

La innovación administrativa en la Gerencia de Municipios del Departamento de Antioquia. Un análisis desde la gobernanza, la institucionalidad y la eficiencia.

Gilberto de Jesús Arias Valencia

Código: 201519001171

Daniela Jaramillo Vásquez

Código: 201519002171

Juliana Tabares Quiroz

Magíster en Ciencias de la Administración

Asesora

Maestría en Gerencia de Empresas Sociales para la

Innovación Social y el Desarrollo Local

Universidad EAFIT

Escuela de Administración

Enero 12 de 2016

Abstract

This research work and discussed document management Gerencia de Municipios of the Government of Antioquia during the period included between 2012 and 2015 development plan "Antioquia the most educated" as a system based on identifying the institutional model and assessing the efficiency and interaction that recognized management innovation. All this led to the building of strong networks of key actors such as mayors who articulated the different actions and processes within the departmental and municipal structure. For this municipal government implemented the so called agreements, the active presence of the Governor and zonal coordinators strengthened in the territory, a log of activity within the framework of innovative strategies and mechanisms to generate territorial governance was established, thus breaking with the concept of governance. This it can recommend that the experience of management innovation is initially proposed as a public policy, where it is subsequently institutionalized long term, which transcends the political will of the elected government in the departmental and municipal administration, also it is considered a model replicable, adaptable and continuous feedback on their instruments and processes to the characteristics of local authorities nationwide strategic impact.

Keywords: management innovation, institutional, efficiency, territorial governance

Resumen

En el presente trabajo investigativo de estudio de caso se documentó y analizó la gestión de la Gerencia de Municipios de la Gobernación de Antioquia propuesta en el Plan de Desarrollo “Antioquia la más Educada” durante el periodo comprendido entre el 2012 y 2015 como un modelo de innovación administrativa basado en la identificación de la institucionalidad y en la evaluación de la eficiencia en el marco de la gobernanza territorial. Todo esto propiciado por la construcción de redes con actores claves como son los alcaldes y alcaldesas que articularon las diferentes acciones y procesos dentro una estructura departamental y municipal. Para ello se implementaron los denominados Acuerdos Públicos Municipales, se fortaleció la presencia activa del Gobernador y de los coordinadores zonales en el territorio, se estableció una bitácora de actuación, dentro del marco de estrategias y mecanismos novedosos para generar gobernanza territorial, fortaleciendo así los conceptos de eficiencia e institucionalidad. Lo anterior permite recomendar que dicha experiencia de innovación administrativa sea inicialmente propuesta como una política pública, donde posteriormente se institucionalice y trascienda la voluntad política del gobernante electo en la administración departamental y municipal. De igual manera que se considere como un modelo de impacto estratégico replicable, adaptable y de continua retroalimentación en sus instrumentos y procesos a las características de los entes territoriales a nivel nacional.

Tabla de Contenidos

Introducción

Marco Conceptual.....	13
Gobernabilidad.....	18
Gobernanza	20
Institucionalidad.....	26
Eficiencia.....	29
Innovación Administrativa.....	30
Marco Metodológico.....	36
Contexto	44
Antecedentes 2007-2011	45
Gobierno Nacional 2010-2014	49
Gerencia de Municipios 2012-2015	50
Trabajo en territorio	
Acuerdos públicos municipales	
Visitas del gobernador al territorio	
Análisis y Hallazgos	59
Identificación de la Gobernanza Territorial	59
Mapa de actores	
Acuerdos públicos municipales por dependencia y municipio	

Identificación de la Institucionalidad	71
Visitas del gobernador por subregión, municipio y temáticas	
Articulacion de la institucionalidad a nivel territorial	
Evaluación de la Eficiencia.....	91
Cumplimiento de los acuerdos públicos.	
Eficiencia de la Gerencia de Municipios.	
Bitácora de la Gerencia de Municipios	
Reconocimiento de La Innovación Administrativa	108
Conclusiones y Recomendaciones	115
Figuras.....	121
Tablas.....	123
Bilibiografía	124

Introducción

Dentro de los principios fundamentales de la Constitución Política de Colombia de 1991, en el artículo 1, propone un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (Constitución Política de Colombia, 1991).

Es así como, la Constitución Política busca consolidar a Colombia como una república descentralizada y con autonomía desde sus entidades territoriales, siendo el Gobierno Nacional el especializado en “la orientación y coordinación general; en el manejo macroeconómico y en la creación de condiciones para la provisión de bienes y servicios de impacto global, mientras que las entidades territoriales asumen la responsabilidad de garantizar la prestación de servicios públicos locales con especial énfasis en la educación y la salud” (Devia, 2006).

Por lo anterior, cada departamento y cada municipio eligen de manera democrática a sus gobernantes quienes tienen el propósito de ejecutar de manera integral su programa de Gobierno para que se promueva el desarrollo equitativo de las regiones y se minimicen las brechas de pobreza y desigualdad.

Sin embargo, pese a lo que se promulga en la Constitución Política y al conocimiento de las funciones del estado como promotor de bienestar y calidad de vida, su función pública se ha visto manchada por el fenómeno de la corrupción, que Heidenheimer

define como “usar dinero para atender objetivos privados por medios políticos que son criminales o al menos ilegales” (Heidenheimer, 1989).

Este fenómeno se adolece desde la creación misma de la República, cuando en 1819 “Simón Bolívar propuso en el congreso de Angostura, la educación y la formación moral de los ciudadanos para purificar y evitar los actos corruptos, creando así el poder moral de la República constituida por dos cámaras: cámara de la moral y cámara de la educación” (Ortiz, 2011). En el mismo año, el General Santander fue más allá y propuso la pena de muerte para los funcionarios públicos culpables de malversación de fondos.

Desde entonces varios políticos y gobiernos han emprendido la lucha contra la corrupción, sin embargo los últimos resultados del Barómetro de las Américas (2014), iniciativa que hace parte del proyecto de opinión pública de América Latina (Lapop) y que busca medir la percepción de los ciudadanos de las Américas frente a la democracia y sus instituciones, revelaron que en Colombia la percepción de la corrupción alcanzó 79,6 puntos en una escala de 0 a 100, ubicándolo como el segundo país con mayor índice de corrupción del continente, únicamente superado por Venezuela con 80 puntos.

A lo anterior se suman los problemas de violencia que en los años 80 con la presencia del narcotráfico y los grupos al margen de la ley, generaron una ola de terrorismo y violencia en el país, además de la ineficiencia del sistema de administración de justicia (Gallón y Gómez, 2000) que hicieron que el problema de la corrupción fuera mucho más latente hasta estos días.

Es por lo anterior y por las complejas dinámicas sociales, que la administración departamental de Antioquia ha emprendido varias que están incluidas en el Plan de

Desarrollo Antioquia la más educada 2012-2015, entre ellas la creación de la línea 1 Antioquia Legal, que comprendió diferentes programas y estrategias para disminuir este fenómeno y para fortalecer la gobernanza, la institucionalidad, la eficiencia y la innovación administrativa, conceptos que se pretenden abordar en la presente investigación.

Es así como la Gobernanza es comprendida como “un modelo de entendimiento y toma de decisiones, estrategias y políticas, que vincula a actores formales e informales, en una nueva forma de hacer las cosas, sostenible y sustentable, que coordina y comunica entre los actores involucrados y permite mejorar el control y la transparencia de la gestión pública” además que “La gobernanza, por su parte, apunta a la forma de mejorar la relación (horizontal) entre una pluralidad de actores públicos y privados, tendientes a mejorar la toma de decisiones, la gestión y el desarrollo de lo público y lo colectivo, con una marcada intensión de integración y de interdependencia” (Jorquera, 2011.)

La eficiencia, es entendida como la medida de desempeño de la gestión permite evaluar la capacidad de un municipio o gobernación para lograr una relación óptima (eficiencia relativa) entre los insumos y los productos obtenidos (bienes y servicios a su cargo), en comparación con los demás municipios o gobernaciones. (DAP, 2014; Whittingham , 2002).

La Institucionalidad se comprende como los mecanismos legales disponibles para la gestión de lo público, como también por la existencia de una política explícita e intencional de servicio hacia los ciudadanos que se mantiene en forma consistente y se

expresa a lo largo de las diferentes organizaciones de la administración (Whittingham , 2002 ; Martinez Nogueira , 2015).

La innovación administrativa se refiere a la interacción entre la identificación de la Gobernanza, institucionalidad y la evaluación de la eficiencia, entendida como el conjunto de técnicas y buenas prácticas exitosas implementadas por gobiernos, creando un nuevo servicio para fortalecer la gobernanza territorial con el objeto de generar calidad de vida y bienestar social (Whittingham, 2002; Cerezo Peco, 2015).

Es por lo anterior, que en el presente trabajo investigativo de estudio de caso se documentó y analizó la gestión de la Gerencia de Municipios de la Gobernación de Antioquia propuesta en el plan de desarrollo “Antioquia la más Educada” durante el periodo comprendido entre el 2012 y 2015 como un modelo generador de innovación administrativa basado en la identificación de la institucionalidad y en la evaluación de la eficiencia en el marco de la gobernanza territorial. Todo esto propiciado por la construcción de redes de actores claves como son los alcaldes y alcaldesas que articularon las diferentes acciones y procesos dentro la una estructura departamental y municipal. Para ello se implementaron los denominados Acuerdos Públicos Municipales, se fortaleció la presencia activa del Gobernador y de los coordinadores zonales en el territorio, se estableció una bitácora de actuación, dentro del marco de estrategias y mecanismos novedosos para generar gobernanza territorial, fortaleciendo así con los conceptos de eficiencia e institucionalidad. Lo anterior permite recomendar que dicha experiencia de innovación administrativa sea inicialmente propuesta como una política pública, donde posteriormente se institucionalice y trascienda la voluntad política del gobernante electo en la

administración departamental y municipal, así mismo se considere como un modelo de impacto estratégico replicable, adaptable y de continua retroalimentación en sus instrumentos y procesos a las características de los entes territoriales a nivel nacional.

Además es importante considerar que desde el Plan de Desarrollo “Antioquia la más Educada”, la Gerencia de Municipios, nace como un proyecto que permite generar espacios de participación para la institucionalidad e interacción directa y permanente entre el nivel departamental con las administraciones municipales y las entidades públicas y privadas presentes en las subregiones. La institucionalidad e innovación permiten una integración, planeación y visión prospectiva y estratégica, además de canalizar en forma eficiente las iniciativas de desarrollo y de optimización de inversión con los recursos públicos, en el marco del Sistema Departamental de Planificación SDP y con el propósito de lograr la autonomía para la administración en los asuntos seccionales, la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución Política.

Es así como la presente investigación se realizó en el marco de la Maestría en Gerencia de Empresas Sociales para la Innovación Social y el Desarrollo Local, que tiene como objetivo ubicar al participante en el mundo de lo social, en sus lógicas, en los mecanismos hermenéuticos a través de los cuales el hombre, sujeto y protagonista del desarrollo social, coopera, promueve y genera su propio desarrollo tejiendo redes de confianza y oportunidades que se fortalecerán como verdadero capital social (Eafit, 2015).

Por lo anterior los temas aquí abordados, se consideraron importantes para el proceso de formación de la Maestría, pues permitieron tener un acercamiento al sector público a través de la experiencia de la Gerencia de Municipios de la Gobernación, para evidenciar el desarrollo de los conceptos de gobernanza, eficiencia, gobernabilidad como un modelo de innovación administrativa que permite la articulación de la administración departamental y las administraciones municipales.

En este orden de ideas en el primer capítulo de este trabajo, se abordó el marco conceptual que permite aclarar desde varias revisiones bibliográficas, los conceptos de innovación administrativa, Gobernanza, institucionalidad y eficiencia y su interrelación entre sí. En el segundo capítulo, se llevó a cabo el marco metodológico que da cuenta del tipo de estudio realizado, categorías de análisis, fuentes de información, actores y las herramientas utilizadas para recolectar la información que permitiera llevar a cabo esta investigación.

En el tercer capítulo, se realizó un contexto de la Gerencia de Municipios de la Gobernación de Antioquia que incluye los antecedentes de este programa desde el año 2007 y la definición de las principales herramientas de la Gerencia de Municipios para su trabajo en el territorio y el cumplimiento de sus objetivos. En el cuarto capítulo, se realizó el análisis de la información recolectada y se identificarán los principales hallazgos desde los conceptos abordados en el marco teórico de la gobernanza territorial, la institucionalidad, la eficiencia y la innovación administrativa en el modelo de la Gerencia de Municipios.

En el último capítulo se describieron las conclusiones y recomendaciones que puedan ser aplicadas a la Gerencia de Municipios y tenidas en cuenta por otras entidades que deseen replicar este modelo como una política pública administrativa que permita el fortalecimiento de la Gobernanza territorial en el orden departamental y nacional.

Marco conceptual

El departamento de Antioquia ha tenido un papel determinante en el desarrollo regional y de Colombia, lo que lo ha posicionado como un territorio estratégico y con amplias ventajas comparativas en cuanto a biodiversidad, recursos naturales, vocación, capacidad de producción agrícola, ubicación geográfica, geopolítica, servicios de salud, suministro de agua potable y energía, con un dinámico e importante desarrollo social y urbano en múltiples centros de actividades de hábitat, educativas, empresariales y territoriales.

La Administración pública del Departamento de Antioquia se ha destacado por seguir los principios de la descentralización, -que consiste en que los municipios administren sus recursos de acuerdo a sus necesidades- y ha generado una forma más consciente de administración pública territorial. No obstante, se han presentado problemas como la baja capacidad administrativa y gerencial a nivel territorial y local.

Este proceso ha estado poco acompañado por el Gobierno nacional y departamental por lo cual se evidenció la falencia existente en el bajo conocimiento que tienen los gobiernos locales frente a los roles y los procesos de las instituciones públicas. Además, la falta de experiencia en el sector público de algunos funcionarios y la carencia de formación profesional, disminuye la capacidad al momento de gestionar proyectos y realizar procesos innovadores. A nivel de alcaldes, se encuentra actualmente que un 25 por ciento de estos no poseen un título universitario (Loaiza Bran, 2014). Ante estas realidades la baja capacidad de innovación administrativa genera amplia desarticulación entre gobiernos nacionales, departamentales y locales.

Un estudio realizado por la organización Transparencia Internacional sobre la capacidad institucional de las entidades públicas en Colombia muestra que “La institucionalidad departamental es débil, con deficiencias que no permiten garantizar que los recursos públicos estén protegidos de los intereses de la corrupción. Cuando se suman los niveles de riesgo de mayor alerta, se encuentra que el 50 por ciento de las entidades departamentales están allí clasificadas, mientras que apenas el 37,5 por ciento está en riesgo medio y sólo 12,5 por ciento en riesgo moderado”.(Transparencia por Colombia, 2015).

El fenómeno de la corrupción, es una problemática latente en el país y el departamento. Según un articulado publicado por el tiempo en el año 2013, en el que se muestra un estudio realizado sobre la percepción de la corrupción a nivel internacional, Colombia ocupa el puesto 94 entre 177 naciones estudiadas. El informe califica de 0 a 100 la percepción sobre corrupción en el país y en ese estudio, Colombia tiene 36 puntos, muy por debajo del promedio regional que es de 45 puntos.

En el IPC, Transparencia Internacional evalúa los niveles de percepción de corrupción en el sector público, basado en los resultados de diferentes estudios y encuestas realizadas a ejecutivos, expertos y analistas de riesgo, (El Tiempo, 2013). Además, de acuerdo con Elisabeth Ungar, directora de Transparencia por Colombia, “el Estado está obligado a anticiparse a la acción de los corruptos. Ya en Colombia tenemos claro que la corrupción afecta la calidad de vida de la gente y la legitimidad del Estado.

Con lo que nos ha pasado, ya sabemos por dónde va el ‘agua al molino’, los corruptos son hábiles y utilizan cualquier espacio libre que encuentren para buscar su

propio beneficio, por eso es urgente blindar la gestión administrativa. El Índice de Transparencia, como ejercicio de control social identifica esos espacios donde los débiles diseños institucionales le dejan espacio a la corrupción” (Transparencia por Colombia, 2015)

De igual manera, el bajo nivel eficiencia en las entidades públicas, aumenta las desigualdades sociales en las regiones y municipios del departamento de Antioquia, donde las nueve subregiones han tenido históricamente un desarrollo inequitativo. El plan de Desarrollo “Antioquia la más Educada” presenta el índice de capacidades y dotaciones en las subregiones, el cual evidencia que a mayor distancia de la capital, menor es el desarrollo, apoyados en información del Grupo de Estudios Regionales de la Universidad de Antioquia, como se referencia en la figura 1 (Gobernación de Antioquia, 2012)

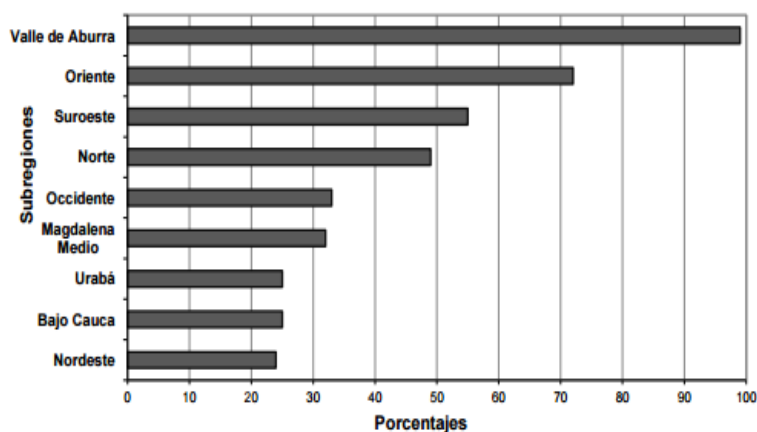


Figura 1. Índice de capacidades y dotaciones de las subregiones 2012. Fuente Grupo de Estudios Regionales

Las capacidades y dotaciones se entienden como el conjunto de factores que incluyen la calidad de vida, capital humano, geografía, recursos naturales, gestión pública, infraestructura y fortaleza económica. La figura 1 muestra que las regiones con mayores capacidades y dotaciones son el Valle de Aburrá, seguida de Oriente, Suroeste y

Norte. En este sentido se puede decir que un habitante promedio del Oriente cuenta con capacidades y dotaciones que equivalen a 70 por ciento de las de un habitante promedio del Valle de Aburrá. Asimismo, y en el caso más rezagado se tiene que un habitante promedio del Nordeste apenas cuenta con 28 por ciento de las capacidades del habitante promedio del Valle de Aburrá. Las regiones de Occidente, Magdalena Medio, Urabá y Bajo Cauca están todas por debajo de 30 por ciento. (Plan de desarrollo Antioquia la más Educada, 2012).

Igualmente entre las problemáticas analizadas, se asume el desconocimiento del concepto de gobernanza territorial, siendo Antioquia un reto para el ejercicio de la administración pública. Sus dimensiones pueden ser comparadas con un país como Paraguay toda vez que cuenta con una población aproximada de 6'378.000 habitantes, 125 municipios distribuidos en 9 subregiones, las cuales son diversas y diferentes entre sí.

Es así como en Antioquia, no se concebía ningún programa que propendiera por entender las realidades y contextos de cada zona, con el fin de realizar la priorización de recursos, obras y demás intervenciones de la administración departamental, con la amplia participación de todos los actores del territorio. Por lo anterior y por ser el departamento de Antioquia un territorio con amplias dinámicas para la acción colectiva y práctica real de la gobernanza, se planteó en el plan de desarrollo “Antioquia la más educada 2012-2015 Construir y fortalecer capacidades en la sociedad antioqueña, en sus instituciones, en el gobierno departamental y en los gobiernos municipales, para su actuación pública y privada en los marcos de la ética y la legalidad” y además se consideró en la Línea 1

Antioquia Legal el fortalecer las capacidades institucionales y humanas para que en el Departamento y en los municipios de Antioquia se gobierne con los más altos estándares de probidad y transparencia (Gobernación de Antioquia, 2012).

En referencia a las premisas del plan de desarrollo departamental, se plantean diferentes elementos para fortalecer la gobernanza territorial y local, por lo cual se retoman para generar elementos de estudio y su conexión con la temáticas de innovación administrativa y eficiencia especialmente a la consideración en la línea 1, Antioquia legal, de dos escenarios internos para “alcanzar altos estándares de transparencia y rendición de cuentas, como un camino necesario para su fortalecimiento institucional” (Gobernación de Antioquia. 2015).

Como problema identificado que esta iniciativa pretende abordar, se encuentra que la experiencia de la Gerencia de Municipios dentro del marco del plan de desarrollo “Antioquia la Más Educada 2012-2015” no se encuentra documentada como un modelo de Gobernanza que incluye los elementos como innovación y eficiencia para el fortalecimiento institucional del estado y de los actores del territorio.

Igualmente se genera la siguiente pregunta: ¿De qué manera se evidencian las categorías de Gobernanza, institucionalidad y eficiencia en el proyecto de la Gerencia de Municipios de Antioquia como un modelo de innovación administrativa? Para abordar la anterior pregunta es necesario definir y conceptualizar las siguientes variables fundamentados en autores que sirvan para analizar la gobernabilidad, gobernanza, institucionalidad, eficiencia e innovación administrativa, con el fin de construir un concepto propio que permita identificar qué aspectos relevantes de estos se reflejan en la

Gerencia de Municipios de la Gobernación de Antioquia. Por lo anterior se procede a conceptualizar sobre cada una de las categorías a abordar en el presente trabajo.

Gobernabilidad

Para hablar del origen de la Gobernabilidad es necesario remitirse al siglo XX, donde la democratización del estado y la incorporación de nuevos actores en la resolución de problemas públicos, derivados de la crisis del estado de bienestar en la década de 1970 que evidenciaba dificultad para conducir la dinámica económica, deficiencias normativas, políticas y administrativas que dificultaban la capacidad directiva, además de otros factores como observaba negligencia, corrupción y una crisis general del estado para gobernar.

De igual manera, el incremento de las necesidades sociales y la demanda de una mejor calidad en las acciones gubernamentales, generaron que el enfoque de las políticas públicas fuera insuficiente para explicar la acción estatal que se genera en un entorno dinámico, incierto y conflictivo. Es en este entorno, de transformación social, política y económica, donde surge el enfoque de la acción pública basado en la gobernabilidad (García Nales, 2010).

En lo que se refiere a la manera de gobernar, en etapas anteriores la preocupación se centró en los modos en que se producían los nombramientos políticos y el funcionamiento de la maquinaria administrativa. Los gobiernos ponían el acento sobre las demandas e intereses de los diferentes actores sociales, la dirección de la colectividad, se buscaba la representatividad y la eficacia. En la actualidad para los gobiernos no es suficiente con que un gobierno surja de las urnas y se constituya según los

procedimientos formales establecidos por la democracia, además tiene que legitimarse en su acción de gobierno y por los resultados. (González Barroso, 2009).

Según Aguilar referenciado por González Barroso (2009, p 3) el concepto de gobernabilidad habría que delimitarlo teniendo en cuenta los siguientes factores: 1. Gobernabilidad es un concepto más amplio que gobierno., 2. No se refiere a las instituciones siendo éstas importantes.3. Las redes y procesos son esenciales. 4. Como sistema implica interconexiones y flujos.5. Gobernar supone “pilotar” la sociedad en ámbitos de interés público.6. Es muy importante la dimensión internacional.7. Tienen una gran importancia los medios de comunicación.8. La cultura y valores son un factor relevante y 9. Es central el papel de los ciudadanos.

Otros autores definen la gobernabilidad como el proceso por el que los diversos grupos integrantes de una sociedad ejercen el poder y la autoridad influyendo y llevando a cabo políticas y toma de decisiones relativas a la vida pública, económica y social.

Daniela Jorquera plantea que la Gobernabilidad entiende a la capacidad del gobierno para cumplir con sus funciones, ejercer su autoridad y controlar las acciones de sus gobernados. (Jorquera Beas, 2011)

Para la comprensión del presente trabajo se retoma la definición de Prats (2010) la cual refiere que en América Latina aparece un nuevo uso de la palabra “gobernabilidad”: se trata de que la transición a la democracia y que la democracia misma sean “gobernables” tanto para evitar la regresión al autoritarismo como para avanzar y consolidar la democracia mejorando su desempeño económico, social y democrático. La

inquietud por la gobernabilidad subyace a toda la práctica política y a la reflexión politológica sobre la transición a la democracia en América Latina.

Gobernanza

La gobernanza, por su lado, es un concepto que emerge en la literatura de los estudios políticos después de la crisis de los años 1970 en Europa, Asia y América Latina, con la llamada tercera ola de la democratización, donde los regímenes autoritarios fueron remplazados por regímenes democráticos. Es así que empieza nuevamente a manifestarse la corriente democrática (Larrea, 2011).

Según Fernando González, la Gobernanza surge en un contexto caracterizado por el repliegue del estado, la privatización, desregulación y las reformas liberales como fórmulas de ajuste y adelgazamiento del estado, circunstancia que llevaría a la pérdida de capacidad de los gobiernos para dirigir la sociedad (González Barroso, 2009).

En este escenario el estado es incapaz de controlar la realidad y los gobiernos son incapaces de dirigirla. ¿Cómo se gobierna entonces? aparece la gobernanza que evoca un proceso mediante el cual los actores de una sociedad definen el sentido de la dirección social y la capacidad de dirección. La gobernanza genera un orden y se trata en definitiva de un proceso de dirección social por la sociedad misma. El gobierno central ya no es capaz de hacerse cargo de la solución de la multiplicidad de problemas que enfrenta; es la hora de pasar el testimonio al gobierno local, generando espacios de participación y toma de decisión ciudadana.

Según Ana Victoria Vásquez, el concepto de gobernanza se caracteriza por poseer un cierto grado de vaguedad y ser utilizado con diversos usos o intenciones (Rhodes,

1996 y 1997; Mayntz, 1998; Hirst, 2000 citados por Vásquez, 2010). Una clave para evitar confusiones conceptuales es distinguir la gobernanza como fenómeno, de la gobernanza como aproximación o enfoque (Vásquez Cárdenas, 2010).

El enfoque de la gobernanza en el campo de la ciencia política y concretamente en materia de políticas públicas, en su sentido descriptivo y analítico, ha tenido sus mayores desarrollos en Europa.

La gobernanza, como fenómeno constitutivo de un nuevo objeto de estudio de la ciencia política puede sintetizarse en tres características (Blanco & Gomá, 2006): La complejidad como elemento intrínseco al proceso de formulación de políticas públicas; la participación de actores diversos en el marco de redes plurales. Y una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, adopción de nuevos roles y desarrollo de nuevos instrumentos orientados a la gestión de redes: La gobernanza desdibuja el control institucional jerárquico, razón por la cual modifica de hecho el papel del gobierno, al que le corresponde coordinar y liderar el conjunto de la red. Priman entonces capacidades como la influencia y la habilidad para establecer un marco común para la cooperación de los múltiples actores. Para ello es necesario desarrollar nuevos instrumentos de gestión.

Para Le Galés (2002), la gobernanza aparece como un dispositivo de negociación y cooperación entre una pluralidad de actores tanto de la sociedad civil, del sector económico y del mercado; como del Estado. Junto a ello, propone que hablar de gobernanza implica comprender la articulación de los distintos modos de regulación en el territorio en términos de integración política, social y de capacidad de acción, lo que trae

como consecuencia el replantearse las interrelaciones entre el Estado, la sociedad civil y el mercado. Por tanto, propone entender a “la gobernanza como un proceso de coordinación de actores, de grupos sociales, de instituciones para lograr metas definidas colectivamente en entornos fragmentados y caracterizados por la incertidumbre”.

Autores como Moyntz referenciados por Agustí Cerrillo en su documento “La Gobernanza Hoy” hablan que la Gobernanza es “nueva manera de gobernar que es diferente del modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo en el que los actores estatales y los no estatales participan en redes mixtas público-privadas. La gobernanza se caracteriza por adoptar una perspectiva más cooperativa y consensual que la que se había dado en los modelos tradicionales de gobernar” (Cerrillo Martínez, 2005. p.12)

Whittingham propone que las distintas definiciones y alcances de la idea de gobernanza dependen de las perspectivas desde dónde se mire: desde aquella centrada en el rol del Estado, “gobernanza es definida como el arte del liderazgo público en el cual el actor principal es el Estado”. Desde una perspectiva más multidisciplinaria, como la sociología, economía, ciencias políticas, entre otros, “la gobernanza se refiere al proceso que envuelve al Estado, la sociedad civil y al sector privado con diferentes roles y atribuciones para cada uno de los actores involucrados” (Whittingham Munevar, 2005. p 9).

Como definición, esta misma autora propone que la Gobernanza es la realización de relaciones políticas entre diversos actores involucrados en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público, proceso que puede ser

caracterizado como un juego de poder, en el cual competencia y cooperación coexisten como reglas posibles; y que incluye instituciones tanto formales como informales (Whittingham Munevar, 2005).

La gobernanza es entendida entonces como un nuevo estilo de gobierno, distinto al modelo jerárquico, caracterizada por un mayor grado de cooperación e interacción entre el Estado y actores no estatales, y como una modalidad distinta de coordinación entre acciones individuales en tanto formas primarias de construcción del orden social. Además, la gobernanza es un término muy amplio que requiere ser precisado, especialmente si se quiere realizar un análisis de sus categorías en la Gerencia de Municipios de la Gobernación de Antioquia. Es por esto que entre los diferentes tipos de Gobernanza se analizan las siguientes dos:

La gobernanza global que se basa y se centra en la problemática y la capacidad de la comunidad internacional -entendida como la interacción entre diferentes estados- de llevar a cabo sus compromisos a nivel global. El debate en torno de la gobernanza global aborda el futuro de la política en el contexto de la globalización y algunos de sus efectos. La comunidad internacional ha intentado encontrar soluciones a muchos de los problemas actuales, sin embargo, la implementación de muchas de estas soluciones se ve obstaculizada por la falta de voluntad política, problemas financieros y otros factores que condicionan la gobernanza a nivel local o nacional. Por esto, se plantea la integración de nuevos actores ya que para asegurar la participación democrática a escala planetaria, la gobernanza deberá ir más allá de la diplomacia gubernamental y promover una “globalización de la democracia”. Esto exige también tomar en serio una tercera fuerza:

la sociedad civil. Esta la integran sobre todo las Organizaciones No Gubernamentales y los movimientos sociales que adquieren desde esta lógica, una dimensión internacional prioritaria (Cruz Barreiro, s.f).

Por su parte, la gobernanza territorial es relativamente nueva en América Latina; en general, este concepto tiene menos de 15 años de vida y está fuertemente determinado por los respectivos contextos nacionales, que determinan una variedad bastante heterogénea de entender el territorio, donde, la territorialidad se interpreta como un proceso de construcción social del comportamiento en el territorio, donde el reto está en la capacidad de las políticas públicas de adaptarse al territorio, y no viceversa.

La gobernanza territorial refiere a la capacidad de las sociedades de resolver sus asuntos y de contribuir al desarrollo de sus territorios mediante la articulación y participación de diversos actores territoriales, entre ellos el Estado (gobernanza multinivel vertical); la sociedad civil; las agencias públicas localizadas territorialmente y el sector privado (gobernanza multinivel horizontal), en un contexto en el cual, el gobierno regional está enfocado en las oportunidades de los territorios, estimulado del crecimiento económico con inclusión social (Serrano, 2011).

La gobernanza territorial puede ser vista de dos formas: como mera aplicación de los principios de buena gobernanza a la política territorial y urbana o, de una forma más compleja e interesante, tal y como se hizo en el proyecto ESPON, como un proceso con un carácter muy específico dado que su objetivo es el territorio. Con este enfoque, la complejidad del territorio permite no sólo considerar las dinámicas territoriales sino las

interacciones entre los diversos actores que están reguladas por un amplio abanico de modelos sociales de coordinación.

Para el presente trabajo se asume la definición planteada por Daniela Jorquera (2011) sobre gobernanza territorial, la cual se refiere a la aplicación de los principios de la buena gobernanza en las políticas territoriales y urbanas teniendo por ello un carácter específico debido a que su objetivo principal es el territorio, para cual se toma en la tabla 1 como insumo metodológico, los conceptos que diferencian la gobernabilidad y la gobernanza.

Tabla 1:

Comparativo entre Gobernabilidad y Gobernanza. Basado en Cano, 2008. Elaboración propia

Conceptos	Gobernabilidad	Gobernanza
Definición	Capacidad del gobierno para cumplir con sus funciones, ejercer su autoridad y controlar las acciones de sus gobernados	Nuevo estilo de gobierno, distinto al modelo jerárquico, caracterizado por un mayor grado de cooperación e interacción entre el Estado y actores no estatales.
Actores	Gobierno	Gobierno, sector privado, sociedad civil
Problema central que busca resolver	Mejorar el Gobierno como institución Mejorar las Capacidades Directivas	Mejorar el Proceso de Gobierno Mejorar las Prácticas Directivas
Forma de intervenir	Jerárquica A través de la autoridad	A través de redes A través de la influencia
Características	Se caracteriza por centrarse en la capacidad e instrumentos de los que dispone el estado para Gobernar	Se caracteriza por ser un concepto más amplio mediante la inclusión de actores sociales y privados dentro de las tareas gubernamentales.
Principios	Parte de la idea del fortalecimiento institucional de los Gobiernos débiles.	Parte de la idea que ya existe capacidad institucional y señala que lo que hace falta es involucrar factores y sujetos externos al gobierno

Institucionalidad

Para Whittingham la institucionalidad se refiere a la capacidad de los líderes y servidores públicos para dar respuesta a las necesidades de los ciudadanos; sin embargo también está relacionada con equidad y eficiencia. Puede ser reconocida por la existencia de una política explícita e intencional de servicio hacia los ciudadanos que se mantiene en forma consistente y se expresa a lo largo de las diferentes organizaciones de la administración, lo cual es posible manifestarse primero mediante la existencia de mecanismos para determinar las preferencias y necesidades de la gente; segundo en la existencia de mecanismos de participación de los ciudadanos en la plantación y realización de planes, programas y proyectos; tercero en la existencia de mecanismos de evaluación que permitan saber si las metas y fines de programas y proyectos se alcanzan y si estas impactan las poblaciones determinadas como beneficiarias; cuarto con la presencia de procedimientos sencillos para asegurar acciones de respuesta justas y rápidas a las quejas y reclamos del público y quinto con la disponibilidad de información que le permita a los ciudadanos interactuar, criticar, y sugerir cambios en las acciones que el gobierno implementa para dar respuesta a las necesidades planteadas por los constituyentes (Whittingham , 2002).

También comprende las cuestiones vinculadas a la coordinación de los intercambios entre actores sociales y a la producción de bienes colectivos. Si bien las instituciones son sistemas regulatorios y simbólicos que imponen restricciones a comportamientos, conformando los marcos de la viabilidad de la satisfacción de las preferencias e intereses individuales u organizacionales, también confieren poder a

algunos actores para participar de manera privilegiada en los procesos de decisión social, y por lo tanto, para dar sentido, persistencia, adaptabilidad y transformación a las mismas instituciones. La consecuencia es reconocer que los actores, los arreglos organizacionales y las políticas crean y modelan instituciones pues definen conjuntos de prácticas y restricciones al establecer marcos, reglas y acuerdos que contribuyan en muchos casos a la emergencia de nuevas relaciones y capacidades, a la activación de la acción colectiva y a la apertura de oportunidades y canales para que los actores sociales desplieguen en los procesos políticos sus objetivos y estrategias (Pierson 2006, Ferenjohn 2006. p. 54 - 55).

Las instituciones son, en definitiva, política, pues distribuyen discrecionalidad y crean "espacios de decisión". Actores, individuales y colectivos, afectan los contextos institucionales a través de su capacidad de agencia y de la movilización de recursos de poder (Martínez Nogueira , 2015, p 56).

Igualmente Martínez Nogueira (p.67) lo define como las capacidades estatales y en particular las localizadas en el Poder Ejecutivo constituyen un tema central en la determinación de la calidad de la gobernanza, aun cuando ésta no está exclusivamente determinada por el estado, sino que también depende de las capacidades de aquellos actores que pueden ser críticos en el desarrollo. Esta rápida revisión conceptual de la institucionalidad y de la gobernanza necesarias para hacer frente a nuevos desafíos y para superar los desniveles y asimetrías presentes en la sociedad pone de manifiesto la necesidad de satisfacer dos requerimientos: la coherencia de las políticas públicas y la coordinación de su implementación.

Otro aspecto crucial es la coordinación en la implementación de manera de que productos, resultados e impactos converjan en un escenario en el que cada vez la implementación en mas interorganizacional e interjurisdiccional. Esta es una cuestión vinculadas a las relaciones horizontales y transversales que involucran diseños, culturas organizacionales, profesionalismo en la gestión y en el empleo público y mecanismos de seguimiento y evaluación de resultados organizacionales y de políticas, y por supuesto, de su impacto efectivo en la sociedad (Martinez Nogueira , 2015.p. 67).

También existe la definición como los modos en que se agregan o desagregan intereses, se procesan los conflictos, se negocian intercambios de recursos y percepciones del mundo están constreñidos por un tejido de mecanismos históricamente conformados que se denominará aquí “marco institucional”. De las múltiples aproximaciones al concepto de “institución” cabe optar básicamente por la propuesta por North (1993), cuando éste interpreta a las instituciones como las reglas de juego formales e informales que estructuran las relaciones entre grupos, individuos, gobiernos, enmarcando las posibilidades de vinculación e intercambio de los distintos sectores. En suma, el papel de las instituciones respecto a la capacidad estatal resulta al menos bifronte: por un lado, enmarca el accionar de los actores que pugnan por darle cierto carácter y dirección a las decisiones y acciones de quienes ejercen el manejo del Estado; por el otro, cristaliza según áreas, sectores o jurisdicciones, formas múltiples de los dos componentes fundamentales de la capacidad estatal: la capacidad administrativa y la capacidad política (Repetto, 2003. p. 8).

En consideración a la variable la institucionalidad, para la presente investigación se retomó el concepto como los mecanismos legales disponibles para la gestión de lo público, como también por la existencia de una política explícita e intencional de servicio hacia los ciudadanos que se mantiene en forma consistente y se expresa a lo largo de las diferentes organizaciones de la administración (Whittingham , 2002 ; Martinez Nogueira, 2015).

Eficiencia

El Departamento Administrativo de Planeación Nacional DNP define la eficiencia como la relación entre productos obtenidos e insumos utilizados por un las entidades territoriales, ya sea municipio o gobernación, en el proceso de producción de bienes y de prestación de servicios básicos. En otras palabras, la eficiencia como medida de desempeño de la gestión permite evaluar la capacidad de un municipio o gobernación para lograr una relación óptima (eficiencia relativa) entre los insumos y los productos obtenidos (bienes y servicios a su cargo), en comparación con los demás municipios o gobernaciones (Departamento Administrativo de Planeación, 2014.p.11).

Whittingham lo refiere al logro de los resultados que se adecuan a las necesidades de los diferentes grupos, así como a la maximización de los recursos. Lo que se debe hacer sin desperdiciar recursos, manifestado en la utilización económica de fondos, mano de obra, y otros recursos; la existencia de mecanismos para evaluar desempeño económico; la reducción de la población viviendo bajo la línea de pobreza; el aumento de la participación en vivienda, educación, y otras áreas en bienestar, sobre la población total; y la medición y mejoramiento del grado de satisfacción de las poblaciones atendidas (Whittingham , 2002).

Para Mokate, se refiere a eficiencia interna cuando el objetivo o el logro a que se refiere son de carácter interno al servicio que se ofrece o a la iniciativa que se implementa. En contraste, la eficiencia externa corresponde al análisis del cumplimiento de objetivos o logros que son consecuencia esperada del servicio o iniciativa, pero se producen en ámbitos externos (mayores) al ámbito de la iniciativa que se analiza (Mokate, 2015 .p. 78).

Se retoma el concepto de eficiencia como el logro de resultados que se adecuan a las necesidades de los diferentes grupos, así como a la maximización de los recursos técnicos y humanos. En otras palabras, la eficiencia como medida de desempeño de la gestión permite evaluar la capacidad de un municipio o gobernación para lograr una relación óptima (eficiencia relativa) entre los insumos y los productos obtenidos (bienes y servicios a su cargo), en comparación con los demás municipios o gobernaciones. (DAP, 2014 ;Whittingham , 2002).

Innovación Administrativa.

En el ámbito público, se refiere a reformas exitosas implementadas por gobiernos locales, por ejemplo, cambios en procedimientos administrativos, movilización de recursos, reformas políticas, sostenibilidad económica, conservación del medio ambiente, participación de la comunidad, lo cual se manifiesta en las estructuras y procedimientos burocráticos que se han mejorado para orientarlos a estándares de servicio, tales como eficiencia, efectividad y economía; también en la generación de medidas apropiadas, no comunes, novedosas; en la adopción de conceptos y prácticas innovadoras en el manejo de problemas locales, tales como degradación ambiental, tenencia de la tierra, incidencia

de la pobreza, etc.; en la aplicación de técnicas de nueva gerencia tales como gerencia de la calidad total, nuevas tecnologías, sistematización, ente otros (Whittingham , 2002).

En el ámbito privado, el concepto de innovación administrativa se refiere a aquellas acciones que producen cambios en la estructura de la organización o en sus procesos administrativos. Están más relacionadas con la dirección. Ejemplos de innovación administrativa lo son "la implementación de una idea para una nueva política de reclutamiento de personal, la distribución de recursos, la estructuración de tareas, de autoridad o de recompensas" (Evans y Chaeles, 1998). De acuerdo con Ross (1974) y estudios posteriores (Higgins 1995; Harvey y Brown, 2000), la adopción exitosa de innovaciones en las organizaciones es un resultado conjunto de la presencia de tres mecanismos: un mecanismo innovador, que lleva nuevas ideas a la organización. , un mecanismo de sustentación, que crea un clima interno favorable para la adopción de innovaciones; y un mecanismo de feed-back que evalúa las consecuencias de la innovación y provee información para la retención, modificación o abandono de la innovación (González Valdés, 2015. p. 7-8).

Según Hammel y Breen, para la calibración de la agenda para la innovación administrativa son en primer lugar acelerar drásticamente el ritmo de la renovación estratégica, tanto en las organizaciones grandes como las pequeñas, Segundo el convertir la innovación en el trabajo diario de todo el mundo y por último el crear un entorno laboral muy atractivo, el cual inspire a los empleados a dar lo mejor de sí mismos (Hammel & Breen, 2008. p. 53).

Sin duda, también en el ámbito del sector público, innovar es crear un nuevo producto o servicio que llegue a la sociedad y que ayude a generar calidad de vida y bienestar social como la innovación de producto o de servicio. Sin embargo, no se debe olvidar que innovar es también hacer lo que se ha hecho siempre en el sector público, como la razón de ser, pero de una forma distinta a la que se conoce hasta ahora, de una forma que se generen valor tanto en la sociedad como en las propias organizaciones públicas.

Se define la innovación administrativa como el conjunto de técnicas y buenas prácticas llevadas al entorno de la atención ciudadana y la gestión administrativa de los procedimientos y expedientes administrativos que permiten pensar y ver de forma diferente la racionalización y simplificación de las actuaciones administrativas en pro de una administración ágil, con una cultura de orientación al servicio, transversal, eficiente, proactiva e innovadora. El valor añadido es el resultado que legitima los proyectos de innovación. Por ello, es necesario buscar y medir este valor añadido tanto en la sociedad y en sus distintos actores como en la mejora de la eficiencia en los procesos de las propias organizaciones públicas. No hay nada más clarificador para medir el valor añadido de las innovaciones que traducir las mejoras, las innovaciones y los cambios internos producidos a los impactos económicos de ahorro por reducción de costes tanto para la sociedad, como la reducción de cargas administrativas a ciudadanía y empresas, como para las propias administraciones públicas (Cerezo Peco, 2015. p. 4).

Para López Mass, se puede calificar de innovación administrativa cualquier cosa que modifique drásticamente la manera cómo se realiza este trabajo de gerencia, o que

modifique ostensiblemente las formas de organización y, con ello, promueva los fines de la empresa. La innovación administrativa va dirigida a los procesos de gestión de la compañía, y en nuestro caso de la Gobernación de Antioquia, que determinan la manera cómo se realiza el trabajo diario de administrar. La innovación de la gestión empresarial se convierte en una ventaja competitiva cuando se cumple que la innovación está apoyada en un principio administrativo novedoso (López Mas, 2009.p. 11).

En consideración a lo anterior, el concepto de innovación administrativa que se retoma para el presente trabajo se refiere a la interacción entre la identificación de la Gobernanza, institucionalidad y la evaluación de la eficiencia, entendida como el conjunto de técnicas y buenas prácticas exitosas implementadas por gobiernos, creando un nuevo servicio para fortalecer la gobernanza territorial con el objeto de generar calidad de vida y bienestar social (Whittingham, 2002; Cerezo Peco, 2015).

Lo anterior ha permitido considerar la interacción de la sociedad civil a través de los sectores comunitarios y privados, como del Estado, dentro de los lineamientos y mecanismos de la gobernanza, especialmente representados en la dinámica de trabajo de la Gerencia de Municipios de la Gobernación de Antioquia como elementos básicos para generar atributos de gobernanza territorial en consideración de las oportunidades y capacidades de la comunidad antioqueña para pensar el desarrollo basados en la institucionalidad, la eficiencia y la innovación administrativa, las cuales son fundamentales dentro del caso de estudio que se pretende observar.

A continuación, en la figura 2 se presenta el modelo conceptual en forma gráfica donde retoman los conceptos de las categorías a abordar en el presente trabajo, luego de realizar una revisión en la literatura sobre la temática, en su articulación, especificidad y pertinencia de la investigación con la Gerencia de Municipios dentro del marco de la innovación administrativa para la gobernanza territorial.

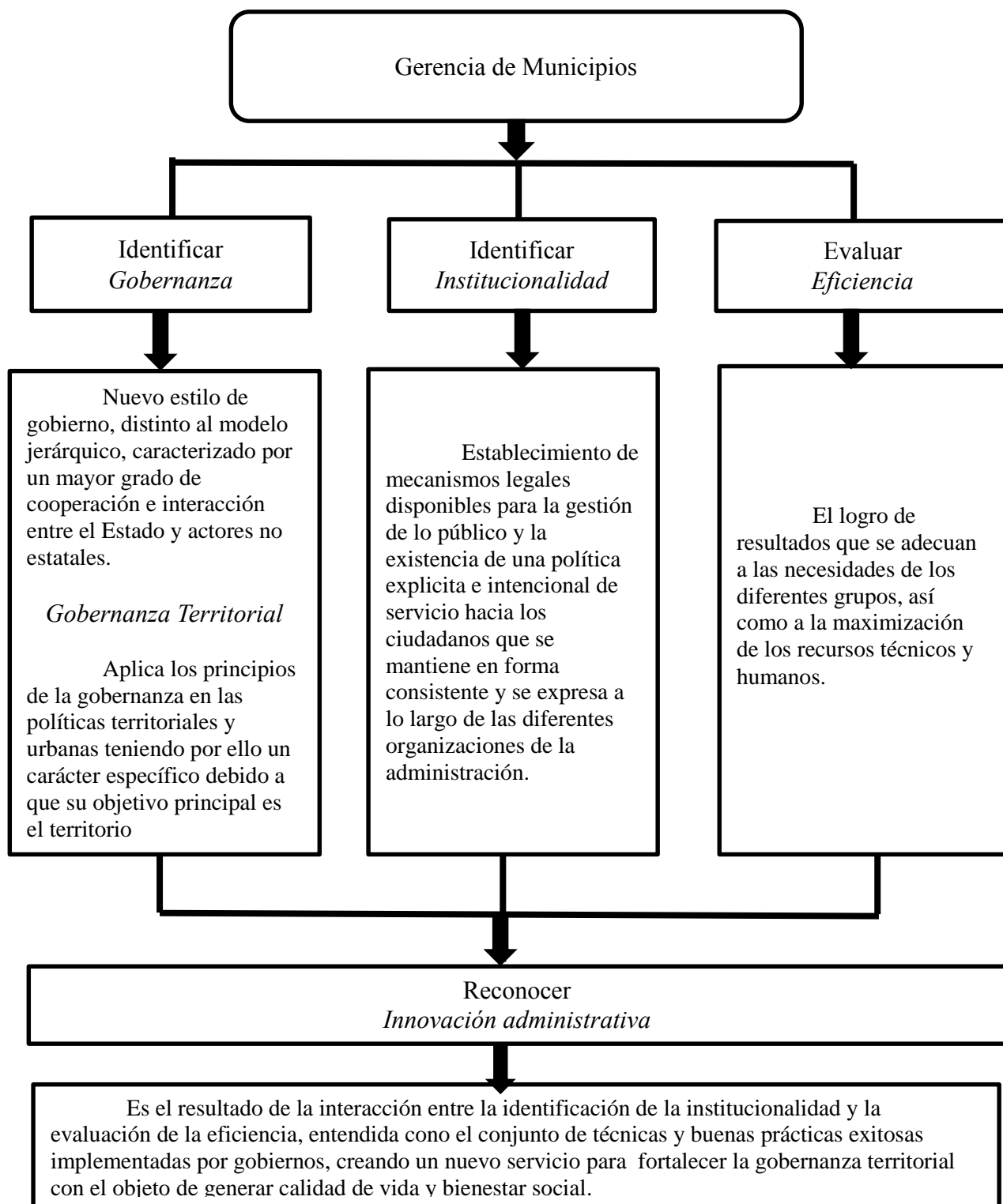


Figura 2. Modelo Conceptual. Elaboración propia

Marco Metodológico

A partir de las conceptualizaciones de Hoyos Vázquez (1989) se plantea un concepto enfocado hacia la transformación social la cual pretende clasificar el sentido de la interrelación donde se aborda ¿cuál es el aporte de la investigación en los procesos de innovación administrativa en la Gerencia de Municipios como estudio de caso? ¿Qué condiciones hay que tener en cuenta para que la investigación orientada hacia la acción sea realmente un aporte a la transformación social en el departamento de Antioquia ¿Dónde y cómo se generan estas condiciones a partir de la Gobernanza, la Institucionalidad y la Eficiencia ?

El estudio de caso en general pretende analizar temas actuales, fenómenos contemporáneos, que representan algún tipo de problemática de la vida real o del territorio en la cual el investigador no tiene control. Al utilizar este método, el investigador intenta responder el cómo y el por qué, utilizando múltiples fuentes y datos. Según Martínez Carazo, el estudio de caso es: una estrategia de investigación dirigida a comprender las dinámicas presentes en contextos singulares, la cual podría tratarse del estudio de un único caso o de varios casos, combinando distintos métodos para la recogida de evidencia cualitativa y/o cuantitativa con el fin de describir, verificar o generar teoría (Martínez Carazo, 2016).

Siguiendo la definición anterior, es posible afirmar que el estudio de caso desempeña un papel importante en el área de la investigación ya que sirve para obtener un conocimiento más amplio de fenómenos actuales como también el uso de este método

de investigación sirve, especialmente, para diagnosticar y ofrecer soluciones en el ámbito de las relaciones humanas y de su entorno social.

En presente estudio de caso es posible expresar que esta herramienta es útil para ampliar el conocimiento en un entorno real, desde múltiples posibilidades, variables y fuentes, porque con este método se puede analizar la innovación administrativa como la interrelación de la identificación de la institucionalidad y la evaluación de la eficiencia como un ejercicio político de departamental y de las administraciones municipales con el objeto de identificar la Gobernanza Territorial; además de determinar el método de análisis así como las diferentes alternativas o cursos de acción para el problema a resolver; es decir, estudiarlo desde todos los ángulos posibles; y por último realizar conclusiones y recomendaciones.

En otras palabras, la función en el ámbito académico del estudio de caso es fomentar el análisis para comprender fenómenos verosímiles de la actualidad, con el fin de proporcionar herramientas, como conceptos teóricos, que ayuden a comprender el problema. Finalmente, es importante mencionar que los estándares o las especificaciones del estudio de caso, varían de acuerdo con las disciplinas.

Sin embargo, hay que tomar en cuenta que existen componentes esenciales para este género escrito: preguntas de investigación, proposiciones teóricas, unidades de análisis, vinculación lógica de los datos a las preguntas formuladas y finalmente, la interpretación de dichos datos. (Martínez Carazo, 2016), aspectos que se desarrollaron a continuación.

En primer lugar, como objetivo general se pretendió documentar la experiencia de la Gerencia de Municipios donde se abordaron las categorías analíticas centrales como estudio de caso; y en consideración a los objetivos específicos, inicialmente se pretendió exponer los conceptos y las teorías que se utilizaron los procesos de análisis de los datos recabados y su interpretación así: la gobernabilidad y la gobernanza en forma conjunta, posteriormente se conceptualizó en forma individual la institucionalidad, la eficiencia y la innovación administrativa a partir de la consulta de la bibliografía de diferentes autores expertos en las temáticas a abordar.

En segundo lugar, se realizó la transcripción del caso a investigar, donde se redactó el caso a investigar, de la forma más minuciosa y clara posible. Es importante resaltar que la transcripción del caso fue objetiva y sin modificaciones, donde se caracterizó el contexto de la Gerencia de Municipios a nivel de dependencia departamental, en consideración a sus antecedentes desde el año 2007 al 2011, además la inclusión como temática de gestores y gerencia administrativa en el nivel del gobierno nacional durante el período 2010 al 2014 y a nivel departamental de acuerdo a su trabajo en el territorio. También se abordaron la definición de los diferentes instrumentos de gestión de la gerencia como son los acuerdos públicos municipales y de la metodología de visitas del gobernador en el territorio con el objeto de generar preguntas de investigación en calidad de interrogantes que guían la temática de la investigación.

En tercer lugar se definieron los principales tópicos de investigación: donde se enumeran los temas fundamentales para el estudio de caso en cuestión, como categorías de análisis de los respectivos indicadores de las temáticas en referencia, tales como la

gobernanza territorial, la institucionalidad, la eficiencia y la innovación administrativa en el modelo de la Gerencia de Municipios con el objeto de realizar hallazgos significativos para la investigación académica.

En forma particular se realiza el análisis e interpretación de la información: a partir de un corpus se aplican parámetros en el análisis y la interpretación de los datos. Se realiza la identificación de la gobernanza territorial a partir del mapa de actores clave, primarios y secundarios del territorio y de la estructuración de los acuerdos públicos municipales por dependencia y municipio con el objeto de evidenciar las relaciones a nivel departamental, en especial relación con las administraciones municipales como instancia representativa.

Para la identificación de la institucionalidad, fue abordado desde la información sobre las visitas del gobernador de Antioquia a territorio, se analiza por subregión, municipio y temáticas, además de la articulación de la institucionalidad en los niveles territoriales desde lo nacional, departamental y municipal.

En consideración la evaluación de la eficiencia se consideró el cumplimiento de los acuerdos públicos, la eficiencia y la bitácora de la Gerencia de Municipios. Para finalizar, se aborda el reconocimiento de la innovación administrativa como la interacción entre la identificación de la institucionalidad y la evaluación de la eficiencia, entendidas como el conjunto de técnicas y buenas prácticas exitosas en la Gerencia de Municipios implementadas por el gobierno departamental y local, creando un nuevo servicio para fortalecer la gobernanza territorial en Antioquia.

Luego se realizó un análisis técnico-interpretativo de los resultados obtenidos para generar conclusiones y recomendaciones metodológicas que sirvan de insumo para la Gobernación de Antioquia y en particular a la Gerencia de Municipios, lo cual puede ser básico para la toma de decisiones administrativas y gerenciales, como de la posibilidad de evaluar y replicar el modelo como una política administrativa o pública para fortalecer la gobernanza territorial nivel departamental o nacional

Para finalizar, una vez concluido el análisis, interpretación y hallazgos de la documentación obtenida, y luego de lograr los objetivos planteados se redactará un informe final del trabajo realizado, donde se consideren cuatro partes: la primera sería la introducción, la segunda al marco conceptual y tercero el marco metodológico. Como cuarto se tiene el contexto de la Gerencia de Municipios y como quinto, se tienen los análisis y hallazgos por categorías, lo cual correspondería a la parte central de la investigación, la sexta parte estaría dada por las conclusiones y recomendaciones; y para finalizar se considera la bibliografía y las fuentes utilizadas. Además, se incluyen tablas y figuras que se consideren pertinentes o importantes, como apoyo a la comprensión de los resultados y conclusiones de la investigación.

Para la recolección de la información se considera el carácter público de esta y básicamente comprende la recopilación de carácter primario y secundario, como de la información cualitativa y cuantitativa de fuentes, datos e instrumentos que soportaron la tarea investigativa, para lo cual se utilizaron documentación de los antecedentes desde el año 2007 e informes desde el inicio del 2012 hasta el mes de noviembre 2015 sobre el funcionamiento y la evaluación de la Gerencia de Municipios en temas relacionados

como el avance físico y las rendiciones de cuentas en cumplimiento del plan de desarrollo departamental.

Como actores involucrados en el estudio se consideró la articulación entre las distintas instancias implicadas, así: los actores instituciones, los cuales se seleccionan a las personas que mayor participación tienen en la experiencia significativa, como es el caso de las administraciones municipales, secretarios y funcionarios de la administración departamental, utilizando los mapas de procesos, su articulación con la estructura y los documentos base donde se identifican las principales actividades de la Gerencia de Municipios. Además de algunas entrevistas con representantes de estos actores, para tener una opinión sobre su gobernanza, institucionalidad, eficiencia e innovación administrativa y así contribuir a los objetivos alcanzados en la Gerencia de Municipios.

Entre los beneficiarios del presente estudio, se consideraron las administraciones municipales: alcaldes, secretarios municipales, secretarios de la administración departamental y en especial a la alta gerencia y los servidores públicos de la Gerencia de Municipios.

Entre las dificultades que se pudo encontrar, estuvo la carencia de información sistematizada sobre los procesos de la Gerencia en especial sobre el tema financiero, la carencia de información de antecedentes, y la dificultar de generar espacios para realizar entrevistas; además que durante el proceso del proyecto se encuentra un ambiente predominantemente político por el período electivo de representantes departamentales, por lo cual puede ser difícil conseguir información.

La presente investigación se basó en las siguientes consideraciones útiles para generar un estudio de caso donde se generó un alto nivel de veracidad de la información primaria y secundaria de carácter oficial de la Gerencia de Municipios y de los testimonios de Alcaldes y Alcaldesas; carácter innovador de la temática de la Gobernanza en las instancias públicas especialmente a nivel departamental; definición de criterios basados en lo conciso y sin ambigüedades del análisis de la información y de la redacción de los hallazgos y recomendaciones cercanas al contexto y la realidad del territorio.

El presente trabajo investigativo fue de utilidad para homologar los conceptos de gobernanza, innovación administrativa, institucionalidad y eficiencia en las dimensiones constitutivas de capital cognitivo, comunitario y del estado; al mismo tiempo de establecer la documentación de la Gerencia de Municipios y sus instrumentos de gestión a consideración de los futuros planes de desarrollo departamental y municipales .

A continuación, en la figura 3 se describe el cuadro resumen de la metodología, donde se referencian las diferentes componentes para abordar el estudio de caso en referencia a la Gerencia de Municipios de la Gobernación de Antioquia.

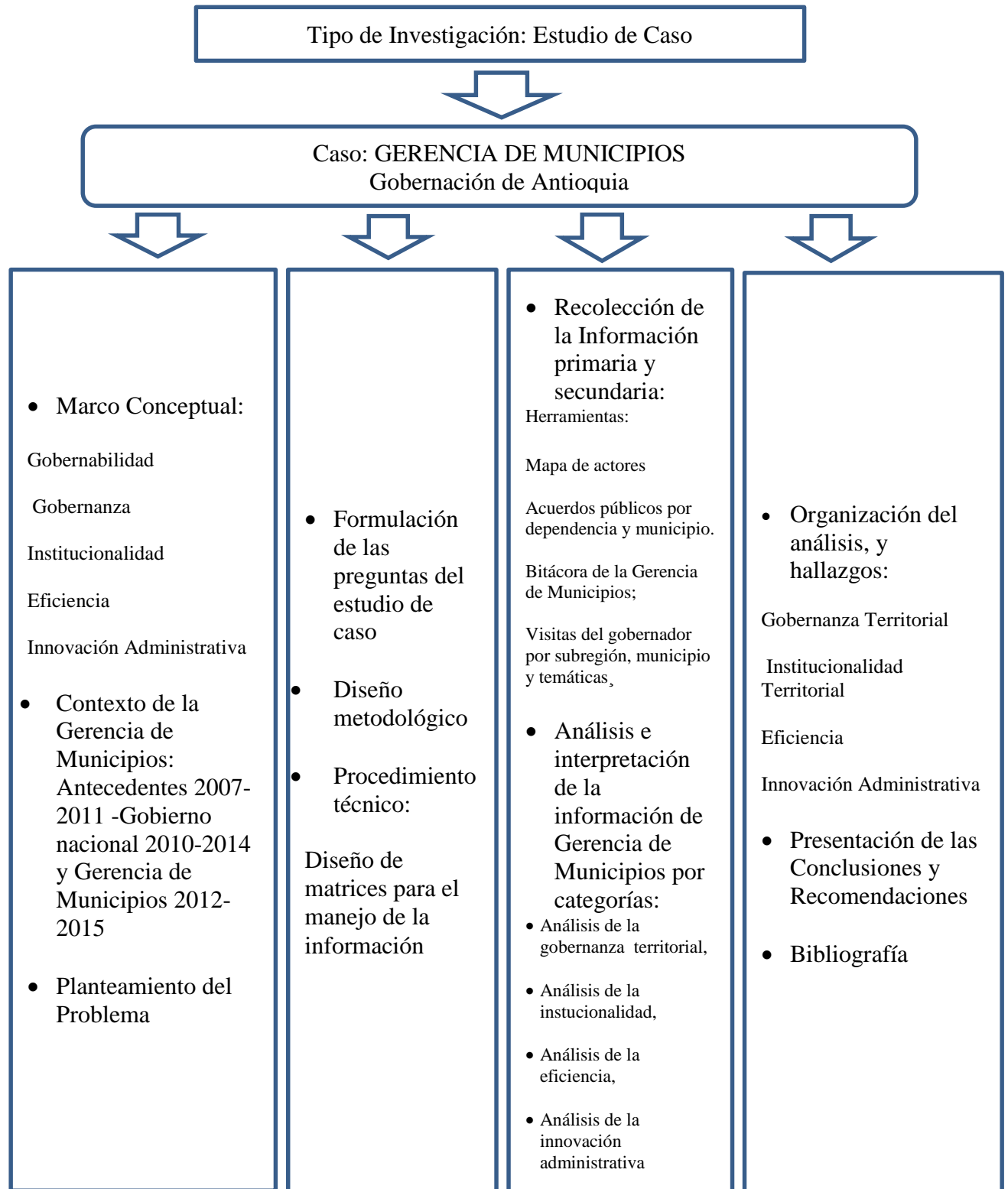


Figura 3. Modelo metodológico. Elaboración propia.

Contexto

Para entender la dinámica del departamento de Antioquia, es importante mencionar que ocupa un territorio de 63.612 km², área similar a al 5,6 por ciento del total nacional, tamaño promedio entre los países de Costa Rica y Panamá y se caracteriza por su complejidad física, ambiental y ecosistémica. Lo componen 125 municipios que se agrupan en nueve subregiones, como muestra la figura 4, que a su vez están conformadas por 25 zonas. Antioquia cuenta además con 238 corregimientos y 4.602 veredas con una población de 6.456.299 habitantes para el 2015.

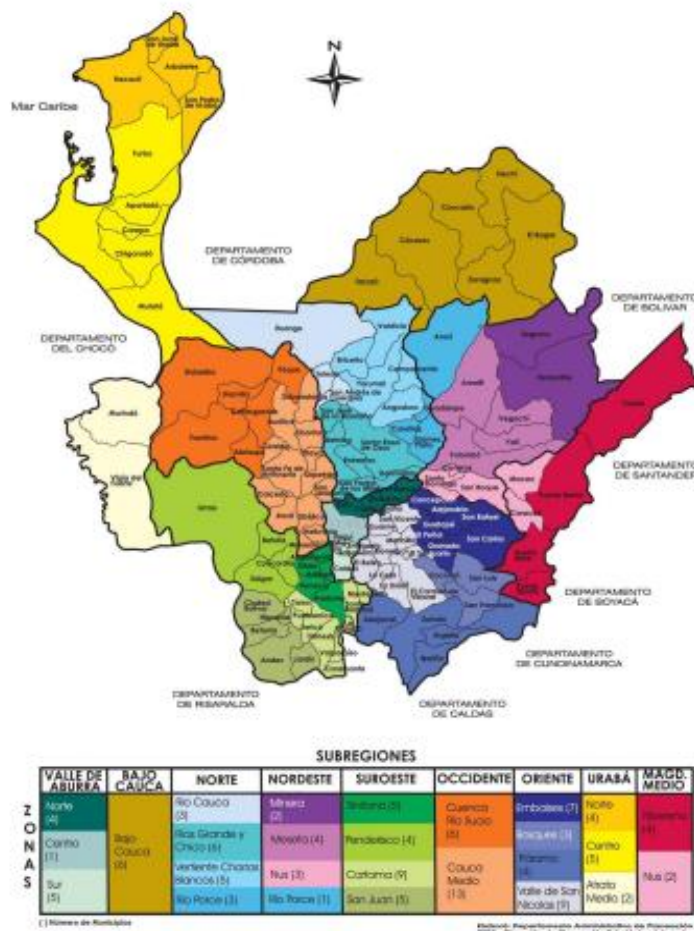


Figura 4. Subregiones del Departamento de Antioquia. DAP 2008.

Antecedentes de la Gerencia de Municipios 2007-2011

Como antecedentes para abordar el presente trabajo, antes de la Gerencia de Municipios existió el programa denominado “Fortalecimiento institucional a los municipios de Antioquia”, con los siguientes historiales: inicialmente la Ordenanza Nro.34 del 24/12/2006 creó la estructura y la institucionalización del Sistema Departamental de Planificación –SDP-, el cual está conformado por cuatro componentes o subsistemas: El institucional, con funciones de coordinación, el de participación como espacio social, el instrumental o de los productos en materia de planificación, y el de información como el insumo básico para la toma de decisiones, la cual es la articuladora de los procesos de planificación local y departamental, consolidando un nivel intermedio denominado zona y subregión, que integra las expectativas locales y las políticas nacionales y departamentales en el territorio. Esta estructura ha servido para definir las agendas de proyectos claves de manera concertada para el desarrollo de cada subregión en los cuatro componentes del SDP tales como el institucional, participativo, instrumental e informacional, permitiendo adelantar diferentes temas de asesoría y asistencia municipal con el apoyo directo del DAP y su equipo humano durante los cinco años de vigencia de la ordenanza.

Sistema Departamental de Planificación



Figura 5. Sistema Departamental de Planificación –SDP. Año 2006

Los Gestores de Planificación y Desarrollo Institucional, los cuales operaron desde los años 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011 y cuyo objetivo general fue dinamizar, cualificar y articular la institucionalidad Municipal en los procesos de planificación local, zonal y subregional y los mecanismos de participación ciudadana a fin de promover y fortalecer la concertación de intereses en el proceso de planificación del desarrollo local, subregional y departamental, como base para una adecuada toma de decisiones en pro de un desarrollo territorial del departamento de Antioquia.

Dichos profesionales tenían un perfil profesional basado en un alto interés en el sector público y aptitudes de liderazgo, planeación, negociación, emprendimiento y gerencial; con habilidades para el trabajo en equipo y social, gestión y buen uso de los recursos, dominio en público y comunicación, con buena capacidad de análisis y solución de problemas, con espíritu investigativo y conocimiento de la problemática de los municipios de la zona y la subregión que le sea asignada como Gestor de Planificación y

Desarrollo Institucional. A continuación se muestra tabla 2 donde se hace referencia histórica, así:

Tabla 2:

Matriz histórica de antecedentes del trabajo con los gestores

Año	Actividad	Tipo de contrato	Entidad	Nro. de gestores
2007	Implementación del SDP	Convenio interadministrativo	Universidad. de Antioquia Escuela de Gobierno Gestores	21
2008	Continuidad al proceso del SDP	Contrato de prestación de servicios	Gestores	12
2009	Continuidad al proceso del SDP	Contrato de prestación de servicios	Gestores	15
2010	Continuidad al proceso del SDP	Contrato de prestación de servicios	Gestores	21
2011	Continuidad al proceso del SDP	Contrato interadministrativo	Institución Universitaria Tecnológico de Antioquia.	19

Nota: Informe Departamento Administrativo de Planeación. Marzo 20 de 2012

Además en el Mapa Orgánico de Procesos del Sistema Integrado de Gestión – SIG, se considera el Procedimiento de Asesoría y Asistencia Técnica, cuyo objetivo es brindar asesoría y asistencia técnica eficaz, y oportuna a los entes territoriales, organizaciones y personas, proporcionando herramientas de gestión que faciliten el desarrollo de competencias para alcanzar mejores niveles de autonomía local y satisfacción de necesidades básicas. Dicho proceso inicia con las necesidades de asesoría y asistencia técnica identificadas por demanda/oferta y termina con la evaluación de la

asesoría y asistencia técnica realizada, y cuyos temas giraban en torno al Plan Estratégico de Antioquia- PLANEA 1998-2011, Lineamientos de Ordenamiento Territorial para Antioquia –LOTA- 2005-2011, Planes estratégicos subregionales, Planes estratégicos zonales , la revisión y ajuste de Planes de Ordenamiento Territorial- POT- y los Planes de Desarrollo Municipal.

Como antecedente para resolver las anteriores problemáticas, en el plan de desarrollo departamental 2008-2011, “Antioquia para todos, manos a la obra”, se planteó en la línea 5: desarrollo institucional, en el Programa 3: Impulso al Sistema Departamental de Planificación, como mecanismo de gobernanza institucional para la gestión del desarrollo territorial en Antioquia, la creación de las gerencias de Urabá y Oriente, como un ejercicio coordinación con los municipios y trabajo interinstitucional, además de afianzar la estrategia de descentralización administrativa del Departamento y fortalecer la subregión como organización territorial intermedia que permita en el mediano plazo instaurar las instancias territoriales intermedias que define la Constitución Política. En conclusión, este programa planteaba conformar y acompañar los Consejos de Planeación Subregional, como complemento desde la dimensión participativa del Sistema Departamental de Planificación en dos zonas del departamento.

Es por esto que en esta iniciativa se identifican algunas falencias como por ejemplo la inequidad en el trabajo con las demás subregiones y municipios, pues está solo incluía dos gerencias, por lo cual no contribuía de manera integral a la solución de las 4 problemáticas ya mencionadas, como del fortalecimiento real de la gobernanza en el territorio.

Gobierno Nacional 2010-2014

Igualmente es importante considerar la propuesta nacional dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo 2010- 2014, “Prosperidad Para Todos” donde se ordena la puesta en marcha de un programa de fortalecimiento institucional para el desarrollo territorial en los siguientes términos, según el Artículo 16°.en el Programa para la generación y fortalecimiento de capacidades institucionales para el desarrollo territorial, donde el Departamento Nacional de Planeación coordinará el diseño y ejecución de un "Programa para la generación y fortalecimiento de capacidades institucionales para el desarrollo territorial", del que se beneficiarán a alcaldías, gobernaciones, grupos étnicos, cuerpos colegiados y a la sociedad civil.

Como acciones inmediatas de este Programa se contempla la asistencia técnica a las entidades territoriales en materia de: formulación de planes municipales, distritales y departamentales de desarrollo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, atención integral a las Víctimas del Desplazamiento Forzado por la Violencia, gestión del riesgo por cambio climático, planes de desarrollo de las entidades territoriales y formulación de proyectos regionales estratégicos.

Además la Alta Consejería para las Regiones de la Presidencia de la República por decreto 3015 de 2010 la cual se establece en general, como puente de comunicación con el territorio, funciones modificadas en el Decreto 1649 del 02 de septiembre de 2014. Artículo 24. Dirección para las Regiones la cual actualmente asesora frente a los planes que debe adelantar la Nación en las regiones y en general coordinar espacios de comunicación entre los entes.

Gerencia de Municipios 2012-2015

En diagnóstico realizado el año 2012 para la formulación del plan de desarrollo departamental, se encuentra una baja capacidad institucional en los municipios, poca coordinación de acciones a nivel municipal, zonal y subregional; baja participación de democracia local; baja capacidad del departamento de interactuar a nivel nacional y municipal simultáneamente; la no creación de “coordinaciones” sino de “gerentes” ordenadores del gasto que propendían por realizar un trabajo a criterio propio con las zonas de Urabá y Oriente, sin una ruta de clara de las principales necesidades del territorio para hacer las inversiones y la inexistencia de instrumentos que facilitarían la interacción del plan de desarrollo departamental con los municipales.

En consideración a la complejidad del territorio antioqueño, tanto desde el punto de vista geográfico como el social y el político, se propuso crear gerencias bajo el liderazgo de personas de cada subregión, con capacidad de interactuar con los alcaldes y el equipo de la gobernación y con la capacidad de articular las diferentes acciones en el territorio departamental. Por lo anterior en la figura 6 se referencia dentro del plan de desarrollo departamental 2012-2015 “Antioquia la más Educada”, la construcción conceptual de la estrategia de la Gerencia de Municipios que parte de su línea estratégica 1 Antioquia Legal como eje fundamental de la gobernanza en el presente estudio en relación con las seis restantes:

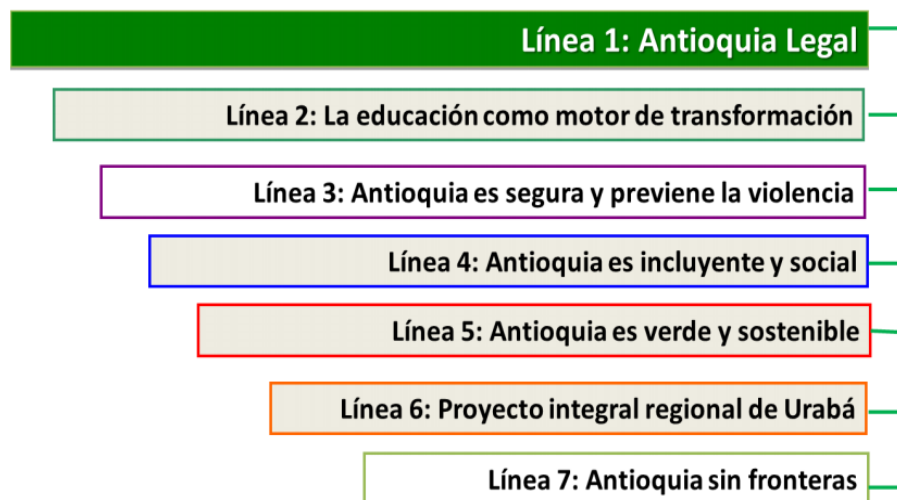


Figura 6. Líneas del Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015

A continuación en la figura 7, se hace relación a los componentes temáticos de la Línea 1. Antioquia Legal, donde se visualizan los componentes de la misma, la Gerencia de Municipios hace parte del componente 2: Gobernación Antioquia eficiente y eficaz y en el programa de Desarrollo y fortalecimiento institucional y del capital humano.



Figura 7. Línea 1: Antioquia Legal. Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015

Acá , el proyecto de la Gerencia de Municipios se define con presencia, gestión y articulación institucional de la gobernación en el territorio, cuyo objeto es implementar las Coordinaciones Subregionales como un espacio de institucionalidad e interacción directa y permanente entre el nivel departamental con las administraciones municipales y las entidades públicas y privadas presentes en las subregiones, y cuyo indicador de producto inicialmente planteado fue como se informa en la tabla 3.

Tabla 3:

Indicador Gerencias subregionales

Nombre del indicador	Unidad	Línea base 2011	Cantidad 2012-2015	Meta 2015	Dependencia responsable
Gerencias subregionales creadas y en funcionamiento	#	0	8	8	Departamento Administrativo de Planeación

Nota: Plan de desarrollo departamental “Antioquia la más Educada 2012-2015

Aunque inicialmente el indicador del plan de desarrollo fue planteado con la creación de 8 gerencias subregionales en el departamento, luego de analizar las variables y objetivos de trabajo de la Gerencia de Municipios y con el fin de ser más eficientes en su labor, se estableció mediante autorización de la Asamblea Departamental, la creación de 15 coordinaciones zonales, en las cuales se agruparon los municipios por zonas de la siguiente manera, como lo muestra la figura 8.

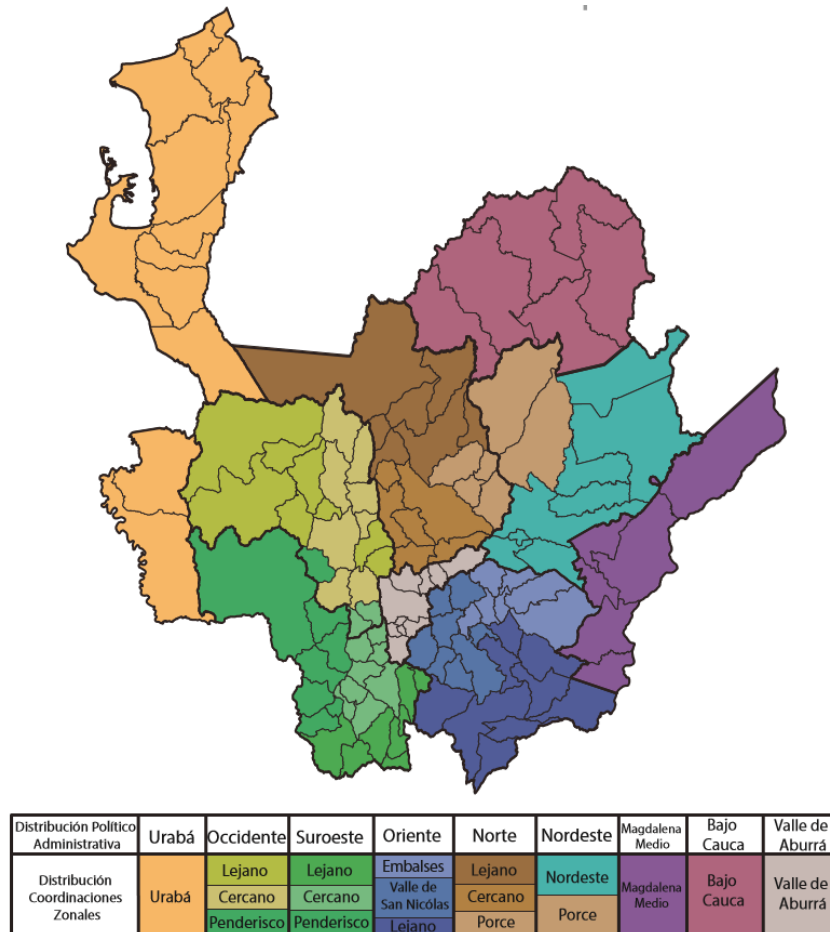


Figura 8. Coordinaciones zonales de la Gerencia de Municipios. 2012-2015

La Gerencia de Municipios entonces nace como una decisión política del Gobernador de Antioquia Sergio Fajardo Valderrama, por buscar entender las diversas realidades del departamento y permitir así un trabajo más articulado con cada uno de los alcaldes y alcaldesas, aplicando políticas públicas más eficaces partiendo de los siguientes principios: Trabajo equitativo con todos los alcaldes y alcaldesas sin importar su partido o afinidad política; reconocimiento y trato a cada mandatario como la persona más importante de su municipio; entendimiento del contexto social y cultural del territorio para la sostenibilidad y viabilidad de proyectos; trabajo en equipo, donde gobernación no trabaja

bajo un modelo asistencialista, sino que impulsa el apoyo y trabajo interinstitucional y finalmente, la gestión se hace desde el territorio de manera equitativa.

Para la articulación con el territorio municipal, la Gerencia de Municipios cuenta con la participación de profesionales con amplia visión subregional, conocimiento del territorio local y permanente presencia en la zona, con el fin de acompañar a alcaldes y alcaldesas y entidades de orden público como los concejos municipales, partiendo de valores como el respeto por el otro, la escucha activa, el establecimiento de relaciones de confianza, la transparencia, la corresponsabilidad, la legalidad, la concertación y el trabajo conjunto articulado desde las siguientes estrategias: Promoción de la participación y la autogestión como el fortalecimiento de la prevalencia del interés público sobre el interés privado y la generación de sentido de pertenencia y apropiación por la Gobernación de Antioquia.

Cada uno de los componentes que enmarcan la razón de ser de la Gerencia de Municipios, logran fortalecer la gestión política en el departamento a partir de lo cual se suministra la información oportuna y se hace una comunicación pública efectiva para la toma de decisiones. La figura 9 esquematiza los componentes de trabajo en territorio, las visitas del gobernador y los acuerdos públicos.



Figura 9. Componentes de la Gerencia de Municipios. Elaboración propia.

Trabajo en territorio. En consideración al conocimiento sobre cada uno de los municipios, cómo del análisis de las realidades económicas, sociales y culturales y con una visión que va más allá de la división político-administrativa departamental, se focalizó la gestión de la Gerencia de Municipios en 15 zonas y se crearon igual número de coordinaciones que trabajaron de forma acorde a la identificación de áreas más pequeñas de desarrollo y acorde a los planes de ordenamiento supramunicipales.

Estas coordinaciones buscaban la presencia institucional y el acompañamiento a los alcaldes y alcaldesas en la gestión y cumplimiento de proyectos estratégicos de los planes de desarrollo municipal y departamental, así como también ser una figura institucional y administrativa que articulaba las diferentes dependencias y entidades centralizadas y descentralizadas de la gobernación con las administraciones municipales.

Acuerdos públicos municipales. Son una herramienta administrativa que busca procesos equitativos de asignación de recursos a los municipios, permitiendo que cada uno tenga clara la oferta de la gobernación en el territorio y la concertación de la llegada de está a cada municipio, según su demanda. Esta asignación se hace tangible cada año en un gran encuentro de la gobernación con las administraciones municipales, en la que cada alcalde y alcaldesa puede encontrarse allí con cada una de las Secretarías y dependencias de la entidad departamental, para concertar las acciones en forma concertada que llegarán desde la Gobernación a los municipios. La Gerencia de Municipios entonces garantiza el seguimiento y cumplimiento de estos acuerdos públicos y permanentemente rinde cuentas de ellos.

Los acuerdos públicos se han realizado durante los años 2012 al 2015, quedando consignados en documentos públicos, lo que permite a la ciudadanía realizar permanente veeduría, además de ser el instrumento de gestión de la Gerencia de Municipios, convirtiéndose en la guía de acompañamiento, seguimiento de los proyectos en cada uno de los municipios de Antioquia.

Es importante considerar que aunque los acuerdos públicos representan una intervención reveladora en los municipios, no significa que se canalice a través de esta herramienta todas las inversiones del departamento. En la siguiente figura se pueden observar los principios de los acuerdos públicos:

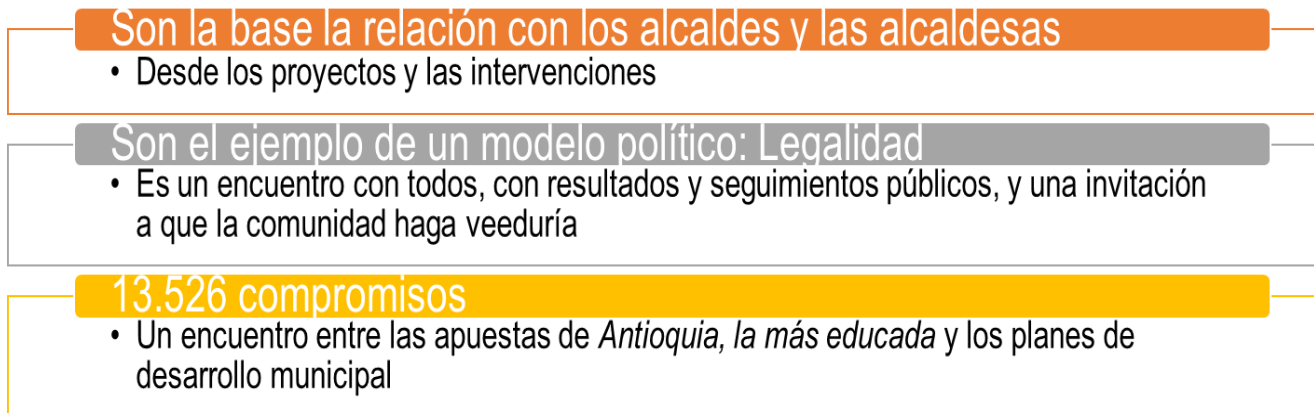


Figura 10: Principios de los acuerdos públicos. Elaboración propia

Visitas del gobernador al territorio. Para fortalecer la institucionalidad y gobernanza, se garantiza la presencia del Gobernador de Antioquia en los 125 municipios, a través de visitas antecedidas por una agenda semanal planeada y coordinada con anticipación durante el periodo 2012 al 2015.

El recorrido del Gobernador por el departamento incluyó agendas de trabajo para construir el Plan de Desarrollo Departamental de la mano con los ciudadanos, la firma de pactos por la calidad de la educación, las Olimpiadas del Conocimiento, la inauguración de colegios digitales, presentación del programa de cafés especiales, la entrega de Parques Educativos, mejoramiento de instituciones educativas, sedes de la Universidad de Antioquia, entre otros. (Gobernación de Antioquia, 2015).

El objetivo fue garantizar un trabajo conjunto, coherente y articulado, a través de las coordinaciones zonales y de la organización y seguimiento a los acuerdos públicos, en el que se gestionan de manera conjunta proyectos que sean necesarios según la realidad de cada municipio, generando así un mayor impacto para sus comunidades. La Gerencia de Municipios, desde sus objetivos, estrategias y acciones, se convierte en una herramienta de

coordinación interinstitucional y de gestión que impulsa la materialización de las acciones de gobierno departamental en el territorio.

Estas estrategias orientan los objetivos y las acciones de los coordinadores zonales con una metodología de trabajo establecida y materializada en técnicas y herramientas que permite hacer más eficiente la labor en el territorio municipal.

Así la Gerencia de Municipios, programa formalizado en el plan de desarrollo departamental “Antioquia la más Educada 2012-2015”, es posible observarla como una experiencia valiosa e innovadora para documentar a nivel departamental y como insumo para las próximas administraciones dentro del marco de la eficiencia, institucionalidad e innovación administrativa.

Análisis y Hallazgos

Para analizar la Gerencia de Municipios como un modelo de innovación administrativa, en primer lugar se realizó un análisis de la categoría de gobernanza territorial, en segundo lugar de la institucionalidad en el territorio y en tercer lugar se abordará la categoría de análisis de la eficiencia para finalmente concluir y evidenciar en los resultados observados, los elementos de la innovación administrativa que allí se presentan e interrelacionan. Esto en consideración a los indicadores de carácter cuantitativo y cualitativo con el objeto de comprobar el marco conceptual expuesto, según la información existente del periodo 2012 al mes de noviembre del 2015 en la Gerencia de Municipios.

Identificación de la Gobernanza Territorial

La gobernanza es reconocida como el nuevo estilo de gobierno, distinto al modelo jerárquico, y es caracterizada por un mayor grado de cooperación e interacción entre el Estado y actores no estatales, sus principios son rendición de cuentas, transparencia, inclusión y participación, equidad, eficacia y coherencia. En especial, la gobernanza territorial aplica los principios de la gobernanza en las políticas locales y urbanas teniendo por ello un carácter específico debido a que su objetivo principal es el territorio. La categoría de gobernanza territorial se analiza teniendo en cuenta dos herramientas: el mapa de actores de la Gerencia de Municipios y los acuerdos públicos municipales.

Mapa de actores. Caracterizar a los actores de la Gerencia de Municipios y su interacción permitió identificar las personas, grupos y organizaciones presentes en el territorio que tienen importancia para la gestión de la Gerencia y que permiten identificar

a los actores que son fundamentales para la planeación, el diseño, la implementación o la evaluación de un proceso proyecto o propuesta específica. En un mapa de actores sociales se señalan las personas, grupos y organizaciones que pueden influir o verse influenciadas, para luego cualificarlas de acuerdo a características importantes, como pueden ser su poder en la toma de decisiones, su interés en la temática, y la posición que podrían adoptar al respecto e esta (Fundación Presencia, 2015).

La diversidad de actores, los cuales pueden ser agrupados, de acuerdo con la metodología de los actores sociales planteada por GIZ (2011), según el cual, el concepto de actores se aplica a todos los grupos colectivos públicos y privados en una sociedad, unidos por necesidades o valores comunes, que actúan en grupos organizados. El mapa de actores se organiza en el modelo tipo cebolla, que permite distinguir entre actores clave, aquellos que pueden influir significativamente debido a sus capacidades, sus conocimientos y su posición de poder, los actores primarios, como aquellos directamente afectados por el proyecto o programa, ya sea como beneficiarios del mismo, o como aquellos que aspiran a incrementar su poder y sus privilegios o los verán reducidos o podrían resultar perjudicados y los actores secundarios (aquellos que sólo participan de forma indirecta o temporal. (Silvel, 2014). La composición general del mapa de actores para el presente trabajo se considera en la figura 11, así:

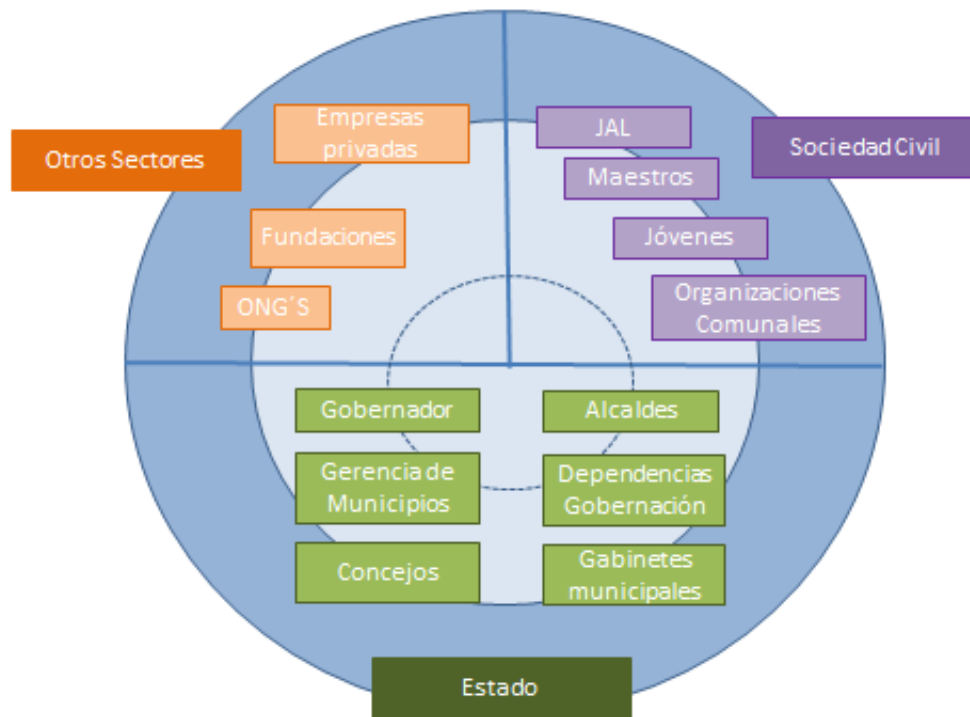


Figura 11: Mapa de actores Gerencia de Municipios. Elaboración propia.

Como actores claves se tiene el Estado, representado en los gobiernos departamentales y municipales como sistema político y administrativo del Estado, son los actores más relevantes. Dentro de estos se encuentra inicialmente el Gobernador como la primera autoridad del departamento, quien se relaciona de manera directa con los alcaldes y alcaldesas de cada municipio, realizando el seguimiento a los acuerdos públicos y está presente de manera permanente en el territorio fortaleciendo su relación con las comunidades.

Las dependencias de la Gobernación: son las responsables en la mayoría de las ocasiones, de ejecutar los proyectos pactados en los acuerdos públicos, la gerencia de municipios apoya la veeduría y control de dichas intervenciones. Es importante resaltar a los coordinadores de la Gerencia de Municipios, como el equipo profesional con amplia

formación en las distintas ramas de las ciencias sociales y humanas, con alta sensibilidad social, con conocimientos técnicos y políticos del territorio. Ellos son los encargados de articular la relación de las administraciones municipales con la administración departamental, también realizan seguimiento a los acuerdos públicos y apoyan la gestión de la Gobernación en el territorio.

Los alcaldes y alcaldesas: para la Gerencia de Municipios, son los actores más importantes, pues son ellos quienes toman las decisiones de mayor trascendencia para contribuir con el desarrollo local de sus comunidades. En este sentido, se establece una relación institucional, en igualdad de condiciones, basada en la confianza, en donde prima el trabajo conjunto en pro de apoyar el desarrollo de los acuerdos públicos y demás proyectos en el municipio. Los gobiernos municipales como expresión local del sistema político administrativo del Estado, son los actores más relevantes. Es en las administraciones municipales en donde recae la responsabilidad primaria de atender las necesidades de la población. También se consideró dentro del nivel municipal a las administraciones locales, compuestas por gabinetes y concejos municipales con los cuales se establece una relación institucional en la que se trabaja articuladamente para el seguimiento y gestión oportuna de proyectos.

Como actores primarios se tiene la sociedad civil, son los actores clave que pueden incidir con su capacidad en el desarrollo de sus comunidades, son los directamente beneficiados con la gestión de la Gerencia de Municipios, quienes finalmente ven materializados en sus municipios los proyectos que contribuyen con su

bienestar. Conformado principalmente por maestros, jóvenes, juntas administradoras locales, organizaciones comunales y gremiales.

También se consideran otros sectores en calidad de actores secundarios, donde las empresas privadas en algunas oportunidades son las ejecutoras que contratan las diferentes dependencias para llevar a cabo proyectos o programas en los diferentes municipios. Las fundaciones y ONG'S se vinculan a través de las dependencias de la Gobernación para realizar proyectos en las diferentes comunidades.

Lo anterior permite confirmar lo propuesto por González Barroso (2009, p 3) donde el concepto de gobernabilidad se delimita teniendo en cuenta lo esencial de las redes y sus procesos, como un sistema que implica interconexiones y flujos territoriales desde el nivel departamental y local y donde la presencia del Gobernador y del hecho de Gobernar supone “pilotar” la sociedad en ámbitos de interés público, pero con un carácter débil en proceso de participación de la ciudadanía en territorio local. Además de ratificarse el concepto de Daniela Jorquera donde se plantea que la Gobernabilidad entiende a la capacidad del gobierno para cumplir con sus funciones, ejercer su autoridad y controlar las acciones de sus gobernados.

Acuerdos públicos municipales por dependencia y municipio. Como se mencionó en el apartado anterior, los acuerdos públicos juegan un papel importante, porque solucionan uno de los grandes problemas que se tenía en la Gobernación: la asignación de proyectos y recursos a los municipios.

Los acuerdos públicos son una metodología que busca promover procesos equitativos de asignación de recursos a los municipios, permite que cada uno tenga clara

la oferta de la Gobernación en el territorio y la concertación de la llegada de esa oferta a cada municipio. Esta asignación se hizo tangible cada año en un gran encuentro de la Gobernación con los municipios, en la que cada alcalde y alcaldesa pudo encontrarse con cada una de las Secretarías y Departamentos Administrativos para concertar las acciones que llegarían de la gobernación a sus municipios.

Lo anterior de acuerdo con la articulación de los planes de desarrollo municipales y departamental y que al mismo tiempo, trazó las rutas de trabajo entre los gobiernos municipales y el gobierno departamental. Con esta forma de trabajo se buscó optimizar el uso de los recursos públicos generando un mayor impacto en todo el territorio, con la construcción conjunta con los alcaldes y alcaldesas, responsables de sus territorios. Sin embargo, esto no quiere decir que los acuerdos públicos representan todas las intervenciones de la gobernación en el departamento, pero sí una parte muy importante.

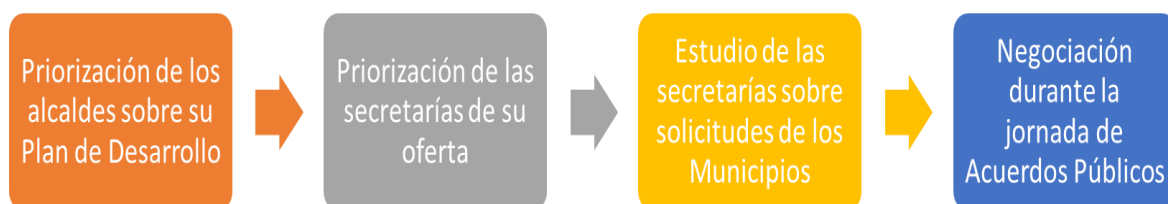


Figura 12: Proceso de construcción de los acuerdos públicos municipales. Elaboración propia.

En este proceso cada municipio debió priorizar las acciones más importantes en su plan de desarrollo y de su comunidad, de igual manera las diferentes dependencias del departamento priorizaron la oferta de programas e intervenciones para cada municipio, luego se realizó un estudio de las solicitudes realizadas por los municipios, analizando

técnica y financieramente, su viabilidad, finalmente durante la jornada de acuerdos públicos se hizo la negociación articulada de los proyectos.

Las jornadas de acuerdos públicos se realizaron durante los años 2012, 2013 y 2014-2015 con el fin de definir la destinación de los recursos en cada vigencia. En dichas jornadas, la gobernación dispuso todo su gabinete, compuesto por secretarios de despacho, gerentes y directores, en mesas de concertación para pactar los compromisos, tiempos de ejecución, montos a financiar y población beneficiada por cada una de las dependencias como Educación, Salud, Agricultura, Medio Ambiente, Infraestructura, Servicios Públicos y Vivienda, entre otras.

Estos compromisos quedaron plasmados en documentos que al final fueron firmados por cada uno de los mandatarios municipales y el Gobernador como sello de garantía para su ejecución y cumplimiento. En la tabla 4 se informa de 13.516 acuerdos firmados con 115 municipios del departamento, exceptuando los 10 municipios del área metropolitana y participaron 17 dependencias de la Gobernación.

Tabla 4:

Cantidad de acuerdos públicos municipales por dependencia.

Dependencia	Acuerdos públicos
Secretaría de Agricultura	1311
Instituto de Cultura y Patrimonio	184
Dapard	682
Secretaría de Educación	986
Equidad de Género	1227
Secretaría General	815
Secretaría de Gobierno	695
Secretaría de Participación Ciudadana y Desarrollo Social	2101
Indeportes	1083
Secretaría de Infraestructura Física	877
Secretarías del Medio ambiente	288
Secretaría de Minas	310
Departamento Administrativo de Planeación	432
Secretaría de Productividad y Competitividad	421
Secretaría Seccional de Salud y Protección Social de Antioquia	612
Gerencia de Servicios Públicos	609
Viva	893
Total	13526

Nota: Elaboración propia

En promedio fueron firmados 796 acuerdos con las dependencias departamentales, siendo la mayor cantidad de acuerdos públicos firmados por la Secretaría de Participación Ciudadana y Desarrollo Social con 2.101 y la dependencia que firmó menos acuerdos fue por el Instituto de Cultura y Patrimonio con 184. En la figura 13 se puede observar el porcentaje de dichos acuerdos.

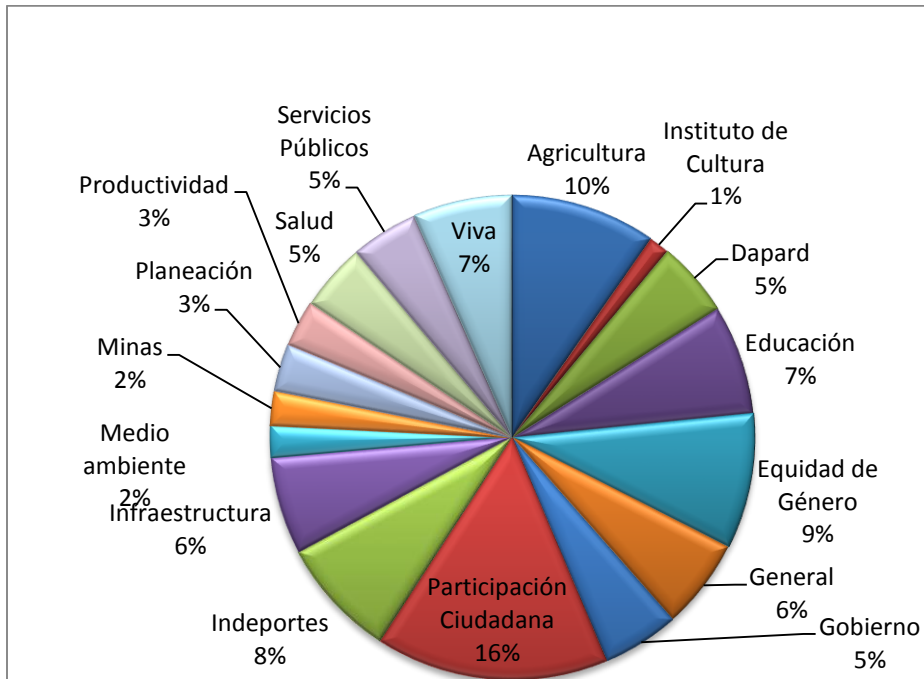


Figura 13 Acuerdos públicos municipales por dependencia 2012-2015. Elaboración propia

Con cada municipio se firmó en promedio de 117 acuerdos públicos, los municipios con mayor cantidad de acuerdos fueron Necoclí y Zaragoza con 160 y con el que menos acuerdos se firmó fue el municipio de Betania con 87; la restante información se encuentra pormenorizada en la tabla 5.

Los acuerdos públicos municipales ser pactos de voluntades, públicos, convocaron a la ciudadanía a hacer seguimiento y evaluación continua de trabajo tanto de la gobernación como de sus gobiernos municipales. Estos acuerdos quedaron consignados en documentos públicos como instrumento de gestión de la Gerencia de Municipios, fueron la guía para el acompañamiento, seguimiento y gestión de proyectos de cada uno de los municipios de Antioquia, solucionando el gran conflicto que vivían los municipios que por su lejanía política o física a la Gobernación no recibían acompañamiento necesario por parte del ente departamental.

Tabla 5:

Acuerdos públicos por municipio

No.	Municipio	Acuerdo	No	Municipio	Acuerdos	No.	Municipio	Acuerdos
1	Abejorral	124	41	El Retiro	99	81	San Francisco	122
2	Abriaquí	101	42	El Santuario	109	82	San Jerónimo	101
3	Alejandro	125	43	Entrerriós	103	83	San José de la M	106
4	Amagá	115	44	Fredonia	126	84	San Juan de Urabá	123
5	Amalfi	129	45	Frontino	125	85	San Luis	109
6	Andes	138	46	Giraldo	116	86	San Pedro de los Mil	96
7	Angelópolis	95	47	Gómez Plata	121	87	San Pedro de Urabá	135
8	Angostura	109	48	Granada	127	88	San Rafael	132
9	Anorí	122	49	Guadalupe	118	89	San Roque	123
10	Anzá	113	50	Guarne	101	90	San Vicente	116
11	Apartadó	124	51	Guatapé	110	91	Santa Bárbara	112
12	Arboletes	148	52	Heliconia	100	92	Santa Fe de A	117
13	Argelia	103	53	Hispania	88	93	Santa Rosa de Osos	112
14	Armenia	89	54	Ituango	134	94	Santo Domingo	112
15	Belmira	122	55	Jardín	114	95	Segovia	126
16	Betania	87	56	Jericó	110	96	Sonsón	129
17	Betulia	124	57	La Ceja del Tambo	107	97	Sopetrán	97
18	Briceño	126	58	La Pintada	98	98	Támesis	113
19	Buriticá	122	59	La Unión	112	99	Tarazá	147
20	Cáceres	128	60	Liborina	116	100	Tarso	100
21	Caicedo	128	61	Maceo	126	101	Titiribí	111
22	Campamento	114	62	Marinilla	126	102	Toledo	112
23	Cañasgordas	141	63	Montebello	102	103	Turbo	156
24	Caracolí	109	64	Murindó	125	104	Uramita	115
25	Caramanta	121	65	Mutatá	131	105	Urroa	138
26	Carepa	120	66	Nariño	119	106	Valdivia	112
27	Carolina del Prin.,	121	67	Nechí	144	107	Valparaíso	100
28	Caucasia	142	68	Necoclí	160	108	Vegachí	118
29	Chigorodó	134	69	Olaya	102	109	Venecia	113
30	Cisneros	93	70	Peque	133	110	Vigía del Fuerte	136
31	Ciudad Bolívar	93	71	Pueblorrico	94	111	Yalí	125
32	Cocorná	118	72	Puerto Berrío	94	112	Yarumal	116
33	Concepción	117	73	Puerto Nare	109	113	Yolombó	130
34	Concordia	107	74	Puerto Triunfo	121	114	Yondó	116
35	Dabeiba	130	75	Remedios	135	115	Zaragoza	160
36	Donmatías	125	76	Rionegro	92			
37	Ebéjico	98	77	Sabanalarga	115			
38	El Bagre	146	78	Salgar	98			
	El Carmen de			San Andrés de				
39	Viboral	108	79	Cuerquia	116			
40	El Peñol	113	80	San Carlos	142			
Tota								13.526

Nota: Fuente Gerencia de Municipios. Elaboración propia.

La Gerencia de Municipios es la encargada de hacerle el seguimiento a la ejecución de esos compromisos. Este seguimiento se realizó de manera mensual en la que los coordinadores de la Gerencia de Municipios se reunían con los mandatarios municipales y su gabinete para revisar los compromisos y avances de los mismos, una vez realizada esta revisión cada dependencia de la Gobernación estudiaba los comentarios realizados por los municipios y en esta misma medida realizaban retroalimentación al procesos. De igual forma, la Gerencia de Municipios constantemente realizó la rendición de cuentas en todo el territorio, con una divulgación amplia y en todos los espacios de los proyectos que se ejecutaron, socializando sus resultados y beneficios.

El Gobernador de Antioquia realizó rendición de cuentas a todos los alcaldes y alcaldesas en el encuentro que realizó la Gerencia de Municipios al inicio de cada año de gobierno. Además, visitó la Asamblea Departamental para exponer los avances del plan de desarrollo y de los acuerdos públicos. En este orden, los coordinadores de la Gerencia de Municipios visitaron también los gabinetes municipales en cabeza de los alcaldes y alcaldesas y los Concejos Municipales de cada territorio para exponer los avances alcanzados, principalmente con los compromisos pactados.

Se concluye entonces, que los acuerdos públicos se consideran un ejercicio de gobernanza territorial que contribuye con la una innovación administrativa porque promueven la participación que se da entre los diferentes actores y en las diferentes etapas, es decir, la Gerencia de Municipios cambió el modelo de relacionamiento entre la Gobernación y sus municipios, pues tanto en las etapas de planeación, como en la

ejecución y en el cierre de cada acuerdo público, la Gerencia articuló tanto a las dependencias como a los municipios con el fin de contribuir a que la toma de decisiones se hiciera con conocimiento, entendiendo el territorio de acuerdo con sus regiones, conforme a proyectos y políticas que buscan el bienestar y la mejoría en las condiciones de vida de todo el territorio teniendo en cuenta sus condiciones particulares.

El proceso de promoción de la gestión de los administradores municipales pretendió conseguir la participación efectiva y adecuada de esos conglomerados en la solución de sus problemas mediante el acompañamiento y la articulación con los entes centralizados y descentralizados del orden departamental. De igual manera el seguimiento riguroso realizado a los acuerdos públicos permitió realizar alertas oportunas tanto a las dependencias como a los alcaldes y de esta manera acompañar de manera permanente la ejecución de los proyectos.

Claramente se observa un fortalecimiento de la gobernanza territorial como la capacidad de las sociedades de resolver sus asuntos y de contribuir al desarrollo de sus territorios mediante la articulación y participación de diversos actores territoriales, entre ellos el Estado; la sociedad civil en mediano grado; las agencias públicas localizadas territorialmente representados por los Alcaldes y Alcaldes y en menor grado en el sector privado en un contexto en el cual, el gobierno regional está enfocado en las oportunidades de los territorios, estimulado del crecimiento económico con inclusión social (Serrano, 2011)



Figura 14: Esquema resumen relación actores y mecanismos de participación. Elaboración propia.

Finalmente la figura 14 resume el presente estudio de caso, donde se asume la definición planteada por Daniela Jorquera (2011) sobre gobernanza territorial, la cual se refiere a la aplicación de los principios de la buena gobernanza en las políticas territoriales a nivel municipal, departamental en coordinación con el nivel nacional teniendo por ello un carácter específico debido a que su objetivo principal es el territorio, con la aplicación de instrumentos tales como los Acuerdos Públicos y la presencia del Gobernador.

Identificación de la Institucionalidad

Es importante recordar el concepto de la institucionalidad como el establecimiento de mecanismos legales disponibles para la gestión de lo público, como también la existencia de una política explícita e intencional de servicio hacia los ciudadanos que se mantiene en forma consistente y se expresa a lo largo de las diferentes organizaciones de la administración, por lo anterior la presente categoría se analiza en las

dos siguientes subcategorías: visitas del Gobernador en el territorio y la institucionalización como articulación de temáticas en el desarrollo del marco legal mediante las relaciones de los instrumentos de Plan de Desarrollo Nacional, Departamental y Municipal.

Visitas del gobernador en el territorio. La presencia permanente del Gobernador de Antioquia en el territorio, toda vez que Sergio Fajardo a punto de cumplir sus 4 años en el Gobierno realizó 428 visitas a los diferentes municipios con fecha de corte al 12 de noviembre de 2015, cada uno de ellos en jornadas de trabajo que permitieron no sólo salir para decir un discurso, sino escuchar a sus comunidades, con sus problemas, pero también con sus capacidades, en una dinámica que involucra la participación de la comunidad en la construcción de las soluciones a sus propios problemas y entregarles un rol en ese camino.

Para lograr lo anterior, cada visita del Gobernador tuvo una planeación rigurosa, una ejecución precisa y una retroalimentación oportuna. Es así como el comité de Agenda compuesto por la Gerencia de Municipios, la Secretaría Privada y la Gerencia de Comunicaciones, proponían una agenda de visitas del Gobernador a territorio que tiene en cuenta el contexto y oportunidad advertido por la Gerencia en cada municipio.

Una vez esta agenda fue probada por el Gobernador, se comenzó a realizar la planeación de la misma y es allí donde la Gerencia de Municipios fue la encargada de articular a las diferentes dependencias implicadas en la visita y a la comunidad en general con el fin de realizar una planeación conjunta de la misma.

En este sentido, se realizaron diferentes reuniones de preparación, tanto con las Secretarías como con la comunidad, donde se definían los contenidos de la agenda, el minuto a minuto y se establecían los roles y tareas. La comunidad fue la protagonista de las visitas del Gobernador, por esto son ellos quienes participaron activamente en la construcción de la agenda. Una vez está lista la propuesta de la agenda, el comité de municipios la aprobaba para su ejecución.

Durante la visita del Gobernador, fue la Gerencia de Municipios quien coordinaba dicho evento, controlando los tiempos y guiando al Gobernador y su equipo en los diferentes puntos de la visita. Finalmente la Gerencia realizaba la evaluación de la visita con los diferentes actores de la comunidad y en este sentido se retroalimenta el proceso.

El rol del coordinador de la Gerencia de Municipios en el territorio fue fundamental, puesto que es quien aparece ante el alcalde o la alcaldesa como interlocutor y responsable de la misma, permitiéndose la coordinación institucional y la construcción de un mensaje único desde Antioquia la más educada. Fue la Gerencia la encargada, al final, de facilitar, tanto al Gobernador como al Gabinete de Gobierno, la comprensión del contexto en el que se realizaban cada visita a los municipios.

En la tabla 6 se puede apreciar como el Gobernador de Antioquia a noviembre 12 de 2015, realizó 428 visitas a 124 municipios del departamento, estando al menos una vez en cada uno de ellos. Esto ha permitido tener una presencia permanente del Gobernador como validador de los diferentes procesos que se llevan a cabo en las comunidades, siendo el primer veedor de los proyectos incluyendo los acuerdos públicos. A continuación analizaremos estas visitas por año, por tema, por subregión y por municipio.

Tabla 6: *Visitas del Gobernador por año y subregión 2012-2015*

Subregión	2012	2013	2014	2015	Total	%
Oriente	14	25	16	27	82	19%
Suroeste	13	21	21	22	77	18%
Urabá	14	15	13	17	59	14%
Occidente	11	15	20	11	57	13%
Norte	11	14	12	13	50	12%
Valle de Aburrá	8	11	7	7	33	8%
Nordeste	6	10	7	7	30	7%
Bajo Cauca	3	8	7	8	26	6%
Magdalena Medio	3	2	3	6	14	3%
TOTAL	83	121	106	118	428	

Nota: Elaboración propia con fecha de corte de la información a noviembre 2015

En la figura 15 se graficaron las visitas del Gobernador en las nueve subregiones desde el 8 de enero de 2012 hasta el 12 de noviembre de 2015, se observa que la subregión con mayor presencia del Gobernador es Oriente seguido del Suroeste, luego están las subregiones de Urabá, Occidente, Norte, Valle de Aburrá y en menor medida Nordeste, Bajo Cauca y Magdalena Medio.

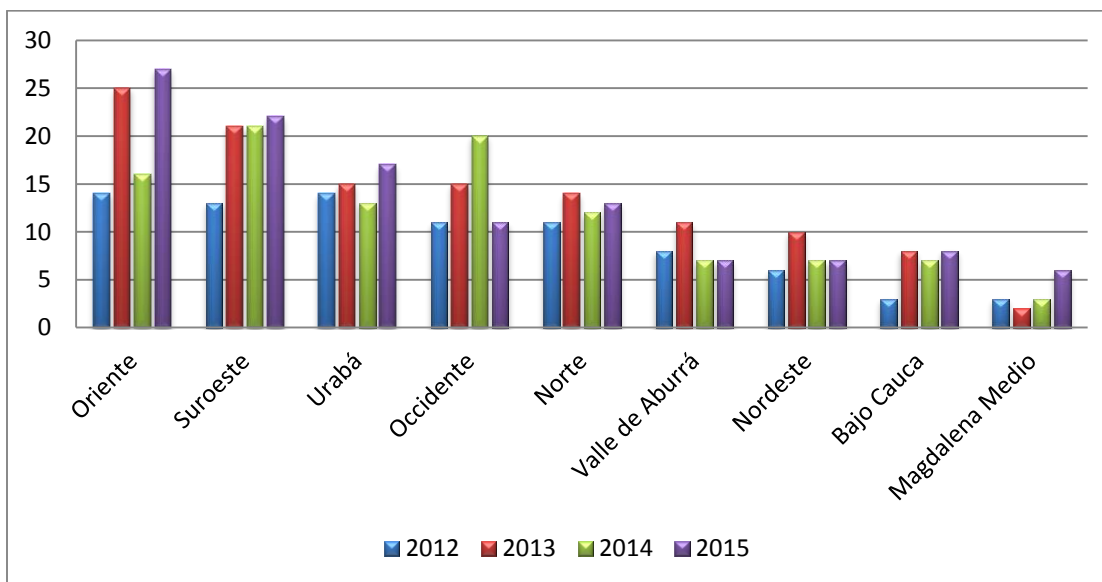


Figura 15. *Visitas por subregión 2012-2015*. Fuente: Elaboración propia.

Es importante observar que durante el cuatrenio se mantuvo un promedio de 107 visitas por año, siendo el segundo año, el más visitado por ser un año de consolidación de los procesos en el territorio. En general, las nueve subregiones recibieron una cobertura total de visitas, siendo esto una manifestación de presencia en la totalidad del territorio departamental y del fortalecimiento de la institucionalidad territorial.

Las visitas del Gobernador por municipios durante el período 2012-2015, fue de 124 de los 125 municipios del departamento para un 99,2 por ciento de cobertura, lo cual generó una presencia total en el territorio antioqueño, como lo muestra la figura 16, donde las actividades realizadas en Medellín por ser la capital, no fueron contabilizadas en esta investigación.

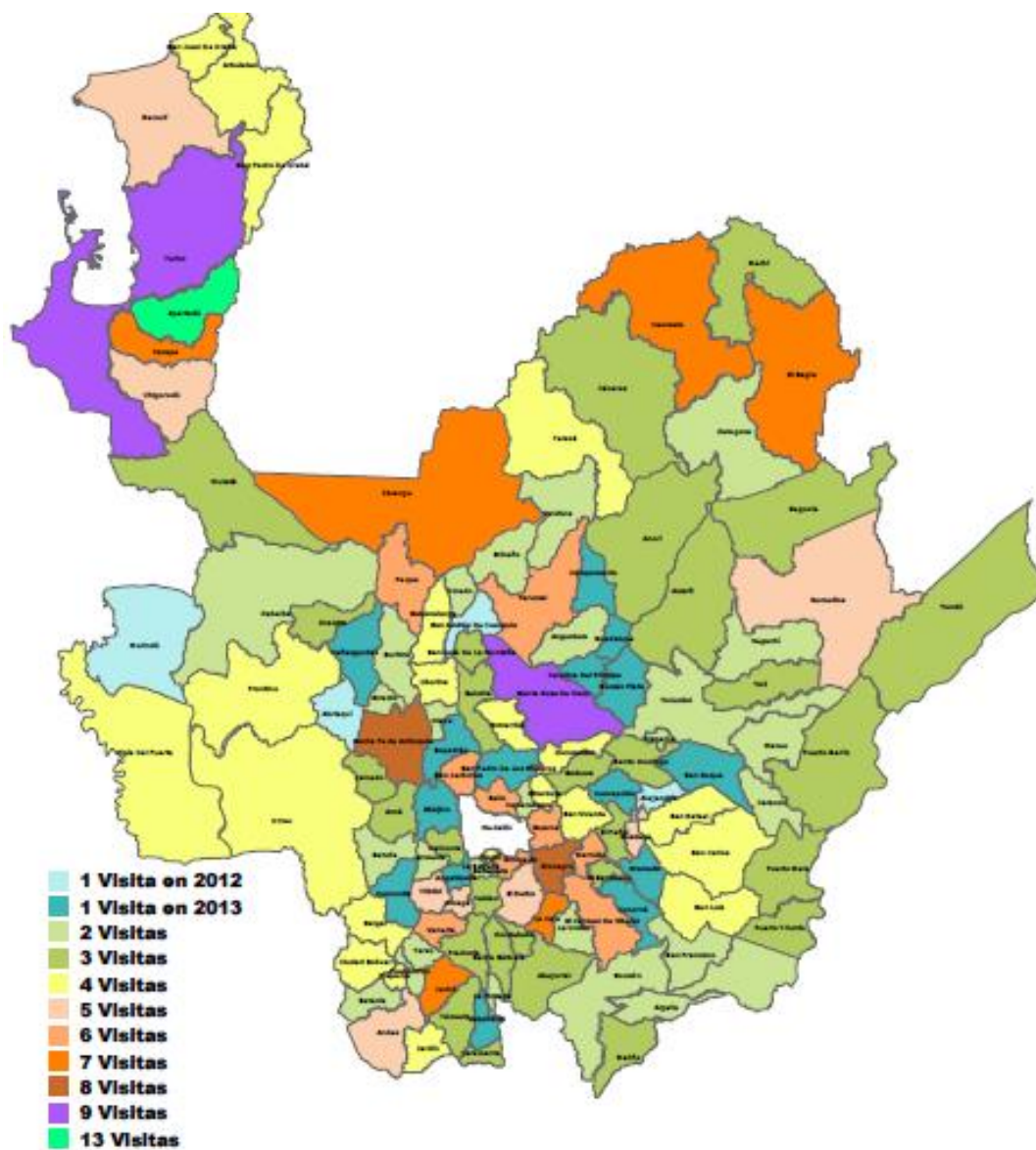


Figura 16. Mapa visitas del Gobernador por municipio. Actualizado 12 de noviembre del 2015. Elaboración propia.

El promedio de visitas por municipio en este cuatrenio fue de tres, donde se encuentra entonces que el municipio de Apartadó es el más visitado, con un total de trece, seguido por el municipio de Turbo con nueve visitas. Esto se debe principalmente al

compromiso y la apuesta que tuvo esta administración con el desarrollo de la subregión de Urabá, incluida en la línea 7 del plan de Desarrollo: Urabá un mar de oportunidades.

Santa Rosa de Osos también se ha visitado nueve veces, los municipios de Rionegro y Santa Fe de Antioquia tienen un número de ocho visitas, pudiéndose considerar como un nivel alto de visitas. Los municipios de Carepa, Caucasia, El Bagre, Ituango, Jericó y La Ceja del Tambo tienen siete visitas cada uno; los municipios de Bello, Envigado, Guarne, Marinilla, Peque, San Jerónimo, Venecia y Yarumal tuvieron seis visitas cada uno; los municipios de Amagá, Andes, Chigoródo, El Carmen del Viboral, El Retiro, Guatapé, Necoclí, Remedios y Titiribí tuvieron cinco visitas.

En un nivel medio de visitas se encuentran los municipios de Amalfi, Arboletes, Ciudad Bolívar, Dommatías, Entreríos, Frontino, Girardota, Hispania, Itagüi, Jardín, Liborina, Sabanalarga, Salgar, San Carlos, San Luis, San Juan de Urabá, San Pedro de Urabá, San Rafael, San Vicente, Tarazá, Urao y Vigía del Guerte, con cuatro visitas cada uno. Los siguientes municipios tienen 3 visitas: Abejorral, Anorí, Anzá, Barbosa, Belmira, Cáceres, Caicedo, Caldas, Caramanta, EL Peñol, El Santuario, Fredonia, Heliconia, Montebello, Mutatá, Nariño, Nechí, Puerto Berrío, Puerto Nare, Puerto Triunfo, Sabaneta, San José de la Montaña, Santa Bárbara, Santo Domingo, Segovia, Támesis, Uramita, Yalí y Yondó.

Los municipios en un nivel bajo de visitas con un total de dos visitas cada uno, se encuentran: Angostura, Argelia, Armenia, Betania, Betulia, Briceño, Buritica, Caracolí, Cisneros, Copacabana, Dabeiba, Giraldo, La Estrella, La Pintada, La Unión, Maceo, Olaya, Pueblorrico, San Francisco, Sonsón, Tarso, Toledo, Valdivia, Vegachí,

Yolombó y Zaragoza. Con 1 visita se tienen los municipios de Abriaquí, Alejandría, Angelópolis, Campamento, Cañasgordas, Carolina del Príncipe, Cocorná, Concepción, Concordia, Ebéjico, Gómez Plata, Granada, Guadalupe, Murindó, San Andrés de Cuerquia, San Pedro de los Milagros, San Roque, Sopetrán y Valparaiso.

Las vistas del gobernador por temáticas, se visualizan en la tabla 7 que indica de los porcentajes de visitas por temáticas y por lo general se abordaban entre una y dos temáticas por municipio, toda vez que se aprovechaba la visita para tocar los temas más relevantes para la comunidad. Es así como se procedió a clasificar las visitas por temáticas y al realizar el análisis durante el periodo 2012-2015 se puede observar que las 27 categorías clasificadas se abordaron 517 veces en los municipios.

Tabla 7:

Visitas del Gobernador por temáticas 2012-2015

Temática	Cantidad	% de representación
Educación	233	45,1%
Infraestructura Física	26	5,0%
Conmemoraciones	26	5,0%
Deportes	23	4,4%
Reuniones en los municipios	20	3,9%
Gobierno	18	3,5%
VIVA-Vivienda	17	3,3%
Cultura	15	2,9%
Gobierno Nacional	14	2,7%
Productividad	14	2,7%
Agricultura	13	2,5%
Participación	12	2,3%
Servicios Públicos	12	2,3%
Planeación Departamental	11	2,1%
Programa con el Gobernador	10	1,9%
Dapard- Gestión del Riesgo	9	1,7%
PIHI	8	1,5%
Salud	6	1,2%

Temática	Cantidad	% de representación
Medio Ambiente	5	1,0%
Minas	5	1,0%
Infancia y adolescencia	5	1,0%
Despacho Gobernador	4	0,8%
Otros	4	0,8%
Movilizaciones	3	0,6%
Indígenas	2	0,4%
Maná	1	0,2%
Negritudes	1	0,2%
Total	517	100,0%

Nota: Elaboración propia con corte de información a octubre 2015.

La temática de educación es la principal razón de las visitas del Gobernador al territorio, siendo abordada en un total de 233 veces lo que representa un 45 por ciento, allí se incluyen los Parques Educativos, entrega de infraestructura educativa, Olimpiadas del Conocimiento, pactos por la calidad de la educación, entre otros. Esto ratifica la tendencia de la institucionalidad en el componente educativo a nivel departamental y su relación con el territorio municipal.

Los siguientes temas que más se trataron en las visitas del Gobernador fueron: Infraestructura física especialmente el tema de vías, las conmemoraciones que incluyen principalmente los aniversarios de los municipios y finalmente deportes.

Es de anotar que temas tan importantes como la salud y el medio ambiente sólo ocupan un uno por ciento del total, siendo este un porcentaje muy bajo. Lo anterior generó una focalización con amplios rangos de impacto en los temas, generando un desequilibrio de tratamiento dentro de la ejecución del plan de desarrollo departamental y por ende de los territorios locales.

La presencia permanente y sistemática del Gobernador permitió recuperar la soberanía del estado en el territorio departamental y municipal, y por ende de la gobernanza territorial. Entre los logros que se pueden resaltar está el reconocimiento como ciudadanos y ciudadanas a todos los habitantes del departamento resaltando sus talentos y valores. Además de ser ejemplo de que la acción del gobierno no se limita solamente a la presencia de la fuerza pública, replicándose el mensaje a todos los actores de que no existen territorios vedados.

Un ejemplo de lo anterior, es el caso del corregimiento de Ochalí en el municipio de Yarumal, registrado en la figura 17, ubicado a 123 km de la Medellín. Es una zona rural de vital importancia productiva para el municipio, en donde se habían realizado pocas intervenciones por parte del estado y en donde ni un gobernante, ni siquiera un secretario de despacho había visitado este lugar. Esto es detectado por el coordinador zonal de la Gerencia, y dicha necesidad fue presentada al Gobernador y como resultado, se realizó una jornada con este, en la que se entregaron proyectos y se adelantaron conversatorios, a través de los cuales las comunidades fueron escuchadas por primera vez, desde la administración departamental. Sitios en donde el conflicto armado ha imperado, llega por primera vez la Gobernación gracias a una lectura rigurosa del territorio.



Figura 17. Visita del Gobernador de Antioquia al corregimiento de Ochalí. Municipio de Yarumal. 13 de abril de 2015. www.elcolombiano.com

En julio del 2015, el Gobernador completó 375 visitas al territorio. "Esto ha valido la pena, la gente nos cree, hay un espíritu optimista, sin ninguna duda puedo decir que el espíritu de Antioquia está asociado con la esperanza gracias a nuestro trabajo", expresa el gobernador Sergio Fajardo, según se informa en la página web de la Gobernación de Antioquia.

El primer municipio que visitó el Gobernador fue Anorí, el 8 de enero de 2012, para revisar los problemas de orden público. De ahí en adelante comenzó un recorrido que ha incluido agendas de trabajo para construir el Plan de Desarrollo de la mano con los ciudadanos, la firma de pactos por la calidad de la educación, la promoción del programa de Parques Educativos, las Olimpiadas del Conocimiento, la inauguración de Colegios Digitales, presentación del programa de cafés especiales, la entrega de Parques Educativos, mejoramiento de instituciones educativas, sedes de la Universidad de Antioquia, entre otros.

Municipios como San Juan de Urabá han merecido varias visitas, la primera el 26 de octubre de 2012 para anunciar acciones para que el municipio tuviera agua potable, la segunda el 5 de noviembre de 2013 para el inicio de la obra del acueducto en compañía del Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio, Luis Felipe Henao. La tercera visita se realizó el 27 de marzo del 2015 el gobernador Sergio Fajardo hizo la entrega formal del acueducto, materializando así un sueño de los habitantes del municipio de tomar agua potable y la cuarta visita se realizó el 11 de noviembre del 2015 para la entrega de la infraestructura educativa del CER Los Musgos y la entrega del Diamante de Béisbol

Estuvo en Ituango y Olaya para presentar el Plan Integral Hidroeléctrica Ituango, con el que se están destinando 100 millones de dólares para beneficiar a los 12 municipios ubicados en el área de influencia del proyecto. El 29 de mayo de 2012 estuvo en San Carlos con el Presidente Santos para el Lanzamiento Premio Nacional de Paz. (Gobernación de Antioquia. 2015).

En consideración a los anterior, cada visita tiene un contexto, una historia, una planeación y una evaluación conjunta con la comunidad, es por esto que este modelo de identificación de la institucionalidad se considera una innovación administrativa, en primer lugar por la forma en la que se desarrolla, por la participación de diferentes actores claves, primarios y secundarios, en todos los procesos de la gestión pública, siendo una apuesta bidireccional para el beneficio de la comunidad. Y en segundo lugar por la cobertura y permanente presencia del Gobernador con lo cual siempre está en contexto con las realidades municipales, lo que le permite tener información precisa para

la toma oportuna de decisiones, además es el primer veedor de la ejecución de su plan de desarrollo y de los acuerdos públicos.

Articulación de la Institucionalidad

Se considera la articulación de la institucionalidad, como la identificación de los diferentes instrumentos legales existentes en consideración a nivel de interrelación en la tabla 8 durante los períodos 2011 al 2015, con el objeto de visualizar elementos comunes y de coherencia entre lineamientos de planes y programas nacional, departamental, municipal, además que las políticas se ven reflejadas en los distintos niveles territoriales y son reforzadas permanentemente por el Gobernador.

Tabla 8:

Articulación de los instrumentos para la institucionalidad territorial

Nivel	Nacional	Departamental	Municipal
Instrumento	Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 "Prosperidad para Todos" Ley No 1450 de 2011	Sistema Departamental de Planificación -SDP- Ordenanza No 34 de 2006	Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015 "Antioquia la más Educada" Ordenanza No 14 de 2012.
			Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015. Ley 152 de 1994 por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

Nota: Elaboración propia.

La articulación con el nivel nacional, nivel Nacional se considera el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 "Prosperidad para Todos", Ley No 1450 de 16 de junio del 2011, tuvo como objetivo consolidar la seguridad con la meta de alcanzar la paz, para dar un gran salto de progreso social, lograr un dinamismo económico regional que permita

desarrollo sostenible y el crecimiento sostenido, más empleo formal y menor pobreza y en definitiva, mayor prosperidad para toda la población.

En consideración a su componente, el Artículo 16. Programa para la generación y fortalecimiento de capacidades institucionales para el desarrollo territorial, el Departamento Nacional de Planeación coordinó el diseño y ejecución de un "Programa para la generación y fortalecimiento de capacidades institucionales para el desarrollo territorial", del que se beneficiaron las alcaldías, gobernaciones, grupos étnicos, cuerpos colegiados y a la sociedad civil. Como acciones inmediatas de este Programa se contempló la asistencia técnica a las entidades territoriales en materia de: formulación de planes municipales, distritales y departamentales de desarrollo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, planes de desarrollo de las entidades territoriales y formulación de proyectos regionales estratégicos.

Además en el Artículo 231. Promoción de la participación ciudadana y el capital social. El Gobierno Nacional promovió mediante mecanismos interinstitucionales, una Agenda Nacional de Participación Ciudadana. Dicha Agenda, donde se abordaron las líneas de acción que permitieron fortalecer el Sistema Nacional de Planeación, apoyar las experiencias de planeación y presupuestación participativa, adecuar la oferta institucional de mecanismos, canales e instancias de participación ciudadana, además de fortalecer expresiones asociativas de la sociedad civil, e implementar estrategias para el desarrollo de la cultura ciudadana y finalmente desarrollar un sistema de información y gestión del conocimiento sobre temas afines.

En el nivel Departamental, para la articulación formuló el Sistema Departamental de Planificación SDP-mediante Ordenanza No 34 - 24 de noviembre del 2006, cuyo objeto es crear, estructurar e institucionalizar el Sistema Departamental de Planificación. El Sistema Departamental de Planificación - SDP- es un instrumento estratégico asociado a la política territorial departamental, que busca una adecuada interacción dinámica, sistemática y sistémica del conjuntos de instituciones públicas y privadas, organizaciones sociales, planes , programas y proyectos que intervienen en el proceso de planificación del Departamento de Antioquia.

Entre sus objetivos, con el SDP se pretendía implementar un esquema de planificación integral que permita a los municipios y al Departamento elevar sus capacidades de gestión y optimización de los recursos, con miras a alcanzar un desarrollo territorial más equilibrado, una mayor equidad poblacional y en suma, una mayor cohesión económica y social. Para lo cual se establecieron el subsistema institucional, el cual constituyó el espacio de interacción de las entidades territoriales y autoridades con competencias en materia de planeación con las entidades públicas y privadas con asiento en el territorio departamental y con incidencia en el desarrollo. También se estableció el subsistema participativo, como el espacio de interacción entre las diferentes instancias de planeación participativa, los consejos de política municipal y las organizaciones de la sociedad civil con un rol específico en la planificación del territorio y el subsistema instrumental, el cual constituyó la parte operativa del sistema y comprende los planes estratégico, los planes municipales de desarrollo , planes municipales de acción, planes o esquemas de ordenamiento territorial, y programas y proyectos zonales y subregionales.

Igualmente en el nivel departamental se encontraba el Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015 "Antioquia la más Educada" Ordenanza No 14 -14 de junio de 2012, en donde se establecía la .Línea Estratégica- Antioquia Legal, cuyo objetivo fue construir y fortalecer capacidades en la sociedad antioqueña, en sus instituciones, en el gobierno departamental y en los gobiernos municipales, para su actuación pública y privada en los marcos de ética y legalidad. Por lo anterior se pretendió crear y fortalecer institucionalmente a los municipios, donde el departamento de. Antioquia generó un marco responsable de normas y valores que requiere de las capacidades institucionales de sus administraciones locales, lo cual fue uno de los retos del propósito de lograr con Antioquia Legal el acompañar a los líderes municipales en el desarrollo de mejores mecanismos institucionales, en la creación de capacidades locales y estrategias de vigilancia e incentivos que motivasen la eficiencia en los municipios.

En el componente 1.2. Gobernación de Antioquia eficiente y eficaz. , las instituciones públicas se vieron avocadas a establecer procesos ordenados y coherentes que les permitiese avanzar en la construcción de un gobierno más eficiente y eficaz para el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales. El progreso de la administración pública se logró, de un lado, implementando sistemas integrales de gestión, y por el otro lado, con la transparencia de la gestión gubernamental, de forma que la información estuviese disponible para la comunidad. Lo anterior, impulso la adopción de valores tendientes a generar un verdadero cambio de la administración pública, a través del cumplimiento de las disposiciones legales, el manejo eficiente de los recursos, de la rendición de cuentas, así como de la atención oportuna de las demandas

ciudadanas, propiciando así un creciente credibilidad y confianza en el Estado a nivel territorial.

El programa 1.2.3 Desarrollo y fortalecimiento institucional y del capital humano, busco un modelo de desarrollo y fortalecimiento institucional que articulase los elementos del sistema organizacional y el proyecto 1.2.3.7 Creación de Gerencias Subregionales como presencia, gestión y articulación institucional de la Gobernación en el territorio, donde se pretendía implementar Gerencias Subregionales como un espacio de institucionalidad e interacción directa y permanente entre el nivel departamental con las administraciones públicas y privadas presentes en las subregiones. Su articulación y gestión permitía una integración, planeación y visión prospectiva y estratégica, además de canalizar en forma técnica y transparente las iniciativas de desarrollo y optimización de inversión de los recursos públicos, en el marco del Sistema Departamental de Planificación- SDP y con el propósito de lograr autonomía para la administración en los asuntos seccionales y en la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro del territorio en los términos establecidos por la Constitución.

La articulación al nivel municipal se da mediante el Plan de Desarrollo Municipal, definido en la Ley 152 de 1994 Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, donde se establecen los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo municipal, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el artículo 342, y en general por el capítulo 2° del título XII de la Constitución Política y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación.

En consideración al Artículo 3, los principios generales que rigen las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales a nivel municipal, en materia de planeación son la ordenación de competencias. En el contenido de los planes de desarrollo se tienen en cuenta, para efectos del ejercicio de las respectivas competencias, la observancia de los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad. Además, en referencia a la coordinación, las autoridades de planeación del orden nacional, regional y de las entidades territoriales, deberán garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen a su interior y en relación con las demás instancias territoriales, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus planes de desarrollo. Con respecto a la eficiencia, para el desarrollo de los lineamientos del plan y en cumplimiento de los planes de acción se deberá optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos necesarios, teniendo en cuenta que la relación entre los beneficios y costos que genere sea positiva (República de Colombia, 1994).

Como elementos conceptuales comunes y transversales en los diferentes niveles de articulación, se encuentra que la institucionalidad es la interacción directa y permanente entre los niveles territoriales con las administraciones públicas para construir y fortalecer las capacidades en la sociedad y en sus instituciones, en el gobierno departamental y en los gobiernos municipales, como de la adecuada interacción de forma dinámica, sistemática y sistémica para la actuación pública, privada y de las organizaciones sociales mediante la formulación e implantación de planes, programas y proyectos.

Todo lo anterior, según la ordenación de competencias, plasmadas en los planes de desarrollo donde se tendrán en cuenta la observancia de los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad; mediante la coordinación de los niveles del orden nacional, regional y de las entidades territoriales municipales, para garantizar que se fortalezca la gobernanza y exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen a su interior y en relación con las demás instancias territoriales con respeto a los roles de los actores del territorio, con eficiencia para optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos necesarios, teniendo en cuenta que la relación entre los beneficios y costos que genere sea positiva.

En este sentido, se observa en la Gerencia de Municipio una claro objetivo por fomentar la institucionalidad en el trabajo realizado con cada uno de los alcaldes y alcaldesas en el cuatrienio 2012-2015, con lo que se ha visto en este apartado, se evidencia que es un laboratorio exitoso para el relacionamiento y articulación equitativo con las administraciones municipales y la departamental, sin embargo y pese a estos esfuerzos se evidencia una debilidad en el componente institucional, debido a que no se trabajó para que realmente fuera una forma institucional de trabajo con los municipios, mediante políticas públicas formuladas y aprobadas que permitieran formalizar esta experiencia como un nuevo modelo de relacionamiento para las futuras administraciones.

En consideración a lo anterior, esto puede significar un reproceso en el avance que se ha logrado durante el presente cuatrienio, donde cada gobernante llega con su estilo propio de relacionamiento, trabajo institucional y con una apuesta política diferente. Lo cual no significa que otras formas de relacionamiento sean equivocadas, lo

que se pretende afirmar es que el modelo de la Gerencia de Municipios, con las cifras e indicadores que se han socializado hasta el momento puede considerarse como un modelo exitoso que promueve la participación y el trabajo articulado de diferentes actores en pro del beneficio y desarrollo de las comunidades.

Estos hallazgos confirman lo propuesto por Whittingham, donde la institucionalidad se refiere a la capacidad de los líderes y servidores públicos para dar respuesta a las necesidades de los ciudadanos a través de la existencia de una política explícita e intencional de servicio hacia los ciudadanos que se mantiene en forma consistente y se expresa a lo largo de la existencia de la Gerencia de Municipio en la administración departamental, lo cual fue evidenciarse mediante la existencia de mecanismos para determinar las preferencias y necesidades de la gente en los Acuerdos Públicos; segundo en la existencia de mecanismos de participación de los ciudadanos en la plantación y realización de planes, programas y proyectos considerados en sus Planes de Desarrollo Departamental y municipales que le permita a los ciudadanos interactuar, criticar, y sugerir cambios en las acciones que el gobierno implementa para dar respuesta a las necesidades planteadas (Whittingham, 2002).

También es posible considerar la coordinación en la implementación de manera de que productos de los Acuerdos Públicos converjan en un escenario municipal en el que cada vez la implementación en mas interorganizacional e interjurisdiccional. Esta es una cuestión vinculadas a las relaciones horizontales y transversales que involucran diseños, culturas organizacionales, profesionalismo en la gestión y en el empleo público y mecanismos de seguimiento y evaluación de resultados organizacionales y de políticas, y

por supuesto, de su impacto efectivo en la sociedad (Martinez Nogueira , 2015), además de la existencia de mecanismos legales disponibles para la gestión de lo público, como también por la existencia de una política explícita e intencional de servicio hacia los ciudadanos que se mantiene en forma consistente y se expresa a lo largo de las acciones de la Gobernación en su Plan de Desarrollo Departamental (Whittingham , 2002 ; Martinez Nogueira , 2015)

Evaluación de la Eficiencia

En la primera parte, se analizaron los acuerdos públicos desde el marco de la gobernanza territorial y se describió el proceso de concepción, planeación y ejecución de los acuerdos y la participación de diferentes actores que hacen posible el desarrollo de esta estrategia. En este apartado, se analizarán los acuerdos públicos desde el punto de vista de su eficiencia, el cumplimiento y ejecución de los mismos y la maximización de los recursos técnicos y humanos. De igual manera, en esta categoría de eficiencia se analizará la gestión realizada por los coordinadores de la Gerencia de Municipios en el territorio, esto a través de un diario de registro de actividades llamado bitácora, en esta se documenta cada una de las actividades realizadas con los municipios y el objetivo de las mismas.

Cumplimiento de los acuerdos públicos municipales. Los acuerdos públicos permitieron asignar de manera transparente y equitativa los recursos públicos, de forma concertada con los municipios para responder a las necesidades de cada territorio. Por su carácter público toda la comunidad tuvo acceso de primera mano a los proyectos, recursos

y plazos programados y gracias a la labor de los coordinadores en territorio se hace un seguimiento mes a mes de los avances de cada uno.

Los acuerdos públicos municipales permitieron medir su eficiencia en datos cuantitativos en la ejecución de los proyectos pactados. De los más de 13.526 compromisos, a octubre de 2015 el 88 por ciento de estos se encontraron ejecutados o en ejecución, impactando positivamente a cada uno de los municipios. Adicionalmente, la inversión comprometida en los acuerdos públicos represento el 20 por ciento de la inversión total planteada en el plan de desarrollo “Antioquia la más educada” para todo el cuatrienio.

Según la tabla 9, se puede observar que de los 13.526 Acuerdos Públicos se han ejecutado 10.125, 3 están en ejecución 1779, han sido retirados por parte del municipio 820, han sido retirados por parte de la dependencia departamental 733, están pendientes por parte del municipio 9 y están pendientes de las dependencias departamentales 60 acuerdos.

Tabla 9:

Estado de los acuerdos públicos municipales

Estado de los acuerdos públicos	Cantidad	%
Ejecutado	10.125	75%
En ejecución	1.779	13%
Pendiente Municipio	9	0%
Pendiente Dependencia Departamental	60	0%
Retirado Municipio	820	6%
Retirado Dependencia Departamental	733	5%
Total general	13.526	100%

Nota: Elaboración propia.

Según la figura 18 se concluye en que el 99 por ciento de los acuerdos públicos municipales tienen alguna ruta para su cumplimiento, aquí se incluye los ejecutados, en ejecución y los retirados tanto por dependencias departamentales como por los municipios. Solo uno por ciento de los acuerdos públicos quedó pendientes por definir su ruta de cierre en la fecha de corte del año 2015.

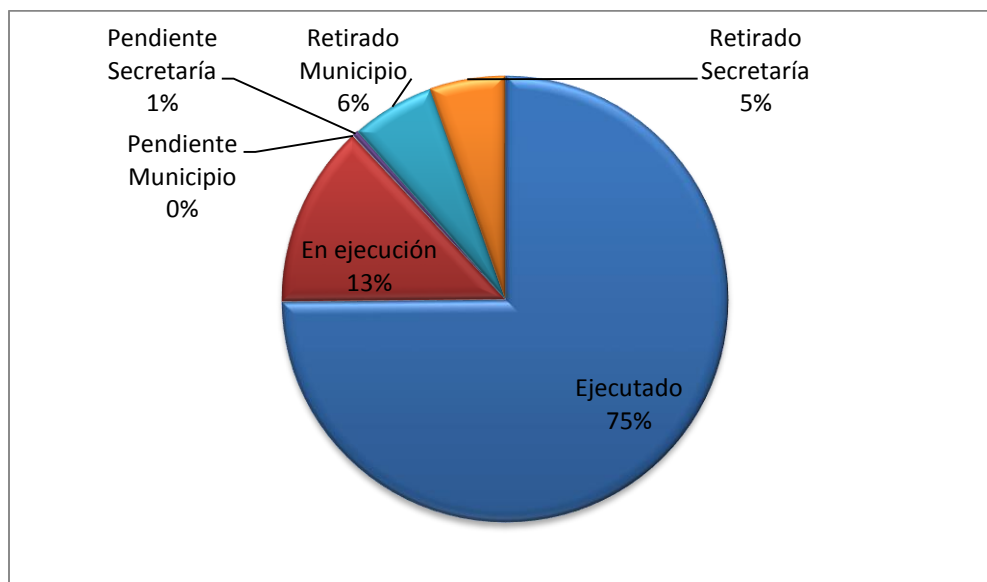


Figura 18. Estado de los Acuerdos públicos municipales por dependencia 2012-2015. Elaboración propia

Por lo anterior, se puede concluir que con los acuerdos públicos se realiza un manejo eficiente de los recursos, y que desde la Gerencia de Municipios se visibilizaron las necesidades de mayor relevancia del territorio y se articularon las acciones con las dependencias de la Gobernación para satisfacerlas y fortalecer de esta manera la presencia institucional del estado en el territorio.

Como ejemplo de este proceso en el año 2012 se firmó entre el municipio de Abejorral y la Gobernación, un acuerdo público para la rehabilitación de una pérdida de banca en el sector conocido como El Chagualo, el cual desconectaba el municipio cada

vez que se originaba un derrumbe, como resultado de este acuerdo, después de realizar desde las dependencias estudios y diseños y gestión de recursos, se entregó en el 2015 el puente El Chagualo registrado en la figura 19, como un importante proyecto de infraestructura a nivel municipal y subregional realizada en el marco de los acuerdos públicos con una inversión estimada de \$14.900 millones. La Gerencia de Municipios en todo este proceso se encargó de realizar seguimiento mensual al avance del proyecto, de articular las dependencias involucradas, informar sobre dificultades en el proceso y gestionar soluciones y finalmente se encargó de organizar la agenda del Gobernador en el territorio para realizar la entrega. Con esta innovadora dinámica año a año se logró la ejecución de proyectos en el territorio que aportaron a su desarrollo y genera confianza entre las administraciones.



Figura 19. Puente EL Chagualo. Municipio de Abejorral.2014.

Igualmente, los acuerdos públicos son eficientes por el permanente seguimiento y gestión que se realiza desde la Gerencia de Municipios, permitiendo así levantar alertas tempranas con los proyectos y ayudando a resolver dificultades tanto desde las

administraciones municipales como desde la Gobernación, siendo así garante en el cumplimiento de los proyectos en territorio que impactan de manera directa el desarrollo de las comunidades del Departamento. A mayor eficiencia en el ejecución de los recursos y los proyectos, mayor beneficio para las comunidades. Lo anterior termina materializándose mediante la realización de rendiciones de cuentas en el territorio para alcaldes, concejales y comunidades, lo que permite realizar un seguimiento riguroso por parte de la comunidad y donde se fortalece el ejercicio transparente de la gestión pública la cual conlleva a una pedagogía social hacia la cultura de la legalidad.

Los acuerdos públicos municipales en palabras del Gobernador fueron “En nuestra forma de entender y hacer la gestión pública rompemos con la fragmentación de alcaldes para hacer negociaciones particulares. Reconocemos a alcaldes y alcaldesas como las estrellas de cada uno de los municipios, independientemente de la filiación política. Con cada municipio hacemos un acuerdo público transparente que reconoce la dignidad de cada gobernante, a quienes no les ponemos precio ni les identificamos con algún dueño, y les reconocemos la inteligencia y capacidad para presentar y exponer proyectos de acuerdo a sus planes de desarrollo" (Gobernación de Antioquia. 2014).

En los 125 municipios del departamento, cada uno con un plan de desarrollo municipal construido de acuerdo a la mirada de quien lo gobierna y en el Gobierno departamental con plan Antioquia la Más Educada, además del Gobierno Nacional tiene su propio plan de desarrollo y entra al último año de su mandato. Conceptualmente no fue fácil articular planes tan diversos y mucho menos en la práctica, cuando de asignar recursos se trataba. En este contexto aparece con toda la fuerza una de las principales

formas de la tentación clientelista: Convertir la asignación de recursos en un negocio electoral, donde los recursos y proyectos llegan a un municipio si a cambio hay una retribución por parte del alcalde con votos para un determinado candidato en la próxima elección. Con cada municipio se realizó un acuerdo público transparente que reconoce la dignidad de cada gobernante, reconociendo -la inteligencia y capacidad para presentar y exponer proyectos de acuerdo a sus planes de desarrollo. Se procedió de esta forma por una convicción política muy clara: La razón de este trabajo fue transformar las condiciones de vida de la ciudadanía, donde el éxito como gobernantes dependió de la forma y la calidad con los que se logró el objetivo. De esta forma se gobernó, sin convertir la relación con alcaldes en una confrontación política de la que al final salían perjudicados los ciudadanos del municipio.

Los acuerdos públicos entre “Antioquia la más educada” con las administraciones municipales se basó en el conocimiento sobre dónde se invertían los recursos de la Gobernación, de la idea de por qué y cómo se focalizaban y asignaban los recursos a los diferentes municipios, basados en lo que pasa con los recursos una vez que la Gobernación los asigna a un municipio, del conocimiento de instrumentos para enterarse de lo que ocurre con los dineros que maneja la Gobernación. Por lo anterior se planificó alrededor de los proyectos, con la inversión y cofinanciación de la Gobernación, en consideración de la población beneficiada y la definición de una fecha de inicio y de finalización.

Además cada año se realizó la presentación del informe de gestión de estos acuerdos de manera conjunta, de tal manera que los ciudadanos reconocieran la labor

realizada y tuviesen la certeza de la inversión de los recursos públicos. La firma de este acuerdo no eximía a las partes de la formulación e inscripción de los proyectos en el banco de proyectos cuando fuese pertinente. La ejecución de los recursos propuestos estaba condicionada al cumplimiento de todas las consideraciones técnicas y jurídicas pertinentes en cada tema o proyecto.

Además el acuerdo fue de carácter público y por ello era parte del ejercicio de control social realizado por veedurías ciudadanas y otras instancias. Los recursos asignados en los contratos de infraestructura fueron el valor del contrato global de los municipios impactados y cada una de las acciones de este documento de voluntades se hizo formalmente para su ejecución con el cumplimiento de las normas legales vigentes para cada caso.

La firma del acuerdo público entre la Gobernación y cada municipio del departamento, formalizó el trabajo conjunto e hizo explícitos los proyectos en los que se trabajan, con los compromisos que cada quien asumía y los recursos, de todo tipo, que se invirtieron. Este es un mecanismo de transparencia, fue una herramienta de gestión pública y de acción gubernamental para hacer visible el compromiso de trabajar con todos los alcaldes y alcaldesas del departamento, independientemente de su filiación política. Se fundamentó en la relación con alcaldes y alcaldesas y sus equipos de gobierno basado de en una excelente relación de trabajo, seria y respetuosa, con amabilidad y camaradería.

Con los acuerdos públicos, y utilizando diferentes medios de comunicación, se puso a disposición de la ciudadanía una información que se consideró fundamental para

que cualquier persona, organización e institución como herramientas para revisar las actuaciones y para calificar la responsabilidad como gobernantes.

Los alcaldes y alcaldesas calificaron este mecanismo de trabajo conjunto y como una estrategia positiva para lograr resolver necesidades de sus comunidades y manifestaron que se cumplió en un gran porcentaje lo pactado y agradecieron el seguimiento y apoyo por parte de la gobernación., lo cual les permitió hacer realidad muchas necesidades de sus comunidades

Según lo manifestado en la Gerencia de Comunicaciones de la Gobernación de Antioquia, en fecha 21 de marzo de 2014, los alcaldes se expresaron en diversas formas sobre esta estrategia. Santiago López, alcalde de Puerto Triunfo, señaló que “nos ha ido muy bien porque los acuerdos públicos del año 2012 y 2013 se han cumplido en un 90 por ciento. Hemos hecho algo en todos los asuntos que maneja la administración municipal y me parece un índice de cumplimiento muy significativo”. Sobre lo que esperaba de la nueva jornada de acuerdos el burgomaestre dijo que en esta ocasión requería varias prioridades acorde con sus programas, pero con la necesidad de priorizar en materia vial, saneamiento básico y vivienda.

Por su parte Oscar Sepúlveda Londoño alcalde de San Andrés de Cuerquia, manifestó que este fue un ejercicio importante para el municipio y resaltó el seguimiento y acompañamiento que recibió de la gobernación a esta estrategia, que para su caso se cumplió en un 90 por ciento. Calificó como definitiva la jornada ya que la comunidad estaba esperando obras importantes sobre todo en materia de vías, educación y vivienda.

Aicardo Urrego Úsuga, alcalde del municipio de Cañasgordas indicó que con los acuerdos 2012-13, manifestó que se priorizaron obras muy importantes para el tema de educación y “es una forma muy buena de priorizar recursos, de saber qué podemos hacer con la Gobernación de Antioquia y qué podemos hacer con nuestros recursos”. Para los acuerdos 2014 -15, la prioridad fue en dejar listas las vías del municipio y el plan maestro de acueducto y alcantarillado.

Gustavo López Orrego, alcalde del municipio de Concepción vio en los acuerdos de los años 2013 y 2014, la inversión social en el tema de educación, servicios públicos y vías. Dijo que fue un trabajo conjunto entre la Gobernación y la alcaldía de Concepción, de una manera transparente y responsable entre las dos entidades.

El alcalde del municipio de Guatapé, Mauricio Alejandro Hernández Jiménez, manifestó que esta fue una iniciativa muy importante de la Gobernación de Antioquia, muy acertadas las oportunidades que brindó para encajar el plan de desarrollo del municipio con el departamental, una labor muy eficiente que facilitó y apoyo significativamente los procesos de desarrollo y gestión del municipio. Anotó que para la jornada de acuerdos tenía expectativas en materia de educación, infraestructura educativa, TIC, transporte escolar e infraestructura deportiva. A su vez el alcalde de Nariño, Abelardo Antonio Bustamante, precisó que a su municipio le fu muy bien, con un cumplimiento del 98 por ciento y excelentes resultados.

Eficiencia de la Gerencia de Municipios. En referencia al tema del recurso humano se contó con 15 coordinaciones zonales, lo que permitió tener una amplia cobertura de todo el departamento. Estas coordinaciones eran estructuras administrativas

sino que fueron profesionales vinculados en la modalidad de teletrabajo lo que permitió ser muy eficiente en el manejo de los recursos y tener una orientación permanente desde el equipo base de la sede en Medellín, que contaba con 12 servidores públicos.

Estos profesionales tenían varias características que permiten tener un real conocimiento y contexto de todo el departamento, son profesionales, nacieron o han vivido un tiempo suficiente en la región que han acompañado, además se estableció que este equipo no tendría una oficina en cada región, a la cual lleguen los alcaldes y alcaldesas, sino que ellos visitan cada municipio para hacer seguimiento a cada uno de los procesos. Las alcaldías son sus espacios de trabajo, al igual que los concejos municipales, a donde acompañan a los diferentes gobernantes locales.

La labor de la Gerencia de municipios fue definida por las siguientes estrategias: gestión desde el territorio; una forma diferente de relacionamiento con los alcaldes desde el gobierno departamental; trabajo desde los intereses de las comunidades y no desde los intereses particulares de los políticos; profesionales en cada zona con capacidad de trabajar en línea con los alcaldes y sus equipos. Además del amplio conocimiento técnico de los planes de desarrollo de cada uno de los municipios; tener capacidad operativa y logística; articulación con los funcionarios de la administración departamental que se encuentran en el territorio y ser pioneros de la implementación del modelo de teletrabajo en la Gobernación de Antioquia.

La gestión política plasmada en los territorios por las coordinaciones zonales se propuso para lograr elevar la capacidad de gestión de los alcaldes, el cumplimiento de los planes de desarrollo municipal y departamental, para finalmente converger en el

mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes del departamento al procurar que los procesos adelantados por las administraciones municipales se cumplan.

Los objetivos trazados por la Gerencia de Municipios se cumplieron mediante las acciones y funciones que cada uno de los coordinadores ejercieron en los municipios, haciendo permanente presencia en el territorio, acompañando e interactuando con los alcaldes y demás actores que actúan en el municipio, como el Concejo Municipal y las comunidades en general. La presencia de los coordinadores en el territorio define un proceso de información permanente y control sobre las acciones que realizan tanto la administración municipal como la departamental.

De acuerdo con el conocimiento que cada coordinador tiene del territorio y la capacidad operativa y logística que puedan desarrollar se le asignó a cada coordinador una zona, con un promedio de 7 municipios cada uno, distribuidos en 15 zonas de las 9 subregiones del departamento, lo que brindó muy buena capacidad de respuesta en todo el territorio antioqueño.

Con esto se pretendía ir más allá del mapa político administrativo y permitirle entender a la gobernación, que aunque por ejemplo el Oriente antioqueño es una subregión, tiene cuatro zonas que comparte, cada una, unas particularidades y una visión de futuro diferente. Logrando así orientar de manera más acertada la intervención de las diferentes secretarías en el territorio y buscando integralidad en la aplicación de políticas públicas. Por ejemplo, la prevención del embarazo adolescente en Urabá no se convierte en un asunto sólo de la Secretaría de Salud, sino que la Gerencia de Municipios logró

convocar a las secretarías de Gobierno, Educación, Equidad de Género y Participación Ciudadana para que llegaran de manera articulada.

Los coordinadores zonales son primero, profesionales con todas las capacidades técnicas y de relacionamiento, pero más importante aún, son personas que poseen un conocimiento profundo del territorio, pues provienen de los mismos territorios, con una visión regional y permanencia en la zona. Para esto, la Gerencia de Municipios implemento una herramienta que le permitió desarrollar un trabajo de articulación en el territorio más oportuno, el teletrabajo, practica novedosa en la gestión administrativa pública, la cual se desarrolla a continuación.

La Gerencia de Municipios en su estructura administrativa avanzó hacia la optimización de los recursos y la eficiencia en la gestión, para ello implementó la herramienta que se retoma en la Ley 1221 de 2008, que establece normas para promover y regular el teletrabajo como una forma de organización laboral que permite el desempeño de actividades remuneradas utilizando como soporte las Tecnologías de la Información y la Comunicación, TIC, además la Gobernación de Antioquia firmó un Memorando de entendimiento con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en enero de 2013, que permitió facilitar el soporte técnico para la labor de los teletrabajadores.

Esta modalidad permitió a la Gerencia de Municipios ser eficiente ya que se redujo el ausentismo laboral, aumento la productividad de los empleados, eficiencia de los recursos de operación por el ahorro y optimización de espacios físicos en la oficina, facilita mayor descentralización y delegación de funciones, logra una mayor articulación

con la Administradora de Riesgo Laborales para el cubrimiento de los riesgos del equipo de trabajo en cualquier región del departamento. La Gerencia de Municipios hizo parte de los primeros grupos de trabajo que ingresaron por esta modalidad en la Gobernación de Antioquia y que hoy son una experiencia exitosa que ha permitido a la Gobernación pensar en ampliar este modelo a otras de sus dependencias. Esta modalidad se suma a la figura de contratación laboral de temporal, que deja al empleado en una mejor condición ya que la entidad lo vincula previa autorización de la Comisión Nacional del Servicio Civil, cumpliendo todas las garantías de ley para los trabajadores colombianos.

En la utilización de esta nueva modalidad que da la Ley colombiana y que se adaptó a las necesidades del proyecto, se ha realizado un ejercicio detallado de diseño del proceso con el equipo de trabajo en el cual se tienen diversos instrumentos que permiten hacer seguimiento a los procesos, pero además que no se pierda el sentido de pertenencia con la entidad de tal manera que se cumpla con los lineamientos establecidos por la institución, entre ellos, encuentro semanales por video conferencias, informes semanales de gestión, reporte diario de actividades con los entes municipales, encuentros bimensuales en la Gobernación, proceso de solución de requerimientos, y acompañamiento sicosocial al equipo.

La anterior gestión puede evidenciarse en el registro diario de actividades en la denominada bitácora de la Gerencia de Municipios, una memoria que permitió registrar en forma sistematizada cada una de las actividades más relevantes que se realizaron con los municipios y/o con las dependencias de la Gobernación, y que en formaliza la documentación del proceso.

La Gerencia de Municipios al ser un proyecto que nace con la administración “Antioquia la más educada”, se fue consolidando como un laboratorio de articulación entre las dependencias de la Gobernación y el territorio a lo largo del periodo 2012-2015, razón por la cual en este proceso se desarrollaron diferentes herramientas y metodologías de seguimiento a la gestión en los 115 municipios, sin incluir los 10 del área metropolitana, entre ellas la bitácora, que se comenzó a implementar desde enero del año 2014 hasta septiembre de 2015, por la cual no existen informes ni registros de los años 2012 y 2013.

Esto es fue una debilidad para evaluar la gestión y eficiencia de la Gerencia de municipios, pues no se conocen datos desde que inició su funcionamiento por lo que no se tiene una dimensión total su gestión en el territorio, sin embargo con los datos investigados se pueden realizar estimados y aproximaciones que permitan dar cuenta de su eficiencia en el territorio.

Bitácora de la Gerencia de Municipios. Según la tabla 10, se observa como la bitácora se enmarca principalmente en tres categorías: las actividades de articulación que son todas aquellas que vinculan a varios actores en el proceso, por ejemplo una reunión entre alguna secretaría para gestionar algún acuerdo público. El contacto con alcalde se define como todas aquellas acciones en las que se trabajó con la primera autoridad municipal, por ejemplo visita reunión con el alcalde y alguna dependencia para realizar seguimiento a un proyecto, llamadas de seguimiento, entre otras. Finalmente las actividades con el Gobernador son todas aquellas que tienen que ver con la planeación, ejecución y evaluación de las visitas del Gobernador al territorio.

Tabla 10:

Categorías de la bitácora de la Gerencia de Municipios

Categoría	Actividad
Procesos de articulación	Reuniones con funcionarios del municipio Reuniones con funcionarios de la gobernación Reuniones con otros entes Sesiones descentralizadas de la asamblea Acompañamiento a eventos organizados por el municipio Acompañamiento a eventos organizados por la gobernación Acompañamiento a eventos organizados por otros entes Seguimiento a Acuerdos Públicos (secretarías) Gestión para el cumplimiento de los Acuerdos Públicos Gestión con secretarías para proyectos Contacto telefónico con funcionarios municipales Contacto telefónico con funcionarios de la gobernación Envío de mensajería (e-mail, mensajes de texto, WhatsApp, buzón de voz)
Contacto con alcalde	Reuniones de seguimiento a proyectos Reuniones de seguimiento a acuerdos públicos Reuniones informativas y de gestión Reuniones del alcalde con dependencias de la gobernación Contacto telefónico Envío de mensajería (e-mail, mensajes de texto, WhatsApp, buzón de voz)
Actividades con el Gobernador	Acompañamiento a la elaboración de Acuerdos Públicos Reuniones del alcalde con el Gobernador Acompañamiento a visitas del Gobernador a los municipios Avanzadas para visitas del Gobernador a municipios

Nota: Elaboración propia.

Además en la tabla 11, con este registro diario de actividades se consolidó una matriz que permitió hacer seguimiento oportuno a la gestión de los coordinadores en el territorio, como gestión final de la gerencia, se tiene el siguiente resultado:

Tabla 11:

Actividades de los procesos de articulación

Etiquetas de fila	Cuenta de tipo actividad
Procesos de articulación	10971
Contacto con Alcalde	11653
Actividades con el Gobernador	1022
Total	23646

Fuente: Elaboración propia.

Desde enero de 2014 hasta octubre de 2015, la Gerencia de Municipios realizó 23.646 actividades. 10.971 fueron actividades de articulación con otras dependencias de la Gobernación y los municipios, 11.653 fueron actividades relacionadas con los alcaldes y 1.022 fueron actividades relacionadas con las visitas del Gobernador a Territorio.

Como se evidencia en la figura 20, las actividades que más se desarrollaron en la gerencia fueron las gestiones con los alcaldes para un 49 por ciento, esto se explica a que son ellos los principales interlocutores de los municipios, luego le siguen los procesos de articulación para un 47 por ciento, que dan cuenta de la misión y gestión de la gerencia al procurar trabajar en equipo con las diferentes dependencias de la Gobernación y finalmente las actividades relacionadas con el Gobernador para un 4 por ciento que se relacionan con su presencia permanente en el territorio.

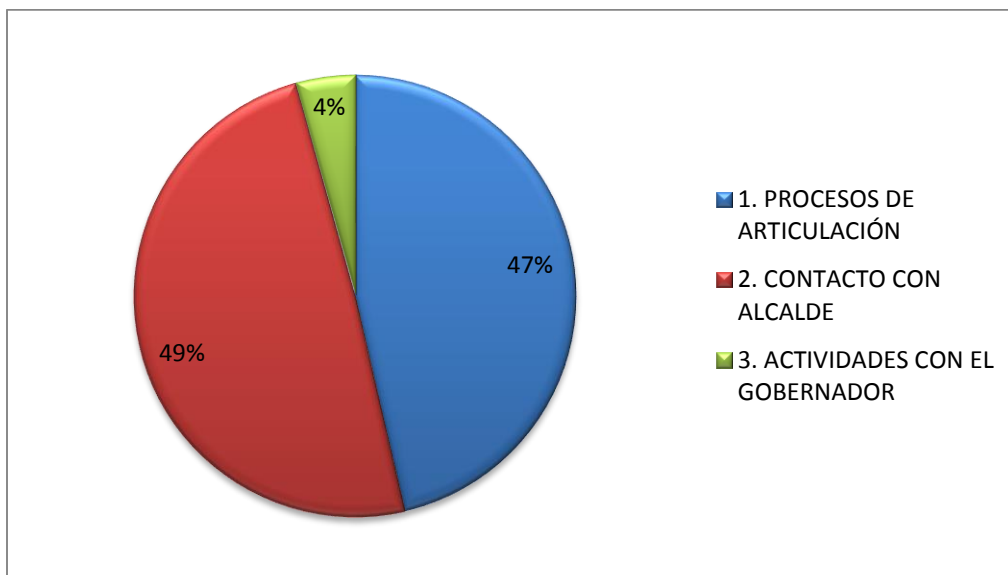


Figura 20. Gestión de la Gerencia de Municipios. Elaboración propia.

Es con esta gestión que la Gerencia de Municipios demuestra ser eficiente en su gestión, pues ha tenido un alto impacto con unos costos mínimos, esto se evidencia en que Antioquia la más educada durante sus tres primeros años entre el 2012 y el -2014 tuvo un presupuesto acumulado de \$10.9 billones de pesos aproximadamente. La Gerencia de Municipios ha tenido un presupuesto durante los tres años de implementada de \$1.410 millones de pesos. El presupuesto de la Gerencia de Municipios ha representado únicamente 0,012% del presupuesto general de la Gobernación de Antioquia.

Los costos de funcionamiento e inversión de la Gerencia son bajos en comparación, no sólo con aquellos costos globales del departamento, sino con el impacto del ejercicio en la articulación interestatal. La inversión es relativamente baja frente a los proyectos que se logran gestionar, hacer seguimiento y ejecutar en territorio. Este hecho

se traduce en el gran beneficio de recobrar la confianza de las comunidades, en el quehacer político y de gestión pública.

Por lo anterior se percibe en su totalidad el concepto de eficiencia como el logro de resultados que se adecuan a las necesidades de los diferentes municipios, así como a la maximización de los recursos técnicos y humanos focalizados en el mecanismo de Acuerdos Públicos. En otras palabras, la eficiencia como medida de desempeño de la gestión de la Gerencia de Municipios que permite evaluar la capacidad de un municipio o gobernación para lograr una relación óptima entre los insumos y los productos obtenidos en comparación con los demás municipios (DAP, 2014 ;Whittingham , 2002).

Reconocimiento de La Innovación Administrativa

Es importante recordar que la innovación administrativa es el resultado de la interacción entre la identificación de la institucionalidad y la evaluación de la eficiencia, entendida como el conjunto de técnicas y buenas prácticas exitosas implementadas por los gobiernos, donde se estableció un innovador servicio para fortalecer la gobernanza territorial con el objeto de generar calidad de vida y bienestar social.

Al retomar cada una de las conclusiones realizadas en el análisis de las categorías de la investigación, se evidencia que desde la gobernanza territorial, este es un modelo de innovación administrativa por la amplia participación de los diferentes actores clave, primeros y secundarios del territorio, principalmente alcaldes, gabinetes municipales, dependencias de la Gobernación y comunidad en general, que desde los acuerdos públicos se priorizó de manera colectiva las necesidades más importante de los municipios, esta participación activa de diferentes actores, promovió un cambio en el

modelo de relacionamiento, con planeación organizada y un seguimiento riguroso, se pudo realizar un acompañamiento permanente a cada proyecto.

Desde la institucionalidad, la Gerencia de Municipios es una experiencia innovadora administrativamente porque la presencia permanente del Gobernador y su equipo de trabajo en el territorio en todos los municipios del departamento, permitió establecer relaciones de confianza, en primer lugar por la participación activa de la comunidad en las agendas del Gobernador y en segundo lugar porque dicha presencia le permitió al mandatario y a su equipo conocer de primera mano las necesidades de las regiones para tomar decisiones oportunas para su bienestar.

Sin embargo, se pudo evidenciar de igual manera, que pese al esfuerzo de la Gobernación por hacer de esta experiencia un modelo de trabajo institucional, no se trabajó para esta Gerencia fuera sostenible en futuras administraciones mediante la aprobación de una política pública que respaldara su labor, o de la estructuración de planta para oficializarla, por lo cual se está en riesgo de caer en un reproceso sin desmeritar que otras formas de relacionamiento y trabajo también pueden ser exitosas.

Desde la eficiencia, la Gerencia de Municipios es un modelo innovador administrativamente porque luego de evaluarla se demuestra un alto porcentaje de cumplimiento en los acuerdos público, más del 86 por ciento y los cuales al ser planeados desde las necesidades reales de los territorios, generan un alto impacto en la comunidad antioqueña. De igual forma la gestión realizada por los coordinadores zonales de la gerencia de municipios que a través del modelo de teletrabajo, evidencian un trabajo juicio y constante en el territorio, procurando siempre una articulación efectiva entre las

administraciones municipales y las dependencias de la Gobernación para la planeación y ejecución de proyectos que son de gran importancia para las comunidades.

Es de suma importancia considerar entonces, la evaluación de los diferentes actores clave del territorio, en especial de la participación de los alcaldes y alcaldesas como cogestores del proceso de innovación administrativa.

Según la Gobernación de Antioquia, en informe de Gerencia de Comunicaciones del 21 de marzo de 2014 manifiesto que “Ya nos enrutamos en el trabajo para 2014 y 2015, - Dijeron alcaldes antioqueños al terminar la Jornada de Acuerdos Municipales este viernes en la cual priorizaron proyectos para el resto de sus mandatos. - Como un instrumento maravilloso que permite articular esfuerzos y presupuestos y definir líneas de trabajo, calificaron la estrategia”, En la figura 21 se observa la participación de múltiples actores del territorio (Gobernación de Antioquia, 2014).



*Figura 21.*Jornada de acuerdos públicos .2015 Foto Gobernación de Antioquia

Los alcaldes y alcaldesas de Antioquia manifestaron su satisfacción con la labor realizada por la Gerencia de municipios, Antonio Bedoya, alcalde de San Vicente Ferrer, dijo que las expectativas que tenía se cumplieron y que con las jornadas de acuerdos públicos, pudo priorizar un proyecto de importancia para el municipio, que es la adecuación de una vía urbana por 500 millones de pesos. Dijo que “esto nos deja muy satisfechos porque mejoraremos el aspecto del municipio y además, nos apoyan en otra serie de labores significativas”.

A su vez, Julián Andrés Granada Restrepo, alcalde de Caramanta calificó la Gerencia como muy positiva porque “ya nos enrutamos a lo que tiene que ver con los años 2014 y 2015 y nos dieron un apoyo muy importante en un proyecto priorizado para vivienda urbana, que nos ayudará a cumplir una de las metas de nuestro plan de desarrollo”. Además, destacó el apoyo para muchas otras de sus secretarías, en temas como escenarios deportivos y mejora de vías urbanas. El alcalde de Jardín, Álvaro Carvajal calificó como excelente la jornada y dijo que “es un ejercicio muy válido gracias al cual logramos 500 millones para mejoramientos de vivienda rural lo cual es una fortaleza que se une a otra serie de acuerdos que ya venimos adelantando”. “Esta jornada es solo un día pero seguimos trabajando a diario de la mano con la gobernación”, dijo finalmente y el cual quedo registrado en la figura 22, jornada celebrada en la ciudad de Medellín.



Figura 22. Jornada de acuerdo públicos municipales .2014 Foto Gobernación de Antioquia

Finalmente, el alcalde de Montebello, Oscar Cuervo calificó la jornada como un instrumento maravilloso que permite articular esfuerzos y presupuestos y definir líneas de trabajo. “Salimos muy satisfechos sobre todo en temas de escuelas, vías, saneamiento básico y un proyecto para el cultivo del Aguacate”, precisó. Además, Luis Piedrahíta, alcalde de Yalí, al mencionar que a su municipio le fue muy bien en la jornada anotó que lograron recursos para pavimentación de vías, para los programas de Mana y educación y que la jornada fue muy organizada. Además la alcaldesa de Vigía del Fuerte, Miriam Serna, dijo que la jornada estuvo bien y se aprovechó para acordar correctivos a algunos detalles que había que ajustar. Destacó que para septiembre comenzarán trabajos para dotar su localidad de agua potable (Gobernación de Antioquia, 2014). Lo anterior permite evidenciar como los diferentes actores municipales, en cabeza de sus Alcaldes y Alcaldes encontraron en la Gerencia de Municipio un espacio de fortalecimiento de su Gobernanza territorial por la presencia del Gobernador en sus municipios y de una gestión institucionalizada en coordinación con la Gobernación, basado en aspectos de

eficiencia y de innovación con referencia a la gestión administrativa enmarcada en los Acuerdos Públicos Municipales.

Es posible observar como la Gerencia de Municipios es una experiencia exitosa implementada por el gobierno departamental ya que se generaron cambios en procedimientos administrativos para fortalecer la institucionalidad en el territorio antioqueño, eficiencia de los recursos, amplia participación de la comunidad, lo cual se manifiesta en las estructuras y procedimientos burocráticos que se han mejorado para orientarlos a estándares de servicio, tales como eficiencia, efectividad y economía; también en la generación de medidas apropiadas, no comunes, novedosas; en la adopción de conceptos y prácticas innovadoras en el manejo de los acuerdos públicos como de la presencia del gobernador en el territorio, además de la adopción exitosa de innovaciones en las organizaciones como el resultado conjunto de la presencia de un mecanismo innovador, que lleva nuevas ideas a la organización, un mecanismo de sustentación, que crea un clima interno favorable para la adopción de innovaciones; y un mecanismo de feed-back que evalúa las consecuencias de la innovación y provee información para la retención, modificación o abandono de la innovación.

Para finalizar, el presente estudio de caso permite fortalecer el concepto de innovación administrativa como la interacción entre la institucionalidad y la eficiencia y es entendida como el conjunto de técnicas y buenas prácticas exitosas implementadas por gobiernos a diferentes niveles territoriales (Whittingham, 2002); además de hacer clara referencia al ámbito del sector público, donde innovar es crear un nuevo servicio, que en este caso fue la Gerencia de Municipios, que llegue a la sociedad y que ayude a generar

calidad de vida y bienestar social como la innovación del servicio. Sin embargo, no se debe olvidar que innovar es también hacer lo que se ha hecho siempre en el sector público, como la razón de ser, pero de una forma distinta a la que se conoce hasta ahora, de una forma que se generen valor tanto en la sociedad, como en las propias organizaciones públicas del nivel departamental y municipal para el fortalecimiento de la Gobernanza Territorial (Cerezo Peco, 2015).

Conclusiones y Recomendaciones

Posterior la caracterización y análisis de los resultados obtenidos y en consideración de los hallazgos durante la investigación, se generaron algunas conclusiones para ampliar la conceptualización desde la perspectiva de la innovación administrativa, y así plantear recomendaciones para la intervención de la realidad territorial con el propósito de transformarla y fortalecer la gobernanza territorial. La Gerencia de Municipios desarrollo una nueva estructura administrativa y una metodología que cuenta con rigurosos procesos de acuerdo al área de trabajo: direccionamiento a las coordinaciones zonales, creación y priorización de agendas del gobernador en territorio, formatos para la gestión de la información y flujos de procesos en el seguimiento de acuerdos públicos.

Lo que hace innovador administrativamente el modelo de la Gerencia de Municipios, inicialmente es la presencia permanente en el territorio, no sólo con los coordinadores que acompañan las diferentes subregiones sino del gobierno departamental en pleno que desde el mismo Gobernador hasta las diferentes dependencias quienes han visitado todo el departamento y sus municipios, con un equipo profesional que ha facilitado el entendimiento de éste de acuerdo con sus particularidades, fortalezas y oportunidades locales territoriales.

Cada uno de los componentes que enmarcan la razón de ser de la Gerencia de Municipios, logran fortalecer la gestión administrativa en el departamento, a partir de lo cual se suministra información oportuna y se hace una comunicación pública efectiva, se definen las estrategias de intervención desde las cuales se busca acompañar a los alcaldes

y alcaldesas, se articulan las administraciones municipales y departamentales y se hace seguimiento a la gestión y cumplimiento de los acuerdos públicos, los proyectos ejecutados con recursos de regalías tanto departamentales como municipales y los proyectos estratégicos de los planes de desarrollo municipal y departamental. Estas estrategias orientan los objetivos y las acciones que cada uno de los coordinadores debe cumplir, con una metodología de trabajo establecida previamente.

La experiencia analizada se torna simbólica o representativa en tanto ha logrado la presencia y acompañamiento permanente de manera equitativa en el 100% del territorio, con el objetivo de realizar articulación a proyectos locales y departamentales bajo una apuesta de fortalecimiento institucional desde el relacionamiento directo para el desarrollo del bien común.

Por lo anterior, se da un impacto en la gobernanza territorial y en la innovación administrativa, en referencia a tres aspectos claves desde el quehacer de la Gerencia, en primer lugar con el cambio de la estructura asistencialista que históricamente tienen los alcaldes y alcaldesas con el ente departamental; segundo, en el poder evidenciar en cada uno de los documentos que se publican año a año en la red, que efectivamente existe un trabajo organizado con todos y cada uno de los gobernantes locales y finalmente, en la amplia participación ciudadana, al tener la posibilidad de hacerle seguimiento a los acuerdos públicos municipales.

Durante el presente trabajo se evidenció que la Gerencia de Municipios es un modelo de innovación administrativa de trabajo que apoya la gestión de los alcaldes y alcaldesas, por lo cual no desarrolla labores de asesoría técnica o interventoría, la labor

fundamental fue facilitar el acercamiento y trabajo articulado entre los alcaldes y alcaldesas y las diferentes dependencias de la Gobernación de acuerdo con los proyectos que en cada territorio se estén desarrollando. Uno de sus principales instrumentos fueron los acuerdos públicos, a los cuales estos equipos les hicieron seguimiento permanente, reportando las dificultades y avances tanto de los Municipios como de la Gobernación, generando esa corresponsabilidad de manera permanente.

El trabajo para y desde las subregiones fue una herramienta de éxito para la implementación de acciones. Fue una tendencia natural el hacer todo desde la capital del departamento, pero con el trabajo realizado por la Gerencia de Municipio se pudo evidenciar la importancia del reconocimiento de las particularidades subregionales, de su idiosincrasia, su cultura, su infraestructura pública y social, y la necesidad de reconocer las potencialidades del territorio municipal que son la que se darán sustentabilidad a la gobernanza territorial. Minimizar el centralismo que ha caracterizado la forma de gobernar y de relacionarse entre las gobernaciones y los municipios, entender el territorio y tomar las decisiones basado en sus características particulares, es generar innovación administrativa.

La Gerencia de Municipios tiene una alta posibilidad de replicarse en otros escenarios públicos a nivel nacional, dado que Colombia tiene una organización política administrativa por 32 departamentos y una cantidad de 1.101 municipios, donde realizar la gestión de este territorio es una tarea que requiere coordinación y un esfuerzo por entender la realidad de cada territorio. La Gerencia de Municipios como proyecto que busca articular todo un departamento tiene todas las posibilidades de réplica en cualquier

zona del país. Requiere ante todo voluntad política de los gobernantes a nivel departamental y local. Antioquia con sus 125 municipios, es el departamento con mayor número de municipios en todo del país y la Gerencia de Municipios se ha desarrollado sin inconvenientes. Uno de los factores de éxito de esta propuesta es el interés del Gobernador Sergio Fajardo Valderrama por trabajar de manera directa con cada uno de los alcaldes y alcaldesas y de disponer toda la plataforma de la entidad al servicio de las comunidades antioqueñas.

Las gobernaciones son estructuras respaldadas por la Constitución Política de Colombia. En su papel de coordinación y complementariedad de la acción municipal, requieren una relación permanente con los municipios, lo que implica que una iniciativa como la Gerencia de Municipios puede ser de gran utilidad para cualquier mandatario en cualquier departamento, ya que le permite tener visiones reales de las diferentes zonas que componen su territorio, y coadyuvará en la formulación y ejecución de proyectos en forma eficiente para cada subregión en particular, propendiendo hacia la gobernanza territorial y el desarrollo integral de su entidad territorial, a la vez que dichos proyectos se desarrollan de una manera articulada entre las dependencias de la Gobernación y las dependencias municipales.

Lo anterior, en búsqueda de una mayor gobernanza territorial desde la institucionalidad y la eficiencia para la innovación administrativa como la forma diferente de trabajo, toma de decisiones, posicionamiento de políticas públicas, fortalecimiento de la participación y articulación de todos los actores en un modelo de red entre lo departamental y municipal.

Entre las diferentes recomendaciones se evidencia una necesidad de una mayor institucionalidad con la gerencia de municipios, para continuar el fortalecimiento del trabajo con los alcaldes y alcaldesas del departamento y su efectiva articulación con las dependencias del territorio.

El trabajo de la Gerencia está muy centrado en los alcaldes, se recomienda establecer una mejor relación con los Concejos municipales y fortalecer más las redes locales, que otros actores no gubernamentales que también se encuentren en el proceso territorial.

Además, la gobernanza entendida a partir del municipio como unidad territorial, debe estar basado en la transformación permanente en búsqueda de la eficiencia y eficacia de todas sus acciones en concordancia con la toma de decisiones, el fortalecimiento de la autonomía territorial local, el posicionado protagonismo de las comunidades, de la sociedad civil y de los grupos de interés, son los elementos que generan acciones innovadoras a nivel administrativo y gerencia con un mayor impacto de desarrollo departamental donde es fundamental empoderarlos en todos los espacios y actores, articulación y asignación de los recursos, equidad, integración, integración, flexibilidad, monitoreo y evaluación de los procesos en el marco de la experiencia de la Gerencia de Municipios.

El papel de la Gerencia de Municipios del Departamento de Antioquia como modelo de la eficiencia y de institucionalidad dentro del marco de la innovación administrativa, propició la construcción de fuertes redes de actores que permitió articular las diferentes acciones y procesos de gobernanza del territorio dentro de una estructura

multinivel, con concertados acuerdos públicos y presencia activa del Gobernador en el territorio, para generar un desarrollo equitativo en lo social, competitivo en lo económico, participativo e incluyente en lo institucional.

De igual manera es pertinente que se enfoquen nuevos estudios que profundicen las temáticas abordadas en el presente trabajo, pues en los escenarios políticos es donde se toman las decisiones más importantes de la sociedad y es allí donde se llevan a cabo diferentes prácticas exitosas que nos son analizadas, estudiadas ni documentadas y que simplemente cambian o desaparecen con los cambios de administración y gobernantes. Es importante estudiar el *know How* de buenas prácticas en el sector público que puedan ser replicables en otros escenarios y que permitan un estado más eficiente, más institucional y más innovador.

Finalmente, como futuros gerentes de empresas para la innovación social y el desarrollo local, sensibles por los temas sociales, los conceptos de eficiencia, institucionalidad, gobernanza e innovación administrativa en el sector público, permiten dar una mirada seria y profunda a este sector, para entender mejor su dinámica y funcionamiento, reconocer buenas prácticas, identificar los actores con los que se relacionan los gobiernos departamentales y municipales, su importancia para la gestión, así como los beneficios sociales y económicos que puede proporcionar su articulación para el desarrollo de los territorios y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas.

Figuras

<i>Figura 1.</i> Índice de capacidades y dotaciones de las subregiones 2012.	..15
<i>Figura 2.</i> Modelo Conceptual	35
<i>Figura 3.</i> Modelo metodológico para estudio de caso.	43
<i>Figura 4.</i> Subregiones del Departamento de Antioquia. DAP 2008	44
<i>Figura 5.</i> Sistema Departamental de Planificación –SDP. Año 2006	46
<i>Figura 6.</i> Líneas del Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015	51
<i>Figura 7.</i> Línea 1: Antioquia Legal. Plan de Desarrollo 2012-2015	51
<i>Figura 8.</i> Coordinaciones zonales de la Gerencia de Municipios. 2012-2015	53
<i>Figura 9.</i> Componentes de la Gerencia de Municipios	55
<i>Figura 10:</i> Principios de los acuerdos públicos	57
<i>Figura 11:</i> Mapa de actores Gerencia de Municipios.	61
<i>Figura 12:</i> Proceso de construcción de los acuerdos públicos	64
<i>Figura 13</i> Acuerdos públicos por dependencia 2012-2015.	67
<i>Figura 14:</i> Esquema resumen relación actores y mecanismos de participación	71
<i>Figura 15.</i> Visitas por subregión 2012-2015	75
<i>Figura 16.</i> Mapa visitas del Gobernador por municipio.	76
<i>Figura 17.</i> Visita del Gobernador de Antioquia al corregimiento de Ochalí	81
<i>Figura 18.</i> Estado de los Acuerdos públicos por dependencia 2012-2015.	93
<i>Figura 19.</i> Puente EL Chagualo. Municipio de Abejorral.2014	94
<i>Figura 20.</i> Gestión de la Gerencia de Municipios.	107

*Figura 21.*Jornada de acuerdos públicos .2015 110

Figura 22. Jornada de acuerdo públicos municipales 112

Tablas

Tabla 1: Comparativo entre Gobernabilidad y Gobernanza.	25
Tabla 2: Matriz histórica de antecedentes del trabajo con los gestores	47
Tabla 3: Indicador Gerencias subregionales	52
Tabla 4: Cantidad de acuerdos públicos municipales por dependencia	66
Tabla 5: Acuerdos públicos por municipio	68
Tabla 6: Visitas del Gobernador por año y subregión 2012-2015	74
Tabla 7: Visitas del Gobernador por temáticas 2012-2015	78
Tabla 8: Articulación de los instrumentos para la institucionalidad territorial	83
Tabla 9: Estado de los acuerdos públicos municipales	92
Tabla 10: Categorías de la bitácora de la Gerencia de Municipios	105
Tabla 11: Actividades de los procesos de articulación	106

Bibliografía

Blanco, I., & Gomá, R. (2006). *Del gobierno a la gobernanza: retos y oportunidades*.

Revista de Ciencias Sociales, No. 2.

Cano, L. (2008). *La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza*. Medellín: Universidad de Antioquia.

Cerezo Peco, F. (2014). *Decálogo sobre la innovación y simplificación administrativa*

EUDEL Asociación de municipios vascos. Obtenido de:

www.eudel.eus/es/.../Decalogo_simplificaciónInnova_mayo2014.pdf

Cerillo Martínez, A. (2005). *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia*. Madrid:

Instituto Nacional de Administración Pública.

Cruz Barreiro, I. (s.f.). *Sostenibilidad portal*. Recuperado el 17 de Octubre de 2015, de

http://portalsostenibilidad.upc.edu/detall_01.php?id=179&numapartat=9

Departamento Administrativo de Planeacion Nacional. (2014). *Evaluación del*

Desempeño integral de los. DAP. Bogotá. Obtenido de URL: www.dnp.gov.co

Eafit. *Maestría en Gerencia de Empresas Sociales para la Innovación social y el*

Desarrollo local. 2015. Recuperado

<http://www.eafit.edu.co/social/proyectos/Paginas/Maestr%C3%ADa->

[EAFITSocial.aspx](http://www.eafit.edu.co/social/proyectos/Paginas/Maestr%C3%ADa-EAFITSocial.aspx)

El Tiempo. (Diciembre de 2013). *Corrupción en Colombia sigue siendo alarmante:*

Transparencia. Recuperado el 17 de 10 de 2015, de

<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13248516>

García Nales, A. C. (2010). *Gobernanza local: alcances y limitaciones conceptuales*. San

Luis Potosí: Colegio de San Luis.

Gobernación de Antioquia. (2012). *Plan de Desarrollo Antioquia la más Educada 2012-*

2015. Recuperado el 17 de Octubre de 2015, de Gobernación de Antioquia:

http://antioquia.gov.co/Plan_de_desarrollo_2012_2015/PDD_FINAL/PDD_FINAL/3_Fundamentos.pdf

Gobernación de Antioquia. (2014) Gerencia de Comunicaciones. Dirección de

información y prensa. Medellín. Obtenido de

[http://antioquia.gov.co/index.php/acuerdos-p%C3%BAblicos/20591-](http://antioquia.gov.co/index.php/acuerdos-p%C3%BAblicos/20591-%E2%80%9Cya-nos-enrutamos-en-el-trabajo-para-2014-y-2015%E2%80%9D)

[%E2%80%9Cya-nos-enrutamos-en-el-trabajo-para-2014-y-2015%E2%80%9D](http://antioquia.gov.co/index.php/acuerdos-p%C3%BAblicos/20591-%E2%80%9Cya-nos-enrutamos-en-el-trabajo-para-2014-y-2015%E2%80%9D).

Extractado en fecha 27 de octubre del 2015

González Barroso, F. (2009). *Gobernabilidad y Gobernanza. Las relaciones*. España.

González Valdés, A. (2000). *Innovación organizacional.-Retos y Perspectivas*. Concejo

Latinoamericano de Ciencias Sociales: Obtenido de

<http://www.bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/cuba/gonza4.rtf>

Hammel , G., & Breen, B. (2008). *El futuro de la Administración*. Bogotá: Norma.

Hoyos, Vásquez, Guillermo (1980) . *Significado de la reflexión epistemológica para la*

investigación-acción ciencia, tecnología y desarrollo. Universidad Nacional de

Colombia.

Jorquera Beas, D. (2011). *Gobernanza para*. Santiago de Chile: Rimisp.

Larrea, A. R. (Mayo de 2011). *Política Comparada UARM*. Recuperado el 17 de

Octubre de 2015, de Política Comparada UARM:

<http://politicacomparadauarm.blogspot.com.co/2011/05/la-tercera-ola-de-la-democratizacion.html>

Le Galés, P. (2002). *European cities. Social conflicts and governance*. Oxford: Oxford.

López Mas, J. (2009). *Innovación administrativa y ventaja competitiva en épocas de turbulencia* Lima: Rev. de Investigación de la Fac. de Ciencias Administrativas, UNMSM Vol. 12, N° 24.

Martinez Nogueira , R. (2015). *La institucionalidad y gobernanza: ¿nuevas perspectivas para la gestión pública? aportes para el debate I*. Obtenido de URL:

<http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/30/05%20-%20Roberto%20Martinez%20Nogueira%20-%20La%20institucionalidad%20y%20gobernanza.pdf>

Martínez Carazo, P “El método de estudio de caso. Estrategia

metodológica de la investigación científica”. *Pensamiento y Gestion* No 20

Consultado el 7 de enero de 2016. Disponible en:

http://ciruelo.uninorte.edu.co/pdf/pensamiento_gestion/20/5_El_metodo_de_estudio_de_caso.pdf

Mokate, K. (2000). *Diseño y gerencia de políticas y programas sociales*. Banco

Interamericano de Desarrollo Social (INDES). Obtenido de

http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/9/37779/gover_2006_03_eficacia_eficiencia.pdf

Prats, J. (2010). *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano*. Revista Instituciones y Desarrollo.

Repetto, F. (2003). *Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina*. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública . Panamá Obtenido

URL:[https://docs.google.com/spreadsheets/d/1-](https://docs.google.com/spreadsheets/d/1-FxjYttjxirQ5nmTSE1WKkmH0eMi9Pi2Pf6_yq-jIS0/edit#gid=47157121)

[FxmYttjxirQ5nmTSE1WKkmH0eMi9Pi2Pf6_yq-jIS0/edit#gid=47157121](https://docs.google.com/spreadsheets/d/1-FxjYttjxirQ5nmTSE1WKkmH0eMi9Pi2Pf6_yq-jIS0/edit#gid=47157121)

Republica de Colombia, *Ley 152 de 1994*. Obtenido de

https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/1bnormatividadLey152_94.pdf

República de Colombia, S. d. (2015). *Alcaldía de Bogotá*. Obtenido de

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>

Serrano, C. (2011). *Gobernanza para el desarrollo económico territorial en*. Rimisp.

Transparencia por Colombia. (2015). *Transparencia por Colombia entrega resultados*

del Índice de Transparencia de las Entidades Públicas, ITEP. Recuperado el 17

de 10 de 2015, de Transparencia por Colombia: Obtenido de

<http://indicedetransparencia.org.co/Noticias/ArtMID/432/ArticleID/8/Transparencia-por-Colombia-entrega-resultados-del-2015ndice-de-Transparencia-de-las-Entidades-P250blicas-ITEP>

Vásquez Cárdenas, A. V. (2010). *El enfoque de la gobernanza en el estudio de la* .

Barcelona, España: Universidad Autónoma de Barcelona.

Whittingham , V. (2002). *Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza.*

Caracas, Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el

Desarrollo.