



Título: De la serio mujeres de revista, no. 4

Técnica: Óleo sobre madera

Dimensión: 35 x 62 cm

***GOBERNANZA EN INSTANCIAS
DE INTERACCIÓN REGIONAL:
LOS CASOS DEL PLAN ESTRATÉGICO
DE ANTIOQUIA Y LA COMISIÓN
TRIPARTITA****

* Artículo de investigación terminada, producto del proyecto *Gobernanza en las instancias de interacción y articulación entre el municipio de Medellín y el departamento de Antioquia, 2004-2011*, inscrito ante el Comité para el Desarrollo de la Investigación –CODI- de la Universidad de Antioquia.

Fecha de recepción: agosto 31

Fecha de aprobación: octubre 26

GOBERNANZA EN INSTANCIAS DE INTERACCIÓN REGIONAL: LOS CASOS DEL PLAN ESTRATÉGICO DE ANTIOQUIA Y LA COMISIÓN TRIPARTITA

*Olga Lucía Zapata Cortés**

*Ana Victoria Vásquez Cárdenas***

RESUMEN:

La gobernanza no se limita a la consideración de una mayor participación de la sociedad civil y al establecimiento de formas organizativas horizontales y en red, sino que implica, además, nuevos roles derivados de las transformaciones de los gobiernos. Este artículo analiza las interacciones que se han venido implementando en las instancias de discusión de políticas y de acciones gubernamentales que requieren de la articulación entre el municipio de Medellín y el departamento de Antioquia en Colombia. Identificar y analizar las formas de coordinación entre Medellín y Antioquia es considerar puntos de encuentro, de desencuentro, de fragmentación, cambios en el papel del gobernador y del alcalde, incursiones de actores institucionales, sectoriales, privados e individuales que se reconocen como válidos y participantes directos en la toma de decisiones.

El contraste entre las nuevas tendencias y las tradicionales formas de gobierno ha creado tensiones entre los diferentes niveles gubernamentales, ya que implica una presión por el ejercicio autónomo de los entes territoriales y por la incorporación de nuevos actores en el escenario político. Ahora bien, estas nuevas formas de gobierno desde la gobernanza no significan siempre o exclusivamente que sean formas horizontales, colaborativas o de trabajo en red, sino que permiten un abanico de posibilidades asociadas a formas jerárquicas, mixtas, de co-gestión, entre otras.

Palabras claves: Gobernanza, gobernanza multinivel, políticas públicas, instancias de interacción, alianza público-privada.

GOVERNANCE IN REGIONAL INSTANCES: THE STRATEGIC PLAN CHASES OF ANTIOQUIA AND TRIPARTITE COMMISSION.

ABSTRACT:

Governance is not limited to the consideration of a greater involvement of civil society and the establishment of horizontal organizational forms and networks, but it also implies new roles arising from changes of governments. This paper analyzes the interactions that have been implemented in instances of policy discussions and government actions which require coordination between the municipality of Medellín and the department of Antioquia in Colombia. Identifying and analyzing the forms of coordination between Medellín and Antioquia is considering agreement or disagreement points, fragmentation, changes in the role of the governor and the mayor, incursions of institutional, sectorial, individual and private actors, who are recognized as valid and direct participants in decision making.

The contrast between new trends and traditional forms of government has created tensions between different levels of government, as it implies a pressure for the independent exercise of local authorities and the incorporation of new actors on the political scene. Now well, these new forms of government from governance does not mean they are always or exclusively horizontal forms, collaborative or networking, but that allow a range of possibilities associated with hierarchical forms, mixed, co-management, among others.

Key words: Governance, multilevel governance, public policies, instances of interaction, public-private partnership.

* Economista, Magister en Ciencia Política. Profesora de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Integrante del Grupo de Investigación Centro Interacción. Correo electrónico: olga.zapata@gmail.com

** Abogada, Magister en Ciencia Política, Candidata a Doctora en Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Barcelona. Profesora de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Integrante de los Grupos de Investigación Gobierno y Asuntos Públicos y Centro Interacción. Correo electrónico: anavictoriavasquez@gmail.com.

GOBERNANZA EN INSTANCIAS DE INTERACCIÓN REGIONAL: LOS CASOS DEL PLAN ESTRATÉGICO DE ANTIOQUIA Y LA COMISIÓN TRIPARTITA

1. INTRODUCCIÓN: DE LA FORMA TRADICIONAL A UNA NUEVA FORMA DE RELACIONAMIENTO ENTRE NIVELES DE GOBIERNO

Desde 1986 las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno en Colombia han venido sufriendo grandes transformaciones debido a cambios institucionales derivados de la reforma estatal en el marco de la descentralización. Esto ha permitido la diferenciación de los niveles gubernamentales en cuanto a sus funciones, responsabilidades y competencias. Dentro de las reformas descentralizadoras, la elección popular de alcaldes y, más tarde, la elección popular de gobernadores fueron los hitos más sobresalientes, ya que rompieron con la tradición centralista del nombramiento de las autoridades político-administrativas de los niveles subnacionales por parte del gobierno nacional, lo que a su vez produjo tensiones en las prácticas jerárquicas y clientelistas de relacionamiento.

La descentralización también fomentó el relacionamiento directo entre el municipio y la nación, reduciendo a los departamentos a una mínima gestión de intermediación. Esto generó reacciones, a favor y en contra, sobre el papel de intermediación de los departamentos en Colombia, inclusive se presentaron propuestas ante el Congreso de la República, tratando de eliminar esta figura. También generó un cambio sustancial en la percepción que tenía el municipio de sí mismo, ya que con la descentralización, al entregársele nuevas funciones y recursos para su gestión, estaba llamado a administrar y gobernar su territorio, relegando al departamento a un segundo plano. Sin embargo, los departamentos en vez de desaparecer, se adaptaron y buscaron nuevas estrategias de relacionamiento con los municipios: capacitaron a los funcionarios municipales, otorgaron recursos para la construcción de obras de infraestructura y servicios públicos, fueron garantes de la obtención de créditos ante la nación y organismos internacionales y prestaron el apoyo técnico y de coordinación requerida, entre otros.

En este sentido, un reto importante para el departamento de Antioquia fue buscar formas de coordinación y articulación con el municipio de Medellín, cuya ciudad concentra la mayor parte de la población del territorio así como de la oferta de

servicios públicos. Adicionalmente, la relación centro-periferia y el centralismo que desde la ciudad se ejercía en relación a las subregiones generaron descontento y obligó la búsqueda de acciones coordinadas entre la Alcaldía y la Gobernación para equilibrar el desarrollo en todo el territorio antioqueño. Entonces, debido al desequilibrio económico y social entre Medellín y su área metropolitana con respecto a las demás subregiones, la Gobernación ha venido formulando desde hace varios años acciones para promover el desarrollo de la periferia.

Particularmente, para el período 2004-2011 se evidencian cambios de la gestión administrativa del municipio de Medellín que marcan una tendencia de publicitación de las acciones gubernamentales y derivan en una nueva propuesta política que incentiva la participación ciudadana en la gestión¹. Asimismo para el caso departamental, se evidencia la ruptura del predominio de gobiernos del partido liberal, con excepción del gobierno de Builes Ortega, y de una tendencia administrativa que se incorporaba inicialmente dentro de los lineamientos estipulados por el Plan Estratégico de Antioquia (Planea), pero que luego se aleja de este.

La metodología de la investigación de la cual es producto este artículo se planteó desde un enfoque cualitativo de tipo descriptivo y exploratorio. La estrategia metodológica empleada fue el estudio de casos, ya que permitía hacer los énfasis necesarios en las instancias de gobernanza en las que interactuaban el Departamento de Antioquia y el Municipio de Medellín a lo largo del período analizado.

El presente artículo está dividido en tres secciones: en la primera, se plantean los elementos teóricos derivados del enfoque de la Gobernanza para leer y analizar las instancias de articulación e interacción entre el municipio de Medellín y el departamento de Antioquia. En la segunda parte, se describen y analizan los casos del Plan Estratégico de Antioquia y la Comisión Tripartita como instancias de articulación entre estos dos niveles territoriales. Finalmente se presentan las conclusiones.

2. EL ENFOQUE DE LA GOBERNANZA PARA UNA LECTURA DE LAS INSTANCIAS DE ARTICULACIÓN E INTERACCIÓN

El enfoque de la gobernanza permite analizar la transformación contemporánea de la política, las políticas públicas y del gobierno en términos de diversos aspectos:

1 También publicita su gestión mediante la visibilización de acciones y el *marketing* de ciudad, incrementa la inversión pública en procura de aumentar la oferta de servicios a través de nuevos equipamientos y realiza un gran proceso de transformación física de la ciudad, que implica el aumento de espacios públicos y una mayor inclusión de los sectores desfavorecidos.

el incremento de la complejidad; la participación en la solución de los problemas colectivos de diversos actores, tanto públicos como privados; la confluencia de distintos niveles institucionales y áreas de administración en el abordaje de problemas territoriales concretos; y, el desarrollo de nuevos roles para los poderes públicos (Blanco y Gomá, 2006).

La gobernanza² está constituida por las normas y reglas que pautan la interacción en el marco de redes de actores públicos, privados y sociales interdependientes en la definición del interés general en entornos complejos y dinámicos. La gobernanza se asocia a una mayor implicación de actores no gubernamentales en el diseño e implementación de las políticas públicas, y al fin al cabo, en la definición del interés general (Cerrillo I Martínez, 2005: 9).

La importancia de la gobernanza radica en que es producto de la presión que ejercen en la forma de gobernar, los cambios sociales a nivel mundial así como las reformas nacionales enfocadas al mercado, la reestructuración pública generada por la Nueva Gestión Pública, la descentralización de competencias que fragmenta al gobierno y a los actores políticamente independientes, entre otros. Se trata de una nueva forma de interacción entre diferentes tipos de actores interdependientes, de una nueva forma de gobernar en la que la negociación y la cooperación³ –y coordinación entre instituciones y actores públicos y privados- son claves en la formulación e implementación de la política y políticas públicas (Cf. Mayntz, 2005), modificando de esta manera la relación entre Estado y sociedad (Cf. Cerrillo I Martínez, 2005).

Entre las razones del surgimiento de la gobernanza y de su evolución se encuentran: i) la necesidad de introducir actores privados y organizaciones representativas de intereses en la prestación de servicios; ii) el fomento de la participación en tanto la gobernanza implica la inclusión de actores privados y sociales en la gestión del sector público; iii) la crisis de legitimidad del Estado de los años ochenta y noventa del siglo XX (Pierre y Peters, 2000: 54 citado por Cerrillo I Martínez, 2005: 13); iv) la asunción por parte de los gobiernos locales de mayores responsabilidades y

-
- 2 Señala Agustí Cerrillo I Martínez en el prólogo que hace al libro *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia* (2005), que la proliferación del uso y significado del término gobernanza, la cual a pesar de estar aún en formación, ha permitido aplicarlo a diferentes ámbitos sectoriales y territoriales que van desde la gobernanza global a la gobernanza local, pasando por la gobernanza europea y la gobernanza multinivel, no sin antes introducir dificultades para su análisis.
 - 3 A pesar de la reiteración en la asociación de la gobernanza con la cooperación y coordinación, este autor, así como otros que trabajan este tema –a excepción de Bob Jessop-, no exponen la corresponsabilidad como elemento constituyente o intrínseco a la gobernanza. Ahora bien, aunque el modelo de gobernanza y sus diferentes aristas se está ampliando, no ha significado la superación del modelo tradicional sino más bien una modulación o reequilibrio (Cf. Prats Catalá, 2005).

competencias (John 2001, Denters y Rose, 2005); v) la redefinición de las relaciones entre las entidades locales y el Estado, determinada por la repolitización local (Brugué y Gomá, 1998); y, vi) el desarrollo de nuevas formas de articulación de los territorios, como la metropolización, configuraciones territoriales en red, creación de redes de ciudades (Subirats, 2002). Así mismo, Peters y Pierre (2005) afirman que el auge de la gobernanza tiene entre sus causas la pérdida por parte del Estado del monopolio de recursos financieros así como de la experiencia y de instituciones para gobernar, aunque mantenga su capacidad de búsqueda del interés colectivo.

Ahora, entre las razones que pueden justificar la aparición de la gobernanza en el contexto latinoamericano están: i) la crisis de los Estados sociales que se produjo entre 1980 y 1990 y exhibió al gobierno como capaz de generar costos sociales e incapaz de impulsar el desarrollo, ii) la percepción social negativa en la prestación de servicios públicos, que incluía la obstaculización de iniciativas sociales, la implementación de políticas públicas desarticuladas e ineficaces, en resumen, por ser una organización administrativa no “costoeficiente”, iii) los gobiernos democráticos no estaban acreditando suficiente capacidad directiva, particularmente en lo que concernía a la cuestión de la seguridad pública y la cuestión social de la pobreza y la desigualdad, iv) la globalización, con su desterritorialización de la economía, ha provocado que las actividades de sectores económicos nacionales clave se hayan independizado de los sistemas de regulación estatal, v) la sociedad convertida en un sistema de subsistemas altamente diferenciados (economía, política, ciencia/tecnología, derecho, familia y vida privada, arte, entre otros), vi) la creciente independencia, autonomía y hasta autosuficiencia que personas, familias, grupos sociales organizados y socialmente relevantes han alcanzado en la atención de sus problemas privados o asociados, de modo que han dejado de recurrir al poder público para atenderlos o recurren sólo para prestaciones particulares y más bien en asuntos de la seguridad pública (Cf. Aguilar, 2007: 2-3).

La gobernanza es una “nueva manera de pensar sobre las capacidades estatales y las relaciones entre el Estado y la sociedad” (Peters y Pierre, 2005: 37), caracterizada por: i) implicar actores privados y redes en la prestación de servicios públicos, ii) ampliar la participación de actores públicos y privados en la gestión de lo público y, iii) incorporación del pensamiento de la gestión privada (Cf. Peters y Pierre, 2005). Esto ha generado una redefinición del papel del Estado⁴, que le ha impregnado una función más de coordinación.

4 Esta redefinición de funciones se observa en reformas de tipo institucional y administrativas.

En este nuevo contexto, aspectos como el cuestionamiento de los sistemas tradicionales de gobierno –basados en la jerarquía y estadocéntricos-, la globalización y la emergencia de la nueva gestión pública, entre muchos otros, han evidenciado efectos en la legitimidad, la credibilidad y la representación del gobierno, así como en la formulación de objetivos sociales y han implicado el reconocimiento tanto de fallos del Estado, como del mercado. De ahí que la gobernanza se asocia con el equilibrio en el relacionamiento horizontal entre el Estado y la sociedad civil (Cf. Natera, 2005), es una nueva reflexión sobre las decisiones públicas.

Dentro de los usos más importantes de gobernanza están los planteados por Kooiman (2005), entre ellos la solución de problemas y creación de alternativas para el desarrollo social. La solución de problemas se lleva a cabo según este modelo por medio de la ampliación de la participación de diversos actores en la gestión pública. Se supone que esto impacta positivamente las relaciones Estado-sociedad en tanto los individuos tienen mayores posibilidades de participar en la solución de problemas públicos y sociales.

Sin embargo, hay aspectos negativos que podrían derivarse de tal situación –por lo menos para el contexto colombiano-, uno es la posible cooptación del Estado, ya sea por actores legales (organizaciones no gubernamentales, redes organizativas, empresas privadas, grupos de interés representativos) o ilegales (paramilitares, guerrilla, delincuencia común, grupos de narcotráfico, bandas criminales). Otro problema deviene de la debilidad institucional, en parte determinado por el hecho de que

los actores de gobierno que intentan maximizar la consecución de ciertos objetivos pueden ser influidos por instituciones que pueden tanto ayudarles como perjudicarles... los aspectos normativos de las instituciones de gobierno, son sumamente importantes en la frontera entre lo social y lo político y entre lo público y lo privado en cualquier capacidad (Kooiman, 2005: 74).

Para los propósitos de la investigación de la que es producto el presente artículo, la gobernanza no se limitó a la consideración de una mayor participación de la sociedad civil y al establecimiento de formas organizativas horizontales y en red en las funciones del gobierno, sino que incluyó el análisis de nuevas relaciones y roles que las transformaciones mencionadas implican para los gobiernos subnacionales, de manera más específica la atención se puso en los roles asumidos en materia de desarrollo económico y ordenamiento territorial y en las articulaciones e interacciones generadas para atender los cometidos relacionados con ellos.

3. INSTANCIAS DE GOBERNANZA. LOS CASOS DEL PLAN ESTRATÉGICO DE ANTIOQUIA Y LA COMISIÓN TRIPARTITA

En Antioquia se han configurado espacios en los que lo local y lo departamental han interactuado, ya fuera por necesidad o por imposición administrativa y normativa. Estas interacciones han generado aprendizajes que han fortalecido dichos espacios. A continuación, se presentan los casos del Plan Estratégico de Antioquia (Planea) y la Comisión Tripartita, los cuales se han consolidado como espacios de articulación e interacción entre el municipio de Medellín y el departamento de Antioquia, cada uno de ellos con una dinámica diferenciada.

3.1 El Plan Estratégico de Antioquia

El Plan Estratégico de Antioquia (Planea) fue creado mediante la Ordenanza No. 12 del 19 de agosto de 1998, como una nueva idea de planear, coordinar y ejecutar acciones para el desarrollo del departamento. Esta nueva idea política, fue generada desde el sector privado y acogida por el gobierno antioqueño como mecanismo para superar las limitaciones funcionales y políticas producidas constantemente por el cambio de gobierno, y con ello, el cambio de cursos de acción desde la Gobernación. Así mismo, intentó redireccionar el papel del Departamento⁵ desde la planeación del desarrollo, generando una visión de largo plazo y la convergencia de todas las fuerzas vivas del departamento hacia esta meta. En este sentido, se proponía “orientar decisiones y acciones de actores y sectores interesados en su desarrollo, de forma ordenada para el logro de objetivos comunes. También se propone generar nuevas formas de pensamiento, cambio de actitudes y transformaciones culturales, que sienten las bases de un mejor futuro para todos” (Planea, 2008: 22). Esto justificado desde la crítica al modelo de desarrollo local, del tipo macrocefálico, que venía siendo implementado desde las agencias gubernamentales en Antioquia, el cual era centralizado, concentrado, incapaz de llevar los beneficios por fuera del Valle de Aburrá e incapaz de reducir los niveles de pobreza, exclusión y marginalidad de las demás subregiones antioqueñas.

También, y como propuesta para salir de la crisis fiscal que atravesaba el departamento en ese momento, replanteó la vocación económica y la potenciación económica de las subregiones del departamento y sus municipios proponiendo la transformación del modelo de desarrollo implementado hasta entonces.

5 Se refiere a la administración departamental.

El Planea adelantó sus reflexiones sobre Antioquia desde 1997 y logró una participación de 650 instituciones para la construcción de la visión de Antioquia para el siglo 21 (Cf. Visión, s.a.: 10). Dicha visión expone que “en el 2020 Antioquia será la mejor esquina de América, justa, pacífica, educada, pujante y en armonía con la naturaleza” (Planea, 2001: 44). Su antecedente inmediato fue el proyecto Visión Antioquia Siglo 21, el cual se denominó así mismo como “un gran proceso de concertación entre todos los sectores de Antioquia para evaluar sus potencialidades como sociedad; definir sus oportunidades frente al mundo globalizado, pero sobre todo crear una fuerza indeclinable y unida como región hacia *un solo norte como meta*” (Visión Antioquia Siglo 21, s.a.: 10). Finalmente, en la formulación del Planea participaron los sectores gubernamentales y privados mediante la conformación de un equipo de expertos en prospectiva y planeación estratégica.

El Planea es un ejemplo de alianza público-privada y de trabajo en red, por lo menos en su inicio, de una pluralidad de actores interesados en cambiar la forma de pensar y ejecutar acciones para el desarrollo de Antioquia. Su planteamiento inicial fue la reflexión acerca de la configuración del territorio y el impacto en el desarrollo del departamento, lo que se centraba en buena medida en reflexionar sobre para qué era buena Antioquia. En este sentido, ha sido considerado por sus funcionarios, más que una propuesta, un cambio de paradigma en lo referente al desarrollo local y regional para Antioquia; que con el tiempo se esperaba que produjera un cambio político estructural en el gobierno antioqueño y en su relación con los municipios, es decir, con el tiempo se esperaba que constituyera en un instrumento para influenciar y direccionar a los municipios desde la Gobernación. Esta idea, nacida de la sociedad civil, más precisamente del sector empresarial, tuvo gran acogida por el sector político, quienes la formalizaron argumentado su necesidad de legitimación y sostenibilidad financiera.

Sin embargo, uno de los inconvenientes con que se encontró el Planea fue el escaso reconocimiento del sector gubernamental, especialmente los funcionarios de carrera del Departamento Administrativo de Planeación (DAP) quienes no consideraban la planeación de largo plazo debido a que estaban acostumbrados a los cambios de acción del gobierno de turno. Esta situación con el tiempo generó críticas acerca del funcionamiento del Planea, particularmente de su relación con otras secretarías y agencias gubernamentales (Zapata, 2011).

Además, la permanencia en el tiempo del Planea no ha garantizado la ejecución de proyectos estratégicos concretos en dirección de implementar un nuevo modelo de desarrollo para Antioquia. Más allá de las tareas específicas que les fue encomendado llevar a cabo, no se estableció un marco general de orientación para su gestión, y no se ha sistematizado, ni documentado suficientemente lo que habrá de ser su

actuación a futuro. Sin embargo, es necesario reconocer que incidió en un proceso de reforma de la administración departamental que dio origen a la Secretaría de Productividad y Competitividad, como una instancia de apoyo para institucionalizar la preocupación por estos asuntos a nivel regional desde la perspectiva de las políticas públicas. También Rave enuncia entre los resultados del Planea:

Apuntaron a formular orientaciones de largo plazo, e intentaron ser de carácter estructural; convocaron la participación de la ciudadanía con pretensiones de pedagogía social, e implicaron decisiones colectivas. También se apoyaron en la cooperación público–privada–comunitaria, e intentaron romper el aislamiento entre el sector académico y productivo. Se podría anticipar que han tenido, con respecto al conjunto de proyectos realizados en los últimos tres lustros, una mayor incidencia en la planeación regional, y su puesta en escena deja valiosas lecciones en relación con la construcción de una visión colectiva y la definición de proyectos que la viabilicen (Rave, 2008: 70).

El PLANEA como meta-instancia de planeación en el Departamento

Como instrumento de planeación, el Planea tiene como objetivo convocar “a todos los actores públicos y privados e instituciones sociales y económicas, a nivel regional y local y propiciar la coordinación y concertación de acciones conjuntas en el territorio” (ADA, 1998b: s.p.), incluyendo al municipio de Medellín. Este elemento sería la piedra angular de una nueva forma de gobernar en Antioquia con tendencia al trabajo en red y con la inclusión de un número plural de actores y sectores; es decir, una forma de gobernar desde la gobernanza. Todas las acciones a favor del desarrollo del Departamento están delimitadas por la visión de futuro, las cuatro líneas estratégicas y los diversos proyectos y acciones estratégicas que conforman el Plan, entre estas últimas se encuentran las cadenas productivas, mediante las cuales se establecen relaciones con la nación (Cf. Planea, 2008). La llegada del Planea supuso la entrada en escena de una nueva agencia para complementar la dupla Instituto para el Desarrollo de Antioquia (IDEA)⁶ y el Departamento Adminis-

6 El IDEA es un establecimiento financiero de fomento, un ente público de carácter departamental descentralizado dedicado principalmente al préstamo de recursos económicos para la ejecución de proyectos para el fomento de los municipios antioqueños. Se dedica a financiar buena parte de los proyectos y macroyectos del Plan Departamental de Desarrollo, financiar por medio de préstamos proyectos municipales, financiar diferentes proyectos de las entidades descentralizadas del Departamento, a invertir en varias actividades económicas, así como a apoyar –cofinanciándolos o donando recursos– proyectos sociales, como los relacionados con la complementación alimentaria, los culturales, publicaciones de obras relacionadas con el contexto antioqueño, investigación, entre otros.

trativo de Planeación (DAP)⁷, los cuales, hasta el momento, eran los protagonistas del desarrollo del departamento y de las relaciones intergubernamentales.

La reacción del Departamento y de los municipios antioqueños a esta nueva forma de pensar y priorizar acciones para el desarrollo fue favorable. A la Gobernación le permitía mejorar sus mecanismos de coordinación y concertación en las relaciones multinivel; fortalecer la organización social y económica del territorio; administrar eficientemente los recursos; promover el trabajo en red de las distintas organizaciones vinculadas a los procesos derivados del Plan, entre otros (Cf. Planea, 2008). A los municipios les permitía participar en procesos de planeación subregional y departamental así como promover la participación de los actores locales; fomentar la estructuración de su territorio; incidir en la toma de decisiones en la formulación e implementación de estrategias de desarrollo local; atraer inversión y conformar alianzas con el sector productivo en los procesos de desarrollo local, entre otros. La sociedad civil también se beneficiaba en tanto esta nueva propuesta permitía la participación de nuevos actores en la toma de decisiones en el departamento.

Particularmente, la participación del municipio de Medellín en el Planea permitió trabajar en red con los demás municipios del departamento y posibilitar acciones para una mejor distribución del desarrollo y la riqueza por fuera de la capital y del área metropolitana. En este sentido, el Planea pretendía convertirse en el mecanismo para avanzar en acciones de desconcentración de Medellín y para el fortalecimiento de los municipios denominados polos de desarrollo en los cuales se ampliaría la oferta de servicios públicos y se incrementaría la oferta laboral para disminuir la migración de su población y generar emprendimientos locales.

Como parte constitutiva de la planeación del desarrollo, el Planea adelanta esfuerzos orientados a la estructuración de agendas para el desarrollo del departamento, pero aún no logra posicionarse ni posicionar sus agendas debido a su incapacidad de convocar el interés y el compromiso de los actores públicos y privados, especialmente en los años recientes. Una de sus principales iniciativas, su propuesta de una Agenda Común de Desarrollo, no ha sido acogida por otras agencias gubernamentales ni por el sector privado, a pesar de que esta Agenda propone integrar proyectos o actividades en favor de la competitividad con aquellos que favorecen otras dimensiones del desarrollo provenientes de las siguientes áreas estratégicas: Agua, Recursos Naturales, Salud, Nutrición y Dotación de Infraestructuras en el

7 El DAP es la dependencia de la Gobernación que se encarga del diseño, planeación, financiación y ejecución de programas, planes y proyectos en todo el territorio antioqueño para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes mediante la dotación de infraestructura física, vial, de servicios públicos, entre otros.

Territorio, Educación, Ciencia y Tecnología e Institucionalidad y promoción de emprendimientos.

Durante el período 1998-2007, el Planea es considerado como un espacio de participación amplia que, a su vez, genera otros múltiples espacios de participación y toma de decisiones en los cuales diversos sectores inclusive conforman redes y alianzas. Un ejemplo de ello, es el Consejo Rector, en el cual participan actores como: alcaldes de varios municipios de las nueve subregiones, asociaciones como la Asociación colombiana de ingenieros y la Nacional de Industriales, cajas de compensación familiar, la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, Caracol (Cadena Radial de Colombia), la Central Unitaria de Trabajadores, consejerías, Corantioquia, Proantioquia, varias universidades, entre otras entidades más.

Adicionalmente, en este mismo período, el Planea recibió el apoyo de los diferentes gobernadores de turno, quienes además de proporcionarle recursos para su desarrollo y fortalecimiento, inscribieron sus planes de desarrollo dentro de las líneas estratégicas que aquel propuso y se comprometieron con la planeación de largo plazo del departamento. Adicionalmente, ayudaron a fomentar alianzas entre el Planea y los sectores gubernamental, privado y comunitario. Como resultado de esta articulación, el Planea lideró la elaboración conceptual y metodológica de planear e intervenir el territorio, la formulación de los planes subregionales y de varios proyectos estratégicos, la creación de la Agencia de Desarrollo Regional para Antioquia (ADRA), entre otros.

Ahora bien, para el período 2008 y 2011 las interacciones entre la Gobernación de Antioquia y el Planea se tornaron tensas. Algunos de los factores que influyeron en esto, se relacionaron, principalmente, con diferencias políticas, afectando las relaciones entre éstas. Pero fue sin duda, la presión que el Departamento ejerció sobre el Planea en materia de alineación de proyectos estratégicos y apoyo incondicional a la administración de turno lo que generó descontento de este último y su posterior pérdida del protagonismo y liderazgo como agencia coordinadora y articuladora de actores e intereses. Esto se evidenció en la poca agilidad para cumplir sus funciones y la falta de acciones coordinadas. Asimismo, los celos entre funcionarios, la falta de entendimiento y delimitación de funciones profundizaron las diferencias entre agencias, lo que hizo que funcionarios del DAP sintieran que el Planea se había quedado en la fase de pensar el desarrollo y que nunca pasó a la actuación.

Por estas razones, en 2011 el Planea inició consultas y acciones con la pretensión de constituirse como agencia autónoma y con personería jurídica (Zapata, 2011), debido a la necesidad de desligarse de las limitaciones que la administración de Luis Alfredo Ramos le imprimió en el período 2008-2011. Dichas limitaciones no existieron en el pasado, ya que los gobernadores anteriores veían al Planea como

una agencia coordinadora de los intereses de todos los sectores antioqueños y sus planes de desarrollo se inscribieron en las líneas priorizadas por éste.

3.2 La Comisión Tripartita

La Comisión Tripartita⁸ fue creada en 2004, y reafirmada en septiembre de 2008, como un acuerdo de voluntades entre la Gobernación de Antioquia, la Alcaldía de Medellín y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, que busca aunar esfuerzos en la promoción del desarrollo, el ordenamiento territorial y la competitividad regional. La Comisión está conformada por los directores de planeación de la Gobernación, la Alcaldía y el director del Área metropolitana, y se encarga de coordinar y articular el trabajo de las instituciones públicas regionales. Entre sus objetivos están la construcción de instancias de concertación y toma de decisiones conjunta sobre el desarrollo regional, lo que a su vez requiere la unificación de criterios y lineamientos de planeación y ordenamiento del territorio, así como de la conformación de una agenda público-privada conjunta (Comisión Tripartita, 2004).

Dentro de los criterios de gestión definidos por la Comisión Tripartita está la no duplicación de esfuerzos, sean estos provenientes de otras instancias o sectores o de entidades gubernamentales, mejorando la eficiencia y la coordinación de acciones. Asimismo, la Comisión hace parte de una nueva generación de instrumentos de gestión, no burocratizados, de estructura horizontal en directa referencia a las entidades que la componen, que busca mejorar la capacidad de alinear las instituciones públicas y a partir de allí, convocar el interés del sector privado, las organizaciones sociales, académicas y la sociedad en su conjunto.

Actualmente la Comisión enfoca sus esfuerzos hacia el tema de la competitividad regional, manteniendo un liderazgo importante en la definición de lineamientos de políticas y políticas departamentales para el mejoramiento de la competitividad y productividad de la región, así como para la internacionalización de Medellín y el Valle de Aburrá. De esta manera, cumple con funciones de agente y articulador de la Política Nacional de Productividad y Competitividad –Documento CONPES 3527 del año 2008- en el territorio antioqueño al diseñar e implementar el Plan Regional de Competitividad en Antioquia.

En cuanto a la promoción del desarrollo y ordenamiento del territorio, la Comisión es la encargada de los Lineamientos de Ordenamiento Territorial para Antioquia (LOTA) que buscan estructurar de manera concertada y participativa, una política

8 En adelante también aparecerá como Comisión.

pública departamental que garantice la relación e integración territorial entre las subregiones. En este sentido, enfatiza en la integración económica y territorial del Valle de Aburrá con el Occidente cercano y el Valle de San Nicolás, así mismo formula el Plan Estratégico Subregional de Urabá-Darién que busca la consolidación de áreas competitivas, equilibradas, sustentables ambientalmente y con altos niveles de desarrollo socioeconómico para la población de esta subregión. Es necesario destacar que la planeación del territorio que hace la Comisión está basada en el análisis de capacidades de las subregiones para generar nuevas áreas y actividades productivas en los próximos 20 años, así como la evaluación de capacidades geográficas de ocupación de esos nuevos desarrollos productivos.

Con respecto al Plan Estratégico para la Subregión de Urabá (PESU), la Comisión Tripartita, diseñó una ruta de desarrollo de esta subregión. El resultado, una propuesta con enfoque prospectivo y territorial con participación del sector gubernamental, privado y social que contiene la *carta de navegación para el decenio 2011–2020*. Adicionalmente, en la propuesta se manifestaron 20 temas estratégicos priorizados para el futuro desarrollo de la subregión, y tres escenarios de actuación: el actual (a 2010), el tendencial y el deseable (a 2020). Finalmente, según el escenario deseable, los sectores priorizados y a fomentar para alcanzar los niveles de productividad de la subregión a 2020 son:

- Clúster del moderno sistema de puertos.
- Cadena productiva de servicios logísticos y de comercio nacional e internacional.
- Cadena productiva del cultivo y la agroindustria del banano.
- Explotación sostenible de la riqueza marina.
- Fortalecimiento del sector agropecuario de acuerdo a su potencial: maíz, cacao, caucho, yuca, productos cárnicos, entre otros.
- Minería del carbón / calizas.
- Clúster de servicios turísticos.
- Apuesta productiva del agua.
- Apuesta productiva de la biodiversidad.

También, desde la implementación de la LOTA se pretende establecer para el territorio departamental las líneas de actuación para revertir las tendencias negativas originadas de las anteriores organizaciones del territorio (LOTA, s.a.). Así mismo, se pretende potenciar la diversidad geográfica y social del departamento de manera que se distribuya más equitativamente el territorio, así como se oferten la infraestructura y servicios públicos que estén acordes con los proyectos económicos

que se fomenten en las subregiones. En este sentido, los grandes proyectos de infraestructura que se proponen desde la LOTA, segunda fase, son: Pescadero-Ituango, Túnel de Oriente, Puerto Urabá, Autopistas de la Montaña, Microcentrales.

Uno de los avances más notorios de la Comisión fue la formulación del Plan Regional de Competitividad para Antioquia de 2009. Este Plan, fue formulado y rediseñado constantemente por los actores que participan en la Comisión. Sus líneas de trabajo se enfocaron al desarrollo empresarial, la ciencia, tecnología e innovación, infraestructura y conectividad, desarrollo del talento humano, desarrollo institucional y la internacionalización. Asimismo, dicho Plan recogió los aprendizajes de experiencias previas y asociadas a este tema, especialmente de:

- Ventaja Competitiva de Medellín (Estudio Monitor, 1995).
- Visión Antioquia Siglo 21 (1996–1997).
- Plan Estratégico de Antioquia (1998–2007).
- Escalafón de la competitividad de los departamentos en Colombia (Oficina CEPAL en Colombia, Confecámaras y Cámaras de Comercio, 2002).
- Creación de la Secretaría de Productividad y Competitividad en la Gobernación de Antioquia (2003).
- Tanques de Pensamiento (2005–2007).
- Banco de Iniciativa de Desarrollo para Antioquia –BIRD- (2006–2007).
- Agenda Interna: Estrategia para la competitividad de Medellín, el Valle de Aburrá y Antioquia (2007).

Particularmente de la Agenda Interna, se retomaron varios elementos que se constituyeron en las bases para la discusión y concertación de la estrategia de competitividad para Antioquia desde el año 2003. La Agenda Interna fue concebida como un acuerdo de voluntades y decisiones entre la Nación, las entidades territoriales, el sector privado, los actores políticos y la sociedad civil. Por ello, el gobierno nacional convocó a los actores interesados a que presentaran sus propuestas, las cuales fueron evaluadas y jerarquizadas por el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2006). Desde el gobierno nacional se propusieron cuatro dimensiones a trabajar:

la sectorial, que considera las diversas actividades productivas; la transversal, que involucra proyectos o iniciativas que afectan a todas las actividades productivas (desarrollo institucional, ciencia y tecnología, formación de capital humano, información, infraestructura, medio ambiente, entre otros); la regional, que involucra la opinión y las propuestas de desarrollo de los territorios

subnacionales; la temporal, que indica que éste es un proceso dinámico en el cual se involucran acciones a ejecutar en el corto, mediano y largo plazo (Comisión Tripartita, 2009: 12).

La Agenda Interna para Antioquia estuvo a cargo de la Comisión Tripartita y de la Cámara de Comercio de Medellín, siguiendo los parámetros estipulados por el gobierno nacional, pero teniendo en cuenta las especificidades propias del territorio. Además, tuvieron en cuenta todos los ejercicios previos que se habían realizado en el territorio antioqueño, así como los aprendizajes derivados de éstos, especialmente los derivados de la formulación de la Estrategia Regional de Competitividad. La Agenda se constituyó desde ocho ejes temáticos: Innovación, Desarrollo Tecnológico, Formación de Talento Humano, Infraestructura, Medio Ambiente, Desarrollo Institucional, Mipymes y Productividad.

La formulación del Plan Regional de Competitividad requirió la evaluación de la dotación de factores existentes en el territorio y definición de las potencialidades y ventajas de los mismos en relación a la atracción de inversión. Adicionalmente, fue necesario identificar las capacidades técnicas institucionales y de liderazgo del gobierno regional y los gobiernos locales para enfrentar los retos del proceso de globalización. También fue necesario identificar los instrumentos de fomento productivo y de desarrollo empresarial con que cuenta el departamento y su capacidad de articulación con las políticas nacionales de fomento productivo, de impulso a los procesos de innovación tecnológica y de desarrollo territorial.

Los objetivos pilares que soportan el Plan Regional de Competitividad de Antioquia son: desarrollo empresarial, internacionalización de Antioquia, ciencia, tecnología e innovación.

El plan evidencia avances en el ámbito de Medellín: para el período 2004-2007 se avanzó en materia de políticas de desarrollo empresarial, particularmente desde programas y proyectos como Cultura E, los Centros de Desarrollo Zonal (CEDEZOS) desde la línea 4 del Plan de Desarrollo, denominada *Medellín Productiva, Competitiva y Solidaria*. También desde la línea 5, *Medellín integrada con la región y el mundo*, se avanzó en la articulación de procesos económicos, sociales, políticos y culturales que facilitaron la inserción de la economía antioqueña en el ámbito internacional. Por su parte, la Administración para el período 2008-2011 mantiene varios de los programas y proyectos del gobierno anterior, lo que facilita la consolidación de éstos y fortalece el desarrollo empresarial del Plan.

Desde el ámbito departamental, la Administración del período 2004-2007 fortaleció la alianza entre el Departamento, el municipio de Medellín y el Área Metropolitana para la internacionalización y posicionamiento estratégico de Antioquia, con lo que

se logra articular las agendas territoriales y las voluntades políticas de estas tres instancias. También inicia una serie de acciones que buscan desconcentrar a Medellín: los clúster, municipios polos de desarrollo en los cuales se busca ampliar la oferta de servicios públicos, tener sedes universitarias, incrementar la oferta laboral para disminuir la emigración de personas de los municipios hacia la ciudad y generar emprendimientos locales que tengan como objetivos principales: i) aportar al desarrollo económico de las regiones y del departamento y ii) absorber las oportunidades económicas provenientes de los tratados de libre comercio, la apertura económica y la integración económica regional en América Latina.

Asimismo, la Administración del departamento para el período 2008-2011 implementó acciones que favorecieron los objetivos del Plan Regional de Competitividad de Antioquia. Ejemplo de ello, fue el Programa *Articulación institucional público-privada para la Internacionalización de Antioquia*, busca encontrar y mejorar espacios de encuentro entre estos sectores y en coordinación con el nivel nacional y articulación con la comunidad internacional para la generación de sinergias en torno a la competitividad del territorio antioqueños. Uno de los actores gubernamentales clave en esta coordinación fue la Comisión Tripartita, quien unirá esfuerzos con la Comisión Regional de Competitividad para abrir espacios de concertación y promover una mayor participación de otros actores públicos y privados (Cf. DAP, 2008: 157). Otro programa para destacar fue del *Promoción de alianzas estratégicas público privadas (asociaciones, agencias de desarrollo local y otras) para el desarrollo económico y mejora de la gestión territorial*. Desde este programa se propuso la creación de la Agencia de Desarrollo Regional de Antioquia (ADRA), desde la cual se promocionarán los proyectos estratégicos de Antioquia en complementariedad con la Secretaría de Productividad y Competitividad de la Gobernación. También se consolidarán las Agencias de Desarrollo Local (ADEL), para que desde éstas se fortalezca la participación del sector privado. Dos aspectos claves que resaltan con este último programa son: en primer lugar, compite con el PLANEA en cuanto a los proyectos estratégicos del Departamento y en segundo lugar, se plantea como un proceso de descentralización de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de los Centros Zonales.

Otros programas del orden departamental en los que participó activamente la Comisión para el período 2008-2011 fueron: el Programa *Implementación de redes de actores subregionales que gestionen la productividad y competitividad* busca la coordinación de actores y entidades públicas y privadas que trabajan el tema de productividad y competitividad, mediante la estimulación a la conformación de redes subregionales.

El Programa *Impulso a la infraestructura para la productividad y competitividad en las subregiones*, buscaba la conectividad del departamento de modo que permita la

comercialización de productos y establecimiento de empresas en las subregiones. El Programa *Cadenas productivas y fomento a la producción, transformación y comercialización agropecuaria y piscícola, en áreas agroecológicamente aptas*, buscaba el cumplimiento del Acuerdo de Competitividad para las cadenas productivas del cacao, caña-agroindustria panelera, carne bovina, caucho, forestal-madera, frutales, guadua, hortícola, leche, papa, piscicultura firmado a nivel nacional. También se propuso la firma de acuerdos al interior del departamento para el aguacate, mora, cítricos, fique, apicultura, frijol, plátano, biocombustibles, aromáticas y medicinales.

El Programa *Mejoramiento de la competitividad de la minería para la Internacionalización*, apoyaría la creación del Instituto Nacional del Oro en el Nordeste, de modo que esta actividad se desarrolle con tecnologías limpias, cualificación del personal y dentro de la normatividad. También el Programa *Mejoramiento de la infraestructura física y del medio ambiente en las regiones mineras* buscaba el mejoramiento de la infraestructura física para la explotación minera, protección del medio ambiente en las zonas mineras y la capacitación del personal en tecnologías limpias y reducción del uso de mercurio. El Programa *Vías para la competitividad en Antioquia*, en el que se recogían los proyectos viales estratégicos para los principales corredores viales a nivel nacional y departamental, como por ejemplo, las dobles calzadas.

Finalmente, otras actividades que implicaron cooperación y trabajo en red en las que la Comisión participa en la gestión de información relacionada fueron la Encuesta de Calidad de Vida de Medellín y la cartografía de Antioquia, desde los cuales se busca actualizar información sobre variables socioeconómicas y poblaciones, así como geográficas del departamento.

El cuadro 1 permite comparar las instancias estudiadas. De esta manera, se pueden observar aspectos como sus marcos de actuación, objetivos y funciones. Llama particularmente la atención, que la Comisión Tripartita en la práctica podría estar duplicando esfuerzos, en tanto los temas de planeación del desarrollo, el ordenamiento territorial y la competitividad regional hacen parte de los objetivos y procesos de agencias como el Planea, el DAP, el IDEA, y los organismos dedicados a la competitividad en Medellín y Antioquia, entre otros. Otro asunto importante es la dependencia que el Planea tiene del Gobernador de turno del departamento, quien además de elegir al Secretario, decide sobre los recursos y el grado de apoyo y fortalecimiento que se dará al Plan durante su gobierno. Este asunto es importante porque, lo acontecido durante la administración 2008-2011 demostró que a pesar de estos condicionantes, el Gobernador implementó varias medidas que terminaron minando el liderazgo y visibilidad que había logrado el Planea en administraciones anteriores.

CUADRO 1. COMPARACIÓN ENTRE LOS ASPECTOS CONSTITUTIVOS DEL PLAN ESTRATÉGICO DE ANTIOQUIA Y LA COMISIÓN TRIPARTITA

Criterios de contraste	Plan Estratégico de Antioquia	Comisión Tripartita
Origen	Sector privado	Sector gubernamental
Formalización	Por medio de Ordenanza, sin personería jurídica	Por medio de la Firma de Acuerdo de Voluntades, sin personería jurídica
Marco de actuación general	Convocar a todos los actores y propiciar concertación y coordinación	Concertar y coordinar ámbitos de actuación y acciones de planificación regional integrada y la competitividad regional y local
Líneas de actuación	<ul style="list-style-type: none"> -Integrar y articular territorialmente a Antioquia -Promover el cambio para un desarrollo humano equitativo y sostenible -Revitalización de la economía antioqueña -Reconstruir el tejido social 	<p>A partir del 2008 se definieron:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Competitividad e internacionalización -Planificación Regional y Ordenamiento Territorial -Gestión de la información
Objetivos	<p>Los objetivos de la visión del Plan son:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Evaluar nuestras potencialidades como región -Definir nuestras oportunidades frente al mundo globalizado -Crear una fuerza indeclinable y unida como región hacia un mismo norte -Desatar un proceso de formación y participación ciudadana orientado a la construcción colectiva de futuro 	<ul style="list-style-type: none"> -Construir una instancia de concertación de voluntades y escenario de convergencia para la toma de decisiones relacionadas con la planificación y gestión regional -construir capacidad técnica e institucional para la gestión integrada de la región, acorde con las nuevas demandas -Unificar criterios y lineamientos generales de planeación y ordenamiento del territorio que enmarquen las actuaciones planificadoras de cada una de las entidades -Definir una agenda conjunta público/privada de proyectos y acciones fundamentales para el desarrollo regional -Promover ante el gobierno nacional y organismos internacionales acuerdos de gestión para la realización de los proyectos de interés regional

Criterios de contraste	Plan Estratégico de Antioquia	Comisión Tripartita
Actores que participan directamente	Sector público y sector privado (empresarios, academia, organizaciones no gubernamentales, sociedad civil organizada). Se trata de una instancia amplia	Primordialmente sector público. Es una instancia más cerrada, aunque pretende convocar la participación del sector privado, las organizaciones sociales, académicas y la sociedad en su conjunto
Narrativas y estrategias	Predomina lo discursivo Visión de futuro desde la planeación prospectiva	Alineación institucional Planeación estratégica
Marco conceptual y metodológico	Propone una comprensión “holística” del desarrollo, destacando la integralidad de ventajas competitivas desde lo físico-territorial, lo económico, político, administrativo, social y cultural. Aplica análisis prospectivo y modelación de escenarios futuros posibles. No hay agenda única de desarrollo	Identificación de temas de interés y agrupación en áreas temáticas de trabajo, lo que luego evolucionó hacia la conformación de comisiones Temáticas (Planificación regional y ordenamiento territorial, agenda para la internacionalización, sistema de información geográfica) Identificación de proyectos Presentación de propuestas a desarrollar Estrategia Tripartita para la gestión territorial integrada
Liderazgo	Pérdida de capacidad para convocar interés en años recientes Es afectado por intereses políticos que se desprenden de los gobernadores de turno Es afectado por la duplicidad de funciones desde agencias como el IDEA, el DAP y la misma Comisión Tripartita	Mayor capacidad para convocar interés Papel relevante de directores de planeación de las tres instancias que lo dirigen Existe un fuerte compromiso técnico interno El tema de la competitividad es central para la alineación de actores
Área de influencia	El departamento de Antioquia	El departamento de Antioquia

Criterios de contraste	Plan Estratégico de Antioquia	Comisión Tripartita
Interactúa con	<p>Los 125 municipios del departamento de Antioquia, sector empresarial, sociedad civil, sector académico, organizaciones no gubernamentales, actores internacionales</p>	<p>Municipio de Medellín, Área Metropolitana, Departamento de Antioquia, Gobierno Nacional, gremios empresariales, agencias gubernamentales y privadas internacionales</p>
Resultados	<p>Acta social para el desarrollo de Antioquia Creación de Secretaría de Productividad Planes Estratégicos Subregionales Agenda Común de Desarrollo Agendas de Desarrollo Local Centro de Pensamiento Estratégico y Prospectiva Tanques de Pensamiento temáticos Pretende tener personalidad jurídica</p>	<p>-Plan Regional de Competitividad -Agenda interna (con compromiso del gobierno nacional) -Documentos institucionales: Estrategia para la internacionalización de Medellín, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y Antioquia -Indicadores de impacto ambiental y socioeconómicos del departamento de Antioquia Gestión y promoción del desarrollo regional de Antioquia Oportunidades comerciales de Antioquia con diferentes bloques económicos Historia, Dinámica y Futuro de la Comisión Tripartita -Lineamientos de Ordenamiento Territorial para Antioquia (LOTA) -Plan Estratégico Urabá Darién -Encuesta Calidad de Vida 2007</p>
Depende de	<p>Relaciones con el Gobernador Liderazgo del Gobernador</p>	<p>Tienden a primar las relaciones entre el sector gubernamental y los gremios empresariales Por ser una instancia más técnica puede tener mayor independencia</p>

Fuente: elaboración propia.

4. CONCLUSIONES

Antioquia es pionera y protagonista en el nivel nacional y subnacional en la conformación de alianzas público-privadas y de trabajo coordinado en el marco de las relaciones Departamento-municipios, claro está que con una caracterización importante: el liderazgo gubernamental. Esto trae consigo dos configuraciones importantes, pero que pueden contradecirse en la práctica: por un lado, las alianzas se desarrollan oportunamente y con participación de diferentes instancias y sectores, debido al liderazgo político de sus representantes; por otro lado, hace que dichas alianzas se vean influenciadas por la personalidad y la filiación política, así como de convenios previos entre la clase dirigente y los demás actores.

El Planea es la alianza público-privada de mayor envergadura y duración que ha tenido el departamento de Antioquia, y en la cual participa activamente la ciudad de Medellín. Esta instancia es la encargada de pensar el futuro de las subregiones y del departamento a través de proyectos estratégicos orientados por un nuevo modelo de desarrollo desconcentrado y más equitativo con las subregiones tradicionalmente olvidadas por el gobierno regional. El Planea se ha mantenido como un ente técnico-pensante, formulando propuestas consignadas en valiosos documentos, algunas de ellas aún no se llevan a la práctica.

El Planea aún pretende convertirse en un mecanismo de articulación y coordinación de las acciones de un conjunto de entidades e instituciones que vienen actuando de modo disperso desde diversos ámbitos, y desatar con ello un proceso de pedagogía social, que permita la participación de la ciudadanía en la definición de las líneas y proyectos estratégicos, que posibiliten –a su vez- la materialización de una visión. Sin embargo, en años recientes ha visto debilitado su liderazgo debido a las concepciones y la voluntad política del Gobernador. Asimismo, funcionarios de agencias gubernamentales como el IDEA y el DAP han planteado su “pesadez” y “lentitud” para llevar a la acción los pensamientos y estrategias que propone para el desarrollo del departamento. En este sentido, los tiempos, por un lado la planeación de largo plazo y la inmediatez del período de gobierno, en que se desenvuelve el Planea y la Gobernación no coinciden, lo que hace que esta última posiblemente vea a la primera como un obstáculo más que como un aliado para la ejecución de sus metas.

Por su parte, la Comisión Tripartita, aunque con menos tiempo de ejecución y retomando y duplicando algunas de las funciones del Planea, viene consolidándose como la instancia encargada de liderar la política regional de competitividad y productividad del departamento, así como la internacionalización de la región antioqueña. Con pocos proyectos, pero con un gran liderazgo, propone lineamientos y políticas que son implementadas en el territorio con el consenso de

los sectores gubernamentales, empresariales y privados. Esto debido a la participación activa que en esta instancia encuentran los empresarios antioqueños y el sector privado representados por organizaciones como la Cámara de Comercio y Proantioquia. Esto de alguna manera ha permitido que se introduzca en acciones que venía adelantando el Planea como la formulación de planes subregionales y planes estratégicos.

5. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, Luis F. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- AGUILAR, Luis F. (2007). El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. En: XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo. Domingo, República Dominicana, 30 oct. - 2 nov.
- BLANCO, Ismael y GOMÁ, Ricard (2003). La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la *governance* participativa y de proximidad. En: Gestión y política pública, vol XII, no 1, I Semestre de 2003. México D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas –CIDE-.
- BLANCO, Ismael y Gomà, Ricard (2006). Del gobierno a la gobernanza: retos y oportunidades de un nuevo paradigma. *Politika: Revista de Ciencias Sociales*, 2, 11-27.
- BRUGUÉ, Quim y Gomà Ricard (Coords.) (1998). *Gobierno Local y Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí (2005). La gobernanza hoy: introducción. En: La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública
- COMISIÓN TRIPARTITA (2006). Historia, Dinámica y Futuro de la Comisión Tripartita. Medellín: Comisión Tripartita, Gobernación de Antioquia, Alcaldía de Medellín y Área Metropolitana del Valle de Aburrá.
- (2009). Plan Regional de Competitividad para Antioquia. Medellín: Comisión Tripartita y Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia.
- (s.a.). Lineamientos de Ordenación Territorial para Antioquia. Propuesta pública para discusión. Medellín: Gobernación de Antioquia, Alcaldía de Medellín, Área Metropolitana del Valle de Aburrá.
- CORNEJO, Enrique. (2005). Hacia una transformación del Estado en América Latina. *Nueva Sociedad*, 199, 104-119
- CUERVO, Jorge. (2003). La reforma del Estado del ajuste estructural en América Latina. En *Reformas y Políticas en Colombia y América Latina*. OPERA Observatorio de políticas, ejecución y resultados de la administración pública. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- DENTERS, Bas, y Rose, Lawrence (Eds.) (2005). *Comparing Local Governance. Trends and developments*. New York: Palgrave Macmillan
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN (2004). Plan de Desarrollo “Antioquia nueva, un hogar para la vida”, 2004–2007.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN (2008). Plan de Desarrollo “Antioquia para todos, manos a la obra”, 2008-2011.
- DEVLIN, R. y Moguillansky, G. (2009). Alianzas público-privadas como estrategias nacionales de desarrollo a largo plazo. *Revista CEPAL*, 97, 97-116.
- HIRST, P. (2000). Democracy and Governance. En Pierre, J., *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy* (pp. 13-35). Oxford: Oxford University Press.
- JESSOP, B. (2003). Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony. Disponible en: <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Jessop-Governance-and-Metagovernance.pdf>
- JESSOP, Bob (1998). El ascenso del “buen gobierno” y los riesgos de fracaso: el caso del desarrollo económico. En: *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, N° 155, marzo de 1998. Documento electrónico. Consultado en octubre de 2008 en <http://www.unesco.org/issj/rics155/titlepage155.html>.
- JOHN, Peter (2001). *Local Governance in Western Europe*. Londres: Sage.
- KICKERT, W., Klijn, E.-H. y Koppenjan, J. (Eds.) (1997). *Managing Complex Newtorks. Strategies for the Public Sector*. Londres: Sage
- KOOIMAN, Jan (2005). Gobernar en gobernanza. En: CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí (Coord.) (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública
- MARINETTO, Mike. (2003). Governing beyond the Centre: A Critique of the Anglo-Governance School. *Political Studies*, 51, 592–608.
- MAYNTZ, Renate (2005). Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza. En: CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí (Coord.) (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública.
- MAYNTZ, Renate. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, *Reforma y Democracia, revista del CLAD*, 21. Disponible en <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/021-octubre-2001/0041004>
- MONTECINOS, E. (2005) Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. *Eure*, 31 (93), 77-88.
- MULLER, Pierre (2010). Las políticas públicas. Octava edición. En traducción. Proporcionado por Jean Francois Jolly mediante archivo electrónico (marzo de 2010).
- NAÍM, Moisés (1994). Latin America: The Second Stage of Reform. *Journal of Democracy* 5 (4), 32-48.

- NATERA PERAL, Antonio (2005). La gobernanza como modo emergente de gobierno y gestión pública. En: *Revista Gestión y análisis de políticas públicas*, N° 33-34, mayo-diciembre. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- PETERS, Guy y PIERRE, Jon (2005). ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?. En: CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí (Coord.) (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública
- PLAN ESTRATÉGICO DE ANTIOQUIA (PLANEA) (2001). *Hacia un nuevo modelo de desarrollo para Antioquia. Bases para la discusión*. Medellín: Imprenta Departamental
- PLANEA (2008). *La Antioquia Soñada. Plan Estratégico de Antioquia PLANEA, 10 años*. Documento electrónico proporcionado por funcionarios del PLANEA en marzo de 2010.
- PLANEA (s.a.). *El desarrollo local y regional para Antioquia. Propuesta estratégica*. Medellín: Asamblea Constituyente de Antioquia.
- PRATS CATALÁ, Joan (2005). Modos de gobernación de las sociedades globales. En: CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí (Coord.) (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública
- RAVE HERRERA, Beatriz Elena (2008). *La ciudad siguiente indicios de futuro. Bases para la Participación de la Ciudadanía en la Construcción de un Proyecto Colectivo de Desarrollo Futuro para Medellín*. Medellín: Universidad Pontificia Bolivariana, 2008.
- RHODES, R. (2007). Understanding Governance. Ten years on. *Organization Studies*, 28, 1243.
- RHODES, R. A. (2005). La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno. En: CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí (Coord.) (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública
- STOKER, Gerry (1998). El “buen gobierno como teoría”: cinco propuestas. En: *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, N° 155, marzo de 1998. Artículo electrónico. Consultado en octubre de 2008 en <http://www.unesco.org/issj/rics155/titlepage155.html>.
- SUBIRATS, J (Coord.) (2002). *Redes, territorios y gobierno: nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Barcelona: Diputación de Barcelona.
- SUBIRATS, Joan (Coord.) (2002). *Redes, territorios y gobierno: nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Barcelona: Diputación de Barcelona.
- VÁSQUEZ CÁRDENAS, Ana Victoria (2010). El enfoque de la gobernanza en el estudio de las transformaciones de las políticas públicas: limitaciones, retos y oportunidades. En: *Revista Estudios de Derecho*, año 62, No 149. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia, páginas 243-260.
- VISIÓN ANTIOQUIA SIGLO 21 (s.a.). “En el año 2020 Antioquia será la mejor esquina de América, justa, pacífica, educada, pujante y en armonía con la naturaleza”. Segunda edición. Medellín: Visión Antioquia Siglo 21.

- WHITTINGHAM, Victoria (2005) “Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza”. *Revista Reforma y Democracia*, 33. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD.
- ZAPATA CORTÉS, Olga Lucía (2011). *Gobernanza multinivel e Intergubernamentalismo en las relaciones departamento-municipios en Antioquia, 1995-2009. Una mirada desde el cambio institucional*. Medellín: Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia.