

# CAPACIDAD ADMINISTRATIVA E INFRAESTRUCTURAL EN EL PROGRAMA DE GOBIERNO DE ANÍBAL GAVIRIA PARA LA GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA\*

ROBINSON OTAVO RUEDA\*\*

## RESUMEN

El siguiente trabajo analiza la capacidad administrativa en el plan de gobierno de Aníbal Gaviria, gobernador de Antioquia para el periodo 2020-2023. Dentro del plan de gobierno se va a analizar el programa “Fabrica de Licores de Antioquia”. Se realiza este análisis estructurado de la siguiente forma: primero, una breve conceptualización sobre la noción de capacidades estatales, haciendo énfasis en la capacidad administrativa. Segundo, se llevará a cabo la identificación y relación de la capacidad administrativa dentro del programa de gobierno mencionado. Tercero, se realizará un análisis crítico del programa, donde se mencionarán las debilidades en cuanto a fortalecer la capacidad estatal se refiere, teniendo en cuenta algunos académicos y datos suministrados dentro del plan de gobierno, además de documentos relacionados al programa. De esta manera, concluirá el trabajo mencionando las fortalezas y debilidades encontradas, para así exponer alternativas ya propuestas y otras desarrolladas en el transcurso de este trabajo.

## PALABRAS CLAVES

Capacidades estatales, Hendrix, FLA, Aníbal Gaviria

## CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO

Otavo, R. (2020). Capacidad administrativa e infraestructural en el programa de gobierno de Aníbal Gaviria para la Gobernación de Antioquia. *Revista de Estudiantes de Ciencia Política*, 13-14, 93-100.

---

\* Este trabajo es producto de un ejercicio académico realizado en el curso Construcción y Formación del Estado en Colombia en la maestría en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT.

\*\* Politólogo de la Universidad de Antioquia, Medellín-Colombia, 2018. Estudiante de maestría en Gobierno y Políticas Públicas en la Universidad EAFIT, Medellín-Colombia, 2020.

ACERCAMIENTO A LA CONCEPTUALIZACIÓN  
DE LAS CAPACIDADES DEL ESTADO

No hay una conceptualización definida sobre capacidades estatales, sin embargo Hendrix hace un acercamiento dada “su importancia para el estudio de conflicto inter e intraestatal (...) aborda tres definiciones teóricas: el poder militar, la capacidad burocrática o administrativa y la calidad o coherencia de las instituciones políticas” (Hendrix, 2015, pp. 278-279). Estas capacidades surgen de un modelo de oportunidad política propuesto por Tilly (1985), donde se expone la fortaleza de un Estado, según sea su capacidad de restringir y prevenir posibles actos rebeldes en su contra, mediante la represión, considerando quejas de los ciudadanos, administrando las instituciones, redistribuyendo los recursos y el poder.

También podemos entender por capacidades estatales como “la necesidad de un Estado con capacidad para formular políticas y para alterar la realidad en una relación de mutua influencia con la sociedad” (Chudnovsky, 2015, p. 16), donde se refleja una multidimensionalidad, en la cual varias capacidades estatales se cruzan, ya que si bien el Estado tiene una autonomía para implementar preferencias, este debe solucionar diferentes “tipos de problemas públicos” que no requieren de la misma o una única capacidad estatal. A lo que Tilly también llamó como una “relación aparentemente simbiótica entre el Estado, el poder militar y la eficiencia de la economía privada” (Tilly, 2006, p. 14). En cuanto a economía privada podemos entender que una de las finalidades del Estado es asegurar su protección para posteriormente generar la extracción de una fracción de ese capital privado, conocido como recaudo fiscal, y así proveer de infraestructura y asegurar el funcionamiento del aparato Estatal, tanto en su administración como en la inversión para prevenir actos de rebeldía.

Teniendo en cuenta la infraestructura que necesita el Estado para su buen funcionamiento, nos centraremos en la capacidad estatal administrativa e infraestructural. Esta es “la capacidad del Estado de penetrar la sociedad civil e implementar sus acciones en todo el territorio” (Mann, 2015, p. 107). Dada la necesidad del Estado de no sólo defenderse por medio de la cohesión, sino también de la capacidad recopilar y administrar información para evitar conflictos (Hendrix, 2015). Evitar conflictos mediante un marco de *legalidad racional* que busca generar ingresos mediante la confianza inversionista, es una de las formas de capacidad estatal administrativa la cual podemos clasificar en dos categorías:

- 1) Medición de la calidad burocrática o del imperio de la ley. Mediante medición de encuestas o guías internacionales como la de “Riesgo país” que califica la habilidad del Estado para asumir compromisos creíbles en relación con los inversores privados, habiendo continuidad sin importar los cambios de gobierno. Fearon y Laitin, (2003) & Deroguen y Sobek (2004). Como se cita en (Hendrix, 2015, pp. 282-283).
- 2) Riesgo de expropiación y de desconocimiento de los contratos gubernamentales: Perfiles de exportación, recursos naturales y capacidad de extracción. También las habilidades del Estado para obtener ingresos de la sociedad. Acemoglu, Johnson y Robinson (2001). Como se cita en (Hendrix, 2015, p. 283).

En esta última forma de la capacidad administrativa según Hendrix, evidenciamos la perspectiva que alude a los incentivos y habilidades del Estado para obtener ingresos de la sociedad. Este acceso a los recursos de la sociedad es necesario al captar recursos de los cuales se podrían apoderar terceros que busquen rebelarse contra el Estado. También porque esto generaría escasez de recurso en el Estado para proveer servicios sociales, a su vez que generaría problemas de corrupción y mala administración económica (Collier y Hoeffler. 2004). Como se cita en (Hendrix, 2015).

Hemos elegido esta capacidad estatal administrativa, ya que como expone Hendrix “La decisión estratégica de rebelarse puede verse afectada más por la calidad burocrática percibida del gobierno que por el tamaño de su ejército” (Hendrix, 2015, p. 290). Y esta capacidad burocrática se puede entender como la relación de las actividades económicas que generen un ingreso bajo y una posible guerra civil. Por ello es importante para tener instituciones estatales fuertes, que el Estado logre satisfacer sus demandas en materia de recursos, porque con este recaudo logrará un control de la población mediante la inversión social (Hendrix, 2015). Y en este aspecto cumple una importante labor la FLA, al ser una fuente importante de recursos de la gobernación, recursos que se invierten en programas de salud, educación e institucionalidad.

#### PROGRAMA: FABRICA DE LICORES ANTIOQUIA, EXPOSICIÓN Y ANÁLISIS

Dentro del programa de gobierno de Anibal Gaviria, hay cuatro ejes temáticos centrales que son: población, territorio, institucionalidad, infraestructura y sectores productivos. En este último recae nuestro análisis, al contener una evidente relación con la capacidad estatal administrativa (infraestructura),

aunque también se pueda conectar con otros campos, ya que contiene datos como el PIB que, si bien es un recurso de análisis de la capacidad administrativa, también lo es de la capacidad fiscal. Esto demuestra la multidimensionalidad de la que nos hablaba Chudnovsky (2015).

Pero nos centraremos en analizar la capacidad administrativa del programa de gobierno, enfocándonos en el programa de la Fábrica de Licores de Antioquia, al ser uno de los patrimonios más importantes de Antioquia, que representa la mayor fuente de ingresos del departamento.

Dentro del programa se empieza por asegurar que la fábrica se mantendrá 100% pública, pero con proyección internacional. Con cifras de “un crecimiento anual en ventas del 1,68% en unidades y del 6,68% en pesos en el período 2003 - 2018.” (Gaviria, 2019, p. 65). Pero a su vez nos da unos datos de proyección en reducción de ventas, estipulando que durante “el período 2017-2021 la participación del aguardiente y del ron se reduzca en un 4.7% y que la participación de licores como el Whisky aumente su participación a un 28,5% y del tequila en casi un 100%.” (Gaviria, 2019, p. 65).

Teniendo en cuenta esta reducción en ventas, el programa de gobierno buscará consolidar su participación en el mercado nacional, que es su principal mercado, “con el manejo adecuado de sus marcas, con innovación en productos y con el fortalecimiento de los canales de distribución” (Gaviria, 2019, p. 65). Enfocado en no descuidar el mercado nacional, pero buscando un posicionamiento global e internacional, con marcas como “Ron Medellín”, dada su potencialidad como producto de calidad y de exportación, además que cuenta con un reconocimiento en el exterior el cual contribuye en el posicionamiento de marca planeado.

Por último, se menciona la obligación de la FLA en reglamentarse como una empresa comercial e industrial del Estado, lo cual se ve como una oportunidad de gestionar este posicionamiento en el exterior, y para ello “será necesario institucionalizar un “Código de Transparencia y Buen Gobierno” que garantice la excelencia en el manejo de lo público” (Gaviria, 2019, p. 66).

Hay dos formas puntuales de identificar la capacidad estatal administrativa dentro del programa: una es la categoría de “100% pública”, que nos da a entender que es el Estado quien administra este recurso, por tanto, extrae recursos de la sociedad, mediante la venta y consumo de productos, e invierte su rentabilidad en aspectos sociales, como se menciona en la misma página de la FLA, con “Transferencias al departamento de Antioquia de 949 mil millones de pesos para la inversión en salud, educación, deporte y cultura” (Antioquia,

2020). Esta segunda competencia, que es la de redistribuir el recaudo, nos demuestra la segunda categoría por la cual se evidencia la capacidad estatal dentro de este programa de gobierno.

También podemos observar la proyección internacional de la FLA que se espera ejecutar, la cual exponen Fearon y Laitin, (2003) & Deroguen y Sobek (2004). Como se cita en (Hendrix, 2015, pp. 282-283), se tiene que proyectar una buena relación con la inversión privada, promoviendo el respeto de los contratos gubernamentales y ciertos parámetros o métodos de calificación que demuestran confiabilidad en las instituciones del Estado.

### ANÁLISIS CRÍTICO DEL PROGRAMA DE GOBIERNO

El programa de gobierno de Aníbal Gaviria carece de soporte estadístico que sustente su programa con respecto a la FLA. Si tenemos en cuenta que la capacidad objeto de análisis corresponde a la administrativa y que esta se puede definir como “la capacidad organizacional de proveer bienes públicos de manera eficaz y/o eficiente” (Chudnovsky, 2015, pág. 19), y que la FLA según el programa de gobierno de Aníbal Gaviria, es evidente que es fundamental dentro de su agenda en la línea de Nuestra Economía, con un programa que pretende convertirla en sociedad industrial y comercial del Estado, como es su obligación mediante la sentencia del Consejo de Estado del 21 de junio de 2018 (Proyecto de ordenanza No. 70, 2020). Pero, además de dotarla de herramientas que le permita posicionarla internacionalmente, reconociendo que la empresa es pilar fundamental de las finanzas del departamento, haciendo parte de ese componente de productividad, es claro que debemos centrar nuestro análisis en dicho tema.

Es así como teniendo en cuenta el enfoque y la prioridad que se le da a la FLA al caracterizarla como “pilar fundamental en las finanzas de nuestro departamento” (Gaviria, 2019) vemos tres aspectos donde se contradice dentro del mismo programa:

1. Genera confusión al aludir que la FLA se conservará 100% pública, sin embargo, también refiere que atendiendo su obligatoriedad la transformará en una empresa comercial e industrial del Estado (EICE). Que según el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, la conformación de esta figura jurídica también abre la posibilidad de una sociedad de economía mixta (Constitución política de Colombia, 2020). Además, en el

periódico El Colombiano señalan una consecuencia grave: “Rubén Darío Callejas, presidente de la corporación, señaló que convertir a la FLA en una EICE obligaría a pagar impuesto de renta, lo que a su juicio pondría en riesgo el plan de desarrollo” (El Colombiano, 2020), perdiendo aquella capacidad extractiva que fortalece al Estado en cuanto a capacidades administrativas se habla, además de perjudicar otras capacidades como la fiscal y la institucional, ya que se pierde una captación de recursos con el que se financian el aparato burocrático, al perder la mayor fuente de ingresos con las que cuenta actualmente la gobernación.

2. Se enuncian unos datos estadísticos que reflejan un crecimiento anual en las ventas para el periodo 2003-2018, sin embargo, indica que “para el período 2017-2021, se estima la reducción en Colombia del consumo de ron y aguardiente en un 4.7%”, atribuyendo dicha situación a la globalización de los mercados y a la pérdida de participación de la FLA frente a los mercados internacionales. Al respecto, no encontramos en el programa de gobierno relacionadas las fuentes originarias que permitieron suministrar esos datos estadísticos y las conclusiones que permiten afirmar el crecimiento de la venta de licor. Incluso, en el estimativo de reducción de venta, no contamos con ningún elemento, dato estadístico o soporte que nos permita corroborar que esas afirmaciones resultan ciertas o no. Al contrario, la página de la FLA mostró un incremento en cuanto a las transferencias del 2017 a las del 2018 de 20.000 millones (Antioquia, 2020).
3. Se anuncia sobre dotar a la empresa de herramientas para continuar la senda de empresa líder, una vez sea transformada en empresa comercial e industrial del Estado. Para ello y como parte de esas herramientas, se considera necesario institucionalizar un “Código de Transparencia y Buen Gobierno” donde se garantice la excelencia en el manejo de lo público.
4. Hay que tener en cuenta sobre este aspecto que el Consejo de Estado, en su sentencia del 15 de marzo de 1976 (1976, 2020) concede la autonomía administrativa, lo que permitiría remover empleados y disponer de su planta personal, menos en su junta directiva. Esto significaría para la gobernación perder su total capacidad estatal administrativa, ya que pueden generarse despidos, generando inestabilidad en sectores de la ciudadanía o pérdida de confianza en el dominio de las infraestructuras estatales.

## CONCLUSIONES

La sentencia del Consejo de Estado es de suma importancia, no sólo para la Gobernación de Antioquia, sino también, para la FLA y su planta de personal respecto a ciertos empleados que no ostentan la calidad de servidores públicos, pero sí la de empleados oficiales por la labor que desarrollan. También en cuanto al régimen tributario en la medida que la FLA desarrolla actividades industriales y comerciales. Es decir, esta decisión judicial debió ser tenida en cuenta oportunamente para elaborar el plan de gobierno, atendiendo las posibles repercusiones que podría traer, ya que es un hecho cierto que la FLA es una fuente esencial de ingresos para la Gobernación de Antioquia por la venta, producción, comercialización y distribución de sus productos a nivel regional, nacional e internacional. Sin embargo, el plan de gobierno presentado por el Aníbal Gaviria no permite establecer con los datos e información su plan en cuanto a la planta laboral, inversión y extracción de recursos y el impacto fiscal dentro de los recursos del departamento.

Por ello el programa de gobierno “Es el momento de Antioquia” en cuanto a su capacidad administrativa, especialmente en la línea estratégica de Nuestra Economía y por el componente de prosperidad para una vida productiva en el programa diseñado para la FLA, no se encuentra debidamente estructurado. Es debido adecuar estudios y análisis, entendiendo por supuesto la transformación de la FLA en empresa industrial y comercial. Además, debe considerarse con mayor profundidad y datos estadísticos verificables el decrecimiento en las ventas de licor a nivel regional, nacional y mundial. Por último, se debe considerar definitivamente la reestructuración de los canales de comercialización, al advertirse que los mismos puedan estar de alguna manera monopolizados por privados que pueden disponer de los ingresos y finanzas del Departamento. Ya que nos advierte Hendrix, que si el Estado no se apropia de la capacidad de extracción de los recursos, esto dará oportunidad a que los “potenciales rebeldes” se apoderen de dichos recursos, se puede entender por “rebeldes” en el contexto colombiano, a aquellos grupos armados al margen de la ley, que monopolizan el uso de la fuerza en ciertos territorios colombianos, generando una institucionalidad paralela a la del Estado, teniendo como consecuencia una poca captación fiscal y a su vez disminución en la inversión social (Hendrix, 2015, pp. 284-285), como se corroboró en las líneas de inversión en salud, educación, deporte y cultura que están estipuladas en la responsabilidad social empresarial por la FLA en su página (Antioquia, 2020).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. 1976, s. d. (20 de 2 de 2020). *suin-juriscol*. Obtenido de: [http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/ConsejoEstado/30032127?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/ConsejoEstado/30032127?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0)
2. Antioquia, F. d. (20 de 2 de 2020). *fla.com.com*. Obtenido de: <https://fla.com.co/responsabilidad/>
3. Chudnovsky, M. (2015). Introducción. Por qué “capacidades estatales” y esta selección para comprenderlas. En C. Autores varios, *Capacidades estatales* (pp. 15-25). Argentina: CAF.
4. Constitución política de Colombia. (20 de 2 de 2020). *Secretaría del senado*. Obtenido de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991\\_pr004.html#150](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr004.html#150)
5. El Colombiano. (20 de 2 de 2020). *Reforma tributaria frenaría división de la FLA*. Obtenido de: <https://www.elcolombiano.com/antioquia/reforma-tributaria-frenaria-cambio-de-naturaleza-juridica-en-la-fabrica-de-licores-de-antioquia-fla-EC12325760>
6. Gaviria, A. (2019). *Programa de gobierno “ES EL MOMENTO DE ANTIOQUIA”*. Recuperado de: <https://elnordeste.com/wp-content/uploads/2019/09/Programa-de-Gobierno-An%C3%ADbal-Gaviria-Correa-Gobernaci%C3%B3n-de-Antioquia-2020-2023.pdf>.
7. Hendrix, C. S. (2015). Midiendo la capacidad del Estado: Las implicaciones teóricas y prácticas para el estudio del conflicto civil-. En C. V. autores, *Capacidades estatales* (p. 277-308). Argentina : CAF.
8. Mann, M. (2015). Poder infraestructural revisitado. En C. Varios autores, *Capacidades estatales* (págs. 107-127). Argentina : CAF.
9. Proyecto de ordenanza No. 70. (20 de 2 de 2020). *Asamblea de Antioquia*. Obtenido de Asamblea de Antioquia: [http://www.asambleadeantioquia.gov.co/2016/index.php?option=com\\_jdownloads&view=summary&id=2440:proyecto-de-ordenanza-no-70-por-medio-de-la-cual-se-conceden-autorizaciones-al-gobernador-para-ajustar-la-estructura-del-departamento-y-crear-una-empresa-indus](http://www.asambleadeantioquia.gov.co/2016/index.php?option=com_jdownloads&view=summary&id=2440:proyecto-de-ordenanza-no-70-por-medio-de-la-cual-se-conceden-autorizaciones-al-gobernador-para-ajustar-la-estructura-del-departamento-y-crear-una-empresa-indus)
10. Tilly, C. (2006). Guerra y construcción del Estado como crimen organizado. *Revista académica de relaciones internacionales*. Núm. 5 Noviembre.