

# Territorial democratic institutional development governance: A trip to the crisis of the departmental and municipal categorization in Colombia

## Sumario

*Introducción; estructura gubernamental del Estado Colombiano frente a la capacidad institucional de los entes territoriales; perspectiva institucional de la gobernabilidad democrática territorial desde la complejidad, el análisis sistémico y marco lógico; perspectiva de la gobernabilidad democrática en el desarrollo institucional de los entes territoriales en Colombia; conclusiones.*

## Resumen

*Analizar el alcance del modelo de gobernabilidad democrática territorial en el desarrollo institucional de los departamentos y municipios en Colombia es el interés del escrito. El escenario de categorización territorial, con la consecuente pérdida de la misma, y el perentorio llamado para la búsqueda del saneamiento fiscal ha puesto en serios problemas la capacidad institucional de los entes territoriales. El análisis complejo, sistémico y lógico, permiten identificar las posibilidades que tienen los entes, para que logren recuperar algunos de los fundamentos del orden institucional, puestos en jaque por el escenario planteado. La expectativa radica en establecer las bases que deben tener los entes para superar el papel de administradores de recursos públicos a los que han sido dirigidos, por el de orientadores de su capacidad de gestión a través del orden institucional. Es crucial promover leyes de estabilidad institucional que complementen las dispuestas en economía.*

**Palabras claves:** *Administración estatal; Administración pública; Diferencias interjurisdiccionales; Gobernabilidad Democrática territorial; Participación ciudadana; Relaciones intergubernamentales.*

## Abstract

*Analyze the scope of the model of territorial democratic governance in the institutional development of the departments and a municipality in Colombia is the interest of the writing. The stage of territorial categorization, with the consequent loss of the same, and the urgent call for the search of fiscal consolidation has been in deep trouble the institutional capacity of local authorities. The analysis complex, systemic and logical, allow identifying the opportunities for makers, so that they succeed in recovering some of the foundations of the institutional order, put in check by the raised stage. The expectation is laying the groundwork to be makers to overcome the role of administrators of public funds that have been directed, by counselors of his capacity of management through the institutional order. It is crucial to promote institutional stability laws to complement the arranged in economy.*

**Keywords:** *State administration; public administration; offer differences; territorial democratic governance; participation citizen; intergovernmental relations.*

**Artículo:** *Recibido en Junio 26 de 2012 y aprobado en Septiembre 24 de 2012.*

**Jahir Alexander Gutiérrez Ossa.** *Economista de la Universidad de Medellín, Colombia, PhD en Administración Pública, Atlantic International University (AIU), Honolulu, USA. Investigador, Facultad de Administración Universidad CES en Medellín y Universidad del Rosario en Bogotá, miembro del Grupo de Investigación en Política, Derecho y Gestión Pública de la ESAP,*

**Correo electrónico:** *algutierrez@ces.edu.co*

# Gobernabilidad Democrática Territorial para el Desarrollo Institucional: Una salida a la crisis de la categorización departamental y municipal en Colombia\*

**Jahir Alexander Gutiérrez Ossa**

## **Introducción**

Los organismos multilaterales de desarrollo y orden político internacional han promovido toda una serie de lineamientos y propuestas para que los países adopten en su estructura constitucional y legal, elementos con los cuales procuren ofrecer más espacio a los entes territoriales que los componen en cualquiera de sus formas de Estado, centrales, descentralizados o federales. Si bien la encomienda ha tenido alguna respuesta y un importante rédito para los entes agolpados en dicha composición, la realidad es que las bondades con los cuales han sido elaborados dichos cambios son sólo el contenido del deber ser, que hasta ahora se ha traducido en dificultades para los entes territoriales, que no conciben aún cómo trabajar con un Estado que prosigue de núcleo.

La posición asumida de manera providencial ha sido dirigida a apreciar lineamientos o modelos más por un orden mediático que programático. El debate ha echado raíces en cuanto a conocer las bondades de una u otra escuela, a la par que de ponerlas a discusión, episodios que si bien hacen parte del dialogo y la formalización de saberes, deben responder igualmente a la incertidumbre creada por las condiciones legales que han imperado por encima de las institucionales o políticas. O peor aún, creyendo a partir de ellas que la sola revisión del síntoma es más que suficiente para establecer los elementos que debilitan las instituciones tomando como referencia solo una causa que en particular tiene tamiz económico o tiene como perfil orientar las decisiones territoriales.

El Estado colombiano hace parte de los que han acogido con fuerza la orientación legal y política provista por alguna orientación política e ideológica, y de ello, con la entrada de la nueva Constitución pudiese elaborarse una serie de análisis para identificar el grado de orientación de los presidentes de turno. Sin embargo, en común a ellos, toma fuerza el papel que deben cumplir los entes territoriales del orden departamental y municipal para corresponder a las directrices del orden central a la par que con las de procurar un marco de análisis y referencias para acondicionar sus estructuras e instituciones conforme a los designios centrales pero a su vez los propios. En este sentido e independiente a la formalización, el argumento institucional concentra todo el interés.

No obstante, mientras la discusión política e ideológica alcanza relevancia en cuanto a las opciones que pueden tener los entes territoriales, la legislativa, además de contenerlas, esboza una serie de aspectos que han terminado por generar entropía en los entes territoriales que han superado el lugar de reclamar por una definición clara del orden y tipo de Estado frente a las derivaciones de los entes a estar sigilosa ante el riesgo institucional que permanentemente cae sobre ellos, a medida que desde el orden central se toman acciones que ponen en aprietos la capacidad de respuesta de estos, y de paso, su estabilidad como estamento que

---

\*Este artículo es producto del proyecto de investigación: "La Gerencia Pública Territorial Frente a los Estados de Excepción *Calamidad Pública, Económica, Ecológica y Social*", financiado por la ESAP (Escuela de Administración Pública), en el período septiembre 15 de 2011 a diciembre de 2011, ejecutado por el Grupo de investigación en Política, Derecho y Gestión Pública de la ESAP, categoría A en Colciencias. Dirección: Calle 51 # 10 B 23Medellín, Colombia.

igual debe responder a su población y con toda la extensión en su territorio, circunstancia que ha tomado el viso de pérdida de institucionalidad.

La preocupación por el manejo económico, fiscal y presupuestal ha reconvenido la orientación de las propuestas de autonomía y descentralización de los entes territoriales. Ahora sus inquietudes además de no desatender las perspectivas que el Estado central dictamina, están enfocadas a atender de manera directa las dificultades y problemáticas emergentes en entes territoriales cuyas aspiraciones de consolidación institucional no están estimadas en las apuestas del orden central sino en la capacidad que tienen para encararlas por cuenta propia. No obstante, no deja de ser un obstáculo para el afianzamiento institucional, abocar un marco jurídico que solo atiende el orden financiero de los entes territoriales descuidando la gestión y el fortalecimiento institucional territorial.

El poder comprender la necesidad que tienen los entes territoriales de recobrar y afianzar la capacidad institucional de cara al orden central, está expuesta en la capacidad de gestión que tienen los alcaldes y gobernadores por cuenta propia. Para dar bases hacia dicha dirección, el artículo comprende los siguientes elementos de análisis. En primer lugar, una revisión de la estructura gubernamental del Estado colombiano y los entes territoriales; en segundo lugar, de la evaluación sobre las condiciones institucionales que no han logrado contemplar los entes territoriales por esta disparidad de circunstancias entre los lineamientos centrales y descentralizados considerada desde la complejidad, en análisis sistémico y lógico. Y en tercer lugar, el plantear las bondades de la gobernabilidad democrática territorial para contribuir al desarrollo institucional.

### **1. Estructura gubernamental del Estado colombiano frente a la capacidad institucional de los entes territoriales.**

A mediados de los 80 el Estado colombiano emprendió una serie de reformas legislativas encaminadas a dar paso a la elección popular en los entes territoriales, alcaldías y gobernaciones, hecho que avivó el interés por reorientar la relación del estado central con las nacientes estructuras estamentales de orden territorial. Una de los procesos que irrigó dicho proceso tuvo lugar sobre la entrega de recursos y apoyo económico por parte del estado central para afianzar a los entes territoriales y su consecuente conformación. En dicha dirección la

Constitución de 1991, apadrinaría la descentralización como el eje orientador de la naciente relación del estado central con los entes territoriales.

Este nuevo contexto permite una transformación radical del papel que deben jugar las autoridades administrativas en el fomento del desarrollo local. Así, entonces, de simples agentes concentrados casi que exclusivamente en la gestión de sus propios recursos y en la prestación de unos determinados servicios públicos, deben pasar a convertirse en agentes catalizadores del conjunto de iniciativas provenientes de los diferentes actores sociales, económicos y políticos locales; lo cual obliga a asumir nuevas responsabilidades como líderes en sus respectivos territorios de influencia. Indican (Muñoz y Holguín, 2002:122).

La descentralización ha sido estimada como proceso de reestructuración de la relación entre el estado central y los entes territoriales. Las expectativas trazadas estaban fundadas en el Estado social de derecho, en la que el Estado y los entes territoriales se comprometerían a hacer los ajustes necesarios para establecer una especie de nuevo contrato social en el que el bienestar tendría un papel preponderante. Recursos para educación, salud y el incremento de las transferencias terminarían por irrigar los compromisos adquiridos con la Constitución. El papel cumplido por los entes territoriales trazó para ellos una serie de tareas que al margen de su cumplimiento debían sobrellevar con los recursos girados y los generados por cuenta propia.

Después de las recientes discusiones y la reforma constitucional sobre el tema de las transferencias, no cabe duda que el tema, a pesar de que trató de buscar una solución equitativa y ecuánime de las transferencias; tema inherente de la descentralización, dejó de lado la importancia política del modelo descentralizador y resquebrajó el manejo que se ha hecho de esta política pública en el país. (Ibarra, 2001:79).

La Constitución de 1991 trajo consigo compromisos y obligaciones amparadas en la entrega de recursos con cuenta abierta para que los entes territoriales cumplieran los mandatos de la Carta con cargo a las disposiciones económicas emanadas del estado central y del propio esfuerzo fiscal de los entes territoriales (Ley 358 de 1997). La consigna del Estado además de la entrega de recursos, estaría basada en la puesta en vigencia de los planes de



desarrollo territorial (Ley 152 de 1994). La inexperiencia en ambos procesos tuvo como factor característico el de apreciarse como un hecho reparador del aislamiento gubernamental e institucional al que habían sido expuestos los entes territoriales con la superada Constitución de 1986. La réplica para entonces estaría ubicada en la duplicidad de tareas y el desbordamiento en el manejo de los recursos, elementos que pondrían a la descentralización en jaque, debilitando si bien, no la autonomía territorial, si la gobernabilidad y la institucionalidad.

En el 2000 se expidió la Ley 617 mediante la cual se establecen límites a los gastos de los entes territoriales dando varias posibilidades para disminuirlos entre ellas, la figura de las Asociaciones de Municipios. De esta forma es posible recurrir a las Asociaciones de Municipios para realizar actividades relacionadas con la prestación de servicios públicos e incluso, actividades de carácter administrativo bajo el supuesto de que los gastos para la entidad territorial disminuyan y se incremente la calidad de los servicios. De conformidad con esta estrategia deben incluirse en los planes de desarrollo que circunscriban los entes territoriales en caso de superar los límites impuestos por la ley. (Contraloría General de la República, 2009:6).

El grueso de atributos recibido por los entes territoriales no fue consecuente con los resultados obtenidos. Si bien, se resaltó la cultura de la planeación territorial como ejercicio trascendental para canalizar los esfuerzos presupuestales demandados en la constitución, con el paso del tiempo, el debilitamiento financiero del orden central pasaría la cuenta al orden institucional y a la capacidad de gobernar. Una serie de ajustes y recomendaciones terminarían por encasillar a los entes territoriales, que de grandes protagonistas, pasaron a ser sujetos de cuenta a expensas de la gobernabilidad y el desarrollo institucional.

Existe una concepción generalizada de que el territorio en sí mismo constituye un sujeto heterogéneo de difícil agregación cooperativa, en el que hay un estímulo tácito a las adiciones individuales, sin marcos globalizantes que resultan en un desarrollo de los datos inconexo y muchas veces descoordinado y por tanto, incoherente. Esta forma de abordar el proceso reflejada tanto en acciones institucionales como individuales, ha traído múltiples problemas, no solo por el fomento del aislacionismo sino por la

costosa duplicidad de esfuerzos que estas prácticas indefectiblemente acarrearán. La experiencia de muchos países ha demostrado que esta concepción puede ser superada con creces, mediante estrategias que involucran acciones a nivel nacional, institucional e individual. (Escallón, 2006:113).

Las alternativas estimadas para tratar de revertir las circunstancias estarían sustentadas en la declaración del Estado de emergencia económica y social, tras la que sería separado el desarrollo institucional y la capacidad de gobernabilidad de los entes territoriales por el marco de referencia económica y financiera. El sendero de evaluaciones de desempeño fiscal y la posibilidad de orientar los recursos territoriales, conducirían a los entes territoriales a equiparar la condición gubernamental e institucional con el equilibrio, la estabilidad y el superávit financiero. Al respecto, no está claramente definido el orden institucional y el desarrollo gubernamental de los entes territoriales para responder ante estas circunstancias. Constata (García, 2007:38):

La pérdida de credibilidad del sector público como gestor del bienestar ciudadano viene acompañado de manifestaciones que exigen y obligan a que las instituciones públicas actúen aplicando principios de economía, eficiencia y eficacia. Estas nuevas demandas, cada vez más importantes como consecuencia de la magnitud del déficit público en prácticamente la totalidad de países.

El orden institucional por su parte se ubicó en la necesidad de que las diferentes instancias respondan y estén al frente de las pretensiones y hechos que se generan por cuenta de las diferentes exigencias y demandas a la estructura en el orden gubernamental. Esta depende de la celeridad y claridad con que se atiende la acción de los diferentes estamentos y, como a través de ellos son afrontadas o superadas las dificultades. Mientras que la capacidad gubernamental está dirigida para que los entes territoriales tengan suficientes elementos intra e inter territoriales con los cuales puedan encarar el panorama que se extiende cuando una medida como la pérdida de categoría puede dilatar o entorpecer las expectativas trazadas, y que hasta la fecha es poco el interés que se extiende a la hora de replantear qué pasa con la administración pública de un ente territorial que está padeciendo la pérdida de categoría o recibe recategorización con referencia a su institucionalidad y gobernabilidad. (Ver cuadro 1).

Cuadro 1: Rendición de Cuentas en los Modelos de Gestión Pública

<b>Características Modelos de gestión</b>	<b>Objeto</b>	<b>Sujeto receptor de la rendición de cuentas</b>	<b>Sujeto que rinde cuentas</b>	<b>Medición de rendición de cuentas</b>	<b>Propósito de la rendición de cuentas</b>
<b>Weberiano</b>	Demostración del cumplimiento de políticas y procesos legalmente establecidos	Instancias superiores legalmente establecidas.	Distintos niveles de dirección.	Informes confidenciales	Control del cumplimiento de políticas y procesos formalmente establecidos.
<b>Burocrático Populista</b>	Demostración de obras ejecutadas, inversiones y gasto público	Instancias superiores extra – organizativas legalmente establecidas	Altos niveles de dirección.	Informes anuales, formalmente públicos en la práctica restringida.	Legitimación del gasto público. Cumplimiento de Rendición de Cuentas formalmente establecidos.
<b>Tecnocrático</b>	Demostración del cumplimiento de metas programadas	Instancias de dirección superiores internas y externas de la organización. Sectores económicos.	Distintos niveles de dirección.	Informes sistemáticos confidenciales.	Control del cumplimiento de metas programadas. Legitimación de la racionalidad economicista.
<b>Nueva Gerencia Pública (Propuestas)</b>	Demostración del cumplimiento de metas programadas. Productividad y efectividad en el usuario.	Instancias de dirección internas y externas superiores legalmente establecidas ciudadano – usuario.	Distintos niveles de dirección.	Medios de difusión masivos.	Control del cumplimiento de metas programadas, productividad y efectividad en el usuario. Legitimación de la racionalidad del mercado.

Fuente: Ochoa y Montes de Oca (2004:470).

De allí se desprende un aspecto importante a la hora de evaluar en sentido amplio los resultados de la categorización municipal, vinculada a la permanencia de la relación jerárquica no solo entre los niveles de gobierno sino de los entes territoriales que ocupasen un mejor escaño en la evaluación. No obstante, para los entes territoriales es importante la interacción con sus pares administrativos, por ende, el escenario de la gobernabilidad democrática territorial tiende a facultarlos para que las circunstancias aquí consideradas como elementos que si bien revisten transcendencia para lo que respecta las condiciones económicas y financieras no es conveniente poner a prueba la institucionalidad y la gobernabilidad cuando bajo otros matices puede ser considerada dicha evaluación de la mano con una estructura institucional y

gubernamental fuerte, por encima de la opacidad y el repliegue causado por las reformas sobre las cuales se ha entendido bajo la denotación de crisis y dificultad, la relación entre las finanzas territoriales de los entes territoriales y la capacidad para hacerle frente a sus obligaciones.

Ahora bien, ¿hasta qué punto es viable y posible la autonomía de una administración territorial, y cuál es el grado que puede alcanzar sin poner en peligro la unidad del Estado ni la coherencia y coordinación entre sus distintas entidades y organismos? La cuestión interesa especialmente desde el punto de vista político y desde el punto de vista económico financiero. En tales términos, podríamos afirmar que la autonomía de las administraciones territoriales sólo puede desarrollarse hasta el punto que sea compatible con las condiciones de



governabilidad y estabilidad de las finanzas del país entendido como un todo. (Hernández, 2010: 147).

La gobernabilidad democrática territorial dispone de los lineamientos que deben abocar a los entes territoriales para que estos superen la etapa de dilación e incertidumbre creada por el marco legal de ajuste fiscal por el equilibrio superior que debe tener a los entes territoriales en cuanto a afianzar la capacidad gubernamental y el orden institucional. Toda vez que independiente de la estructura financiera y presupuestal que los rodea, no debe olvidarse que los entes territoriales tienen las características de administradores públicos del orden territorial, que si bien es una vinculación más que obvia con la relación entre el ente y el territorio, los requerimientos en cada uno de ellos no están sujetos sólo a las condiciones con que son utilizados los recursos y la evaluación que con cargo a ellos se hace para ubicarlos en un escalafón que tiende a comportarse como una figura paliativa más que el manejo económico a la institucionalidad y gobernabilidad de los mismos.

Ahora bien, es precisamente esta búsqueda obsesiva de la eficiencia la que conduce a que el rol del gobierno local sea percibido como un sencillo “instrumento” de esta búsqueda. Es posible afirmar que, como resultado de esta “camisa de fuerza” reglamentaria y financiera donde los metieron las normas y las sentencias, el alcalde y el gobernador colombiano tienden a ejercer el gobierno del territorio a su cargo como agentes del Estado soberano que deben proclamar la primacía de este, como agentes de la verticalidad que busca regir el territorio como si fuera único, como una obra de arte colectiva. (Jolly, 2010:82-83).

En la administración pública ha sido comprendida la relevancia de involucrar elementos de la gerencia y la gestión con el ánimo de ordenar la labor de los entes que componen la administración. Es decir, los aspectos señalados han sido interiorizados como pancartas y avisos de la realidad que se vive, ya sea por cuenta de la emulsión temática que brinda dichos temas o porque se considera fundamental conducir los principios y valores de la actividad privada al servicio del sector público.

Las relaciones entre el Estado y el Mercado pueden estar orientadas por la gobernabilidad democrática, que sirve de sustento a la gestión social mediante la cooperación de las instituciones nacionales que regulan los mecanismos de distribución equitativa de los

recursos en las localidades. La asignación del gasto público, es uno de los problemas que obstaculizan la gobernabilidad descentralizada en relación con los conflictos distributivos. Los conflictos distributivos obstaculizan la descentralización de la gobernabilidad. (Vargas, 2007:12)

La fortaleza de las administraciones públicas como entes capaces de responder ante cualquier dificultad para descansar en quien asuma sus riendas y dirección, convirtiendo la relación con los ciudadanos y las personas que trabajan en las administraciones en sujetos de sujeción política o discrecional de quienes están al frente de ellas. No es descabellado que la dirección del ente termine a expensas de la relación del ente con respecto a los ciudadanos, hecho que evidencia el desmantelamiento de una idea que tal vez existía en el país antes de permitirse la votación popular de alcaldes y gobernadores. El interés por el tema radica en ofrecer elementos y parámetros que permitan revestir a los entes municipales desde la capacidad de gobernar y la posibilidad de actuar con quienes hacen parte de él directamente (ciudadanos, empleados, instituciones y foráneos):

En conclusión, la estrategia parte de un indispensable mejoramiento de la gestión estratégica y administración municipal, como primer objetivo y perno articulador, para poder encarar el objetivo central del desarrollo humano, la equidad y la igualdad de oportunidades, y al mismo tiempo los dos objetivos esenciales para crear la base material del desarrollo humano: organizar y equipar el territorio y construir la ciudad en su infraestructura y su equipamiento. Construir gobierno, que actúe con eficiencia, construir ciudadanía como objetivo central y construir ciudad como base material para el desarrollo humano es la gran misión de los gobiernos municipales. (Prado, 2007:16).

La aparición de las agendas internacionales que involucran el accionar público y político de diferentes estamentos en el mundo, hace más clara la necesidad de contar con estamentos públicos preparados para la gestión local. También se tiene que conocer con suma claridad la plataforma en la cual se encuentra la administración pública local, bajo los cambios que han implementado en consonancia con los parámetros señalados con la globalización, estando a la par con ello, la necesidad de buscar metodologías que sirvan para mediar en la relación estrecha entre la transformación de la gestión pública local. Aporta (Torres, 2004:4):

En suma, las experiencias de gobernabilidad territorial en los cuatro países andinos son indicativas de una tendencia de creciente interés por el manejo público de los territorios subnacionales, en la que los gobiernos locales tienden a constituirse en el núcleo de la gobernabilidad del territorio y de la gobernanza ambiental. La mayoría han enfatizado en el aspecto institucional creando nuevas instituciones para la gestión pública territorial, pero no han avanzado suficientemente en la dimensión económica, así aunque están consolidando su institucionalidad requieren avanzar hacia la productividad del territorio y su articulación al mercado para lograr la finalidad del desarrollo territorial, esto es la superación de la pobreza en un marco de oportunidades compartidas por sus habitantes.

La capacidad de gestión municipal en Colombia se encuentra en entredicho por cuenta de la ineficiencia orquestada por la falta de coherencia entre los preceptos de la administración y los parámetros de acción constitucional que tienen los municipios. Hasta ahora, la gestión municipal ha sido abordada desde las directrices provenientes del Estado central en cuanto a los temas de equilibrio, financieridad, sostenibilidad y eficiencia de la administración pública. Sin embargo, el estado de cosas como es definido la relación de poder entre el Estado y las localidades, en la cual, es el primero quien dictamina qué hacer con respecto a las cargas y responsabilidades locales respecto a la población, desdibujan la capacidad de administración local de los entes territoriales, y de igual manera, la capacidad de gestión eficiente de los municipios. Señala al respecto (Salvador, 2003, p. 1):

El impacto de la internacionalización de referentes se refleja en el hecho que los programas de modernización no siempre han atendido a las particularidades de cada país, ni por el origen y tipo de presiones para la modernización ni por su realidad político-administrativa. Mientras que en la Europa occidental y los países anglosajones, los impulsores del cambio eran fundamentalmente la crisis fiscal y la expansión de la demanda de servicios públicos, en buena parte de los países latinoamericanos la presión venía tanto por los problemas asociados a la debilidad del Estado y de sus sistemas democráticos como a la presión ejercida desde diversos organismos internacionales. Como resultado de estas presiones, los programas de modernización han tendido a seguir referentes conceptuales e

ideológicos que han ido cambiando siguiendo ciertas modas u oleadas, de duración e impacto variables. Pero en buena parte de estos programas se reconoce explícitamente el papel clave de la gestión de los recursos humanos para la transformación del funcionamiento de las Administraciones públicas.

Cuando se habla de la administración pública territorial en el tema de interés, se señalan los departamentos y municipios como principales agentes representantes de la institucionalidad central y descentralizada del Estado en Colombia. Así, temas como la gobernabilidad, la responsabilidad ciudadana, el liderazgo político, las oportunidades sociales, el equilibrio económico y financiero, la paz y convivencia han sido trasladados como temas de primer orden que debe resolver la administración pública territorial toda vez los impactos que tienen estas áreas en la educación, la salud, la pobreza, la el equipamiento y la transferencia tecnológica finalmente terminan por servir como elementos de evaluación de la administración pública local y regional, en su defecto los municipios y los departamentos. Afirma (González, 2004:40):

La calificación con bajo desempeño de las administraciones locales crea una imagen de subutilización de los recursos e ineficiencia en su asignación. Esta situación, junto con las barreras de planeación participativa y la falta de transparencia, forman un cuadro de capacidad de gobierno muy limitado que debe ser objeto de políticas públicas para crear condiciones que propicien la gobernabilidad territorial.

El interés del Estado por orientar desde su interior las condiciones y relaciones con respecto a la administración pública y gobernabilidad territorial está restando capacidad de maniobra de los entes territoriales la institucionalidad, expuestas por las connotaciones de orden categorial o el sometimiento a directrices en los que no cabe la réplica del orden territorial con respecto a la gobernabilidad. El establecer las bases para fundamentar los elementos que requieren las administraciones públicas territoriales en Colombia, parte de la concepción que en dicho escenario se entiende por gobernabilidad democrática. Expone (Sojo, 2005:152):

La restauración del Estado, antes que su pretendida reforma o modernización, requiere de una revalorización de lo público. En este ensayo hemos bosquejado los contornos de una problemática central para la vida futura de América Latina. Sólo se perfilaron aquí algunas de las dimensiones de lo que llamamos la



privatización de la política pública. Los límites de este espacio, sin embargo, no nos autorizan a desatender una reflexión propositiva final. La restauración de lo público supone cuando menos la instalación de lo público por tres vías: la política democrática, la re-territorialización de la vida social y la formación de mecanismos no mercantilizados de movilidad social, es decir, bienes públicos para el desarrollo.

También, se tiene que conocer con suma claridad la plataforma en la cual se encuentra la administración pública local y, cómo y qué cambios han implementado en consonancia con los requerimientos y parámetros señalados con la globalización, estando a la par con ello, la necesidad de buscar metodologías que sirvan para mediar en la relación estrecha entre la transformación de la gestión pública local con base a los criterios provistos a través de la cooperación internacional, con el ánimo de ilustrar a la gestión pública local sobre las nuevas tareas sobrevinientes en la materia así mismo que de la necesidad de formar y preparar todo el estamento administrativo público y sus servidores.

## **2. Perspectiva institucional de la gobernabilidad democrática territorial desde la complejidad, el análisis sistémico y marco lógico.**

El papel contemporáneo del Estado se encuentra en un proceso amplio de revisión en cuanto a los fines y funciones que le han caracterizado, entre los que se destaca la protección a la soberanía, la población y el territorio a la par con la provisión del sistema económico, jurídico y político entre otros. Son los cambios presentados en cada una de estas esferas, sobre las cuales se estiman las condiciones de sistema abierto sobre las que se está enfrentando, y que, por ende, ubique en igual situación a los entes territoriales que los componen. Desde esta perspectiva, la proximidad de la gobernabilidad democrática tiene fortaleza en la medida en que se desmarca de la posición de modelo o de propuesta innovadora en cuanto al interés de estimular y procurar un orden institucional que exigen las actuales condiciones de los entes territoriales. En ambos frentes, se está ante un sistema abierto de procesos sin retroceso. Considera (Dowbor, 2009:189):

El papel del Estado es central en una crisis de dimensión mundial. Dada la extrema fragilidad de los instrumentos de

gobierno global, el eje estratégico de construcción de los nuevos sistemas de regulación pasará más por la articulación de políticas nacionales que por los avances en una esfera propiamente global. El Estado aparece, entonces, con una función reforzada, tanto en lo que respecta a los equilibrios internos como en la redefinición de las reglas del juego entre las naciones.

La complejidad de la gobernabilidad democrática territorial radica en la posibilidad de definir la dimensión o el punto de partida para tener certeza en el ejercicio de las funciones de los entes territoriales. A su vez, que el perfil mediático en que puede recaer hace parte del orden de situaciones que debe sortear, por cuanto la cumbre de la gobernabilidad democrática depende de la capacidad de los entes territoriales para consumir una posición mucho más dura en cuanto a las exigencias y requerimientos que tiene por cuenta de los sistemas abiertos que representa para ellos, el comenzar a responder por tareas que por costumbre han sido de la agenda del orden central. Es decir, que el escenario creado por el Estado dirigido a definir e imponer requerimientos para el orden territorial ha posibilitado la aparición de una especie de apertura plena para que los entes territoriales puedan responder por ellos. Analiza (Giménez, 2011:78):

Se configuró así un Estado cuya pérdida progresiva de sus capacidades lo dejó muy vulnerable a las crisis, con pocas posibilidades de revertirlas o de evitarlas. Y esto colocó al fundamento del Estado y lo público en cuestión como nunca antes. El Estado y lo público quedaron así en la picota, en el centro de los cuestionamientos de la sociedad y sin capacidad de reaccionar por el recorte de las atribuciones y poderes estatales que concretó el neoliberalismo.

El punto de partida sobre el cual puede extenderse la capacidad de los entes territoriales queda fundando de manera aleatoria sobre las opciones que cada ente crea para establecer los mecanismos con los cuales orientar los elementos con que abordaría la gobernabilidad democrática territorial. Si bien, se extienden fundamentos propios de la propuesta en materia del camino que debe surtir la restitución y



mejoramiento de la capacidad de gestión territorial, el orden o materialización de los aspectos que la componen, responde a las condiciones que cada estructura territorial exponga con cada variable de la gobernabilidad democrática. Es precisamente dicha fundamentación abierta, la que resalta aún más la condición compleja de la gobernabilidad y el elemento de partida para ponerla en marcha. Argumenta (Trujillo, 2007:201):

El municipio en Colombia tiene posibilidades gigantescas para desarrollar una estrategia múltiple. Ésta se asoma en el horizonte del país en términos no sólo de una necesidad sino de un desafío. Tres son, por lo menos, las direcciones de aquella estrategia: la eficiencia de la administración pública, objetivo que se inscribe en el marco general de las reglas del mercado; el desarrollo económico y social, objetivo en el que aparecen coincidentes entre aparecen coincidencias entre los voceros del establecimiento y sus más radicales opositores; la transformación institucional, que tiene un evidente contenido democrático y convoca a los partidos más decididos de la tendencia social del derecho y del Estado. Intentaré ampliar la idea, dejando en claro que las consagraciones constitucionales son apenas un punto de partida cuyos desarrollos constituyen precisamente la materia del reto.

El momento de la complejidad se orienta cuando los mismos estamentos se integran o se unen para establecer las pautas con las que se contaría para dar marcha a la gobernabilidad democrática territorial. No se trata de un elemento empático frente a la dirección que el Estado central propone. Al contrario, es la interacción de las congruencias y diferencias que hacen posible la disposición hacia la búsqueda y puesta en marcha de la gobernabilidad como eje central de las relaciones entre ambos estamentos. Es de esperar que todas las partes reconozcan el escenario de devolución y revolución que crea el poder definir para los entes territoriales el permitir que definan por cuenta propia pero paralela, el estado de balance que se pretende establecer con el orden central, discusión tan necesaria en cuanto a fundamentación y establecimiento para fecundar la gobernabilidad democrática. Propone (Jolly,

2005:137):

El examen de la cuestión del territorio y de la .cuestión del gobierno. Permite afirmar que la política pública de descentralización, implementada en Colombia entre 1982 y 2002, responde a la doble necesidad de simultáneamente regir el territorio colombiano y gobernar los territorios de Colombia, eso es, asegurarla gobernabilidad territorial combinando gobierno del territorio y gobernanza de los territorios, primacía del Estado soberano y reconocimiento de una multiplicidad de actores en la acción pública.

La verificación de los componentes que refrendan la relación entre los criterios de la complejidad y la gobernabilidad democrática territorial se exponen a partir de las perspectivas que la población tiene respecto al territorio y a la dirección que a este se le ha dado por todos. Se concibe como la interacción de los preceptos que dibujan y estereotipan el sentido de construcción individual, colectiva y social de lo que significa para cada uno y todos en general la puesta en marcha de la gobernabilidad con cargo al marco de percepciones y reacciones que tiene la población conforme a la discrecionalidad de la gobernabilidad, escenario tras el cual parten los elementos para constituir el sentido de sistema que debe desprenderse como disposición y vínculo de la complejidad. (Ver Gráfico 1)

Gráfico 1: Complejidad



La estructura y orden en que se estiman las condiciones en que se presentan los aciertos y las



dificultades en la construcción de la gobernabilidad democrática, dan cuenta precisamente de cada uno de los aspectos establecidos en el marco de la complejidad. El escenario de virtualidades, constreñimientos, organizaciones e interrelaciones a la par con la globalidad y el marco de emergencias son los estadios que cumplen totalmente las propuestas que giran alrededor de mejorar el orden político e institucional como al paso de la gobernabilidad territorial se espera. Es la revisión interna y externa de lo que puede hacerse realmente por la población y el territorio, aspectos que conforman el material de trabajo a la hora de proponer el alcance de la gobernabilidad para con el desarrollo institucional, tampoco visible en las administraciones y los entes territoriales, en quienes la gobernabilidad descansa en la perspectiva de quien dirige la localidad, restando incluso el carácter de sistema que debe tener cualquier escenario territorial. Analizan (Rojas y Álvarez, 2011:27):

En este paradigma, el gobierno también se caracteriza por su papel de gestor, pero no de equipamientos y servicios públicos, sino de gestor relacional. Esta gestión relacional, o gestión de la estrategia de los actores y de la participación ciudadana en un territorio, tiene como objetivo específico la mejora de la capacidad de organización y acción del territorio o de la construcción colectiva del desarrollo, que permiten, como se señalará, conseguir un mayor impacto en el progreso económico y social.

El análisis sistémico tiene como premisa caracterizar toda clase de estructuras desde una concepción orgánica, en la cual todas las partes deben estar definidas vía grupos o partes que constituyen un cuerpo cuya funcionalidad opera por cuenta de la integración de todos los procesos hacia fines particulares. Se separa en algo de la complejidad por cuenta del afán de determinar y caracterizar con nombre propio los grupos e interacciones que con ellos se crea para que las proyecciones u operatividades marchen de la manera esperada. Resalta (Babino, 2009, p. 6):

La ausencia de una visión sistémica en los procesos modernizadores o reformadores del Estado dio lugar a proceso de reforma de los “sistemas horizontales” de gestión como así también

sobre las instituciones de forma “vertical”. La teoría de sistemas postula que el sistema general opera en el nivel de calidad del menor de los subsistemas que lo integran. Por esto cuando se encaran procesos de transformación, es preciso prestar atención tanto a las mejoras de sistema como a las interrelaciones que se dan entre ellos.

Al hacer un llamado con respecto a la necesidad de ordenar todos los elementos, sean estos institucionales o administrativos en estructuras y referencias en grupos o agregaciones reconocidas sobre las que se entiende parte el orden y el funcionamiento de lo que se intenta llevar a cabo, se muestra con ella que no existen razones de otra índole que puedan alejar el compromiso desde el plan de desarrollo local para que la población se vea más que reflejada o participe en él, con la posibilidad de que igualmente sea guía del mismo superando el ensayo prueba-error que representa la discusión en los concejos municipales y asambleas departamentales. Argumenta (Gómez, 2006:315):

Lo anterior como quiera que esta herramienta, bien aplicada, contribuya de manera significativa a mitigar y prevenir las deficiencias administrativas, las situaciones indeseables y los actos de corrupción, por lo que infunde confianza en la sociedad y en las instancias y organismos de control.

Otro aspecto tiene que ver con animar de nuevo el trabajo que hasta hace poco se venía haciendo por parte de los diferentes alcaldes de la región, dirigido a la consolidación de proyectos y trabajos que de forma imperante requieren la coparticipación de los entes territoriales, imperante para cohonestar la entrada de diferentes propuestas como las del área metropolitana del Urabá o figuras que tienden a promover el sentido de integralidad territorial y espacial de toda la sub-región, pero la cual lograría el estado de decoro en la medida en que se atendiesen los planteamientos hacia el empoderamiento de la población por medio de las políticas públicas. Explica (Lira, 2003: 11 y 12):

El desarrollo económico de los distintos países sigue siendo territorialmente concentrado e

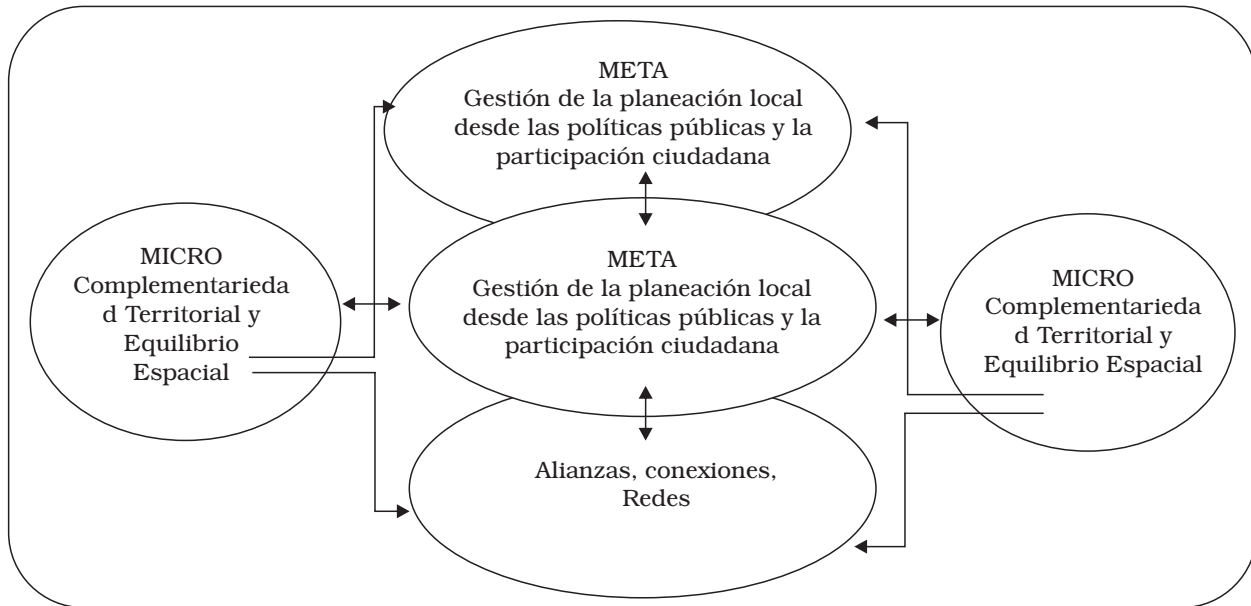
inequitativo, razón por la cual no ha sido posible aprovechar el potencial productivo de los distintos territorios, lo que a su vez constituye una de las causas de aumento de la pobreza. Por consiguiente, el análisis del papel que tienen las localidades en la promoción del desarrollo económico dentro de un contexto de gestión descentralizada está en la agenda de los temas emergentes para los países de la región.

Las cortapisas que aparecen desde diferentes lugares vinculadas a la revisión de la descentralización no pueden tornarse en excusas para no ordenar los asuntos de gestión local provistos por la combinación de la planeación local y las políticas públicas, puesto que en esencia el capital de los territorios no dependerá de la naturaleza política o económica sino en el grado de empoderamiento que la comunidad obtenga y del papel que estos elementos juegan en la dirección correcta en que deban ser encaminadas las perspectivas locales.

Indica Muñoz (2008:39): “Es el momento de pensar en una descentralización espacial orientada a la apertura de espacios que promuevan el desarrollo desde nuestras regiones. Este enfoque requiere una mirada más integral del proceso de descentralización en Colombia”.

El análisis sistémico está dirigido a establecer los elementos que componen la dirección ofrecida por la gobernabilidad territorial en cuanto a las premisas de desarrollo institucional que busca cada jurisdicción. Esta aseveración termina recomponiendo la premisa de que cada ente debe gozar, independiente de circunstancias de intercambio de poder con un orden institucional establecido que debe ser expuesto ante quienes decidan tomar las riendas de un ente que antes que estamento es institución y como tal debe presentar un norte de trabajo y unas metas expresadas en el tiempo, sobre las cuales sea visible más que la gestión de turno, la trayectoria institucional asumida desde el ente territorial. (Ver gráfico 2).

Gráfico 2: Esquema sistémico general



Fuente: Elaboración propia a partir de Esser K. et. al (1994)

Los elementos que hacen parte del análisis sistémico están contextualizados para definir resultados concretos que abonen el desarrollo institucional. Es decir, que la suma de las metas, el elemento macro de las políticas, la interacción de lo meso con las redes, y las evaluaciones respectivas derivadas de lo micro como componente indicativo, también arrastran de

paso una interacción directa con el enfoque de la complejidad, pero a su vez, sirven de base para fortalecer los mecanismos relacionales que todos los agentes requieren para que el desarrollo institucional sea visible para los entes territoriales, en quienes debe proyectarse dicho desarrollo. Es aquí en donde el marco lógico encuadra a la hora de establecer el mapa y la hoja



de ruta a saber por parte de todos los agentes que están inmersos por fomentar el desarrollo institucional. Expresa (Pineda, 2007:95):

En Colombia, la apuesta por la gobernanza territorial, exige la concepción de un desarrollo regional desconcentrado, fundamentado en redes de actores e instituciones, bajo el criterio de ocupación del territorio, aspecto que adquiere especial relevancia en condiciones que hoy viven la nación y sus regiones. Desde esta perspectiva, cualquier estrategia de integración regional en nuestro país tiene el imperativo ético de contribuir al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y, por lo tanto, a la creación de condiciones propicias a una paz y una convivencia duraderas.

El marco lógico surge precisamente por el incumplimiento de los objetivos y proyectos desarrollados en diferentes campos. Se presentó como un mecanismo que podría fidelizar los procesos de intervención a partir de la presencia y participación de los diferentes actores al respecto. En este sentido, el marco está enfocado para que la población sea quien asuma de manera directa la gestación y gestión de todo plan, programa o proyecto que conduzca como fin además de provocar los resultados esperados, el involucramiento directo de la población desde el principio hasta el fin de los elementos que hacen posible que la ciudadanía se una para fines específicos, y que encuentre precisamente en sus potencialidades las razones para continuar trabajando juntos. El marco pretende ubicar en el centro de las propuestas a la población y no disponerla como agentes pasivos a la espera de la intervención o promoción de agentes externos a ellos. Explican (Blanes y Pabón, 2004:20):

Desde su versión original diseñada por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, el método de Marco Lógico se adaptó a las diferentes situaciones y requerimientos institucionales de los organismos internacionales de cooperación. Sin embargo, las adaptaciones no han cambiado el sentido del ML como herramienta que presenta de forma sistémica y lógica objetivos de un proyecto o programa, además de sus relaciones de

causalidad. Es decir, que el ML permite un análisis de las interrelaciones entre problemas, metas, objetivos específicos, resultados y actividades, además de vincularlas con el ambiente que las rodea. Asimismo, el ML facilita la comunicación al presentar una terminología más o menos uniforme que reduce las ambigüedades; presenta un formato que puede ser de gran utilidad para trabajar con los distintos actores involucrados con el diseño e implementación del proyecto o programa, suministra información precisa

En efecto para que exista coherencia y reciprocidad de las perspectivas que pueda extender la gobernabilidad democrática territorial hacia el fortalecimiento institucional, debe en consecuencia aparecer o proponerse un escenario en el que el reflejo de los estamentos y los entes sea lo primero que embarque cualquier postura política o de planeación a la hora de intervenir en los territorios. Es un paso más que necesario, en la que cada administración no pase de largo haciendo hincapié en sus aciertos y desaciertos. Lo relevante del asunto es cómo queda fincado el aparato institucional, y de cara a ello, la población y el territorio que debe refrendar dicho marco institucional a través de la concepción y sentido que apropien desde la gobernabilidad democrática. Complementa (Gallicchio, 2010:22):

Sin embargo, no es suficiente la voluntad de territorializar las políticas desde el centro, ese es un paso sustantivo porque implica voluntad política y recursos, pero la articulación solo puede ser generada desde el territorio. Para ello es necesario, como se ha señalado, considerar simultáneamente acciones en torno a la gobernanza multinivel, a la construcción de capital social y al desarrollo económico local.

El marco lógico comprende a la par que el análisis sistémico fines o metas a la par con objetivos y/o propósitos claros que deben influir en unos resultados esperados, bajo la estimación de unas tareas. Lo importante de esta metodología, es el afianzamiento que hace de la participación de los diferentes agentes institucionales, estamentales y ciudadanos a la par con agentes externos para hacer posible que lo programado a través de ella además de

alcanzarse, pueda ser aplicado y desarrollado por todos los actores e involucrados, incluyendo quienes están en contra o se consideran neutros sobre las propuestas o temáticas consideradas vía marco lógico. Es allí, en donde se considera que aparecen simultáneamente los elementos de la complejidad para afianzar aún más el recorrido y trámite que para este caso debe cumplir la gobernabilidad democrática territorial a saber. A manera de ejemplo (Ver cuadro 2).

Cuadro 2: Marco lógico y gobernabilidad democrática territorial

<b>Metas</b>	<b>Lógica de la intervención</b>	<b>Indicadores objetivamente verificables</b>	<b>Métodos de Verificación o Fuentes</b>	<b>Supuestos o Externalidades</b>
<b>Fin</b>	Mecanismos de participación pública ciudadana con revisión a la participación política	Aumentar la participación ciudadana en la planeación local a través del involucramiento de esta en los proyectos y apuestas de territorio en un 100%. Aprobación de proyectos con origen en los pobladores y habitantes de la subregión y la localidad.	Mecanismos de control ciudadano y participación ciudadana. Vinculación con propuestas DNP y CONPES.	Reconversión política y direccionamiento municipal. Maduración de las políticas nacionales
<b>Propósitos</b>	La relación con el Estado central y el interés local Incrementar la participación ciudadana en la dirección de la gobernabilidad democrática territorial Establecer el derrotero del desarrollo institucional que guiaría a la gobernabilidad democrática territorial.	El crecimiento de recursos de origen estatal y de cooperación internacional Eleva la participación municipal en un 50% en diferentes organismos de carácter estatal en los que puedan gestionarse oportunidades para el municipio. Eleva en 100% la formación ciudadana en materia de políticas públicas y gestión pública local a través de la planeación. Incrementar en el número de proyectos de políticas públicas que privilegian en un 200%, la gestión local y el análisis sistémico como cuerpo central de desarrollo territorial	Las políticas trazadas de carácter subregional y el alcance de la prelación local entre los diferentes alcaldes. La presencia de la comunidad en esquemas de convocatoria pública Empoderamiento poblacional y territorial sobre proyectos región. El aumento de recursos de transferencia e ingresos de origen exterior	La profundización de la división local La capacidad de administración pública internacional  Observancia de la política y de las políticas públicas La posición que asuma la dirigencia política con el trabajo de políticas públicas
<b>Resultados esperados</b>	Capacitación y formación en gestión de la planeación local y territorial vía políticas públicas El número de proyectos con directa correlación en los apoyos obtenidos en el exterior	La consolidación del esquema subregional vía políticas públicas Recursos obtenidos en el exterior y captura de ayuda internacional en diferentes temas	La puesta en marcha de iniciativas nacionales y presencia internacional	Identidad local y capacidad de trabajo internacional La gestión local de cara a procesos externos.
<b>Acciones/ Tareas</b>	Definir ensamble territorial en cuanto a la dimensión legal, social y de participación ciudadana de cara a la gobernabilidad democrática y los preceptos del desarrollo institucional generados en la capacitación y provenientes de recursos de secretaría de gobierno y alcaldía en la fase de inicio y externa al final.	Presupuesto municipal, y Agencia de Cooperación Internacional (Acción Social).	Discrecionalidad política o participación activa del estamento (alcaldías y concejos)	Contribuciones que se obtengan desde diferentes fuentes



### 3. Perspectiva de la gobernabilidad democrática en el desarrollo institucional de los entes territoriales en Colombia

La gobernabilidad democrática territorial ofrece la posibilidad para que en los entes territoriales puedan darse espacios de diálogo inter e intra institucional con diferentes estamentos e instancias para evaluar las condiciones de inestabilidad o rezago con respecto a los elementos que terminen por abocarlos a la observancia de un solo renglón como es el componente económico. En este sentido, la gobernabilidad democrática rescata la posibilidad de establecer acuerdos de gestión dialogados y consensuados con los diferentes actores y agentes representativos dentro del territorio para responder ante dificultades de índole administrativa, legal o presupuestal cuando de alguno de ellos dependen las actividades y la capacidad de trabajo de los entes territoriales como en su defecto acontece con la evaluación financiera y presupuestal que se hace con cargo a la Ley 617 de 2000<sup>1</sup>.

Expone (Ibarra, 2001:88): Elaborando una síntesis y adoptando un concepto de gobernabilidad para este trabajo, entenderemos gobernabilidad como un fenómeno dinámico en el cual se establece una relación entre gobernantes y gobernados donde las capacidades de las instituciones y los movimientos sociales marchan en la construcción de una condición social adecuada de manera tal que les permitan direccionarse llevando a los ciudadanos a creer y respetar la autoridad establecida en la medida que esta autoridad permita mantener expectativas sobre el cumplimiento del gobierno en términos de eficiencia y eficacia.

La evaluación por nivel categorial ha distorsionado la capacidad gubernamental y el desarrollo institucional de los entes territoriales, toda vez, por la manera incompleta e inconveniente con que se ha tratado el tema desde la evaluación financiera, de gastos y presupuesto emanado de la misma Ley 617 de

2000. El interés por los resultados puede traer para el futuro de la descentralización de los entes territoriales, que estos terminen por jugar el papel de unidades de cuenta en momentos de debilidad estamental, en la que más se requiere atención por el orden institucional y la capacidad gubernamental para salir adelante de las circunstancias que terminan por embocarlos a una situación sumamente delicada para los intereses generales que atentan a la gobernabilidad<sup>2</sup>. Contextualiza (Pineda, 2007:88):

Entendemos el concepto de gobernanza territorial en el mismo sentido de lo acordado por el movimiento América Europa de Regiones y Ciudades (AERYC) en Diciembre del 2005 en su reunión anual celebrada en Valencia (España): “Gobernanza democrática territorial es un nuevo arte de gobernar los territorios, cuyo objeto es la capacidad de organización y acción de la sociedad, su medio es la gestión relacional o de redes, y su finalidad es el desarrollo humano”. En este marco, resulta un interesante desafío intelectual abordar los temas de la integración territorial, desde la perspectiva de un país como Colombia, que hoy se mueve en estos asuntos en medio de una gran paradoja. Se trata, sin duda, de un país con uno de los procesos de descentralización más profundos en América Latina, que parece haber entrado en una “pausa estructural” durante la presente década, en el contexto de políticas ortodoxas de estabilización macroeconómica, de estrategias regionales poco activas desde el gobierno central y del escalonamiento del conflicto interno, hoy convertido en fuerte amenaza para la gobernanza democrática territorial.

La escala categorial sobre la que han sido sometidos los entes territoriales no constituye para nada un marco de estímulos para la reversión de los elementos sobre los cuales han sido llevados a categorías inferiores. Al contrario, se convierte en un lastre a la hora de poder definir el marco de ajustes sobre los cuales poder atender y superar las circunstancias sobre las que han sido

<sup>1</sup> La gobernanza territorial hace referencia a un nuevo entendimiento de la acción pública y a sus estructuras organizativas, a la forma en que los territorios de un Estado son administrados y las políticas aplicadas. Se refiere a una nueva forma de definir la acción de gobierno e implica un nuevo modelo operativo para los actores y niveles de gobierno implicados (supranacional, nacional, regional, local) y para los procesos de decisión a la hora de hacer política (relación, negociación y formación de consensos). La coordinación aparece como necesaria, entre los distintos niveles de gobierno y entre las distintas políticas con impacto sobre el territorio. También puede ser entendida como la emergencia y puesta en práctica de innovadoras formas compartidas de planificación y gestión de las dinámicas territoriales, respaldadas por multiplicidad de actores que comparten unos objetivos y conocen y asumen cuál debe ser su papel en su consecución. Se trata de acordar una visión compartida para el futuro del territorio entre todos los niveles y actores concernidos. De esta forma, la gobernanza territorial se interpreta como un elemento cada vez más significativo para lograr objetivos políticos en los territorios. Aceptar esta premisa conduce a querer profundizar más en las relaciones existentes entre la planificación del desarrollo territorial y los principios de una nueva gobernanza territorial. (Farinós, Joaquín, 2008:22).

<sup>2</sup> Con la ley 617 de Saneamiento Contable de 2000, se intentó hacer un saneamiento a las cifras que muestran la situación financiera de la nación en su balance general, partiendo desde la contabilidad de las unidades que la conforman (entidades territoriales, centrales, descentralizadas del orden nacional y territorial, y otros entes como Congreso de la República, Contralorías, Concejos y Personerías), se dictaron reglamentos y procedimientos para que cada una efectuara su saneamiento a las cifras presentadas en la Contabilidad, se postergó el término de la misma hasta diciembre de 2005 por la ley 901 de 2004 y luego intentó seguir postergándose, pero fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional. Herrera (2008:83).

conllevadas a la pérdida de categoría. El orden institucional por su parte se ubica en la necesidad de que las diferentes instancias respondan y estén al frente de las pretensiones y hechos que se generan por cuenta de las diferentes exigencias y demandas a la estructura en el orden gubernamental. Esta depende de la celeridad y claridad con que se atiende la acción de los diferentes estamentos y, cómo a través de ellos son afrontadas o superadas las dificultades. Expone (Romero y Farinós, 2011:304-305):

Todos los gobiernos, más allá de su orientación ideológica, han asumido la retórica de la gobernanza territorial. Pero mientras en unos pocos casos se han producido avances significativos a favor de una mayor coherencia y desarrollo territorial sostenible, en la mayoría no es más que pura formalidad. Por el contrario, cuando desde la escala regional ha existido clara voluntad política de trasladar principios de buen gobierno y coherencia territorial los progresos son apreciables. Con formatos muy distintos (redes de municipios, consorcios, mancomunidades, alianzas sectoriales, asociaciones voluntarias en torno a proyectos, convenios, convocatorias públicas para cofinanciar proyectos), se han abordado problemas y retos comunes.

El desarrollo institucional de los entes locales territoriales podría extender el espacio de evaluación y valoración a las que en el país continúan siendo expuestos los entes territoriales a expensas de un resultado que ha sido utilizado para definir el estado que en cuanto a las categorías podrían tener ellos, pero que en ningún caso, ha sido advertida entre otras, que la falla puede estar ubicada en el tema de las condiciones institucionales que ostentan dichos entes para responder ante el manejo de los recursos y de otros menesteres que pueden ser considerados obvios dentro de la evaluación que hasta ahora se hace, pero que por ahora, bajo condiciones de debilidad institucional e incapacidad gubernamental terminan convertidos en el lindero de la dirección que deben tomar los entes territoriales. Conceptúa (Torres et., al, 2008:80):

Por gobernanza territorial se entiende la capacidad para construir y conservar instituciones a nivel local que faciliten los encuentros macro-meso y micro, así como el diálogo para la coordinación y la

distribución de los bienes públicos y el uso de los bienes comunes. Por lo tanto, es fundamental reconocer a la Gobernanza territorial como un elemento sustancial del nuevo esquema del desarrollo.

La gobernabilidad democrática territorial entendida como el esquema y orden de trabajo que deben tener los entes territoriales de manera recíproca entre sí y con distintos estamentos los cuales terminan siendo observados como unidad dentro de la composición territorial, permiten no sólo responder a la rendición de cuentas, sino el de procurar que bajo evidencia terminen avante, además de la capacidad gubernamental y el desarrollo institucional que tanto debe consolidarse, independiente de las dilaciones y resultados, a recoger los fundamentos de la categorización territorial como un epílogo que en ningún momento debería enturbiar la estructura gubernamental e institucional de los entes territoriales. Plantea (Farinós, Joaquín, 2008:22).

La gobernanza territorial hace referencia a un nuevo entendimiento de la acción pública y a sus estructuras organizativas, a la forma en que los territorios de un estado son administrados y las políticas aplicadas. Se refiere a una nueva forma de definir la acción de gobierno e implica un nuevo modelo operativo para los actores y niveles de gobierno implicados (supranacional, nacional, regional, local) y para los procesos de decisión a la hora de hacer política (relación, negociación y formación de consensos). La coordinación aparece como necesaria, entre los distintos niveles de gobierno y entre las distintas políticas con impacto sobre el territorio.

La gobernabilidad democrática territorial, sirve de fundamento para establecer los elementos necesarios para promover el desarrollo institucional local-regional sobre el que los entes territoriales puedan disponer de atributos para superar el mediático panorama al que han sido confinados por cuenta exclusivamente del manejo económico. Busca determinar el papel que cumple la estructura gubernamental de orden regional a la hora de promover el desarrollo institucional local, municipal y territorial. Explica (PNUD, 2011:9):

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Colombia, entiende la gobernabilidad democrática territorial como la capacidad de las sociedades para orientar y organizar sus instituciones públicas y sociales de modo que ofrezcan a las personas más y mejores oportunidades para llevar el tipo de vida que valoran,



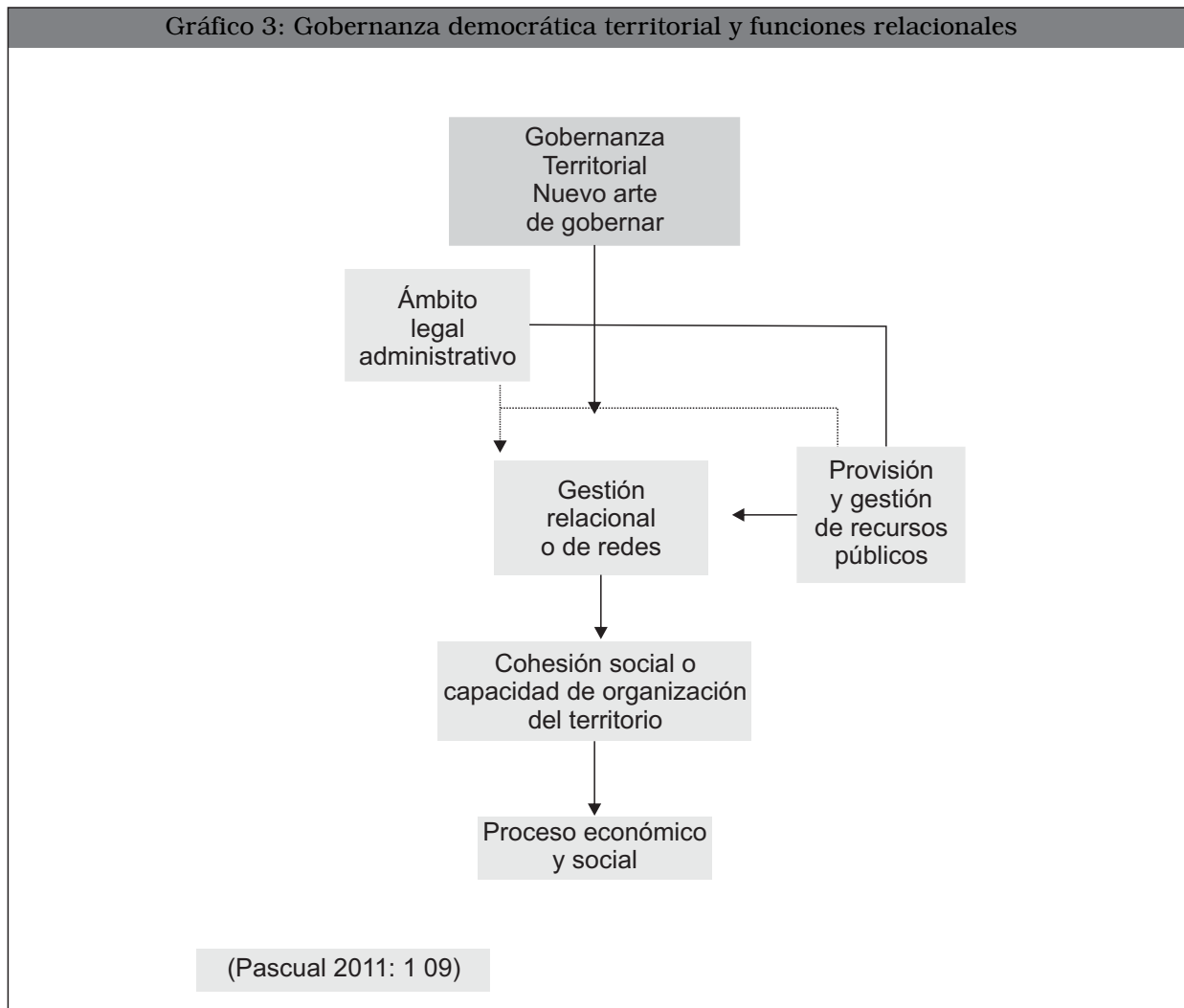
incluyéndolas en las decisiones que les afectan.

El acatamiento a las directrices que del lado central y del orden regional establecidas a manera de puente en cuanto a las gestiones y tareas que debe acometer cada uno de los estamentos entre sí, muestra en términos estructurales, el marco de organización al que obedece la administración pública territorial en el país, pero en pocos casos, se reitera la posibilidad de que los entes cuenten con elementos suficientes para acrecentar la capacidad institucional, puesta en duda frente a los más mínimos detalles o con casos de extremo interés como el orden público o el manejo económico local. El problema acá estriba no en la concepción del modelo sino de los propósitos que se tienen para que los entes en toda su extensión puedan avanzar de manera institucional. Explica (Revesz, 2005:7):

La gestión democrática entendida como el proceso en el cual las autoridades municipales y regionales despliegan sus capacidades para articular e involucrar a la sociedad civil en una propuesta de desarrollo concertada, estableciendo mecanismos y espacios para su participación en la toma de decisiones de las prioridades del desarrollo local y regional.

La gobernabilidad democrática territorial ofrece la posibilidad para que en los entes territoriales puedan darse espacios de diálogo inter e intra institucional con diferentes estamentos e instancias para evaluar las condiciones de inestabilidad o rezago con respecto a los elementos que terminen por abocarlos a la observancia de un solo renglón como es el componente económico. (Ver Gráfico 3).

Gráfico 3: Gobernanza democrática territorial y funciones relacionales





En este sentido, la gobernabilidad democrática rescata la posibilidad de establecer acuerdos de gestión dialogados y consensuados con los diferentes actores y agentes representativos dentro del territorio para responder ante dificultades de índole administrativa, legal o presupuestal cuando de alguno de ellos dependen las actividades y la capacidad de trabajo de los entes territoriales: “como en su defecto acontece con la evaluación financiera y presupuestal que se hace con cargo a la Ley 617 de 2000.

Gobernanza democrática territorial es un nuevo arte de gobernar los territorios (el modo de gobernar propio del gobierno relacional), cuyo objeto es la capacidad de organización y acción

de la sociedad, su medio es la gestión relacional o de redes, y su finalidad es el desarrollo humano. (Diputación Barcelona, 2007:30).

La gobernabilidad democrática territorial contiene los elementos necesarios para que la redefinición de la estructura de los entes territoriales no termine opacando el camino ganado en materia de gobernabilidad e institucionalidad. Por ello, se considera que dichos ajustes deben ser considerados bajo la perspectiva territorial pero igualmente poblacional, pues ambos son los directamente afectados cuando se revisa sólo el tema económico, financiero y presupuestal a expensas del estamento local o regional. (Ver Gráfico 4).

Gráfico 4: Relaciones entre gobierno y gobernanza como proceso incremental

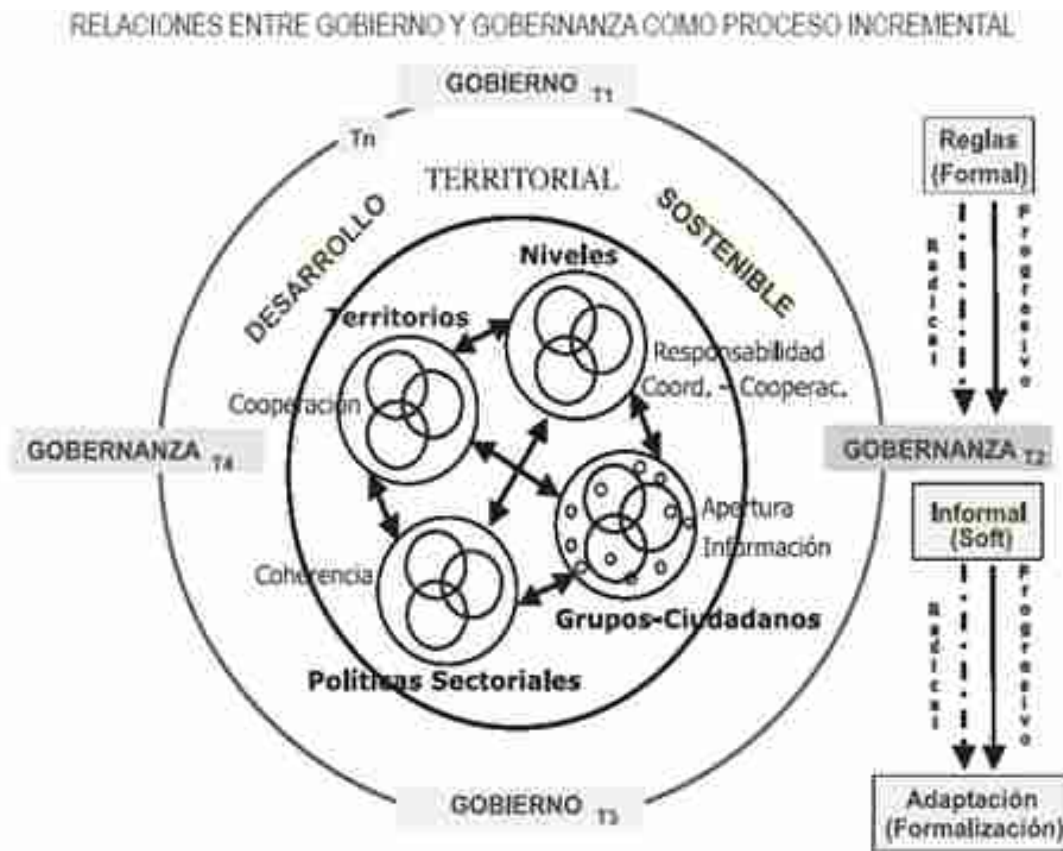


Fig.: Elaboración propia. Incluido en el informe final del proyecto ESPON 2.3.2 (Farinós, 2006a).

Fuente: Farinós, 2008:14

Para los entes territoriales es importante la interacción con sus pares administrativos de manera permanente y a través del tiempo (T) como plantea Farinós, epicentro desde el cual cada estamento tiene un momento en particular para establecer interacciones con los demás en

aras del fortalecimiento institucional. Por ende, el escenario de la gobernabilidad democrática territorial tiende a facultarlos para que las circunstancias aquí consideradas como elementos que si bien revisten trascendencia para lo que respecta a las condiciones



económicas y financieras no es conveniente poner a prueba la institucionalidad y la gobernabilidad cuando bajo otros matices puede ser considerada dicha evaluación de la mano con una estructura institucional y gubernamental fuerte. Argumenta (Espín, 2009: 3-4):

La gobernabilidad depende de una combinación virtuosa de tres elementos centrales: a) el fortalecimiento político – institucional democrático, b) el desarrollo socioeconómico y la integración social: la generación de políticas que satisfagan las necesidades básicas del conjunto de la población, y c) La promoción de un clima internacional que privilegie la resolución pacífica y negociada de conflictos. Todo lo anterior facilitará la convivencia democrática. Relacionar la gobernabilidad con convivencia democrática destaca lo que parece más invisible en la discusión prevaleciente, es sacar a la luz a los actores de la gobernabilidad.

La gobernabilidad democrática territorial dispone de los lineamientos que deben abocar los entes territoriales para que estos superen la etapa de dilación e incertidumbre creada por el marco legal de ajuste fiscal por el equilibrio superior que deben tener a los entes territoriales en cuanto a afianzar la capacidad gubernamental y el orden institucional. Expone (PNUD, 2004) en (Arandía, 2005:93): “Una estrategia de gobernabilidad democrática es una estrategia de construcción de capacidades propias para fortalecer la interrelación entre el sistema institucional existente, las habilidades de los actores políticos, económicos, políticos y sociales, y la cantidad del liderazgo transformacional existentes” (PNUD, 2004).

El interés por el tema radica en ofrecer elementos y parámetros que permitan revestir a los entes municipales desde la capacidad de gobernar y la posibilidad de actuar con quienes hacen parte de ellos directamente (ciudadanos, empleados, instituciones y foráneos). La gobernabilidad democrática se asume como método de trabajo para poder superar los estados de rezago que ha provocado la pérdida de categoría para los entes territoriales en Colombia, que han desviado su atención por la estabilidad financiera por encima de los requerimientos gubernamentales e institucionales. Expresa (Pineda, 2007:95):

En Colombia, la apuesta por la gobernanza territorial, exige la concepción

de un desarrollo regional desconcentrado, fundamentado en redes de actores e instituciones, bajo el criterio de ocupación del territorio, aspecto que adquiere especial relevancia en condiciones que hoy viven la nación y sus regiones. Desde esta perspectiva, cualquier estrategia de integración regional en nuestro país tiene el imperativo ético de contribuir al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y, por lo tanto, a la creación de condiciones propicias a una paz y una convivencia duraderas.

La gobernabilidad democrática plantea que la revisión de estos temas y otros debe partir del involucramiento de todos los actores y agentes pertenecientes a los entes afectados por dicha pérdida. De allí, que es demasiado importante que con cargo a los ajustes a los que haya lugar no se vea debilitado el aparato gubernamental e institucional. Hacia el frente, temas tan especiales como la relación entre entes territoriales debe afianzarse en la medida en que las problemáticas tienden a extenderse de manera característica, razón por la cual, es más que necesario enmarcar dentro del reto de la gobernabilidad territorial el trabajo programático entre los diferentes territorios. No obstante considera (Ayala, 2005:53-54):

Las asociaciones de municipios han sido un tanto subvaloradas por el estado colombiano, pues aunque sean reconocido como figuras óptimas para la provisión de servicios a varios municipios que así lo decidan, no han dimensionado su verdadero poder como dinamizadoras del desarrollo regional, e incluso, como contrapartes políticos ante diversos problemas de su territorio y de los habitantes que en él habitan. Si bien se consideran entes administrativos, también es necesario reconocer que en varias ocasiones se configuran como cuerpos representativos del querer nacional.

Es necesario que los entes territoriales repiensen las condiciones y cualidades a las que deben apuntar más allá de las prerrogativas legislativas y políticas que en principio de no analizarse plenamente pueden ser abrazadoras y difíciles de afrontar. Sin embargo, en esencia lo que busca la gobernabilidad democrática es dar espacio para el desarrollo del marco institucional tan necesario cuando además de

las evaluaciones de gestión territorial, debe responderse igualmente a las exigencias y requerimientos de la población y el territorio de manera directa, y dónde realmente en pocos casos tiene presencia el orden central.

### Conclusiones

El establecer las bases para fundamentar los elementos que requieren las administraciones públicas territoriales en Colombia, parte de la concepción que en dicho escenario se entiende por gobernabilidad democrática. Se espera que los entes territoriales sean capaces de sortear los temas de interés del Estado central frente a los requerimientos puntuales que ellos tienen frente a sus territorios. La gobernabilidad democrática territorial dispone de los lineamientos que deben abocar los entes territoriales para que estos superen la etapa de dilación e incertidumbre creada por el marco legal de ajuste fiscal por el equilibrio superior que deben tener los entes territoriales en cuanto a afianzar la capacidad gubernamental y el orden institucional, más que al manejo económico. Independiente de la estructura financiera y presupuestal que los rodea, no debe olvidarse que los entes territoriales tienen las características de administradores públicos del orden territorial, que si bien es una vinculación más que obvia con la relación entre el ente y el territorio, los requerimientos en cada uno de ellos no están sujetos sólo a las condiciones con que son utilizados los recursos y la evaluación que con cargo a ellos se hace para ubicarlos en un escalafón que tiende a comportarse como una figura paliativa.

Mientras que la capacidad gubernamental está dirigida para que los entes territoriales tengan suficientes elementos intra e inter territoriales con los cuales puedan encarar el panorama que se extiende cuando una medida como la pérdida de categoría puede dilatar o entorpecer las expectativas trazadas, y que hasta la fecha, es poco el interés que se extiende a la hora de replantear qué pasa con la administración pública de un ente territorial que está padeciendo la pérdida de categoría o recibe re categorización con referencia a su institucionalidad y gobernabilidad. Es posible que la propuesta de gobernabilidad democrática territorial caiga por cuenta de la dirección y gestión dada a través de ellas en las formas de gobierno o escuelas de pensamiento que sobre contadas salvedades han procurado que se restablezca además del orden institucional, la

capacidad de gobernar. Sin embargo, hay un patrón característico de la propuesta como tal, y es el de procurar establecer interacciones y lazos entre la gobernabilidad, la población y el territorio para definir en escalas los fundamentos en que debe estimarse la gobernabilidad democrática territorial. El papel de figura o ejemplo a seguir por causa de un fenómeno coyuntural o mediático no es consecuente con la idea de fortalecer la institucionalidad a través o por encima incluso de los mecanismos, en ocasiones maniqueos, con que se atiende la discrecionalidad y gestión pública desde los entes territoriales. Esta vez, la idea consiste en poder establecer unos elementos fundamentales bajo los cuales pueda elevarse a categoría o por qué no Secretaría el orden del desarrollo institucional, elemento que falta para hablar propiamente de gobernabilidad democrática territorial.

### Bibliografía

Arandia L I (2005). Notas sobre democracia, gobernabilidad democrática y gobernanza municipal en Bolivia. *Reflexión Política*, Universidad Autónoma de Bucaramanga. 7 (13): 90-109.

Ayala M (2005). Las Asociaciones de Municipios en Colombia: El marco normativo frente a la realidad institucional. Universidad Externado de Colombia. *Revista Opera* 5 (05): 45-54.

Babino Luis (2009). Hacia una Visión Sistémica de la Gestión de Gobierno. XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, CiGob, Buenos Aires, Argentina: 1-17.

Blanes JJ, y Pabón B E A. (2004). Los proyectos y el desarrollo local guía para la formulación, gestión y sistematización de proyectos. CEBEM: Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios. Documento preparado para la Agencia Española de Cooperación, La Paz, Bolivia.

Contraloría General de la República (2009). Situación actual de las asociaciones de municipios en Colombia. Dirección de Estudios Sectoriales. 1-52.

Diputación Barcelona (2007). La estrategia territorial como inicio de la gobernanza democrática. Los planes estratégicos de segunda generación. Colección Documentos de Trabajo. Serie Desarrollo Económico, 3, 1-159.

Dowbor L (2009). La crisis no es solo económica. Reflexiones globales y algunos



apuntes sobre Brasil. *Revista Nueva Sociedad* (224): 179-199.

Escallón S J O (2006). Hacia una forma más eficiente de trabajar con información del territorio utilizando herramientas de captura, visibilidad y descubrimiento. Análisis geográficos. *Semana de Geomática* (2005), Bogotá *Revista del Instituto Geográfico Agustín Codazzi* (IGAC). (30):112-120.

Elizalde H A (2003). Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local. Serie Gestión Pública 29. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) – CEPAL (CHILE). 1-70.

Espín M J (2009). La seguridad ciudadana y los procesos de gobernabilidad. Flacso 1ª ed., San José, C.R. 1-28 p.

Esser K, Hillebrand W, Messner D, Meyer-Stamer Jörg (1994). Competitividad sistémica. Competitividad internacional de las empresas y políticas requeridas. Instituto Alemán de Desarrollo. Berlín.

Farinós D J (2008). Gobernanza Territorial para el Desarrollo Sostenible: Estado de la cuestión y la agenda. *Boletín de la AGE* 46:11-32.

Gallicchio E (2010). El desarrollo local: ¿territorializar políticas o generar políticas territoriales? Reflexiones desde la práctica. *Eutopia 1 Revista de Desarrollo Económico Territorial* 1ª. Edición: 11-23.

García S I M (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias, Instituto de Estudios Fiscales, Universidad de Salamanca: 37-64.

Giménez S. (2011). “Debate Público. Reflexión de Trabajo Social” - Artículos seleccionados. Lo público estatal, la exclusión y las políticas sociales. Neoliberalismo y después *Revista “Debate Público. Reflexión de Trabajo Social”* - Artículos seleccionados. 75-85.

González M H (2004). La planificación y gestión del desarrollo territorial en Municipios con dificultades de gobernabilidad. Universidad Externado de Colombia. *Revista Opera* 4 (04): 37-70.

Hernández B A (2010). Autonomía territorial y derecho a gobernarse por autoridades propias. 147-152. En: El principio constitucional de autonomía territorial, realidad y experiencias comparadas. Universidad del Rosario.

Herrera O M (2008). El régimen de contabilidad pública 2007 y la preparación para su aplicación en las entidades territoriales. El Cuaderno – Escuela de Ciencias Estratégicas. 2 (3): 83-100.

Ibarra R Sandra del Pilar (2001). Descentralización, gobernabilidad y legitimidad: una discusión politológica. *Papel Político*. (13):79-99.

Jolly J F (2010). Regir el territorio y gobernar los territorios. Políticas públicas de vivienda de interés social, servicios públicos domiciliarios y educación en Colombia. Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Jolly J Fr (2005). Gobernabilidad territorial y descentralización en Colombia: ¿regir el territorio o gobernar los territorios? A propósito de la política pública de descentralización en Colombia entre 1982 y 2002. *Papel Político*. (18):137-154.

Ley 617 de 2000 (octubre 6). Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendentes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional. Congreso de la República, *Diario Oficial* N° 44.188, 1-40.

Ley 358 de 1997 (Enero 30). Por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento. Modificada por la Ley 795 de 2002, publicado en el *Diario Oficial* N° 45.064 de 15 de enero de 2003, "Por la cual se ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones". 1-5.

Ley 152 de 1994 (julio 15). Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Congreso de Colombia, *Diario Oficial* 41.450, 1-28.

Lira C L (2003). La cuestión regional y local en América Latina. Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional, Santiago de Chile, ILPES- CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, serie gestión pública no 44, 36 p.

Morín E (2006). El método. Editorial Cátedra. 7ª ed., Madrid.

Morín E (1994). Introducción al pensamiento complejo. Gedisa 1ª ed., Barcelona

Muñoz N J (2009). Las regiones más allá del ajuste fiscal., s.v. Opinión. *Portafolio*, N° 3353, p. 39.

Muñoz G O H y Holguín L M (2002). El papel de los municipios colombianos en la planeación y gestión del desarrollo local: Sus fundamentos teórico- conceptuales. Universidad de Nariño, *Tendencias*, 2(2): 115-147.

Ochoa H H y Montes de Oca Y (2004). Rendición de cuentas en la Gestión Pública:

Reflexiones teóricas. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad del Zulia *Revista Venezolana de Gerencia (RVG)*. 9(27): 455-472.

Pascual S. J. Ma. (2011). El papel de la ciudadanía en el auge y decadencia de las ciudades. El fin del gerencialismo o la recuperación de lo público y sus actores. Tirant lo Blanc. Colección ciencia política 41. Valencia.

Pascual S J Ma. (2008). La estrategia territorial como inicio de la gobernanza democrática. Los planes estratégicos de segunda generación. Colección Documentos de Trabajo. Serie Desarrollo Economico 3.

Prado S F (2007). El olvidado desarrollo urbano desde una perspectiva institucional y de gestión. México. 1-17.

Pineda S (2005). Gobernanza territorial e integración regional en Colombia: la experiencia de Bogotá-Cundinamarca. Director de Pensamiento en Estrategias Competitivas Universidad del Rosario. Bogotá, Colombia. 88-107.

PNUD (2011). Construcción de Políticas Públicas Participativas: El caso del Consejo de Política Social de Cartagena 2008-2010. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD-Colombia. 1-56.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - Colombia (2005). <http://www.pnud.org.co/download/Gobernabilidad/Gobernabilidad%20democratica.doc>. Consulta: 21 de enero).

Revesz B (2005). Gobernabilidad democrática, descentralización y desarrollo territorial local regional. I Encuentro Macro Regional Sobre Nueva Ruralidad y Competitividad Territorial. CIPCA. Cajamarca. 1-30.

Rojas A F y Álvarez M A (2011). América Latina y el Caribe: Gobernabilidad Democrática. Política, Ciudadana, Exclusión, Memoria y Demografía. Teseo 1ª ed., FLACSO-AECID. Buenos Aires.

Romero J y Farinós J (2011). Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles (56): 295-319.

Torres S G y Ramos C H A (2008). Gobernanza y territorios. Notas para la implementación de políticas para el desarrollo. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol. L, Núm. 203: 75-95. Universidad Nacional Autónoma de México. México.

Torres D V H (2004). La gobernabilidad territorial y los movimientos sociales rurales en la subregión Andina. Un estudio exploratorio de casos representativos del movimiento indígena en Bolivia, Perú, Colombia y Ecuador. COMUNIDEC/RIMISPQuito: 1-47.

Trujillo M A (2007). Democracia y Territorio. El ordenamiento Territorial entre el derecho y la política. Bogotá: Siglo del Hombre Editores. Academia Colombiana de Jurisprudencia.

Salvador S M (2003). El impacto de los referentes internacionales en la transformación de las administraciones públicas latinoamericanas: agentes y dinámicas institucionales. Panel: Entre la transformación de las administraciones públicas y la creación de nuevas fórmulas de gestión. La influencia de los referentes internacionales, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003, 21p.

Sojo C. (2005). La modernización sin Estado: el destino privado de las políticas públicas. En publicación: La gobernabilidad en América Latina. Balance reciente y tendencias a futuro. FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Secretaría General. 2005. (formato CD). Sede Costa Rica. Disponible en la web: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/costar/ FLACSO/sojo.pdf>. 1137-155

Vargas Hernández José (2007). Hacia un nuevo diseño de gobernabilidad local postnacional. *Polis. Revista de la Universidad Bolivariana*, 4 (10), Chile. 1- 17.