubernamentales - RIG y la gobernanza multinivel. En otras palabras, busca entender que, si se trata de analizar las capacidades e intervenciones de los diferentes niveles de gobierno a la hora de impactar un territorio, estas no pueden abordarse de manera autónoma de la sociedad en la que se inserta su acción, en tanto aquellas capacidades dependerán de los grupos sociales que las movilizan, es decir, dependerán del continuo flujo de las relaciones sociales, negociación e intermediación en la que los actores sociales también pesan decisivamente.

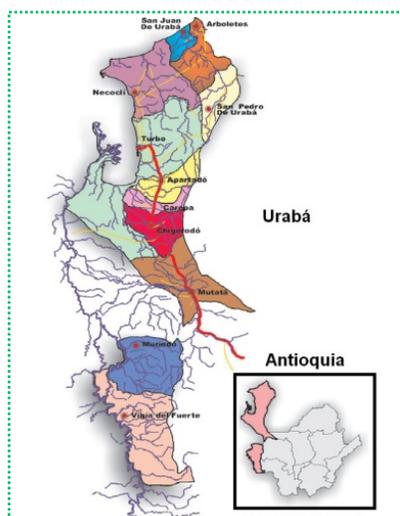
En otros términos, es un modelo de gestión territorial que transforma la acción del gobierno intermedio en la planeación territorial y la inscribe en un mundo donde las redes y los actores ya hacen parte inexorable de su coordinación, convirtiéndose en un verdadero agente de la descentralización en Colombia (Boisier, 1987).

La metodología que se aplicará será el estudio de caso, esto es, un examen a profundidad sobre un tema específico en un tiempo y marco geográfico determinado. De esta manera, se explorará la problemática de la descentralización en el país, incluyendo las funciones y competencias de los departamentos como nivel intermedio de gobierno, para después, a partir de los conceptos de Relaciones Intergubernamentales – RIG y de gobernanza multinivel, entrar a estudiar el Proyecto Integral Regional para el Desarrollo de Urabá, como un modelo de gestión territorial. Teniendo en cuenta que este análisis se basa en información de tipo cualitativa, los métodos de recolección utilizados fueron entrevistas semi-estructuradas a profundidad y revisión documental primaria y secundaria.

¿Por qué la subregión de Urabá?

La mayoría de las subregiones y municipios que se encuentran en las zonas periféricas del país presentan dificultades comunes: frágil consolidación institucional y estatal, bajos niveles de calidad de vida, especialmente en las zonas rurales y alta vulneración al conflicto con una tradición de violencia y presencia de grupos armados que han controlado las tierras y las dinámicas económicas y sociales.

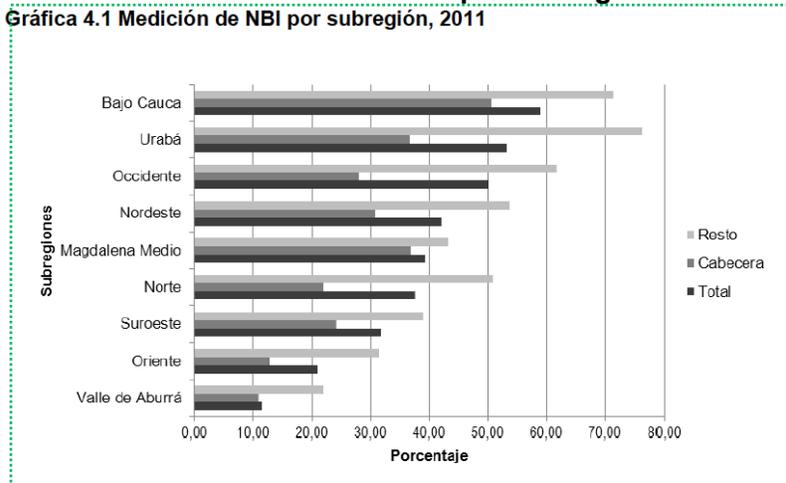
Mapa 1. Subregión de Urabá



La subregión de Urabá no es ajena a estas problemáticas. De hecho entraña importantes retos políticos, institucionales, económicos y sociales para un desarrollo planificado, ambientalmente equilibrado y sostenible.

Es una región con una población superior a medio millón de habitantes, de los cuales el 53,18% tiene necesidades básicas insatisfechas (NBI), valor que no sólo está muy por encima del correspondiente al Departamento (22,96%), sino que es el segundo más alto, después de la subregión del Bajo Cauca (58,95%)”.

Gráfica 1. Medición NBI por subregión
Gráfica 4.1 Medición de NBI por subregión, 2011

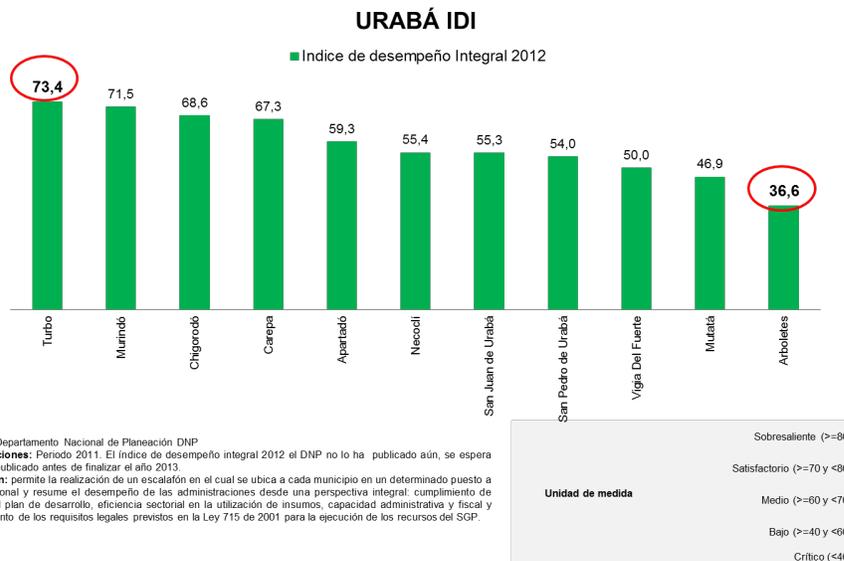


Tomado del plan de desarrollo Antioquia la más educada 2012- 2015

Así mismo, frente a la gestión administrativa de los 11 municipios que componen la subregión, el siguiente gráfico muestra de forma mucho más detallada el escalafón en el cual se ubica cada municipio de Urabá a nivel nacional y resume el desempeño de las administraciones desde el Índice de Desempeño Integral, en el cual es posible identificar que la mayoría de los municipios se encuentran en una situación de medio, bajo y crítico desempeño. Esto se traduce en una limitada capacidad de gestión en áreas determinantes para el desarrollo territorial tales como educación, salud, saneamiento básico y obras básicas de infraestructura.

Gráfica 2

EL IDI EN LOS MUNICIPIOS



Fuente: Departamento Nacional de Planeación DNP
Observaciones: Período 2011. El índice de desempeño integral 2012 el DNP no lo ha publicado aún, se espera que sea publicado antes de finalizar el año 2013.
Definición: permite la realización de un escalafón en el cual se ubica a cada municipio en un determinado puesto a nivel nacional y resume el desempeño de las administraciones desde una perspectiva integral: cumplimiento de metas del plan de desarrollo, eficiencia sectorial en la utilización de insumos, capacidad administrativa y fiscal y cumplimiento de los requisitos legales previstos en la Ley 715 de 2001 para la ejecución de los recursos del SGP.

Fuente: Encuesta de Calidad de Vida 2014 - Gobernación de Antioquia (2014)

Sumado a lo anterior, y pese a ser Antioquia el departamento con mayor institucionalidad en el país, cuando se estudia el caso de Urabá, es posible evidenciar la escasa o limitada presencia que ha tenido la Gobernación históricamente en el territorio y en consecuencia, los vacíos que la descentralización ha dejado desde la perspectiva regional en términos de instrumentos de coordinación, aplicación de políticas territoriales y administración de competencias y recursos públicos con efectivo impacto. Al concentrarse exclusivamente en la articulación entre el nivel central y los municipios, se han trazado acciones desarticuladas con visiones sectoriales que pasan por alto la dinámica institucional, política, poblacional y de desarrollo particular de subregiones como Urabá, Tumaco o Buenaventura por mencionar algunos ejemplos.

Tradicionalmente el gobierno nacional, el departamental y los gobiernos municipales de la subregión venían promoviendo proyectos sectoriales e invirtiendo recursos para los mismos ejes temáticos en el territorio de Urabá de manera intermitente, descoordinada y desarticulada. Por ejemplo, para temas de vivienda, el gobierno nacional implementaba proyectos directamente en los municipios, sin tener en cuenta aquellos proyectos de la Gobernación, de los mismos municipios o de las organizaciones no gubernamentales presentes en el territorio y dirigidos a la misma población objetivo. Lo mismo sucedía con las intervenciones del DPS (Departamento para la Prosperidad Social) o la ANSPE (Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema) que buscaban fortalecer las Juntas de Acción Comunal o trabajar con comunidades vulnerables sin considerar y partir del camino ya recorrido por los proyectos implementados por la gobernación de Antioquia para el mismo fin. Esto ha tenido como resultado no solo un menor impacto en los proyectos y duplicidad de recursos económicos y humanos, sino que invisibiliza el rol que el departamento ha podido tener para el desarrollo de un territorio, dejándolo por fuera del esquema de trabajo.

Como una solución intergubernamental que permite superar este vacío de descoordinación nace el Proyecto Integral para el Desarrollo de Urabá, consagrado en el Plan de Desarrollo *Antioquia la más Educada 2012-2015* y concebido como un modelo de gestión que se basa precisamente en integrar en una sola visión de desarrollo no solo proyectos que tradicionalmente se han gestionado de manera fragmentada y sectorial, sino especialmente relaciones de coordinación, articulación y comunicación entre los diferentes niveles de gobierno (central, departamental y municipal) y los actores no estatales para la consecución de unos propósitos comunes en una región como Urabá.

Urabá es entonces el objeto de estudio por los contrastes a los que es posible enfrentarse cuando se trata de entender el proceso de descentralización en Colombia, y el rol que el nivel intermedio de gobierno ha jugado en dicho proceso. Analizar a Urabá en su complejidad institucional e inserta en la dinámica de un departamento fuerte, servirá como ejemplo para destacar modelos de gestión utilizados para el desarrollo de dicho territorio, que permitan evidenciar por qué los conceptos de RIG y gobernanza multinivel transforman el rol del nivel intermedio de gobierno en la gestión del mismo, subrayando su importancia y necesaria reivindicación de cara a superar los vacíos propios de la planificación, administración e intervención estatal por fuera de la centralidad natural del poder.

La descentralización en Colombia

A finales de los años ochenta y principios de la década de los noventa, el país entró en un proceso de transición política que buscaba dar solución a los problemas de ingobernabilidad y de ilegitimidad del sistema político; un proceso de cambio, resultado de la precariedad del Estado y el excesivo centralismo político y administrativo. Este proceso significó entonces: la reforma constitucional de la descentralización política, administrativa y fiscal de las entidades territoriales, con la que se pretendía reconstruir y garantizar nuevas formas de participación y representación política ampliada desde los niveles inferiores de la organización territorial del Estado, y años después, la Asamblea Nacional Constituyente con su más importante resultado: la Constitución de 1991.

La Carta Magna reafirmó esta transformación en la estructura de gobierno existente al proponer un sistema de Estado unitario, descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales, delegando una serie de responsabilidades que re-definieron las normas del juego democrático en los niveles regional y local, pretendiendo con ello un mayor control, impulsar un desarrollo equilibrado, aumentar la legitimidad del Estado, mejorar la eficiencia en la provisión de bienes y servicios locales y distribuir las competencias entre la nación y el territorio (Maldonado, 2005).

Sin embargo, aunque la descentralización en Colombia fue un paso importante para la democracia y el desarrollo de los territorios, quedó corta como instrumento de coordinación, control, planificación y gestión para el nivel intermedio de gobierno. El municipio fue concebido como la unidad administrativa más importante e independiente en temas políticos, administrativos y fiscales, con la función de ejecutar, dirigir, prestar, financiar y administrar los recursos, servicios y obras que demandase el progreso social; lo que terminó desdibujando las funciones de otras entidades territoriales como los departamentos. El rol de las gobernaciones se limitó, especialmente en su capacidad fiscal, a coordinar y orientar políticas. Esto se tradujo, entre otros, en la reducción de su planta de empleados a tal punto de dejarle sin capacidades reales para interactuar con los municipios.

Pronunciamientos de la Corte Constitucional -sentencia C-1051/01- han señalado que si bien la Constitución le asignó a los departamentos la labor de actuar como apoyo y mediadores entre los municipios y la nación, “la injerencia de los departamentos en los asuntos propios de los municipios no es absoluta, pues es claro que existe un ámbito que escapa a su competencia, quedando reservado a la plena autonomía municipal”.

En definitiva, ello ha hecho evidente algunas falencias en el ejercicio político, administrativo y fiscal de los municipios y los departamentos, como la ausencia de procesos de articulación y coordinación intergubernamental e interinstitucional, lo que ha facilitado prácticas de corrupción, clientelismo y el fortalecimiento de un sistema centralista en el que cada territorio se piensa de manera individual y limitada a su propia división administrativa y a sus propias capacidades.

Existen entonces elevados desequilibrios en los niveles de desarrollo entre el centro y la periferia del país, y lo que es aún más problemático, no se cuenta con una red real de articulación entre lo sectorial y lo territorial. Los departamentos, pieza fundamental de esta red, quedaron con funciones vagas como las de promoción, planeación, coordinación y complementariedad respecto de la acción municipal y de intermediación entre la nación y

los municipios, enunciados sólo como principios orientadores dentro del artículo 289 de la Constitución Política del 1991.

El papel de los departamentos

A la anterior situación se le suma la dificultad constitucional, legal y política para darle alcance a las funciones y competencias de los departamentos.

Por una parte, la Constitución se limitó a mencionar que las competencias de dichas entidades territoriales deberían ser ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Por otra, desarrollos legislativos y ejecutivos complementarios, como el Decreto 2301 de 1959, el Decreto-Ley 1222 de 1986 (Código de Régimen Departamental), la ley 715 de 2001 (esquema de competencias y transferencias) y la ley 1454 de 2011 (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial), consagran para los departamentos responsabilidades netamente administrativas como agentes del presidente, que están concentradas en aquellas que realizan por y para sí mismos. De manera excepcional, se encuentran algunas funciones y competencias concretas como: prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a los municipios para promover su desarrollo, el bienestar de sus habitantes y ejercer sobre ellos la tutela que las leyes señalen.

Esta revisión realizada sobre las funciones y competencias de los departamentos en Colombia, evidencia no solamente que no existe un instrumento único que concentre y organice dichas responsabilidades, sino también que las funciones y competencias de los departamentos dependen de aquellas de los municipios, lo que deriva en relaciones marginales entre los diferentes niveles de gobierno. Las gobernaciones resultan, entonces, concebidas como entidades que pueden adelantar una “acción directa con sus propios recursos o desarrollar localmente los asuntos que el presidente delegue, pero que no tiene realmente mucha fuerza para obligar a los municipios a actuar en uno u otro sentido” (Leyva & Gallego, 2011; 5).

Es importante resaltar, sin embargo, que a partir del año 2000, se ha venido fortaleciendo el rol coordinador de los departamentos y han surgido nuevas funciones que permiten resaltar las actividades de planeación, coordinación, ejecución, vigilancia, control, evaluación, concurrencia, concertación interinstitucional, complemento, seguimiento y asistencia técnica de los departamentos frente a los municipios, especialmente para temas de educación, seguridad, servicios públicos, salud y ordenamiento territorial. Por ejemplo, el Conpes 3238 de 2003 reafirma el papel del departamento no solo como intermediador entre la nación y los municipios, sino también como planificador y promotor del desarrollo en su jurisdicción.

No obstante, los departamentos siguen quedando cortos frente a la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. Estos deberían entrar a “jugar un papel muy importante en la coordinación entre la nación y los municipios, y entre sus propios proyectos y los de los municipios, para así poder aumentar su influencia como un actor intermedio” (Leyva & Gallego, 2011; 2).

En consecuencia, es necesario reactivar el papel de los departamentos como grandes orientadores y coordinadores regionales. Para Leyva Botero, es fundamental reconocer que ciertos departamentos, que poseen rentas dinámicas, puedan “innovar en instrumentos de acompañamiento a los municipios, pudiendo señalar el camino a seguir

en el futuro en toda Colombia” (2011; 2). Esto puede complementarse con lo señalado por Maldonado, para quien a su vez el principal problema de la descentralización no se encuentra solo en el diseño del modelo, sino en la gestión (Maldonado, 2011). Hace falta el compromiso explícito de “importantes líderes políticos con la existencia y fortalecimiento de este nivel de gobierno a pesar del reconocimiento casi unánime sobre sus deficiencias” (Maldonado, 2005; 52).

Relaciones Intergubernamentales, fuente de desarrollo

Ahora bien, además de fortalecer los niveles intermedios de gobierno en términos políticos, administrativos y fiscales para la coordinación territorial, se deben diseñar y ejecutar modelos de gestión del territorio que transformen la acción del gobierno intermedio en la planeación territorial y le inscriban en un mundo donde las redes y los actores ya hacen parte inexorable de su coordinación, convirtiéndole en un verdadero agente en la consolidación de la descentralización en Colombia (Boisier, 1987).

Se trata de modelos de gestión que parten de la posición estratégica de las gobernaciones para crear y fortalecer mecanismos de coordinación, comunicación, monitoreo, control e incentivos entre los diferentes niveles de gobierno dentro del proceso de descentralización; es decir, lo que se conoce como Relaciones Intergubernamentales (RIG) (Leyva, 2011).

Desde las RIG no solo se concibe la descentralización política, administrativa y fiscal como parte de la gestión del territorio, sino que establecen mecanismos y espacios intergubernamentales de coordinación y articulación entre los niveles de gobierno, fuertes e institucionalizados, que se adecuen a las particularidades y prioridades territoriales.

Los departamentos tienen innumerables ventajas dentro de los procesos de descentralización, pues son un mecanismo de integración entre el gobierno local y nacional en virtud de las grandes distancias que se presentan entre ambos; aumentan las posibilidades de integrar preferencias, conocimiento, métodos y procedimientos locales; pueden poner en marcha proyectos de desarrollo más complejos que los que pueden adelantar los gobiernos municipales; logran tener una perspectiva de más largo plazo; y permiten estimular una mayor participación de organizaciones no gubernamentales y de otros sectores de la sociedad en los procesos de gobierno. Esto les permite entonces cumplir un papel muy importante en cuanto a la gobernabilidad y desarrollo político territorial (Maldonado, 2005).

Pero al mismo tiempo, la utilización de estos mecanismos de coordinación intergubernamental dentro de estos modelos de gestión no se deben agotar en el concepto tradicional de las RIG. Por el contrario, son modelos de gestión que se conciben también a partir del rol que los niveles intermedios de gobierno logran cumplir en términos de agrupar actores (alianzas público – privadas), fuerzas sociales e intereses para gobernar y en general, tejer redes de gobernanza en un territorio. Es decir, que incorporen elementos de la gobernanza multinivel dentro de las Relaciones Intergubernamentales.

El termino de gobernanza multinivel ha sido ampliamente desarrollado por los diferentes estados miembros de la Unión Europea, partiendo por considerar que en los espacios de toma de decisiones no solamente es relevante la negociación intergubernamental entre los diferentes niveles de gobierno, sino también entre otros actores no estatales, redes, grupos de poder y en general diferentes esferas de capital social que actúan dentro de

estos mismos niveles. Se constituye así una serie de sistemas coexistentes de coordinación, negociación y gobernanza, que no necesariamente son dirigidos desde el nivel central (Leyva, ND).

En este sentido y parafraseando a Leyva Botero (2011), a través de estos procesos de coordinación, el Estado y los actores externos como la comunidad, las organizaciones civiles y los actores internacionales, deben intervenir en la construcción de la estatalidad y, por ende, incidir en el gobierno del territorio.

Enfoque de análisis investigativo

En ese orden de ideas, la gran reflexión que desde lo conceptual puede subrayarse es que las políticas, como las instituciones, no se formulan ni se diseñan en el vacío y fuera del entorno, ellas son el resultado de la interacción de un grupo complejo de instituciones y de actores, de normas jurídicas, de recursos económicos, de intereses, así como resultado de la dinámica política y social de dicho entorno (Lahera, 2002). Si se trata de analizar las capacidades y los instrumentos de gestión del Estado desde sus diferentes niveles de gobierno, estas no pueden abordarse de manera autónoma de la sociedad en tanto aquellas capacidades dependerán de los grupos sociales que las movilizan. El Estado debe estudiarse como una relación social (Jessop 2001, citado en Leyva, 2010, p. 274), y su forma como un conjunto complejo de organizaciones que siempre se caracterizan por selectividades estratégicas. Lejos de ver al Estado como una organización erguida por encima del continuo flujo de las relaciones sociales, debe considerarse como un ámbito de dinamismo social, negociación e intermediación política que interactúa con fuerzas que pesan decisivamente sobre él, su operatividad, sus decisiones.

Así, entendiendo que el Estado no puede ejercer el poder independientemente de las fuerzas sociales que definen, organizan, negocian, ejecutan y gestionan sus instrumentos (Leyva Botero, 2010), la incursión de una serie de actores y grupos de la sociedad, en principio ajenos a la estructura clásica de gobierno en el marco de la descentralización, supone un proceso de transformación de los niveles de gobierno como lugares en los que se concentran las decisiones públicas y se diseñan las intervenciones. Supone un redibujamiento de la función pública, la redistribución de las competencias y la rearticulación de esas funciones con las capacidades de otros actores públicos y privados con capacidad para dirigir, determinar, limitar y orientar el régimen político.

Precisamente, este trabajo tiene como propósito estudiar la manera cómo operan estas interrelaciones en la gestión del territorio. Entendiendo que la acción del Estado se inscribe en un mundo donde las redes y los actores ya hacen parte de la coordinación (Borzel, ND), un análisis del rol del nivel intermedio de gobierno y de la necesaria transformación en sus capacidades para intervenir el territorio, sugiere también un análisis de la sociedad en las que dicho rol se inscriben, de los actores que en ella participan y las alianzas que entre estos se construyen.

Para acercarse al objeto de estudio se trae a colación el enfoque neoinstitucionalista de las políticas públicas, al entender la importancia que tienen los actores y la interacción de estos con las instituciones. Dicho de otro modo:

“el neoinstitucionalismo postula que los actores y las instituciones se influyen recíprocamente. Los actores al encontrarse incrustados en un conjunto de reglas

institucionales formales e informales, adoptan conductas políticas que se adecuan a esos valores y a las expectativas que las citadas reglas proponen, pero al mismo tiempo las modifican de manera incremental mediante sus propias decisiones y acciones. A fin de entender esta multicausalidad, el analista debe tener en cuenta simultáneamente las conductas individuales y las estructuras o reglas institucionales” (Subirats, 2008; 96).

De allí que, el neoinstitucionalismo insiste en que los actores actúan insertos en unas redes institucionales y, por tanto, analizar las organizaciones o los organismos implica necesariamente considerar no solo las estructuras de gobierno, sino también los marcos institucionales en los que estos se mueven.

La descentralización, entonces, presume la creación de un ente al que se le transfiera una real capacidad decisoria sobre la determinación de recursos y normas de funcionamiento, capaz de responder a un “cambio estructural societal” (Boisier, 2004; 33) o lo que es igual, capaz de “crear un nuevo marco cognitivo.” (2004; 34) que oriente y respalde las acciones de los actores, a la vez que administre y gestione de manera clara sus competencias.

Para este estudio, se revisara justamente el rol que los niveles intermedios de gobierno han venido cumpliendo en la tarea de coordinación para territorios específicos, como lo es en el caso concreto Urabá, para encontrar argumentos que lleven al país a avanzar y superar los retos que la descentralización le impone al Estado cuando se trata de relacionarse entre los diferentes niveles de gobierno, sus relaciones y la forma cómo logran llegar al territorio.

Un modelo de gestión territorial: El caso de Urabá 2012-2015

Como una solución intergubernamental al vacío propio de la descoordinación existente entre los 3 niveles de gobierno para llegar a los territorios, y que sigue evidenciando la legislación colombiana en el marco del proceso de descentralización del país, la gobernación de Antioquia viene implementando en su Plan de Desarrollo *Antioquia la más educada 2012-2015*, un modelo de gestión del territorio para la subregión de Urabá que intenta superar dichas limitaciones a partir del rol que el departamento como nivel intermedio de gobierno logra liderar basado precisamente en instrumentos de coordinación. Desde la perspectiva de la Gobernación de Antioquia, se trata de un modelo de gestión que coordina, articula y agrupa programas y proyectos sectoriales de corto plazo con propuestas territoriales estratégicas de mediano y largo plazo. Una propuesta que, al movilizar y congrega voluntades, competencias y recursos, a través de la promoción y consolidación de actores, redes y alianzas, con una visión de desarrollo que no se limita a lo sectorial ni a la inmediatez de la administración de turno, reivindica el papel que deben tener los departamentos para lograr consolidar una verdadera descentralización en el territorio.

En ese sentido, este análisis se centra en estudiar modelos de gestión y mecanismos de intervención integral para superar las precarias condiciones en un territorio específico y, de esta manera, generar desarrollo en una de las subregiones del departamento de Antioquia con mayor debilidad institucional. Pero además, estudiar cómo operan dichos instrumentos entendiendo que la acción del gobierno intermedio en la coordinación intergubernamental e interinstitucional se inscribe en un mundo donde las redes y los actores ya hacen parte inexorable de su coordinación (Borzal, ND), haciendo necesario un

análisis de las transformaciones de las capacidades del Estado, del contexto en las que estas transformaciones se inscriben y de los actores que en ellas participan.

Se trata de pensar la gestión del Estado en el territorio y sus modelos de gestión como el producto de un arbitraje constante entre la acción pública y sus públicos, resultado de un proceso decisional que moviliza competencias, niveles de gestión, proyectos, actores e intereses sectoriales (Haplern, 2009). Más allá del qué, el análisis se cuestiona por el cómo se diseñan y se implementan modelos de gestión en un territorio como Urabá a partir de los actores y las relaciones que se configuran en el marco de la intervención gubernamental.

Antecedes de modelos de gestión territorial en Urabá

Para comprender lo que ha supuesto el modelo de gestión del Proyecto Integral para Urabá 2012-2015 como caso de estudio, es preciso revisar y analizar qué otros modelos e instrumentos de gestión territorial se han diseñado en los últimos cinco planes de desarrollo para el departamento de Antioquia, desde la administración de Álvaro Uribe Vélez en 1995 hasta la de Luis Alfredo Ramos Botero en 2008, tratando de destacar aquellas herramientas de gestión territorial y algunos elementos de Relaciones Intergubernamentales y de gobernanza multinivel, que han permitido a los gobernantes relacionarse con la subregión de Urabá y que sientan las bases para el análisis propuesto en esta investigación.

Álvaro Uribe (1995-1998)

Una las principales estrategias de gestión territorial de este gobierno se concentró en propiciar encuentros ciudadanos, también denominados cabildos, como instrumento de relacionamiento con el territorio y sus comunidades. Un instrumento de rendición y control de cuentas que pretendía articular a los municipios por regiones mediante reuniones periódicas en las que se estudiaban los pendientes de ejecución y el presupuesto. Estrategia que años después, una vez Álvaro Uribe Vélez es presidente, implementa de nuevo con el nombre de Consejos Comunitarios en los que, de forma similar, establece espacios de discusión ciudadana sobre una lista de asuntos o necesidades sin un enfoque integral ni estratégico, orientado a tratar de resolver inquietudes o requerimientos inmediatos de alcaldes o líderes de territorios específicos.

Para el caso puntual de Urabá, el Plan de Desarrollo de Antioquia liderado por Álvaro Uribe, alcanza a menciona de manera escueta la participación en la Empresa Promotora de la construcción del puerto de Urabá y la conexión y operación de la Red Férrea que uniría al departamento con sus zonas costeras como necesidades específicas resultado de los cabildos, necesidades que se quedaron en el papel.

En consecuencia, si bien el Plan de Desarrollo **Primero Antioquia** menciona en sus 9 líneas estratégicas la coordinación, articulación y asociación con diferentes entidades del orden local, departamental y nacional, se queda corto en la definición de instrumentos y estrategias puntuales dirigidas a este objetivo, capaces de ir más allá de listas de necesidades en los municipios y con una visión estratégica de desarrollo.

Guillermo Builes (1998-2000)

Por su parte, en el periodo de Guillermo Builes surge el Plan Estratégico de Antioquia - PLANEA, creado en 1998 por medio de Ordenanza Departamental. Aunque estaba adscrito al Instituto para el Desarrollo de Antioquia – IDEA- como entidad descentralizada del departamento orientada al apoyo financiero y fiscal de los municipios, su pretensión y creación se hace con el propósito de garantizar la unión del sector público y privado en la construcción de una Antioquia planificada a 2020 y pensada como la Mejor Esquina de América, Justa, Pacífica, Educada, Pujante y en Armonía con la Naturaleza. Fue concebido como un proceso dinámico de planificación departamental para integrar y articular territorialmente a Antioquia, promover el cambio para un desarrollo humano equitativo y sostenible, revitalizar la economía antioqueña y reconstruir el tejido social.

Se trata tal vez de uno de los instrumentos de gestión del territorio, con elementos de Relaciones Intergubernamentales y gobernanza multinivel, que mayor duración ha tenido en el tiempo. Fue un mecanismo de gestión con una trayectoria de 15 años, hasta la administración de Sergio Fajardo Valderrama, en la que se decidió que no era necesario su continuidad puesto que en los últimos años la mayoría de sus actores y socios se habían retirado, dejando además su financiación exclusivamente en cabeza de la Gobernación, sin participación del sector privado y social, es decir, sin cumplir su pretensión de agrupar intereses de estos últimos sectores.

Desde su fundamentación, el Plan de Desarrollo **Antioquia nos une** proponía entonces, acciones del nivel intermedio como ente coordinador, articulador territorial e impulsor del desarrollo, así como la participación de diferentes actores sociales. No obstante, no se evidencian instrumentos específicos con estos elementos para la subregión de Urabá.

Guillermo Gaviria (2001-2003)

Desde su justificación, el Plan de Desarrollo **Una Antioquia Nueva**, reconocía que la descentralización había dejado con las manos atadas a los niveles intermedios, limitando la posibilidad de acción e intervención, lo que arrojaba como resultados baja institucionalidad, poco desarrollo, falta de articulación, delimitación de competencias, poca autonomía en términos de recursos, entre otros. Una de sus principales premisas proponía que:

“...el proceso de descentralización deberá profundizarse en los sectores de competencia local, sin duplicar acciones ni suplantar otros actores institucionales, como un camino válido hacia una mayor legitimación de lo público, sobre la base de la acción complementaria de los distintos niveles de gobierno, buscando mayor eficiencia en la aplicación de los recursos y mejores niveles de apertura democrática y participativa” (Plan de Desarrollo, 2001; 29).

Así mismo, la línea 1 Desarrollo Institucional: hacia un buen gobierno con una sociedad participante, contiene uno de los énfasis más importantes de esta administración:

“... el fortalecimiento de los procesos de planeación y desarrollo de acciones conjuntas con los entes territoriales locales y la nación, así como con instituciones públicas y privadas con las cuales se buscaba la consolidación del Sistema Departamental de Planeación y el Plan Estratégico de Antioquia – PLANEA” (Plan de Desarrollo; 2001; 45).

Con lo anterior se puede concluir que si bien este Plan de Desarrollo le dio continuidad de manera directa y transversal a programas y proyectos con elementos de Relaciones Intergubernamentales y un enfoque de gobernanza multinivel, al incluir la coordinación tanto entre los diferentes niveles de gobierno como entre los demás actores de la sociedad, se queda corto en la definición de instrumentos que permitieran el logro de dichos objetivos. Adicionalmente, tampoco se evidencia un instrumento o modelo de gestión explícito para la subregión de Urabá.

Aníbal Gaviria (2004-2007)

El Plan de Desarrollo **Antioquia nueva, un hogar para la vida**, partía de la desarticulación del territorio y la ausencia de una red suficientemente consolidada de actores sociales ligados a proyectos de desarrollo. Por ende, pretendía favorecer la interacción de las regiones, alrededor de alianzas entre diferentes actores, en especial del departamento con la nación, para temas de transporte y ejes geoeconómicos, y del departamento con el nivel internacional para proyectar el Departamento y apalancar su desarrollo a la gestión de recursos de cooperación.

Para desarrollar los anteriores elementos, se consideraba necesario un sistema de procesos de planificación “orientados a propiciar miradas más integradoras y de largo plazo entre las distintas entidades territoriales” (Plan de Desarrollo, 2004; 3), puesto que existían escasos convenios, alianzas e intercambios entre las subregiones, el país y el mundo.

Así mismo, durante el último semestre de esta administración, nació la Agencia para el Desarrollo Regional de Antioquia – ADRA, que fue concebida con la misión de promover el desarrollo económico local y regional, mediante alianzas y el apalancamiento de recursos y capacidades de diversos actores del orden departamental, nacional, local e internacional, en especial para proyectos de largo plazo.

Si bien los objetivos y las metas generales del Plan de Desarrollo evidenciaban la necesidad de crear un modelo de gestión territorial que incluyera conceptos de RIG y gobernanza multinivel, a través del fortalecimiento institucional de consejos subregionales y mesas de planificación regional, la generación de alianzas, la concurrencia e integraciones estratégicas a nivel municipal, regional y nacional, y la promoción y apoyo a los procesos de asociación entre los entes territoriales, departamentales y actores internacionales, en la práctica se evidenció solamente la formulación e implementación de proyectos tradicionales de vivienda, servicios públicos domiciliarios, gestión ambiental, desarrollo económico y de infraestructura física, social y productiva. Por otra parte, tampoco se hace referencia alguna a un instrumento o modelo de gestión territorial para la subregión de Urabá. ADRA, por ejemplo, terminó siendo una agencia para la contratación de estudios y diagnósticos subregionales que poco trascendió en la ejecución de proyectos con impacto regional.

Luis Alfredo Ramos (2008-2011)

En el Plan de Desarrollo **Antioquia para todos. Manos a la obra**, se encuentran diversos instrumentos de gestión territorial, pero con elementos que se agotan en el concepto tradicional de las Relaciones Intergubernamentales, centrados en la coordinación de acciones entre los municipios, el departamento y el nivel central.

En primer lugar, se encuentra el subprograma Desarrollo y concertación regional y local que tiene como objetivo aportar al desarrollo territorial, pero desde la “articulación, coordinación y definición de acciones y estrategias orientadas a generar acercamiento entre el gobierno departamental, las regiones y localidades para concertar los temas relevantes al desarrollo, priorizar la intervención del orden municipal y departamental en el territorio” (Plan de Desarrollo; 13, 2008). En el marco de esta línea, se realizaron desde la Secretaría de Participación Ciudadana y Desarrollo Social 135 Cabildos Municipales, 12 Encuentros con Alcaldes y 19 Asambleas Subregionales.

Aunque no existe ningún tipo de sistematización o documentación de estos instrumentos, se evidencia que dependían de la presencia del Gobernador; de ahí la dificultad de convertirse en espacios permanentes de coordinación en territorio. Los Cabildos Municipales hacían las veces de reuniones abiertas entre un alcalde y el gobernador en el que se revisaba de manera conjunta la información de las inversiones y proyectos de la gobernación en determinado municipio. Las Asambleas Subregionales por su parte se reducían a encuentros desarticulados de las actuaciones de las Gerencias Subregionales y su rol gestor en las subregiones.

Adicionalmente, se retoman en principio instrumentos como el Plan Estratégico de Antioquia – PLANEA y los Lineamientos de Ordenación Territorial para Antioquia – LOTA, con los que se buscaba un mayor equilibrio, integración territorial y desarrollo local, a partir de los recursos endógenos propios y de la cooperación y liderazgo de los agentes públicos y privados del nivel local. A partir de estos procesos, este Plan de Desarrollo contempló el diagnóstico y la formulación (no gestión) de 8 Planes Estratégicos Subregionales, que no se tradujeron en acciones concretas en territorio.

Así mismo, en la administración Ramos comenzó el declive del PLANEA. En virtud de razones expuestas por el Departamento Administrativo de Planeación en las reuniones de empalme, se decidió no continuar con dicho instrumento pues este no avanzó en la formulación de proyectos específicos por subregión puesto que sus lineamientos eran generales e integraba proyectos aislados (Leyva Botero, 2011). Por esta razón, dicho gobierno optó por la formulación de los ya mencionados Planes Estratégicos Subregionales.

Sin embargo y según información contenida en las actas de empalme entre la administración Ramos - Fajardo, solamente se formularon 6 Planes Estratégicos Subregionales: Oriente, Urabá, Suroeste, Bajo Cauca, Norte y Nordeste; en Occidente y Magdalena Medio no se adelantó ningún proceso; mientras que el Valle de Aburra realizó un proceso autónomo.

La última línea, Desarrollo Institucional, comprende el programa Promoción de alianzas públicas municipales mediante la cofinanciación de proyectos estratégicos, que tenía la finalidad de avanzar en la planificación a nivel supramunicipal y en la convergencia institucional de diferentes niveles de gobierno. Esta línea impulsó el Sistema Departamental de Planificación, como mecanismo institucional para la gestión del desarrollo territorial en Antioquia, que permitió la construcción de los ya mencionados Planes Estratégicos Subregionales y la definición de agendas de proyectos claves para cada subregión. Por falta de información disponible en los procesos de rendición de cuentas, se desconocen los avances de ambos programas.

Pese a la importancia de la consolidación de la presencia institucional y la articulación de actores públicos y privados en sus respectivas subregiones, las gerencias subregionales presentaron inconvenientes en cuanto a la definición de sus funciones (entre políticas y técnicas), la falta de herramientas y recursos para cumplirlas, así como la asignación de recursos fundamentalmente de funcionamiento, no de inversión, lo que limitaba su capacidad de actuación en el territorio. Por otra parte, solo definieron programas y proyectos prioritarios y generales, pero no una agenda de desarrollo o gestión en las regiones.

En este sentido, como la Agencia de Desarrollo Regional de Antioquia - ADRA y las Agencias de Desarrollo Local - ADEL eran concebidas por el PLANEA como los instrumentos operativos para concretar sus iniciativas y proyectos, estos pasaron a coordinar su trabajo con los Planes Estratégicos Subregionales y con las Gerencias Subregionales, sin tener clara la división de funciones entre estas unidades de coordinación.

En definitiva, frente a los instrumentos de gestión y de coordinación del gobierno de Luis Alfredo Ramos en territorio, se puede observar una multiplicidad de herramientas que constituyen un “modelo de gestión completamente desarticulado y con una gran debilidad para llegar a los municipios” (Leyva, 2011; 1). Dicha gobernación le apostó además a un esquema tradicional de Relaciones Intergubernamentales entre el gobierno central, el Departamento y las alcaldías municipales, donde imperaba una coordinación administrativa, con intereses netamente político-electorales que dependían en su mayoría de la presencia del Gobernador.

Ahora bien, resulta interesante estudiar los descritos instrumentos no de forma lineal, pues los tiempos de las administraciones son muy cortos, sino entenderlos como antecedentes y avances que han servido como base y en los que se han inspirado las acciones, estrategias y modelos que se han implementado en la gobernación de Sergio Fajardo Valderrama. En otras palabras, las administraciones departamentales anteriores alcanzaron a identificar acciones, actores y proyectos estratégicos, soportados en planes, estudios y diagnósticos para el territorio de Urabá, pero fue difícil concretar mecanismos para su ejecución.

Del anterior análisis sobre los antecedentes de modelos de gestión en Urabá se puede afirmar que durante la administración de Álvaro Uribe se evidencian instrumentos y herramientas de gestión del territorio que se limitan al concepto tradicional de Relaciones Intergubernamentales entre el nivel central, el departamental y el municipal. Las administraciones de Guillermo Builes, Guillermo Gaviria y Aníbal Gaviria comienzan a incluir en sus respectivos programas y proyectos elementos de gobernanza multinivel, al tener en cuenta en su implementación, la importancia de relaciones con otros actores no estatales, redes, grupos de poder y en general diferentes esferas de capital social que actúan dentro de estos mismos niveles. Por su parte, el gobierno de Luis Alfredo Ramos regresa a un enfoque tradicional de las Relaciones Intergubernamentales que se limita al relacionamiento entre los municipios y el nivel central, con intereses netamente político-electorales.

Tabla 1. Resumen modelos de gestión

Plan de Desarrollo	Modelo de gestión, según las RIG
Primero Antioquia - Álvaro Uribe (1995-1998)	Modelo de gestión basado en el enfoque de RIG tradicional
Antioquia Nos Une - Guillermo Builes (1998-2000)	Modelo de gestión basado en las RIG con enfoque de gobernanza multinivel
Una Antioquia Nueva Guillermo Gaviria (2001-2003)	Modelo de gestión basado en las RIG con enfoque de gobernanza multinivel
Antioquia nueva, un hogar para la vida - Anibal Gaviria (2004-2007)	Modelo de gestión basado en las RIG con enfoque de gobernanza multinivel
Antioquia para todos. Manos a la obra - Luis Alfredo Ramos (2008-2011)	Modelo de gestión basado en el enfoque de RIG tradicional

El Proyecto Integral Regional para el Desarrollo de Urabá

Como se ha argumentado durante el desarrollo de este análisis, la intervención de la gobernación de Sergio Fajardo Valderrama en la subregión periférica de Urabá permite destacar el trabajo del nivel intermedio de gobierno y su incidencia a través de un enfoque de RIG y de gobernanza multinivel en el territorio.

De manera específica, el Proyecto Integral Regional para el Desarrollo de Urabá, nace y se enmarca en la problemática de la descentralización y la gestión territorial en nuestro país. En términos más precisos, el gobernador Sergio Fajardo se ha referido a estos vacíos de la siguiente manera:

"El manejo o la llegada a territorio del gobierno nacional y de sus recursos asociados a la estructura del Estado se ha hecho desde una perspectiva centralista. Es una llegada fragmentada, municipio por municipio y de esta manera se pierde no solo la capacidad de cohesionar el territorio si no que, además, se mantienen las relaciones, por lo general, en el marco del clientelismo. Negociación uno por uno sin una intervención política y pública con un real impacto. Van llegando un montón de cosas que nadie sabe de donde vienen, sin relevancia política acerca de esas intervenciones en ese territorio, además de permitir que el clientelismo se afiance" (Sergio Fajardo, 2015).

Era necesario entonces construir un modelo de intervención territorial de carácter supramunicipal para enfrentar no solamente los retos y vacíos de la descentralización en el país, sino también el rol, funciones y competencias de las gobernaciones (en este caso, la de Antioquia) en este proceso. Así, "descentralizar el desarrollo, significa entender el territorio como un todo integrado, coherente, solidario, en el que cada comunidad, cada espacio urbano emergente, cada zona rural construye su propia historia, su propia identidad" (Gobernación de Antioquia, 2015). Para esto se requiere de un actor capaz de liderar políticamente, orientar la mirada desde la perspectiva regional y crear confianza entre las autoridades locales y el gobierno nacional con el fin de canalizar recursos, personas, ideas y proyectos.

Desde este análisis, ese actor es sin duda el nivel intermedio de gobierno, que puede romper la estructura sectorial del Estado y focalizar la mirada hacia territorios específicos. Citando al gobernador de Antioquia,

“Desde la gobernación nos hemos propuesto intervenir el territorio desde los municipios, integrándolos a una mirada regional, como parte de 9 subregiones y decidimos tener una mirada que rompe con la fragmentación e invita a pensar de manera conjunta las regiones con la mirada supramunicipal liderada por el departamento. (...) Cada municipio tiende a mirar su problema, y bajo esa lógica las necesidades de cada municipio agotan el presupuesto del mismo municipio, del departamento y del país. (...) A partir del reconocimiento de cada alcalde como líder de su municipio, establecemos mecanismos de trabajo y relacionamiento. Lo hacemos desde la lógica de la transparencia donde todos tienen el mismo reconocimiento y respeto desde el punto de vista político, se rompe con la negociación particular y se hace visible cómo vamos a llegar a cada municipio con las capacidades del departamento. Un actor que tiene pocos recursos pero que parte de generar instrumentos para asignarlos desde la perspectiva del desarrollo de las regiones a través de los municipios. De esta forma nos salimos del esquema rutinario de las gobernaciones, centrado en estar buscando unos recursos y entregarlos de manera fragmentada, y le damos una visión de departamento como transformación, visión de los municipios en cada espacio y vamos articulando. Lo que nosotros hicimos se convierte en una forma distinta de actuar en el territorio sin ningún cambio específico ni normativo, simplemente partiendo de las capacidades que tenemos para relacionarnos con otros.” (Fajardo, 2015).

De esta manera, nace el Proyecto Integral Regional para el Desarrollo de Urabá, Un Mar de Oportunidades, como la línea 6 del Plan de Desarrollo *Antioquia la más Educada 2012-2015*, bajo el propósito de reconocer el territorio, sus potencialidades y capacidades para generar desarrollo, y de la necesidad de superar los obstáculos que han tenido marginada a su población de los beneficios, impidiendo la integración de esta región con el departamento y con el país (Gobernación de Antioquia, 2013).

Es concebido como un ejercicio estratégico de una política territorial que articula y gestiona de manera integrada y sistemática programas y proyectos sectoriales misionales de corto plazo con propuestas territoriales estratégicas de largo plazo. Su rol, en principio, es el de movilizar y congregar voluntades, competencias y recursos de todo tipo, para que concurren de manera articulada hacia un mismo propósito: transformar la realidad de Urabá y promover su desarrollo planificado, ambientalmente equilibrado y sostenible, con equidad y justicia social, que genere bienestar y calidad de vida a sus comunidades.

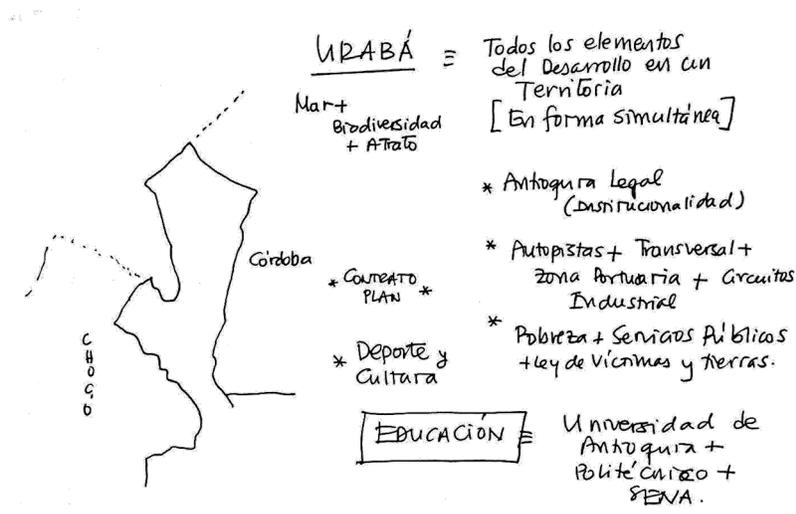
No obstante, su sentido es además, constituirse como un proyecto de:

“transformación sociocultural en una región sometida por décadas a una incesante violencia, marginada del proyecto de país a pesar de ser una tierra de promisión, multicultural y biodiversa, estratégicamente localizada en la frontera con Panamá, que por estas mismas características de riqueza y a la vez de abandono ha sido un escenario privilegiado para los actores armados ilegales” (Gobernación de Antioquia, 2015).

Es por ello que la construcción de confianza ha sido clave para ejecutar el proyecto y lograr sumar intereses diversos que dejan de lado diferencias políticas para definir la actividad en la región.

El proyecto Integral Regional para el Desarrollo de Urabá, con 5 componentes estratégicos y 2 ejes transversales de actuación: Educación, Deporte y Cultura como motores de la transformación; infraestructura vial para la competitividad; aprovechamiento sostenible de la biodiversidad; nuevas vocaciones económicas con énfasis en el desarrollo industrial, agroindustrial y portuario; y, proyectos socialmente responsables encaminados a la superación de pobreza, se convierten en forma simultánea en la oportunidad de pensar y llevar al territorio todos los elementos del desarrollo. Además de apostarle a preparar el territorio de forma ordenada y sostenible para las nuevas oportunidades de ese desarrollo y su natural crecimiento, entendiendo que el reto en Urabá, para que cada oportunidad se consolide, es fundamentalmente institucional y legal, haciendo necesario fortalecer sus gobiernos. La Gobernación de Antioquia lo sintetiza de forma clara en las siguientes dos imágenes:

Grafica 3



Fuente: Gobernación de Antioquia 2012

Por un lado, se trata de poner a disposición del territorio y sus agentes todos los elementos del desarrollo en forma simultánea. Lograr pensar el territorio e intervenirlo desde una mirada integral y no sectorial, que agrupe las acciones estratégicas de cada secretaría de despacho en articulación con los alcaldes, a la vez que logre integrar intereses, recursos, personas, ideas del sector privado, social e internacional que acompañe y se asocie en el camino por intervenir o gestionar dicho territorio desde sus diferentes proyectos y a partir de sus componentes de trabajo de corto, mediano y largo. Todos los actores participando en la construcción de una sola visión de desarrollo y hablando el mismo idioma.

Grafica 4



Fuente: Visión 2030 - Gobernación de Antioquia 2012

De otro, se trata de partir de un esquema de trabajo que prioriza la articulación en la planeación y definición de prioridades. A la vez que establece metas de corto, mediano y largo plazo insistiendo en la importancia de diseñar políticas de gestión del territorio sobre la base de sus necesidades históricas o coyunturales, y no en función exclusivamente de los tiempos electorales o administrativos del candidato y su equipo de gobierno de turno. La posibilidad de construir una visión estratégica a 2030 con hitos de corto y largo plazo que supera el periodo político electoral y que compromete actores de diversos sectores en la construcción de una apuesta de desarrollo que transforma la manera en que se entiende justamente el rol de los departamentos en la gestión del territorio.

Un asunto fundamental a tener en cuenta como elemento diferenciador según Ana María Arango, asesora de la gobernación de Antioquia, es que el Proyecto Integral Regional para el Desarrollo de Urabá no fue concebido como un plan, sino como un proyecto, puesto que los diagnósticos, los lineamientos de planeación y la fase de formulación ya tenían importantes avances y antecedentes, según los instrumentos de gestión ya descritos y avanzados por otras administraciones. La gran diferencia de la actual administración es que comenzó a ejecutar y a implementar inmediatamente las actividades, basándose en una estrategia de articulación y trabajo coordinado con los diferentes aliados en territorio, encausándolos hacia un mismo propósito.

Dicho de otro modo, la gobernación de Antioquia parte por reconocer la histórica ausencia del Estado en la gestión de un territorio como Urabá, débil institucionalmente y permeado por las lógicas de la ilegalidad y la presencia de actores armados que se han disputado por décadas el control territorial, logrando incidir política, económica, social y culturalmente en las dinámicas de los municipios. Tal contexto institucional obliga a la Gobernación a entender que el Estado no puede ejercer el poder independientemente de las fuerzas sociales que han definido, organizado, negociado y gestionado por años el territorio. Bajo esas premisas y, reconociendo las limitadas capacidades para entender y actuar en la complejidad de una región como Urabá, recurre a esos actores y grupos de la sociedad, en principio ajenos a los órganos clásicos de gobierno, para asegurar una intervención ágil y directa con impacto en necesidades ya identificadas.

Allí resulta clave el acercamiento a las fundaciones bananeras como Corbanacol y Fundauniban adscritas a las comercializadoras bananeras de Urabá, así como el contacto inicial y permanente con las cajas de compensación o el rol de una empresa como EPM, como entidades gestoras y proveedoras de bienes y servicios públicos que por años han liderado en la región proyectos de vivienda, seguridad alimentaria, desarrollo económico, servicios públicos y formación. Es decir, desde una perspectiva de coordinación, se concibe un Plan de Desarrollo específico para generar consensos y articular intereses para la toma de decisiones públicas. Tal articulación se concibe desde la posibilidad de integrar la ejecución de proyectos de vivienda en un municipio como Chigorodó, en el que tradicionalmente los proyectos de la Gobernación y de las fundaciones bananeras no coincidían, a reevaluar dichas intervenciones sobre la base de crear economías de escala, sumar fortalezas y diseñar un solo proyecto en alianza con un mayor impacto en la región y el municipio particular.

El rol de EPM es también un ejemplo concreto y claro de lo que se logra desde la Gobernación cuando se propone gestionar un territorio desde la lógica de las relaciones que puede construir y la mirada supramunicipal que orienta su acción. EPM es en principio una empresa adscrita al municipio de Medellín, no obstante la gobernación de Antioquia logra vincularla en el proceso de construcción de una visión de desarrollo que supera los límites político-administrativos en clave de ciudad-región, intentando demostrar lo estratégico que le resulta a una entidad como EPM intervenir y acompañar al departamento y a los municipios de Urabá en la provisión de un mejor acueducto y alcantarillado, lo que se traduce en unos mejores índices de calidad de vida para la región, luego entonces, un mayor equilibrio en la demanda de bienes y servicios públicos en Antioquia y, menor presión en una ciudad como Medellín que concentra las oportunidades y, en esa medida, recibe la presión de habitantes de Urabá en busca, como es natural, de mejores oportunidades. Una visión que solo es posible construirla entendiendo el rol que un nivel intermedio puede jugar desde la perspectiva de equilibrar el desarrollo bajo una lógica regional.

Grafica 5
DIRECCIÓN URABÁ SOSTENIBLE



Fuente: Epm 2013 – Urabá Sostenible

Arreglos interactivos en principio simples en los que participan actores públicos y privados que cambian la manera en entender y resolver problemas societales de una región como Urabá. Por primera vez se gestiona el territorio sobre la base de intervenciones que parten de la lógica de la gobernanza multinivel y las Relaciones Intergubernamentales, logrando llegar y gestionar el territorio de forma diferente, resultado del liderazgo de un

nivel intermedio de gobierno en principio perdido en el panorama institucional oficial de la descentralización.

Otro ejemplo aún más contundente es lo que se logra desde esta perspectiva en términos de simplemente gestionar recursos con aliados privados o con otros niveles de gobierno para desarrollar proyectos en el territorio. Solo la Gobernación de Antioquia dispuso recursos de inversión entre 2012 y 2014 de \$450 mil millones de pesos en diversos sectores para invertir en Urabá. Una suma importante que, no obstante, adquiere una dimensión aún más significativa si se evalúa la gestión y la articulación con el gobierno nacional y con otros aliados privados en la ejecución de proyectos conjuntos en la región, logrando triplicar los recursos de inversión para la subregión por un valor de \$1.2 billones de pesos aproximadamente, esto es, multiplicando las capacidades de gestión del mismo nivel intermedio de gobierno en principio reducidas a la simple orientación de las políticas nacionales respecto de los municipios.

Tabla 2

DEPENDENCIA	INVERSIÓN GOBERNACIÓN ANTIOQUIA	INVERSIÓN GOBIERNO NACIONAL	INVERSIÓN OTROS ALIADOS	TOTAL 2012-2014*
AGRICULTURA	\$ 8.857.836.690	\$ 1.380.433.000	\$ 6.267.630.408	\$ 16.505.900.098
EQUIDAD GENERO	\$ 1.391.921.474	\$ 132.000.000	\$ 1.194.427.542	\$ 2.718.349.016
PARTICIPACIÓN	\$ 2.070.725.393	\$ 4.300.000.000	\$ 76.680.263	\$ 6.447.405.656
SALUD	\$ 80.343.251.322	\$ 5.986.746.218	\$ -	\$ 86.329.997.540
DAP	\$ 1.305.716.917	\$ -	\$ -	\$ 1.305.716.917
DAPARD	\$ 56.921.578.234	\$ 58.690.728.678	\$ 1.500.000	\$ 115.613.806.912
EDUCACIÓN	\$ 81.235.301.663	\$ 24.607.893.355	\$ 7.563.002.397	\$ 113.406.197.415
G. NEGRITUDES	\$ 554.575.422	\$ -	\$ -	\$ 554.575.422
G. INDIGENA	\$ 4.832.846.992	\$ 20.842.953.449	\$ 6.753.561.816	\$ 32.429.362.257
G. INFANCIA ADOLESCENCIA Y J.	\$ 4.244.850.483	\$ 13.809.955.521	\$ 553.751.658	\$ 18.608.557.662
MANA	\$ 42.155.950.680	\$ 178.831.959.448	\$ -	\$ 220.987.910.128
IDEA	\$ 55.877.396.205	\$ -	\$ 1.704.650.000	\$ 57.582.046.205
INDEPORTES	\$ 10.957.719.501	\$ 6.980.000.000	\$ 1.668.864.982	\$ 19.606.584.483
INFRAESTRUCTURA FISICA	\$ 47.012.607.626	\$ 335.982.513.874	\$ 2.991.715.291	\$ 385.986.836.791
SERVICIOS PÚBLICOS	\$ 14.012.084.490	\$ 7.914.113.783	\$ 23.728.116.000	\$ 45.654.314.273
CULTURA	\$ 2.067.627.167	\$ -	\$ 39.558.686	\$ 2.107.185.853
MEDIO AMBIENTE	\$ 1.695.000.000	\$ -	\$ 221.283.322	\$ 1.916.283.322
MINAS	\$ 321.656.672	\$ -	\$ 32.584.479	\$ 354.241.151
PRODUCTIVIDAD	\$ 14.100.174.385	\$ 11.353.000.000	\$ 15.185.637.365	\$ 40.638.811.750
S. GENERAL	\$ 132.269.834	\$ -	\$ -	\$ 132.269.834
S.GOBIERNO	\$ 9.300.053.622	\$ 100.000.000	\$ 173.152.014	\$ 9.573.205.636
TELEANTIOQUIA	\$ 306.319.827	\$ -	\$ -	\$ 306.319.827
VIVA	\$ 10.608.063.466	\$ 32.094.395.014	\$ 17.739.820.996	\$ 60.442.279.476
TOTALES 2012-2014	\$ 450.305.528.065	\$ 703.006.692.340	\$ 85.895.937.219	\$ 1.239.208.157.624

*Cifra aproximada

Fuente: Gobernación de Antioquia, 2014

El Proyecto Integral Regional para el Desarrollo de Urabá, se entiende entonces como un modelo de gestión territorial que intenta superar la visión de una intervención sectorial en un periodo de gobierno determinado y le apuesta a llegar al territorio de manera integral con un enfoque de alianza público - privada. Está concebido como un conjunto de intervenciones estratégicas en el territorio que implican: recursos de inversión, decisiones políticas y acciones público-privadas en el corto, mediano y largo plazo, a través de proyectos detonantes integrales y de impacto regional (Gobernación de Antioquia, 2013). En otros términos, el Proyecto Integral para Urabá se piensa como una posibilidad real y concreta de entender y lograr descentralizar las dinámicas de desarrollo, las capacidades y las dotaciones del Estado que permitan cambiar las dinámicas de crecimiento de las

regiones periféricas en Colombia y, especialmente, permitan superar los vacíos y los incentivos perversos de una inadecuada gestión del territorio.

Para el diseño y puesta en marcha un instrumento de gestión territorial como el Proyecto Integral ha sido fundamental el liderazgo político de la gobernación de Antioquia y la manera cómo este nivel intermedio de gobierno llega al territorio. Como bien se subrayaba párrafos atrás, la acción del Estado en la planeación se inscribe en un mundo donde las redes y los actores ya hacen parte inexorable de la coordinación. Así entonces, el Proyecto Integral para Urabá, entendiendo los retos que supone intervenir en una región periférica, de baja consolidación institucional y marcada por una historia de violencia y pobreza que la ha mantenido ajena al desarrollo, parte de la necesidad de establecer diferentes tipos de alianzas³, que se consolidan con la finalidad de promover la acción coherente, coordinada e integrada sobre el territorio.

Son alianzas intergubernamentales con los diferentes niveles de gobierno, creando mecanismos de coordinación, comunicación, monitoreo, control e incentivos entre la nación, el mismo departamento y los municipios para la gestión de recursos y la definición, implementación y ejecución de proyectos estratégicos regionales de largo plazo; lo que se conoce como Relaciones Intergubernamentales. Sin embargo, dichas alianzas no se han agotado en el concepto tradicional de las RIG. Por el contrario, la gobernación de Antioquia, a través del Proyecto Integral Regional para el Desarrollo de Urabá, ha logrado también agrupar actores, redes y fuerzas sociales y no estatales con presencia en el territorio como empresas, organizaciones de la sociedad civil, fundaciones y de la cooperación internacional, que puedan contribuir a la construcción de la estatalidad; incorporando así también elementos de la gobernanza multinivel.

De un lado, es un trabajo constante con los alcaldes, a quienes independientemente de su rol político y sus antecedentes en una de las regiones que más ha sufrido la ilegalidad y la violencia, se parte del reconocimiento de ellos como líderes de su municipio, se establecen mecanismos de trabajo y relacionamiento a través de los Acuerdos Municipales como un instrumento de trabajo conjunto y de priorización de los recursos entre el departamento y el territorio, y se logra dar solución a necesidades inmediatas a través de proyectos como “Mejora tu cuadra” logrando pavimentar vías primarias con el apoyo de maquinaria, material o mano de obra de la Gobernación y el municipio. Se hace desde lo que la gobernación denomina “la lógica de la transparencia donde todos tienen el mismo reconocimiento, respeto desde el punto de vista político, se rompe con la negociación particular y se hace visible cómo vamos a llegar a cada municipio con las capacidades del departamento” (Sergio Fajardo, 2015). Un actor que tiene pocos recursos pero que parte de generar instrumentos para asignarlos desde la perspectiva del desarrollo de las regiones a través de sus autoridades locales.

³ Desde la concepción del Proyecto Integral Regional para Urabá se han venido sumando de manera progresiva actores en principio ajenos a las decisiones y la visión construida por el mismo, como Corpourabá, el Gremio Bananero y sus empresarios, la Cámara de Comercio de Urabá, Comfenalco y Comfama, la Universidad de Antioquia, el Sena, el Politécnico Jaime Isaza Cadavid, el Tecnológico de Antioquia, el centro de Estudios Urbanos y Ambientales de la Universidad EAFIT, la Universidad Nacional, las Fundaciones Bananeras, EPM, el Municipio de Medellín, el Jardín Botánico de Medellín, la Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín – ACI, la Corporación Turística Urabá-Darién, la Clínica Panamericana, la Zona Franca de Urabá, Puerto Antioquia, los medios de comunicación, y muchas otras entidades, empresas e instituciones de la región; así como importantes organismos de cooperación internacional como la Agencia Francesa para el Desarrollo - AFD quien ha apoyado los temas de ordenamiento territorial y gestión integral de la biodiversidad; y el Banco Interamericano de Desarrollo y la Comisión Europea que han focalizado sus esfuerzos en la empleabilidad, emprendimiento y educación de los jóvenes, entre otros (Gobernación de Antioquia, 2015)

Por otro lado, están aquellos actores, en principio ajenos a la centralidad del poder, que han logrado, en una región como Urabá, suplir ese rol estatal y administrar y proveer bienes y servicios públicos. Se trata, como ya se mencionaba, de las fundaciones bananeras o las cajas de compensación como Comfenalco, Comfamiliar Camacol o Comfama, actores que con programas de vivienda, educación, deporte, emprendimiento, entre otros, que ya vienen desarrollando le apuestan a la superación de la pobreza y en especial a aumentar las capacidades del gobierno local y regional, superar sus limitaciones y trabajar de manera conjunta y articulada en el desarrollo de Urabá. Un ejemplo claro en la construcción de confianza es lo que la gobernación ha liderado con los empresarios de la región en torno a la recuperación de la vía actual y el desarrollo industrial y portuario, de cara a consolidar una instalación industrial en la región. La gestión y el alcance de dichos proyectos se transforman cuando la apuesta se concibe desde la perspectiva público-privada.

Grafica 6

INFRAESTRUCTURA VÍAL	PROGRAMAS DE FORMACIÓN	SEGURIDAD ALIMENTARIA
INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA	SANEAMIENTO Y SERVICIOS PÚBLICOS	DEPORTE Y RECREACIÓN
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	MEJORAMIENTOS Y CONSTRUCCIÓN VIVIENDA	PROYECTOS PRODUCTIVOS



Fuente: elaboración propia

En agosto de 2014, en el marco de la Asamblea General de la Andi se anunció por parte del presidente de PIO S.A.S, empresa con inversiones portuarias importantes en Buenaventura y en países del Caribe, el acuerdo para desarrollar la Concesión Portuaria Puerto Bahía Colombia de Urabá, iniciativa concesionada y licenciada por un empresario de la región que estaba a la espera de un inversionista para el cierre financiero del

proyecto. Puerto Antioquia será un puerto marítimo de uso público que contará con 130 ha. de áreas especializadas para logística y almacenamiento de carga refrigerada, contenedores y carga seca, gráneles y vehículos. Si bien se trata de una inversión privada, es claro que la llegada de nuevos inversionistas a la región se da gracias a la confianza que genera la dinámica de desarrollo de Urabá impulsada desde la alianza público-privada y de esa manera entender tanto los obstáculos presupuestales y de competencias de un actor como el departamento y los gobiernos locales, como la importancia de superar esas limitaciones a partir del trabajo articulado y coordinado que supere el interés inmediato del municipio y se inscriba en la lógica del hacer y el generar nuevas oportunidades de desarrollo para Urabá.

Aquí es clara la relevancia de un actor como la gobernación y de su capacidad para extender lazos y puestas a actores, en principio ajenos al proceso decisional, que logran o terminan por influir en la toma de decisiones públicas. Dentro de esta red de alianzas entre diversos actores para articular las intervenciones, el papel fundamental de la gobernación de Antioquia ha sido el de liderar, captar recursos nacionales e internacionales y direccionarlos hacia un propósito específico. De manera más concreta y en palabras de Ana María Arango:

“Después de la Constitución de 1991, quedamos con la idea de que había una delimitación de competencias territoriales claras. Pero este deslinde de funciones fragmentan en muchos casos responsabilidades y dispersan la acción del Estado. Por eso es necesario que estas competencias se entremezclen y los actores coparticipen en el desarrollo territorial a través de las diferentes alianzas”.

En otros términos, la gobernación de Antioquia va más allá del rol jurídicamente llamado a cumplir y se traza el reto de promover múltiples escenarios de alianzas con los actores mencionados buscando agilizar procesos y generar económicas de escala para precisamente demostrar que las capacidades del Estado no pueden abordarse de manera autónoma de la sociedad en tanto aquellas capacidades dependerán de los grupos sociales que las movilizan (Jessop 2001, citado en Leyva, 2010: 274), y su forma como un conjunto complejo de instituciones. Desde esta manera de entender su rol, la gobernación entiende sus restricciones, diseña una serie de instrumentos y teje relaciones con otros actores en el territorio que le permiten construir nuevos espacios de gobierno, también como una forma de ampliar sus capacidades en la gestión y administración de los bienes y servicios públicos.

En consecuencia, hablar solo de relaciones entre los tres niveles de gobierno es insuficiente para analizar el territorio y los mecanismos existentes para gestionarlos, por lo que el concepto de gobernanza multinivel se debe involucrar a la hora de analizar cómo el Estado y sus capacidades logran efectivamente intervenir el territorio. Se trata de hacer explícito el papel que cumplen los actores no gubernamentales en la toma de decisiones públicas, esto es, a aquellos individuos o grupos privados no dotados de autoridad gubernamental y no pertenecientes al entramado institucional del Estado que influyen o buscan influir de manera activa, independientemente de los medios utilizados, en el proceso de las políticas públicas.

El Proyecto Integral para el Desarrollo de Urabá es, por tanto, un claro ejemplo de que sin necesidad de realizar cambios constitucionales y normativos con relación a las funciones y competencias de los departamentos dentro del proceso de descentralización, las gobernaciones pueden diseñar e implementar modelos de gestión territorial desde la

lógica de la coordinación, esto es, desde las Relaciones Intergubernamentales – RIG, con un enfoque de gobernanza multinivel. La Gobernación de Sergio Fajardo, ante la debilidad jurídica, fiscal y política de los departamentos, le apuesta a un modelo de gestión del territorio en el que si bien se generan consensos y se toman las decisiones públicas, ya la esfera de decisión no está exclusivamente centrado en los aparatos estatales gobierno nacional - municipios. Por el contrario, hay un redibujamiento de la función pública, la redistribución de funciones y la rearticulación de esas funciones con las capacidades de otros actores públicos como las mismas gobernaciones, y privados con capacidad para dirigir, determinar, limitar y orientar el régimen y las capacidades de ese actor político, configurándose nuevos arreglos interactivos en los que participan actores, tanto públicos como privados, para resolver problemas o crear oportunidades (Kooiman, 2003, citado por Le Gales, 2009: 260).

Pero la generación de alianzas no es posible si no existe la confianza. Para el Gobernador de Antioquia, Sergio Fajardo:

“Es justamente la confianza la que nos permite convocar actores desde sus capacidades y construir el trabajo en la región con un claro liderazgo que orienta esa construcción. (...) Se trata de ser capaces de reunir unos municipios, de identificar una serie de necesidades comunes y tener la confianza política que les permita trabajar juntos, en forma simultánea. Es desde la política que se define la forma como se construyen las relaciones, como trabaja la institucionalidad y se transforman las comunidades para lograr el impacto en la sociedad. Buenaventura se hizo sin ningún sentido del desarrollo. Sin ningún sentido de qué personas viven allí, cuáles son los actores del territorio, cuáles son sus capacidades, sus habilidades. Fue, por el contrario, un proceso de acumulación y crecimiento fragmentado. Se fue acumulando desde la pobreza. Ya cuando llega el país a encontrarse con el pacífico se da cuenta que no tiene nada que ver con la riqueza que entra y sale. Nosotros en Urabá estamos trabajando con los actores que han liderado los procesos de cambio de la región reconociendo sus capacidades e integrándolos a una visión del desarrollo de Urabá. Somos capaces de intervenir desde las personas”.

De esta manera, la gobernación de Antioquia se ve inmersa en la tendencia que viene imperando en el país desde 2002, en la que si bien se ha venido fortaleciendo el rol coordinador de los departamentos y han surgido nuevas funciones que permiten resaltar las actividades de planeación, coordinación, ejecución, vigilancia, control, evaluación, concurrencia, concertación interinstitucional, complemento, seguimiento y asistencia técnica de los mismos; evidencia la necesaria revisión del papel al que están llamados a cumplir en la gestión y el impacto de las políticas en el territorio.

Desde el ámbito político y a través de la implementación de modelos de gestión del territorio que tengan en cuenta los elementos ya descritos, es necesario entonces generar un mayor activismo del nivel intermedio de gobierno en Colombia. Siendo uno de los retos más claros y evidentes el cómo intervenir los territorios periféricos en el país, Urabá se convierte justamente en un caso de estudio interesante en tanto, no solo responde a esta lógica de debilidad institucional, abandono del Estado central, violencia, bajos indicadores de calidad de vida, entre otras variables que caracterizan las zonas fronterizas, sino que, además, hace parte paradójicamente del departamento más fuerte en términos de red empresarial, institucional, social. Esto nos permite llamar la atención sobre la necesidad de profundizar en las competencias del nivel intermedio de gobierno y revisar la

pertinencia de su rol en términos de la incidencia, el impacto y el valor que le otorga a la configuración de alianzas y redes públicas y privadas para el trabajo en territorio.

Conclusiones y recomendaciones

- Después de una revisión exhaustiva en materia constitucional y legislativa, se puede concluir que no existe un único instrumento en Colombia que concentre y organice las funciones y competencias de los departamentos.

- Los departamentos tienen innumerables ventajas dentro de los procesos de descentralización, pues son un mecanismo de integración entre el gobierno local y nacional en virtud de las grandes distancias que se presentan entre ambos; aumentan las posibilidades de integrar preferencias, proyectos, métodos y procedimientos locales; ponen en marcha proyectos de desarrollo más complejos que los que pueden adelantar los gobiernos locales desde una mirada supramunicipal; logran tener una perspectiva de más largo plazo; y permiten estimular una mayor participación de organizaciones no gubernamentales y de otros sectores de la sociedad en los procesos de gobierno. Esto les permite entonces cumplir un papel determinante en cuanto a la gobernabilidad y desarrollo político territorial (Maldonado, 2005). Es decir, la intervención de los departamentos puede ser clave para activar el rol político de los actores sociales y no estatales, ayudando así a aumentar la pluralidad política.

- En la administración de Álvaro Uribe se evidencian instrumentos y herramientas de gestión del territorio que se limitan al concepto tradicional de Relaciones Intergubernamentales entre el nivel central, el departamental y el municipal. Las administraciones de Guillermo Builes, Guillermo Gaviria y Aníbal Gaviria comienzan a incluir en sus respectivos programas y proyectos elementos de gobernanza multinivel, al tener en cuenta en su implementación, la importancia de relaciones con otros actores no estatales, redes, grupos de poder y en general diferentes esferas de capital social que actúan dentro de estos mismos niveles. Por su parte, el gobierno de Luis Alfredo Ramos regresa a un enfoque tradicional de las Relaciones Intergubernamentales que se limita al relacionamiento entre los municipios y el nivel central, con intereses netamente político-electorales.

- Al analizar el Proyecto Integral Regional para el Desarrollo de Urabá, ubicado en la Línea 6 del Plan de Desarrollo *Antioquia la más Educada 2012-2015*, se entiende que es un modelo de gestión territorial que intenta superar la visión de una intervención sectorial en un periodo de gobierno determinado y le apuesta a llegar al territorio de manera integral. Está concebido como un conjunto de intervenciones estratégicas en el territorio que implican: recursos de inversión, decisiones políticas y acciones público-privadas en el corto, mediano y largo plazo a través de proyectos detonantes integrales y de impacto regional.

- El Proyecto Integral Regional para el Desarrollo Urabá va más allá del rol jurídicamente llamado a cumplir y se traza el reto de promover múltiples escenarios de alianzas para precisamente demostrar que las capacidades del Estado no pueden abordarse de manera autónoma de la sociedad en tanto aquellas capacidades dependerán de los grupos sociales que las movilizan. El Estado debe estudiarse como una relación social (Jessop 2001, citado en Leyva, 2010: 274), y su forma como un conjunto complejo de instituciones.

- El Proyecto Integral Regional para el Desarrollo Urabá es un claro ejemplo de que sin necesidad de realizar reformas constitucionales y normativas con relación a las funciones y competencias de los departamentos dentro del proceso de descentralización, las gobernaciones pueden diseñar e implementar modelos de gestión territorial desde la lógica de la coordinación, esto es, desde las Relaciones Intergubernamentales –RIG, con un enfoque de gobernanza multinivel.
- La Gobernación de Sergio Fajardo, le apuesta a un modelo de gestión del territorio en el que si bien se generan consensos y se toman las decisiones públicas, ya la esfera de decisión no está exclusivamente centrado en los aparatos estatales Gobierno Nacional - Municipios. Es decir, se trata de un modelo que parte de una decisión política y de la posición estratégica de la gobernación para crear y fortalecer mecanismos de coordinación, comunicación, monitoreo, control e incentivos entre los diferentes niveles de gobierno, pero al mismo tiempo agrupa actores, fuerzas sociales, intereses (alianzas público – privadas) para gobernar y en general, tejer redes de gobernanza en un territorio.
- Hablar solo de relaciones entre los tres niveles de gobierno es insuficiente para analizar el territorio y los mecanismos existentes para gestionarlos, por lo que el concepto de gobernanza se debe involucrar a la hora de analizar cómo el Estado y sus capacidades logran efectivamente intervenir el territorio.
- Esta visión puede complementarse con lo señalado por Maldonado, para quien el principal problema de la descentralización no se encuentra solo en el diseño del modelo, sino en la gestión (Maldonado, 2011). Hace falta el compromiso explícito de “importantes líderes políticos con la existencia y fortalecimiento de este nivel de gobierno a pesar del reconocimiento casi unánime sobre sus deficiencias” (Maldonado, 2005; 52).
- Desde el ámbito político y a través de la implementación de modelos de gestión del territorio que tengan en cuenta los elementos ya descritos, es necesario entonces generar un mayor activismo del nivel intermedio de gobierno en Colombia. Siendo uno de los retos más claros y evidentes el cómo intervenir los territorios periféricos en el país, como lo es la subregión de Urabá.

Referencias

Arango, A. M. (27 de Abril de 2015). Asesora del Proyecto Integral para el Desarrollo de Urabá, Gobernación de Antioquia. (Entre vista realizada por N. Zapata) Medellín, Antioquia, Colombia.

Boisier, S. (1987). Un difícil equilibrio: Centralización y Descentralización en Planificación Regional. Estudios Regionales. Volumen 11, 57-193.

Boisier, S. (2004). “Desarrollo territorial y descentralización”. ()

Borzel, T. (N.D.) *¿Qué tienen de especial los Policy Networks?* En <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/policynet.doc> (consultado en 19-08-2008) (Leer pp.1-24)

Departamento Nacional de Planeación (2007). *El proceso de planificación en las entidades territoriales: el plan de desarrollo y sus instrumentos para la gestión 2008 – 2011.*

Departamento Nacional de Planeación (2003). *Documento Conpes 3238: Estrategias para el Fortalecimiento Departamental*.

Fajardo Valderrama, S. (18 de Abril de 2015). Gobernador de Antioquia (L. Gallego Moscoso, entrevistadora). Medellín, Antioquia, Colombia.

Flyvberg, B. & Casado, M.T. (2004). Cinco Malentendidos Acerca de la Investigación Mediante los Estudios de Caso. *Reis*, 106 (Abril-Junio 2004), 33-62.

Gallego, L., & Leyva, S. (2011). *Competencias del Departamento*. Medellín.

Gobernación de Antioquia (2011). *Rendición de Cuentas 2008-2011. Lo prometimos, lo cumplimos*. Medellín. <http://antioquia.gov.co/index.php/noticias-2011-diciembre/6465-gobernacion-de-antioquia>

Gobernación de Antioquia (2011). Definición de criterios de actuación estratégica para el desarrollo territorial de Urabá, “Análisis territorial e interpretación de mapas. Componente político institucional”.

Grossman, E.(2009) “Actor” en: Boussaguet, L., Jacquout, S. y Ravinet, P. (directores) *Diccionario de Políticas Públicas*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Haplern, C. (2009) “Decisión” en: Boussaguet, L., Jacquout, S. y Ravinet, P. (directores) *Diccionario de Políticas Públicas*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Lahera, E. (2002). “Introducción a las políticas públicas”. Fondo de Cultura Económica. México.

Le Galés, P. (2009) “Gobernanza” en: Boussaguet, L., Jacquout, S. y Ravinet, P. (directores) *Diccionario de Políticas Públicas*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Leyva, S. (2011). Hacia un nuevo debate sobre la (des)re-centralización en Colombia: el análisis del intergubernamentalismo (RIG) desde una lectura institucional. *Revista CS*: No. 8, 211 – 244.

Leyva, S. (2011). *Capacidades locales*. Medellín.

Leyva S., La Oportunidad de la Coordinación. Diagnostico de la coordinación departamental (2011).

Leyva, S. (2010). El proceso de construcción de estatalidad local (1998-2009): ¿La clave para entender el cambio de Medellín? En A. Echeverri, J. Giraldo & M. Hermelín (Eds.), *Medellín, Medio Ambiente, Urbanismo, Sociedad* (pp. 271-293). Medellín: Universidad EAFIT

Leyva, S. (ND). Transforming the debate over decentralization in Colombia: A Strategic Relational reading of Multilevel Governance relations in Colombia.

Leyva, S. (2011). Acta 001. Comisión de Empalme: Gobernación de Antioquia. Departamento Administrativo de Planeación (DAP) 2008-2011 --- 2012-2015 . Medellín: ND.

Lindblom, C, E (1991) El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas. Ministerio Para Las Administraciones Públicas Madrid. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, S.A. de C.V. México, D.F. MÉXICO

Plan de Desarrollo “Primero Antioquia”, (1995-1997). Gobernador: Álvaro Uribe Vélez.

Plan de Desarrollo “Antioquia nos une”, (1998-2000). Gobernador: Alberto Builes Ortega.

Plan de Desarrollo “Antioquia Nueva”, (2001-2003). Gobernador: Guillermo Gaviria Correa.

Plan de Desarrollo “Antioquia nueva, un hogar para la vida”, (2004-2007). Gobernador: Aníbal Gaviria Correa.

Plan de Desarrollo “Antioquia para todos. Manos a la obra”, (2008-2011). Gobernador: Luis Alfredo Ramos Botero.

Plan de Desarrollo “Antioquia la más educada”, (2012-2015). Gobernador: Sergio Fajardo Valderrama.

Maldonado, A. (2011). Descentralización territorial en Colombia: Situación y perspectivas de política. Bogotá: Fescol.

Maldonado, A. (2005). El Nivel Intermedio en Colombia: El diseño institucional de los departamentos y tendencias en su desempeño. Informe final. Bogotá: Proyecto Colombo Alemán de Cooperación Técnica PRODESPA – GTZ.

North, D. (1993). “Instituciones, cambio institucional y desempeño económico”. Fondo de Cultura Económica.

Sentencia C-1051/01. Corte Constitucional. Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería.

Subirats, J., Peter K., Corinne L. y Frédéric V. (2008). “Análisis y gestión de políticas públicas”. Ariel. Ciencia Política. Barcelona.