

# **Relaciones intergubernamentales en Colombia**

*Octavio Barbosa Cardona*



# Relaciones intergubernamentales en Colombia

*Octavio Barbosa Cardona*

- \* Profesor Titular ESAP  
Economista. Universidad Nacional de Colombia. Magíster. Análisis de problemas internacionales, económicos y políticos contemporáneos. Universidad Externado de Colombia – Instituto de Ciencia Política de París. Magíster en Dirección Universitaria. Universidad de los Andes. Profesor titular de la Escuela Superior de Administración Pública. Cátedras: Relaciones Intergubernamentales. Pregrado. Descentralización Política. Especialización en Gestión Pública.

Recibido: Agosto 2006

Aceptado: Octubre 2006

## RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN COLOMBIA

*Octavio Barbosa Cardona*

### RESUMEN

Las Relaciones Intergubernamentales -RIG- se definen como las actividades cruzadas, recíprocas o jerárquicas, entre las diferentes instancias y niveles del Estado en su función de gobierno.

Al gobernar, el Estado interviene, mediante determinaciones de política pública, proceso que en Colombia, se desarrolla en el contexto de, por un lado, la precariedad del despliegue territorial del Estado, dados los insuficientes niveles de coordinación y subsidiariedad entre los distintos niveles de gobierno, en la incompleta descentralización política y, por el otro, por las disfunciones del aparato administrativo, derivadas del debilitamiento institucional en el desordenado proceso de modernización.

### PALABRAS CLAVE:

Relaciones intergubernamentales. Descentralización. Desequilibrios regionales. Capacidad de gestión y tamaño funcional del Estado. Coordinación, Intermediación y Subsidiariedad, Modernización del Estado. Administración Pública. Planeación regional. Desarrollo institucional. Gestión pública. Sistemas de control e indicadores. Participación e incidencia política.

### ABSTRACT:

The Intergovernmental Relations - IGR- are defined as the crossed reciprocal or hierarchic activities, between the different instances and levels of the State in its function of government.

When governing, the State takes part by means of determination of public policy, process that in Colombia, is developed in the context of, on one hand, the precariousness of the territorial unfolding of the State, given the insufficient levels of coordination and complementarity between the different levels of government, in the incomplete political decentralization, and, on the other hand, by the disfunctions of the administrative apparatus, derived from the institutional weakening in the disordered process of modernization.

### KEY WORDS:

Intergovernmental Relations, Decentralization, Regional Imbalances, Capacity of Management and Functional Size of the State, Coordination, Intermediation and Subsidiariedad, Modernization of the State, Public Administration, Regional Planning, Institutional development, Public Management, Systems of Control and Indicators, Participation and Political Incidence.

## Presentación

En cumplimiento de sus funciones el Estado se apoya en distintas entidades e instituciones, que interactúan todo el tiempo, formando un encadenamiento de intercambio de actividad política, económica y social.

Al promover y actuar dentro de estos intercambios, el Estado deja de ser una abstracción sociopolítica, para expresarse visiblemente como Gobierno, mediante un conglomerado de instituciones y organizaciones, a través de las cuales, utilizando recursos público-privados de la sociedad, adopta la política pública, planifica el desarrollo, ejecuta las decisiones y evalúa sus resultados. Es decir, desarrolla Relaciones Intergubernamentales –RIG– que, son inevitables puesto que “se encuentran por doquier en nuestros sistemas político y administrativo. Como la levadura en el pan, las RIG penetran y leudan todo el pan gubernamental”.(Wright. 1997; 67)

El desenvolvimiento de la política pública como proceso en el que intervienen distintos niveles y ramas de gobierno, al propender por el desarrollo de la nación, se apoya en un entramado de interlocuciones constitutivo de las RIG que son en la práctica, una fuente recurrente de conflictos de distinta naturaleza, por la forma como el Estado interviene e interactúa tanto en su organización territorial al desplegarse en la nación, como en la estructura administrativa de su organización funcional.

Así que, la noción y análisis de las RIG abarca, no solo el conjunto de relaciones entre los distintos poderes y los diferentes niveles de gobierno, sino los patrones de comportamiento social y político, que influyen en la estructura de la organización formal del territorio y en el funcionamiento del aparato gubernamental, circunstancias de las cuales proceden el sentido “vertical” entre los distintos niveles nacional y subnacionales, que se compendia en el esquema descentralizador y el sentido “transversal”, que comprende los distintos sectores que copan las administraciones públicas y que se visualiza en el proyecto modernizador.

La necesaria relación entre ambos sentidos es la clave de la inevitabilidad de las RIG, de la interlocución de funcionarios y ciudadanos, Estado y Sociedad Civil y del condicionamiento de su fluidez y calidad.

No obstante que las RIG son una circunstancia históricamente arraigada en el funcionamiento del sistema político, habían asumido una “dimensión oculta” que, hasta ahora, ha venido a develar el conjunto de reformas política e institucional que conllevan los procesos de descentralización y modernización, al cuestionar y redefinir el papel del Estado, tarea prioritaria y distinta a la de eliminar el Estado.

El Estado sigue siendo tan importante, que la misma preocupación contemporánea por el funcionamiento de lo “glocal”, como una sociedad local que debe organizarse y desarrollarse en

un mundo global, ratifica lo imprescindible del Estado, “instrumento fundamental para el desarrollo económico, político y social de cualquier país, aun cuando hoy deba funcionar de una forma diferente a la contemplada en el patrón nacional-desarrollista adoptado en buena parte de América Latina y el modelo social-burocrático que prevaleció en el mundo desarrollado de la posguerra.”(CLAD. 1.999; 227)

El presente Trabajo trata de describir y analizar, en el marco de la institucionalidad colombiana, cómo se dan estas RIG, y cómo inciden en el desarrollo, teniendo como elementos de referencia los procesos desatados bajo el ropaje de las dos grandes políticas públicas de descentralización y modernización puestas en marcha, simultáneamente, en América Latina a partir de la década de los noventa.

Ambas constituyen el medio ambiente natural de las RIG en la contemporaneidad y, por lo tanto, de su integralidad deviene parte fundamental de las condiciones de existencia de aquellas. Al punto, la percepción que se sustenta en este Documento es que, por distintas razones inherentes al régimen político colombiano, a la debilidad institucional del país, las RIG no discurren adecuadamente y les cabe un cuestionamiento crítico.

En consecuencia, la organización de la temática sobre las RIG en Colombia en este escrito, se articula en torno a las siguientes cuestiones principales:

1. En primer lugar, en el abordaje del tema de la organización del territo-

rio, en el contexto más específico de la Descentralización, que contempla tanto el mapa político administrativo como el funcionamiento de gobiernos multinivel, bajo la propuesta de autonomía política, eje de la organización territorial del país. Aquí el punto que afecta el funcionamiento de las RIG, es la capacidad de decisión de cada componente de la red dentro la red de relaciones.

5. En segundo lugar, en la cuestión de la organización funcional del Estado, que en este caso, implica al proceso de Modernización, traducido como búsqueda de racionalidad y eficacia para resolver los conflictos interinstitucionales e interadministrativos en el ejercicio del gobierno. Aquí el punto que afecta el funcionamiento de las RIG, es el funcionamiento legal y la institucionalidad alcanzada.
6. Finalmente, se trata de presentar una conclusión general sobre la temática desarrollada en el Documento, con el fin de destacar algunos elementos de resumen, que permitan reemprender el análisis con un mayor nivel de comprensión y reflexión crítica.

En todo caso, se trata de promover una discusión, estructurada de la mejor manera posible, con la expectativa que sea enriquecida en la controversia académica y que contribuya a una discusión más comprensiva y solvente, sobre un tema de importancia capital en el actual panorama político - administrativo de la nación.

## **1. Relaciones intergubernamentales y organización territorial en Colombia**

Antes de abordar esta cuestión, importa precisar los conceptos ordenamiento y organización territorial que con frecuencia son confundidos, como si no tuvieran significados y efectos diferentes.

En realidad el ordenamiento territorial es un esquema de política pública, constituido por objetivos, estrategias y políticas de largo y mediano plazo relacionadas con la ocupación, el aprovechamiento del suelo y su división en urbano y rural.

El ordenamiento territorial, en relación con la estructura general del suelo urbano, en especial, el plan vial y de servicios públicos aborda principalmente, tres funciones clave:

- La identificación y localización de acciones sobre el territorio para aprovechar sus ventajas comparativas y su mayor competitividad.
- La definición de acciones territoriales estratégicas para alcanzar los objetivos de desarrollo económico y social.
- La adopción de las políticas de ocupación, aprovechamiento y manejo del suelo y los recursos naturales.

Por su parte, la organización territorial se define como un proceso a través del cual se constituye, transforma, organiza y gobierna un territorio específico, articulado por diferentes lógicas políticas, institucionales, económicas, ambientales, sociales y cul-

turales que se articulan en torno al mismo. En breve, constituye el espacio físico, que tiene la atribución de condicionar “aspectos definitivos para el desarrollo de la sociedad, como: los aspectos político-administrativos, el aspecto ambiental, el económico y el social.”(Rangel et al. 2004; 288)

En cuanto a la organización territorial del Estado, se reconocen dos formas clásicas:

10. La organización federal, que es aquella en la cual existen múltiples centros decisorios y legislativos, agrupados en los niveles de institucionales respectivos: los de la federación y los de los estados miembros.
11. La organización unitaria, que es aquella con un único centro decisorio constituyente y legislativo. Esta puede ser centralizada, con un solo nivel de gobierno, aunque frecuentemente el nivel local tiene gobierno electo o descentralizada, con varios niveles, particularmente uno intermedio entre el central y el local.

Otras formas de despliegue territorial, estados regionales, autónomos, etc., son variaciones de las llamadas clásicas, principalmente del estado unitario.

En Colombia, de acuerdo con los postulados constitucionales que modelan el Estado, la organización territorial se define en el Título 1 de la Carta, “De los principios fundamentales”, artículo 1 como “unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales”.

Como la mayor parte de los países latinoamericanos, con el propósito de reequilibrar el Estado nación en crisis, eliminar sus disfuncionalidades, disminuir su peso relativo en el conjunto institucional, Colombia emprende un proceso de descentralización, que se propone reorganizar el territorio y mejorar los niveles de calidad, eficacia, eficiencia y legitimidad de la Administración Pública.

Para el efecto, se partió del diagnóstico de la crisis del Estado nación como una crisis fiscal, urgida de controlar el déficit creciente, refrenar el comportamiento de la deuda pública y atender los costos de la seguridad social, vistos como agentes generadores deslegitimación del régimen político.

A este diagnóstico corresponde la fórmula descentralizadora de establecer transferencias del presupuesto central a las entidades territoriales, bajo la tutoría de la nación (controles de eficiencia), delimitación de competencias y ajuste de las finanzas públicas territoriales, en un esquema de descentralización política. La propuesta que data de 1986, cuando se inaugura la elección popular de alcaldes y desde 1991 se incorpora al ordenamiento constitucional, busca que el desarrollo territorial y la autonomía política regional, tengan como célula básica al municipio.

En su preocupación por resolver la crisis fiscal, el proceso descentralizador adoptado en el país, incorpora una suerte de federalismo fiscal, que como orientador del proceso colombiano se refiere “a una estructura vertical del

sector público y a las interrelaciones que existen entre los distintos niveles de gobierno. Esta multiplicidad de niveles surge de la búsqueda de eficiencia en la distribución de funciones y en la asignación de capacidades fiscales para su desarrollo. El principio general que se busca seguir es el de que hay unas funciones, que se prestan más eficientemente a nivel del gobierno nacional, y hay otras, que se cumplen más eficientemente a nivel local o municipal. De esta forma, el concepto de federalismo fiscal está íntimamente vinculado a la búsqueda de eficiencia en la asignación de recursos.” (Wiesner. 1992; 80)

Esta redistribución de funciones establece que el gobierno nacional defina las políticas, los objetivos, los planes y estrategias de desarrollo para todo el país, que el departamental asuma el control y supervisión de la aplicación de estas políticas en su territorio y que el municipio, considerado célula básica de la organización del Estado, preste los servicios públicos sociales, ejecute el gasto público y atienda las demandas de la comunidad.

Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales, según el artículo 288 la Constitución Nacional, “serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley”. Y en el artículo 298, se precisa que, “los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de

prestación de los servicios que determinen la Constitución y las Leyes”.

La más reciente disposición sobre esta materia, el Decreto 1188 del 12 de mayo de 2003, establece los “procedimientos para la coordinación de funciones administrativas entre el nivel nacional y el nivel territorial”, pero no amplía el margen de colaboración intergubernamental necesaria, especialmente, en el caso de los municipios más débiles, fiscal y administrativamente.

La coordinación implica que las autoridades administrativas concilien sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. Este principio debe darse, tanto entre las entidades territoriales, como entre estas y la Nación.

Se conocen como facultades concurrentes aquellas ejercidas por el Municipio y/o el Departamento con la Nación, entendiéndose por concurrencia intergubernamental, la intervención coordinada de dos instancias gubernamentales en un mismo espacio de la responsabilidad pública.

Una de las facultades concurrentes más importantes es la de educación, ejercida de acuerdo a las salvaduras prescritas en la Constitución y con las limitaciones propias cada entidad territorial. Otros ejemplos de concurrencia son la organización del sector de la salud y la planeación.

Las nociones de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, remiten a la necesaria regularidad de las relaciones gubernamentales, como requisito para su logro en términos de

calidad de la intervención estatal, sobre la proporcionalidad del desarrollo regional.

La coordinación implica que las autoridades administrativas concilien sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. Este principio debe darse, tanto entre las autoridades territoriales, como entre estas y la nación.

La complementariedad se refiere a la concertación entre varias entidades, para que en el marco de sus funciones, definan políticas, programas y proyectos de propósito común.

La subsidiariedad aplica cuando las autoridades de un nivel superior apoyan transitoriamente a otras de un nivel inferior, a solicitud de estas últimas en la realización de actividades propias de este nivel.

Por consiguiente, el análisis del comportamiento de estas relaciones en el marco de la descentralización, debe hacerse en el marco de condiciones territoriales tales como:

- Los desequilibrios regionales, que alteran la coordinación y concurrencia, que se predica constitucionalmente y condicionan la proporcionalidad del desarrollo regional.
- Las respectivas concentración y polarización territoriales que se derivan y que influyen sobre los grados de convergencia regional, pervirtiendo la interlocución gubernamental.
- Las condiciones de capacidad de gestión, tamaño funcional e institucional de las entidades territoriales, para el manejo eficiente de recursos, el desarrollo eficaz

de sus competencias y su vocería en el conjunto de organizaciones gubernamentales y la consiguiente promoción del desarrollo regional.

### **1.1. Desequilibrios regionales y (des)proporcionalidad del desarrollo**

Así como en el ámbito externo, la articulación de los diferentes países al orden global, ocurre de manera desigual y asincrónica, dado que en tanto un grupo detenta una posición ventajosa y protagónica, otro mayoritario, apenas es sujeto pasivo de las relaciones internacionales, de manera análoga en el espacio interno de cada país, la articulación territorial es heterogénea e inequitativa, entre regiones prósperas y regiones deprimidas, de modo que las relaciones intraestatales se dan entre un nivel metropolitano central, de corte modernizante y otro periférico regional local, excluido de los más importantes procesos de transformación contemporáneos.

En dicho contexto, la crisis nacional recurrente, se expresa en diferente ámbitos y con distinta intensidad, haciendo más compleja su solución en la medida en que avanzan la segmentación territorial entre regiones concentradoras y regiones empobrecidas y la diferenciación social, entre grupos minoritarios que se privilegian de la inarmonía regional, vía distribución del ingreso y las oportunidades, y grupos mayoritarios carenciados y marginados.

Del predominio centralista, a cargo de la orientación de la vida económica y social del país durante casi toda la vida republicana, ha derivado un efecto perverso sobre el desarrollo territorial, agudizando la inarmonía de una acelerada y desordenada urbanización y, en consecuencia, del desarrollo interregional desequilibrado, caracterizado por dos fenómenos complementarios y de signo contrario, la concentración y la marginalidad territorial.

En Colombia aunque la diferenciación entre regiones es histórica, al desarrollarse la política de descentralización, se percibe más claramente la ausencia de contrapeso en las relaciones entre la nación y los territorios, no sólo por la debilidad del nivel intermedio, el departamento, sino por la inaplicación de la pauta regional establecida en la Constitución, lo que agudiza la fractura en las necesarias relaciones entre los tres niveles.

Así que, un hecho notorio es el que se presenta en el desarrollo regional inequitativo por la presencia de factores regionales estructurales, históricamente acumulados, producto de la preeminencia del poder central desconocedor de lo regional-local. De hecho, el inventor de los actuales departamentos, fue Rafael Reyes, quien aplicó “un método cuasi-participativo de consultas regionales para ello, pero predominó en el la autoridad vertical, y él mismo dispuso dónde establecer las nuevas entidades, incluyendo el capricho de crear un departamento de Tundama sólo para enaltecer su lugar de nacimiento en Boyacá. Las fronteras entre

los departamentos no fueron nunca funcionales, ni fueron consultadas con conocedores de la realidad local: por ejemplo, las que separaron al Huila del Tolima y las de Nariño, fueron determinadas a ojo por los obispos de Neiva y Pasto, respectivamente.”(Borja et al. 2005; 108)

Todas estas circunstancias históricas han entorpecido, a su vez, los procesos de desarrollo regional y local, que se refleja en el desarrollo de unos pocos centros metropolitanos, institucionalmente fuertes, y al lado, numerosos centros locales, en cuyo seno hay una débil presencia institucional y una escasa integración a los circuitos productivos de la economía nacional, que enrarecen el ambiente para la construcción de equidades, el aprovechamiento de las transferencias, el comportamiento del esfuerzo fiscal y la potenciación de la participación.

La versión colombiana de la existencia simultánea de dos países, uno real (premoderno e inequitativo) y otro formal (moderno y equitativo), a veces presente en el discurso político, se verifica en el acumulado de diferencias históricas, económicas, sociales, culturales y políticas, entre las distintas unidades territoriales, que necesita de una acción política que vaya desde la reorganización del territorio hasta la adecuación del aparato administrativo nacional y subnacional, de manera que fluyan las interacciones Estado-región-sociedad civil.

La posibilidad de establecer proporcionalidades en las condiciones de

desarrollo de las diversas regiones del país, urge darle contenido real en términos de autonomía local implícita en la propuesta descentralizadora, de un país articulado, en función de la democracia.

En no poca medida, la disparidad de las estructuras espaciales y de la organización del territorio que comportan, es agente de la dinámica regional específica, dada en términos de ventajas comparativas de tipo económico o de tipo institucional, o de ambas, como es el caso más frecuente, propiciando una estructura regional divergente, en términos de regiones adelantadas y regiones postergadas, que distorsiona la intervención y regulación del Estado, obstruye el desarrollo y aumenta las expectativas no resueltas de las comunidades, allí vecindadas.

Los desequilibrios territoriales emergen bajo la forma de inadecuación de las fronteras internas que, desde la perspectiva de las RIG, deben leerse como “el límite de la competencia territorial”, es decir el punto partir del cual deberían funcionar los mecanismos de coordinación intraestatal.

Así que, en distintos puntos de la geografía política de la nación, las fricciones regionales son parte de la cotidianidad: “aproximadamente en el 60% de los departamentos se presentan problemas de indefinición de límites, bien sea entre departamentos o dentro de los departamentos entre municipios. Se destaca el caso de Boyacá, el cual presenta situación de indefinición de límites con cuatro departamentos (Santander, Cundinamarca, Norte

de Santander y Casanare) y en el interior del departamento en doce municipios.”(Rangel et al. 2004; 407)

La conflictividad de la organización regional en Colombia genera tensiones a la vez, políticas y económicas, mientras que la Ley Orgánica de Organización Territorial, no se vislumbra, por la ausencia de concertación política, con lo que persiste la incertidumbre en cuanto al papel de los departamentos y las competencias de las demás entidades territoriales, el cual no se podrá definir sólo en términos jurídicos dejando de lado variables económicas, sociales y políticas cruciales para la gestión gubernamental y se evade un tratamiento articulado de la integración nacional y del desarrollo regional y local.

Esta situación implica, fundamentalmente que Colombia, un país de regiones, ha aplazado un acuerdo institucional que permita impulsar un verdadero proyecto de descentralización capaz de definir y coordinar competencias y funciones entre las entidades territoriales, para armonizar la interlocución necesaria en el despliegue territorial del Estado.

La solución del problema regional y su inclusión en la agenda de la política pública, es clave “para identificar el campo de las articulaciones y regulaciones específicas de las relaciones sociales; en este caso, las relaciones sociales son mediatizadas por el poder; es decir, darle un valor en las relaciones sociales. Hay que entender que todo ejercicio del poder requiere de una

base material, la cual se entiende solamente al nivel de la territorialidad.” (Hissong. 1.992; 132)

Si bien hoy el proceso descentralizador ha agotado la etapa del aprestamiento normativo, aunque subsistan materias no resueltas, alrededor de las transferencias de recursos y la distribución de competencias entre los niveles nacional y subnacional, el hecho es que todavía no se ha diseñado el nuevo mapa de circunscripciones político –administrativas, que señala el límite de la competencia territorial.

Circunstancia que resulta en desventaja para el flujo de las RIG entre los organismos e instituciones, y permanencia de los conflictos relacionados con la forma como se ha organizado dicho Estado en el territorio y como distribuye las competencias y los recursos entre los distintos órdenes territoriales.

Parte significativa de la dificultad que enfrentan las RIG en el decurso de la descentralización, se atribuye la ausencia de una política regional expresada en la disminución institucional del nivel intermedio de gobierno, a cuyo cargo, se suponen las funciones de coordinación e intermediación de los entes municipales.

Funciones que ni ahora ni antes ha cumplido, valga decir, desde principios de siglo XX, el nivel departamental se configuró como subdivisión de los antiguos Estados Soberanos o posteriores, atendiendo a motivaciones de aspiración regional, cuando no de estrategia electoral de las corrientes

tes políticas predominantes.

En su desarrollo, el proceso de descentralización en Colombia, se ha asociado al protagonismo del municipio, lo que implica la urgencia de ajustes, principalmente en lo relacionado con el nivel departamental de gobierno que, como articulador de las políticas públicas locales y nacionales, es notablemente débil, en contravía del disposición constitucional que en el artículo 298 establece: “Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las Leyes”.

El proceso de descentralización y las RIG que de él se derivan requieren de “un nivel intermedio que permita el encuentro, la coordinación y la puesta en marcha de acciones armónicas entre municipios y gobierno nacional. De otro lado, existe un conjunto de bienes y servicios públicos que, ya sea por su cobertura o por las condiciones técnicas y operativas de su prestación, desbordan los límites municipales pero que no alcanzan a tener interés nacional.”(Moreno. Et al. 2005; 14)

La falta de un tejido institucional coherente de competencias y recursos entre las entidades territoriales, como se puede apreciar en el país, afecta “la gobernabilidad de todo el aparato estatal colombiano ya que las indefiniciones o las innecesarias duplicaciones de responsabilidades entre los tres niveles, afectan la productividad del manejo público y, por

consecuente, reducen la credibilidad en las acciones oficiales y erosionan la legitimidad gubernamental ante la sociedad civil.”(Rangel et al. 2004; 289)

Puede decirse que la descentralización ha sido un campo de observación de frecuentes duplicidades, especialmente, en temas clave para el desarrollo de los territorios, como la construcción de infraestructura, los servicios a sectores vulnerables y el apoyo y promoción de actividades agropecuarias. De aquí que, al abordar los desajustes entre los diferentes niveles de gobierno, a nivel subnacional, se lista una serie de dificultades que requieren superarse para mejorar las condiciones de proporcionalidad para el desarrollo territorial.

Especial dificultad se encuentra en el proceso de planeación, por el desentendimiento entre Plan Nacional, sectorial incapacitado para considerar la región, el Plan Regional, prácticamente inexistente y el Local. La persistencia de la planeación al revés, de arriba hacia abajo, se traduce en factor de desorganización e incapacidad de las comunidades locales para emprender un desarrollo integral dentro del proceso de descentralización. Las prioridades locales no alcanzan a ser consideradas en el programa de inversiones nacionales, que en cambio considera inversiones que no siempre atienden necesidades reales del nivel municipal.

Tamaño descoordinación muchas veces lleva a la alternativa absurda de la duplicación de esfuerzos, cuando dos o más instituciones de distinto

nivel gubernamental hacen lo mismo o que, por la misma razón, todas se desentiendan de la tarea suponiendo que otra ya se encargó del asunto. En ambas situaciones la comunidad pierde.

A pesar de que los servicios se dirigen a los mismos grupos sociales que ocupan un mismo espacio geográfico, su ejecución se realiza de manera aislada por la fragmentación de la política pública. En fin, la descoordinación administrativa da pie a la existencia de un Estado central disperso y complejo, y duplicidad de funciones entre entes nacionales y territoriales.

Esta dicotomía se superaría por la intersectorialidad, por la acción integrada de las políticas sociales, pues aun aquellas de carácter universal, actuando aisladamente, encuentran dificultades para promover la equidad y la integralidad de la atención. Si bien los problemas sociales se manifiestan sectorialmente, su solución depende de la acción de más de una política. Como parte de un todo complejo, los problemas sociales demandan una manera integrada de resolverlos. Igualmente, esta integración remite a la idea de red, como articulación de personas e instituciones interactuando para resolver los problemas de la población.

Es preciso destacar la importancia de redefinir la descentralización incluyendo un proceso de organización territorial que establezca condiciones que le permitan concurrir al desarrollo proporcionado de sus componentes con:

- Visión integral del territorio y multidimensionalidad de las políticas y planes de organización te-

rritorial.

- Énfasis en la planeación física - espacial.
- Existencia de directrices coordinadas nacionales, regionales, subregionales y locales.
- Sólida organización institucional para la gestión organizadora que garantiza la orientación y coordinación horizontal y vertical de las entidades participantes y la integración de las políticas y planes sectoriales.

No obstante los cuatro lustros de descentralización transcurridos, aún no asoma la proporcionalidad entre las unidades geográficas constituidas, la organización territorial no parece alcanzable, mientras que la divergencia territorial conduce a la concentración y a la polarización, tal como lo ilustra la consolidación de la ciudad región Bogotá, con su carga de tensiones no sólo con las localidades de su entorno, sino con las departamentos limítrofes. Situación extensiva a otras regiones del país.

## **1.2.- La concentración y polarización espacial**

Una de las manifestaciones más perversas del no desarrollo es su tendencia acumulativa como en el caso de la inequidad geográfica, de la cual se derivan concentraciones de todo orden que agudizan el desbalance: emergen áreas metropolitanas, concentradoras de población, con diferencias importantes en los índices agregados per cápita de ingresos y

bienestar social principalmente que, a su vez, contribuyen a una distribución regresiva de los ingresos en las regiones más atrasadas del país.

Estas diferencias domésticas en los niveles de ingreso tienden a acentuarse, dando lugar a una divergencia regional que posterga el desarrollo proporcional del territorio, que se expresa en la literatura especializada como la tensión convergencia – divergencia.

La convergencia es un concepto que permite interpretar los datos de renta y producto de economías diferentes para establecer el comportamiento de la brecha entre países ricos y pobres. Si las rentas de los pobres crecen más rápido que las de los ricos, se tendería a la convergencia. Pero, ocurre casi generalmente, lo contrario. Con algunas excepciones en algunas zonas y regiones donde sí se está produciendo convergencia como en la Unión Europea. Algunos países pobres “como China o la India, están convergiendo con los ricos en forma sostenida desde hace más de veinte años. Lo mismo se puede decir de los países industriales del sudeste asiático.” (Carrillo. 2005; 30)

En una economía nacional, donde se comparten las instituciones, el análisis de las distintas jurisdicciones es posible estudiar la convergencia intra-regional. En Colombia, la evidencia empírica indica que los resultados del desempeño de las localidades dista mucho de ser satisfactorio, que las carencias de los municipios tienden a empeorar la situación regional en rela-

ción con la situación al inicio de la política de descentralización en marcha. Los desequilibrios que se prometía superar no ceden y, en cambio, se agudizan alejando la probabilidad de mayor igualdad (convergencia), aumentando los conflictos (divergencia), “imposibilitando un esfuerzo colectivo y, en consecuencia, un aporte regional significativo al desarrollo nacional.” (Ibíd.; 23)

En Colombia, se encuentra que “tres departamentos –Cundinamarca (incluyendo Bogotá), Antioquia y Valle– concentran el 53% de la producción nacional. Una cifra que, en el fondo, refleja todo un modelo de desarrollo y, también, las enormes inequidades de la sociedad colombiana.” (El Tiempo. 2004(e); 1-14)

Tal asimetría empeora, al observar la situación desde el impacto de la ciudad región que se ha desarrollado alrededor de Bogotá, que “concentra todo: 37 por ciento de las comunicaciones, una cuarta parte de la industria y del consumo de gas, electricidad y agua y 28 por ciento del comercio.” (Ibíd.)

En su lectura del Informe de coyuntura económica regional del Dane y el Banco de la República, esta misma fuente, resume que “salvo Casanare, que por el petróleo y su baja población tiene el PIB per cápita más alto del país (16 millones de pesos, el de Bogotá (6,2 millones de pesos) es casi cuatro veces el de Chocó (1,8 millones). El PIB total de 12 departamentos –Caquetá, Chocó, Quindío y Sucre, más ocho de los nuevos departamen-

tos- apenas si supera al del Atlántico. De cada 100 dólares de riqueza que produce Colombia, casi 22 los pone Bogotá, cerca de 15 Antioquia, y algo más de 11 el Valle; en tanto que departamentos como Amazonas, Guainía o Vaupés ponen menos de 7 centavos cada uno.”

La mirada regional, vuelta sobre las condiciones locales, percibe la situación de desigualdad con mayor evidencia, puesto que la distribución de estas funciones básicas en los centros urbanos está sesgada hacia las treinta ciudades mayores, en las cuales se observa la máxima concentración, al punto que tan sólo el 5% de sus municipios ha logrado concentrar funciones de alguna importancia en su casco urbano, mientras que las cuatro ciudades principales concentran más del 69% de los establecimientos industriales, demandan más del 72% del empleo y generan casi el 70% del valor agregado nacional.

El desarrollo local en Colombia, se ha visto impedido por la presencia de grandes desequilibrios regionales: “70% de la producción industrial y del sector terciario se origina en las cuatro principales capitales que, conjuntamente, representan 35% de la población total. Cerca de 90% de los tributos y 70% del gasto se concentran en 40 municipios.” (DNP: 2002)

De toda la población económicamente activa de Colombia el 23,4 por ciento vive en la región Bogotá-Cundinamarca, que la constituye en el mayor mercado de trabajo del país y, también, en la más habitada, con el 21,4

por ciento del total de los colombianos.

Al desequilibrio regional en cuestiones económicas, sigue el desequilibrio en cuestiones sociales: en cerca del 90% del territorio nacional, las comunidades locales están atrapadas en la pre – modernidad por el atraso de sus relaciones de producción, la baja productividad de su actividad económica, los rudimentos administrativos bajo los cuales se desempeña el gobierno local y el inequitativo acceso de su población a los servicios de salud y educación.

Reflejo de esta situación es la cobertura media en servicios públicos básicos que, si bien en el país pasa del 60, en la región Pacífica “que tiene casi el 8 por ciento de la población (sin incluir Valle), es del 38 por ciento. Allí el analfabetismo es siete veces y media más alto que el de Bogotá. La tasa de mortalidad infantil de Vichada triplica la del Valle. Dos tercios de los departamentos superan, a veces con creces, el promedio nacional de porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas.” (Ibíd.)

Esta tendencia hacia la polarización regional antes que hacia la convergencia que han de propiciar las RIG, estableciendo proporcionalidades para un desarrollo territorial armonizado, expresa la persistencia de la relación doméstica centro-periferia dentro de la cual funcionan unas relaciones, sino necesariamente jerárquicas, puesto que se trata de entidades “autónomas” definitivamente asimétricas, por las diferencias en la escala y la dimensión de las bases económicas consideradas.

En tales asimetrías se diluye la noción de región como “un recurso productivo susceptible de ser organizado para la utilización racional e intensiva de sus ventajas comparativas”; para considerarla un acumulado de necesidades insatisfechas, antes que un conjunto de potencialidades que pueden ser utilizadas y orientadas por la acción del Estado.

La preocupación por el desarrollo regional proporcionado que atempere la relación doméstica centro – periferia, se ha manifestado en diversos intentos de distribución del territorio nacional en un sistema de regiones que no prosperaron, no sólo por falta de apoyo logístico y técnico por la diversidad de enfoques, objetivos y alcances, sino por falta de voluntad política, dado el cruce de intereses particulares excluyentes y conflictivos, históricamente aglomerados en lo regional.

El caso de los Corpes es aleccionador: concebidos para fortalecer la descentralización, mediante la articulación de los diferentes niveles de gobierno promoviendo el desarrollo en su propio hábitat (la región), la propia “influencia del gobierno central en la composición de su organización desvirtuó este propósito y relegó a un segundo plano la administración regional para ser dependiente de la voluntad y liderazgo del poder central, a través de prácticas políticas que buscaron colocar los intereses nacionales por encima de los regionales.” (Garay et al. 2004; 134)

### **1.3.- Tamaño funcional y capacidad de gestión de las localidades**

Dado que entre los elementos básicos para el desarrollo regional se cuentan el tamaño funcional de las localidades y la capacidad de gestión de su funcionariado, cuando regiones y municipios muestran inequidades en su disponibilidad, la acción del Estado es menos eficaz y el proceso de desarrollo se obstaculiza.

Por cuenta de estos dos factores se relativiza de la autonomía local, pues se angosta o amplía el espacio institucional para su ejercicio. Cuando, como en el caso de Colombia, el porcentaje más alto de entidades municipales, corresponde a las de menor tamaño, los principios de coordinación y complementariedad son inaplicables en la promoción del desarrollo, pues no opera el nivel departamental, politizado y desprovisto de recursos para actuar y la nación es un recurso demasiado lejano para las posibilidades de gestión de los alcaldes.

#### *1.3.1.- El tamaño funcional de las localidades*

El tamaño funcional de los centros urbanos, se entiende como una aglomeración de ofertas institucionales, un síntoma de la diferenciación territorial que complota contra las posibilidades de construir un país unificado por los estándares de desarrollo territorial, lo constituye el desigual tamaño funcional de los municipios, en términos de concentración de modernas funciones

urbanas.

Esta noción está relacionada con un conjunto de variables (servicios financieros, sociales, comerciales, culturales e infraestructura), referidas a funciones urbanas que se consideran apropiadas para caracterizar las ventajas adquiridas por los distintos centros urbanos en cuanto a equipamiento urbano, “las facilidades de las cuales disponen para posicionarse competitivamente y el “equilibrio” o “desequilibrio” que guarda su disponibilidad con respecto a su talla poblacional. Del mismo modo, permiten aproximarse a una evaluación de su capacidad para atender en forma conveniente y con eficiencia las demandas de su propia población, de su base económica y de la región que polarizan.” (Molina. 2001; 586)

Desde este punto de vista, en Colombia las comunidades locales son, mayoritariamente, aldeas medias y pequeñas, en las cuales las zonas “urbanas” son apenas convenciones en la clasificación administrativa, que plantean más la urgencia de agendas rurales para el impulso de las prácticas agrícolas que proveen mercados locales y regionales, que el despliegue de planes de desarrollo perfilados hacia entables urbanos medios, pero inaplicables en estas localidades que carecen, incluso, de espacios adecuados de planificación.

Adicionalmente, en Colombia “el nivel de desarrollo de los municipios presenta importantes diferencias: sólo 139 municipios (13%) tienen un nivel de desarrollo medio alto, mientras la gran mayoría, 569 (52%), presenta un

desarrollo medio y 389 (35%) un desarrollo bajo.” (Ibíd.)

La red urbana así conformada es, a todas luces, “bastante compleja y diferenciada, pues apenas agrupa a 108 cabeceras cuya superficie suma 97.000 kilómetros cuadrados o sea el 9% de la superficie nacional.” (Ibíd. 593)

Queda por fuera de esta clasificación, es decir sin funciones urbanas, ni base económica, un total aproximado de mil cabeceras municipales que, en la práctica, representa asentamientos humanos convertidos en meros tributarios de capital físico y social de los procesos de acumulación y centralización, que ocurren en los grandes centros urbanos del país, con lo cual se acentúa la diferencia de tamaños funcionales entre unos y otros y, de contra, los desequilibrios territoriales.

Una institucionalidad deficitaria que informa también al nivel intermedio de la organización territorial, que igual los convierte en correas de transmisión de la política establecidas por el gobierno central, en particular, del régimen de transferencias.

De estos aconteceres se explica la debilidad funcional de las entidades territoriales, su condición contradicha en las relaciones con el nivel central, dependientes y subalternas, a pesar de la promesa constitucional de autonomía y la normatividad subsecuente de colaboración entre niveles como lo promueve el decreto 1188/03, en procura de “que la prestación de los servicios corresponda a los municipios, el control sobre dicha prestación a los departamentos y la definición de pla-

nes, políticas y estrategias a la Nación”.

Delimitación de funciones que se queda en el papel, pues los actores locales son apenas elementos pasivos en este circuito de interactividad, por carecer de entidad organizativa y capacidad de convocación para actuar, proponer y desarrollar complementariedades con los demás actores para resolver sus problemas de recursos.

### *1.3.2.- La capacidad de gestión local*

En cierta medida complementaria del tamaño funcional, como factor de homogenización del territorio, la capacidad de gestión entendida como la disponibilidad de las habilidades y destrezas del Estado para concretar en la realidad, de manera efectiva, las decisiones tomadas en la esfera de lo político, es un atributo de gestión requerido para el buen logro de los gobiernos locales.

Tal capacidad requiere ser creada, fortalecida y extendida, pues la experiencia del “voto programático” es aleccionadora. En efecto, los gobernantes colombianos formulan proyectos pertinentes como candidatos que, una vez electos, no tienen capacidad de implementar y, por lo tanto, devuelven las circunscripciones a sus sucesores tanto o más pobres, que como las recibieron. Y estos a su vez a los suyos, en un círculo perverso de no resultados, semejante al de un perro mordiéndose su propia cola.

En este caso, el aspecto deficitario no se reduce al presupuesto, como si ocurre cuando hay déficit de

governance. Tampoco es un mero problema de corrupción local. Es asunto de capacidad de gestión, expresado como insuficiencia técnica de la administración, ausencia de visión estratégica, inexperiencia en la elaboración de planes y desconocimiento de formulación de proyectos. Son entes sin vocería, ni representación en la asamblea del desarrollo.

Al contrario, capacidad de gestión es la capacidad de romper con la inercia, de recurrir a cabalidad a las capacidades existentes, para que, “el desempeño gubernamental puede aumentar sin grandes inversiones nuevas, simplemente mediante el aprovechamiento más eficiente de la capacidad latente.” (Banco Mundial. 1995; 12)

Por supuesto, esta capacidad no resulta, ni mejora con solo replicar territorialmente el modelo de Estado central, como se pretende en tantos esquemas de reestructuración, al pensar el municipio como una estructura administrativa jerarquizada, apoyada por un gabinete “estándar” con plan pero sin presupuesto, sino, por el contrario, visto como una estructura horizontal con espacio para la intervención de los actores sociales de la vida local, para la construcción de confianza entre los trabajadores, los docentes, los estudiantes, las madres comunitarias, las minorías, etc., en un ambiente democrático, para el fortalecimiento del “otro presupuesto”, el presupuesto de gestión, como habilidad y liderazgo para orientarse en el mapa de fuentes de financiación del desarrollo local.

La promoción de proyectos y la captación de nuevos recursos, está directamente ligada a la capacidad de gestión existente en el seno del equipo de gobierno, pues allí está la apuesta por llegar hasta las fuentes de financiamiento del proceso de descentralización.

Efectivamente, el problema estructural de las finanzas locales asume siempre dos dimensiones: por un lado, su estructura fiscal históricamente débil y, por el otro, su capacidad de gestión, apenas incipiente. La falta de unidad de criterios, en unos casos, y la falta de pericia, en otros, reflejan la imagen de un equipo que todavía no parece muy preparado para asumir la tarea de gobernar.

Entre estas circunstancias asoma la cabeza la recentralización, la vuelta del péndulo hacia la preeminencia del rol del gobierno central, específicamente en la asignación de recursos del presupuesto nacional a los gobiernos subnacionales. En efecto, “la propuesta de desligar las transferencias regionales de los ingresos fiscales y limitar para siempre su crecimiento a 4 puntos por encima de la inflación”, se ha justificado por la “insuficiencia administrativa de los municipios” (Sarmiento. 2006; 4C)

Se requiere un margen mínimo crítico de acción propia de las localidades y las regiones para, efectivamente, ganar autonomía en la toma de decisiones, en la promoción de su fortalecimiento fiscal y en democratización de la gestión, cuestiones que hasta ahora no aparecen en las propuestas

de reforma del gobierno central. Más bien se señalan medidas abiertamente recentralizadoras, pues buscan trasladar las decisiones al ejecutivo nacional en detrimento de la iniciativa de los gobiernos subnacionales.

En fin, la importancia de la capacidad de gestión para el desarrollo local en las condiciones de las municipalidades colombianas mayoritariamente deprimidas en sus recursos materiales, resalta la pertinencia de su promoción desde la función académica, mediante una aproximación a sus enfoques y componentes que tendría como referentes:

13. Marco normativo institucional: Conocimiento de las normas vigentes en cada una de las áreas relacionadas con la vida municipal.
14. Coordinación de procesos productivos, sociales y políticos regionales: Una dimensión que tiene que ver con la capacidad de organización y gobierno en el marco de la institucionalidad actual, las asimetrías regionales, las tensiones centralización/descentralización, así como la forma de hacer gobierno territorial.
15. Calidad y capacidad de reflexión estratégica regional: Tópico en el que se distinguen, el grado de presencia institucional de los agentes encargados de promover la inserción económico regional y la medida en que estos agentes están condicionados en su capacidad de reflexión estratégica, por un lado y, los temas sobre los que se discute e investiga, y que determinan los niveles de acción estratégica que se realizan, por el otro.

16. La capacidad de asumir (y trasladar) competencias desde el nivel central: Se distinguen aquí las racionalidades de los poderes centrales, las capacidades técnicas existentes en las regiones, la resistencia al cambio en la burocracia central, presiones de los sistemas políticos nacional y regional y de sus operadores de políticas, que derivan en autonomía restringida o sometida a la perversidad de la tutoría del nivel central.
17. Tecnología: Incorporación de nuevas tecnologías de almacenamiento, manipulación y comunicación de información territorial. Diseño de un sistema de información territorial confiable, oportuno, periódico y sistemático. Adecuación institucional al nuevo paradigma tecnológico y organizativo.

El punto es, entonces, bajo la premisa que la función pública es un valor central de la capacidad de gestión, dotar de esta capacidad a las regiones, en concordancia con la difusión de una cultura de la participación y del control social de las acciones públicas, considerando el proceso de descentralización como parte de un nuevo modelo de desarrollo.

Es, en síntesis, la búsqueda de una propuesta alternativa a la manera tradicional como se han formado los administradores públicos, fundamentalmente como “administradores de recursos, con una perspectiva muy instrumental de la Gestión Pública que, en consecuencia, difícilmente pueden convertirse en gestores de la política pública con una concepción de su

quehacer que integre armónicamente lo social, lo político, lo económico y lo instrumental. (Edelman. 1.991; 9)

Tamaño funcional y capacidad de gestión son variables clave del desarrollo territorial, aunque muchas veces cuesta determinar lo que es o no es una “economía local” y, por lo tanto, “trazar límites estrictos parece ser un ejercicio irrelevante. En un contexto en el cual la gente opera cada vez más de un modo que trasciende líneas e identidades territoriales específicas, tendríamos que encontrar nuevas maneras de definir lo local.” (Appendini. 2002; 74)

Mientras las nuevas condiciones del desarrollo local requieren una nueva estructura jerárquica en donde la gestión del capital y la fuerza laboral y de los recursos y políticas públicas requiere formas e instrumentos de regulación que acerquen lo más posible los ámbitos macro de las decisiones (la nación) con los ámbitos micro de la ejecución (los departamentos y municipios), por otro lado, en los niveles locales de gobierno se evidencia una capacidad técnica muy reducida como para poder ejecutar con la eficiencia requerida una buena cantidad de los programas.

Las regiones no solo tienen que mediar en la localización de los capitales internos y externos, sino que deben asumir como competencias el fomento del desarrollo local, la identificación de prioridades (por constatación de necesidades y potencialidades) para la intervención estatal, la dinamización y apoyo de las iniciati-

vas locales y la creación de un “sector público regional” que aplique medidas tendientes a optimizar la asignación y uso de los recursos.

Hoy, mientras que las transformaciones globales y estructurales y los procesos de reforma del Estado, demandan nuevas fórmulas de acción en ciudades y regiones, que adquieren perfiles y responsabilidades tradicionalmente concentradas en la figura del gobierno nacional, las interacciones sociales y entre ciudades y regiones, las que atañen al desarrollo, no se logran desplegar en las nuevas geografías, dadas sus asimetrías y desproporciones que, como se ve en la experiencia colombiana, impiden que los territorios subnacionales se asuman como sujetos de desarrollo.

## **2.- Relaciones intergubernamentales y organización funcional del Estado**

La interdependencia en la gestión pública, ante el notorio aumento en la complejidad del Estado contemporáneo, la interrelación entre los diferentes niveles de gobierno, administraciones y otros actores en el desarrollo de sus programas, subrayan la importancia de la organización funcional del Estado, bajo cualquier modelo de desarrollo social.

En consecuencia, la acción contemporánea de gobernación, se desarrolla como diría Kliksberg, en un mundo de “entrometidos”, toda vez que la formulación y la implementación de

las políticas públicas, cada vez más, envuelven diferentes actores, públicos y privados, en ámbitos territoriales distintos y con intereses, objetivos y estrategias diferenciadas, convalidando definiciones de las RIG como “*la complejidad de la acción conjunta* (Pressman y Vildavsky, 1973); *la gestión de la interdependencia* (Wallace, 1983); *el gobierno de la fragmentación* (Dente); o *la macroimplementación* (Berman, 1993).” (Olías de Lima. 2001; 319)

El ejercicio de analizar el comportamiento de las RIG desde las relaciones funcionales del Estado colombiano, debe partir del proceso de modernización en marcha que, en este Trabajo a riesgo de simplista, se esquematiza sobre tres campos sobresalientes: la racionalización del Estado, la reestructuración administrativa y la implementación de la gerencia pública. Los mismos tres que ocupan lugar preferencial en el recetario del Banco Mundial, y del BID financiadores y, de cetera, condicionantes de la mayor parte de los programas de modernización del Estado en América Latina.

Efectivamente, desde su inicio, en los años 90, el proceso de reestructuración del Estado tiene dos etapas clave: las reformas de primera generación, dedicadas a disminuir el tamaño del Estado, hasta entonces acusado de gigantismo y las de segunda generación, centradas en superar el estilo de gobierno, visto como burocrático-clientelista por una gerencia pública, prometida como eficiente y meritocrática.

Ambos “momentos” son secuencias de un propósito macroeconómico de más aliento, inscrito no sólo en los procesos de política pública interna, sino en la agenda implícita de una nueva política de orden supranacional, orientada a armonizar las condiciones fiscales e institucionales de los países para el devenir globalizador, según los códigos del libre mercado.

Esquemáticamente, el proceso de modernización puede ser visto, entonces, como la concurrencia de tres variables estratégicas, no excluyentes, por supuesto:

- La racionalización del Estado, variable que ha proveído una carga conceptual muy importante en el proceso modernizador, en la medida en que reclama mayor pertinencia en la actuación del Estado, mediante la dejación de esferas en las cuales no es eficiente, a cambio de permitir el acceso a tales espacios a operadores privados, en un esfuerzo por reducción del tamaño del Estado y controlar la evolución creciente del déficit de las finanzas públicas.
- La reestructuración de la Administración Pública, como un paso consecuente con la Racionalización propuesta, para buscar mayor eficacia con base en el diseño de estructuras públicas más horizontales, menos jerarquizadas, en un esquema de organizaciones inteligentes, menos burocratizadas, más flexibles, con arreglo a unas plantas de servidores públicos más profesionales y menos numerosas, que garanticen un gobierno más eficaz.
- La asunción de un estilo de gerencia pública, más concernida con los

resultados del uso de los recursos del Estado que con su tamaño, centrada en la orientación eficiente de la Política Pública, con la mediación de modernas tecnologías y estilos de gestión, focalizada en el bienestar ciudadano, la calidad de los servicios públicos y la implementación de sistemas e instrumentos de control.

## **2.1.- La racionalización del Estado**

Ha sido una variable protagónica desde el principio del proceso modernizador, pues ha proveído una carga conceptual muy importante enfocada a la reducción del tamaño del sector público, bajo el paradigma del “Estado mínimo”, que interpreta como “gigantismo” la dimensión alcanzada, durante las décadas de intervención y dirigismo estatal, proponiéndole que abandone las esferas en que es notoriamente improductivo o que ya no puede financiar, para permitir el acceso a operadores privados, mediante la política de privatización.

Esta política, promovida y adoptada a todo lo largo de América Latina en los 90, a través de distintos vectores como la concesión, el outsourcing, la alianza estratégica, el contrato de fiducia, pasando por la liquidación y fusión de entidades, blandía la pretensión de disminuir el monto del gasto público, eliminar la corrupción y mejorar la eficiencia de los recursos del Estado.

Al inicio, las privatizaciones “constituían la imagen invertida en un espe-

jo de las nacionalizaciones” cuando estas se veían como la solución de los problemas económicos y de política pública: “desequilibrios fiscales y de balance de pagos, insuficiencia de inversiones, corrupción. Posteriormente, con las privatizaciones, esa idealización se repitió, incluso con argumentos similares: desprenderse de las empresas públicas significaba acabar con la inflación, con la crisis del sector externo, con la ineficiencia, con el corporativismo, con la corrupción y con la baja productividad.”(Bondorevsky, D. et al. 2003; 8)

La tendencia argumentativa establecida, que aún perdura, es que la privatización de lo público, elimina las ineficiencias propias del esquema estatista e impulsa mejoras derivadas del cambio hacia un esquema privado. Pero, como se advertía antes, el experimento aún no resulta en una mejora de la calidad y confiabilidad del servicio privatizado, ni una rebaja de precios, al contrario, estos suben de la misma forma que lo hacen las rentas y beneficios del sector privado.

La Privatización además de ser un proceso económico, es también un proceso político, de exclusión del Estado del manejo de políticas, antes de su incuestionable competencia, para reducirse a la condición de ente regulador, a través de comisiones por sector, y del manejo de los precios de bienes considerados públicos, que ahora sólo se ofrecerán en cuanto sean rentables, con una merma de la capacidad de actuación gubernamental sobre las demandas ciudadanas.

Elementos explícitos de la estrategia privatizadora, son la prioridad por los derechos de propiedad, la desregulación de la inversión foránea, la libertad de capitales y del tipo de cambio, consignados en los mandamientos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, promotores máximos y financiadores principales de los procesos de modernización emprendidos para disminuir la supuesta enormidad del patrimonio público, controlar el gigantismo del aparato público en América Latina.

Al punto debe precisarse que Estado colombiano, ha sido más bien pequeño, si se evalúan sus deficiencias en materia de acceso generalizado de la población al saneamiento básico, a la educación, a la salud, y a servicios tan vitales como la seguridad ciudadana y la administración de justicia. Tampoco ha sido un país extremadamente estatizado, puesto que la dimensión del Estado colombiano, en términos de la participación del gasto público en el PIB, está muy cerca del promedio latinoamericano y, aún por debajo de economías como las de Uruguay, El Salvador, Honduras, Costa Rica y Panamá que se caracterizan por un desarrollo relativo menor.

Aún así, se aplicó la receta privatizadora, adelantada con inusitada agilidad, tanta que de 1.990 al 2.000, se vendió el 85% de los activos públicos, con el inconveniente que en esta misma década, “el Estado no redujo su tamaño porque se crearon “nuevas entidades, quizás más ineficientes, no ha existido distribución de la riqueza,

pues las empresas enajenadas han quedado en manos de grupos económicos y la generación de fondos ha sido imperceptible.” (Ossa. 2.000; 2-6)

Como disminución del tamaño del patrimonio público, la privatización y la liquidación de empresas, aumentan el hueco fiscal. La Contraloría General de la República, ha estimado en \$15.2 billones, alrededor de 7 puntos del PIB, “el costo de la liquidación de las entidades financieras públicas en los últimos 10 años” (El Tiempo. 2004; 1-15)

La política privatizadora asumió que el crecimiento económico operaba en el vacío, que sólo precisaba el libre funcionamiento del mercado y la adopción de políticas macroeconómicas ortodoxas, las cuales no necesitaban contar con instituciones que pudieran garantizar la estabilidad del proceso político.

Los hechos demostraron, sin embargo, que la gobernabilidad de los países no sólo puede verse erosionada por una mala política económica, sino también por la acumulación de problemas sociales no resueltos, por la mala distribución del ingreso y la falta de oportunidades, así como por la ausencia de libertades, de participación y democracia que pueden derivar en un Estado fallido. También que la falta de governance da al traste con las condiciones requeridas por la gobernabilidad.

Para fortalecer el papel del mercado no se requería eliminar las empresas del Estado, sino buscar nuevos equilibrios entre éste, la sociedad civil y el Estado. Las transformaciones desencadenadas por el proceso de

globalización, la transformación tecnológica y la liberalización de las economías, no podían ser manejadas sin instituciones ni sin un nuevo conjunto coordinado de políticas económicas y sociales, y éstas suponían nuevas alianzas entre el Estado, la sociedad civil y el mercado.

Importa resaltar que el proceso de privatización altera las interrelaciones Estado-Sociedad-Empresa privada, en la medida en que el modelo de Planeación se gestiona desde entonces no por un criterio de racionalidad social, sino por uno caracterizado por la racionalidad particular, orientado hacia la competitividad, caracterizado por la pluralidad de ofertas y la gestión privada; se introducen nuevos niveles de contacto e interacción en las estructuras de gobierno: la creciente intervención de organizaciones privadas en la gestión de programas van a transformar esas interactividades en una relaciones “interorganizativas” donde se desplaza el foco de atención, desde los gobiernos y las administraciones hacia procesos que implican la intromisión de nuevos actores no gubernamentales que, en materia de acción social van adquiriendo creciente protagonismo, al encargarse de sus servicios.

Es decir, han conducido a una pérdida de la visión estratégica de la racionalidad pública, necesaria para desarrollar los programas de servicios a la comunidad que se trasladan al sector público no estatal y, de contera, se apuntalan las relaciones de poder subyacentes en el proceso, que son las

que determinan, en última instancia, las posibilidades de desarrollo de la sociedad, más allá del esquema institucional en que se den.

Adicionalmente, la privatización incide sobre las condiciones regionales de polarización y divergencia, generadoras del desbalance territorial, en la medida en que la oferta de servicios, una vez privatizados, se concentra en los grandes centros motrices urbanos preexistentes, donde la capacidad encuentra una capacidad de pago más amplia.

Con el efecto de la migración interna, generada por el desempleo y la violencia, el círculo vicioso del desequilibrio territorial, se repotencia, pues los pequeños centros económicamente más débiles, incapaces de absorber fuerza de trabajo y, por lo tanto, de generar ingreso básico, expulsan permanentemente población hacia el centro metropolitano del país.

## **2.2.- La reestructuración de la Administración Pública**

Cuando se define el Estado como un conjunto de burocracias, se reconoce la importancia del aparato administrativo, como la columna vertebral del gobierno.

En efecto, la noción de gobierno puede leerse como “las posiciones en la cúpula de las instituciones del Estado; el acceso a dichas posiciones se realiza a través del régimen, el cual permite a los funcionarios respectivos tomar, o autorizar a otros funcionarios

a tomar, decisiones que son normalmente emitidas como reglas legales obligatorias sobre el territorio delimitado por el Estado” razonamiento que lleva a la conclusión que el gobierno, en tanto que Administración Pública, constituye la “cúpula institucional del Estado”. (O’Donnell. 2004; 150)

La Administración Pública, es un sistema legal, un entramado de reglas que penetra y co-determina numerosas relaciones sociales; un conjunto de entes burocráticos generalmente organizaciones complejas, que tienen asignadas responsabilidades formalmente apuntadas a lograr o proteger algún aspecto del interés general.

En Colombia, tras la búsqueda del Estado mínimo, el mejoramiento del sistema burocrático, se acomete bajo la forma de reestructuración administrativa, con argumentos asaz defensables como buscar mayor calidad en la Administración Pública, el diseño de estructuras públicas más horizontales, menos jerarquizadas, en un esquema de organizaciones inteligentes, no burocratizadas, más flexibles y coordinadas, con arreglo a unas plantas de servidores públicos más profesionales y menos numerosas.

El Estado colombiano, tiene una organización funcional fundamentada en el cumplimiento de la “función de gobierno, es decir, el ejercicio de una amplia gama de decisiones político-administrativas orientadas a resolver los objetivos y problemas derivados de la vida en sociedad.”(Rangel et al. 2004; 289)

En la Constitución Política de Colombia, el título V “De la organización

del Estado”, el artículo 113 establece como ramas del poder público, la legislativa, la ejecutiva y la judicial, con separación de poderes y de funciones, dentro de las pautas de colaboración armónica, para la realización de sus fines. En las acciones que desarrollan estos tres poderes, se produce el grueso de las RIG, en la medida en que articulan las expectativas y vivencias de la ciudadanía con las funciones del gobierno, como expresión del Estado.

Pero, un problema tan complejo en su definición y organización fue abordado privilegiando la acción de reestructura sobre la disminución de la planta de funcionarios, subvaluando los demás ejes. En todo caso no deja de notarse el afán fiscalista de la reforma emprendida; se confió al diagnóstico fácil, mondo y lirondo, de la burocracia frondosa, corrupta e ineficiente.

Pero a pesar de esta centralidad, se obvió que la planta es el conjunto de empleos permanentes requeridos para el cumplimiento de los objetivos y funciones asignados a una organización, a los que se debería acceder meritocráticamente, condición que en Colombia no ha sido posible, en ninguna época, a pesar de que desde 1938 se cuenta con principios de mérito e igualdad desarrollados en las normas pertinentes, para el nivel nacional y desde 1993 para los niveles regional y local.

Lo ocurrido con mayor frecuencia ha sido el divorcio entre la vigencia formal y la implementación práctica del concurso. En el país la incorporación a la carrera administrativa, durante este

largo lapso, excepcionalmente, se ha logrado mediante el expediente extraordinario de la provisionalidad, fuente adicional de litigios y tensiones. Por ende, en ningún momento de la evolución normativa de la carrera, se aprovecharon las circunstancias “para el establecimiento de un orden político basado en los principios de la constitucionalidad y la democracia” para contener “el renacimiento del sectarismo político y de la fuerza.” (Held. 1.997; 15)

Consecuentemente, de la inaplicación de códigos meritocráticos devienen, “organizaciones jerarquizadas operando sobre lógicas funcionalistas, carentes de sentido común –en aras de la eficiencia– en donde la mano derecha desconoce lo que hace la izquierda y una telaraña de funciones, tareas y competencias constituyen esta administración pública anónima y sin rostro que hoy tenemos.” (Villa. 1994; 288)

Esta circunstancia, históricamente cultivada por el régimen político en los últimos cincuenta años en Colombia, se ha resaltado en el actual proceso de reestructuración, para eliminar el empleo público y no para mejorar las condiciones de acceso y la cualificación del funcionariado, como lo reclaman las nuevas exigencias de la gestión estatal, y mucho menos para diseñar una organización que funcione. Tampoco se avanza en las condiciones de estabilidad del empleo público, al contrario, se precariza e informaliza, imposibilitando la permanencia de rutinas administrativas que orientan al ciudadano en sus demandas ante el

Estado.

Las novedades introducidas, no funcionan porque el proceso de reestructuración inobservó las particularidades de la Administración Pública como, la rigidez normativa, presente en aspectos cruciales de la gestión y que aquí fue trastocada por una pluralidad inconexa, una para cada caso; la extensión, dado el aumento de los fines que ha de cumplir, disminuida por el angostamiento de la órbita de intervención del Estado; la fragmentación, que hace de la Administración Pública una pluralidad de organizaciones públicas, con desarrollos diversos y marcos legales distintos; y la contingencia, por su condición histórica, particularidades estas que influyen directamente sobre sus actuaciones, circunstancia que fue saltada por los procesos de reforma.

De la premura y la falta de planeación, más bien ha sobrevenido un debilitamiento institucional, empujando por la Constitución Política, sometida a innumerables cambios “de los que no se puede decir que muestren una visión de lo que son o deben ser el Estado y la sociedad. Ninguno refleja un pensamiento rector, ni hay un enfoque que permita sostener que sus normas buscaron estructurar un nuevo sistema político o una nueva forma de Estado. Todas esas reformas le rompen vértebras a la Carta del 91, pues han sido coyunturales, atienden el día a día o el manejo de problemas ocasionales y situaciones meramente episódicas.”(Castro. 2006; 6-7)

El afán reformista cuenta con el siguiente registro, no exhaustivo: desde 1.991 se registran 22 reformas constitucionales, tres reformas del Estado, cinco reformas administrativas y más de 1.500 reformas institucionales a las entidades nacionales y territoriales, se han debilitado los procesos de planeación a largo plazo y la estructuración de políticas públicas.

Puede decirse del proceso de reforma del Estado ha sido adelantado de manera muy atípica, en la medida en que ha sido dirigida contra el Estado. La furia antiestatista de los años pasados llevó a la indiscriminada eliminación-fusión de agencias estatales, o a su apresurada y desfinanciada “descentralización”, como en el caso de lo Hospitales públicos, de forma que han afectado gravemente el cumplimiento de funciones básicas del Estado, incluso en lo que respecta a la vigencia de elementales derechos civiles y sociales. sin tener en cuenta la contingencia de la Administración Pública.

De ahí que se verán nuevas iniciativas de reforma que debilitarán la capacidad reguladora del Estado frente a las diversas actividades privadas. Ya se hizo con la fusión de ministerios (Salud y Trabajo, Medio Ambiente y Vivienda), la fusión en curso de las superintendencias de valores y bancaria, la ley de bosques y el código minero. Y vienen en camino iniciativas como la ley de aguas, la rebaja de impuesto a la renta sólo para empresas, la ampliación del IVA, y, muy proba-

blemente, se intentará eliminar los efectos económicos de la tutela. Avances institucionales de décadas, como la mundialmente admirada legislación ambiental, o logros colectivos recientes, como el reconocimiento de los derechos sociales y civiles de los más vulnerables en la Constitución del 91, sufrirán duros embates del tsunami pragmático de Uribe.

Se consolida un modelo de instituciones débiles e intereses fuertes, adelantando cambios por adaptación espontánea o de “conservadurismo dinámico”, como lo describe Schon, toda vez que “el Estado, como todo orden social, intenta preservar su estabilidad, reaccionando a las presiones externas mediante cambios espontáneos y continuos de carácter periférico” (Echebarría. 2000; 7)

El debilitamiento institucional, conlleva la fractura de los nexos establecidos entre los actores de la red, la independencia de los sectores que constituyen el gobierno, traumatizando su funcionamiento y desdibujando su imagen por las continuas fricciones internas, por ejemplo, la frecuencia del “choque de trenes”.

El llamado “choque de trenes” por las decisiones, entre las Altas Cortes, se atribuye a la circunstancia que sus pronunciamientos están imbuidos del interés político de las partes y la filiación política, o la adhesión al interés de quien gestionó su exaltación a la magistratura. Tanto que toda gran jurisprudencia, es advertida por los medios y los comentaristas políticos me-

dante el conteo simple de magistrados “amigos” y magistrados “enemigos”, deduciéndolo a partir de los respectivos padrinazgos. Porque la elección de magistrados es un acto político que se surte exclusivamente bajo las reglas del régimen político liberal-conservador dominante en Colombia.

Desde su origen, todo está armado para alterar las relaciones interinstitucionales, cuando no, para desinstitucionalizar directamente el acontecer político de la Nación. El entrelazamiento de nombramientos y favores en las Cortes y altos dignatarios de la justicia es claro. Así son elegidos:

Los magistrados de la Corte Constitucional son elegidos por el Senado para períodos de ocho años, de ternas que presentan el Presidente, la Corte Suprema y el Consejo de Estado.

Los magistrados del Consejo de Estado y de la Corte Suprema de Justicia son nombrados para un período de ocho años por la respectiva corporación, de listas enviadas por el Consejo Superior de la Judicatura.

Los magistrados del Consejo Superior de la Judicatura. Los seis que integran la Sala Administrativa son nombrados: dos por la Corte Suprema, uno por la Corte Constitucional y tres por el Consejo de Estado. Los siete de la sala disciplinaria son elegidos por el Congreso, de ternas enviadas por el Gobierno.

El Fiscal General es elegido por la Corte Suprema, de terna enviada por el Presidente de la República.

El Procurador sale de una terna integrada por candidatos del Presidente, la Corte Suprema y el Consejo de Estado.

El punto es que el “choque de trenes”, desata todo tipo de interpretaciones y sospechas sobre la desinstitucionalización del país. Se habla de “la usurpación por la Corte de las funciones propias del Legislativo, la ruptura del equilibrio de poderes que ello supone, y la mengua en la democracia que trae el hecho de que la voluntad de pocos magistrados prevalezca sobre la de la mayoría del pueblo, expresada por sus representantes en el Congreso. Todo ello, además, sin control alguno y sin rendición de cuentas. Y, para rematar, sin la transparencia que necesitan discusiones de este calibre. (Nieto. 2006.)

El Gobierno de Uribe ha propuesto que, de aprobarse la reelección de alcaldes que cursa en el Congreso, se municipalice la financiación de las respectivas campañas, lo cual dada la precariedad de los fiscos locales conduciría a una abierta “privatización” de la política local, por cuenta de recursos de origen variopinto, que concurrirán a fortalecer el perfil internacional de narcoestado que se le endilga al Estado colombiano.

Otra fuente del debilitamiento institucional se encuentra en la acrecentada introducción de las prácticas ancestrales como la brujería, las prácticas esotéricas, el retorno de los brujos en la función administrativa. En el fundamentalismo Cristiano o islámico, existe una actitud clásica, una tenta-

ción perenne, a derivar el sentimiento religioso al integrismo, es decir, pretender “que los principios religiosos deben ser también modelo de vida política y fuente de las leyes del Estado.” (Eco. 2005; 18A)

En este sentido, de articulación de los preceptos y creencias con la función de burocracias en elaboración de políticas, se contraría el proceso contemporáneo de laicización del Estado, con su correspondiente efecto sobre la construcción de una sociedad abierta y democrática. Todos estos movimientos simultáneos, ejercen enorme influencia en el seno de las comunidades donde se agitan, al punto de orientar no pocas decisiones de política pública, en sectores como la educación o la investigación científica, con lo cual involucran más allá de los creyentes, a la totalidad de la población.

Día a día, por estas calendas, es visible en América Latina, “un tipo creciente de “clientelismo religioso” incompatible con la idea de ciudadanía presupuesta por el ideal de la república laica, debido en alguna forma, a la debilidad e inconsistencia del sistema de partidos.” (Tranier. 2005; 11)

Aunque no se puede afirmar que este “clientelismo”, sea peor que el que se conoce históricamente como “clientelismo político”, una práctica que supone el mantenimiento de un “parque o corral electoral” de terratenientes que comparan a los electores con reses, y aseguran su voto a cambio de favores o protección, marcado por diversas formas de presión, incluida la violencia física.

También por supuesto, en este tiempo de reediciones divinas, se recurre al sofisma patético: al gobierno hay atenderle “sólo con el Si del asentimiento. El No del disenso es herejía.” (Collazos. 2006; 1-17)

En este contexto, la tarea contemporánea de construir un Estado democrático, la posibilidad de establecer instituciones laicas se complica, por la interferencia de las creencias religiosas y el aprovechamiento abusivo de esas mismas creencias para alterar el proceso educativo y afectar la legitimidad de las políticas públicas.

### **2.3.- La Gestión Pública**

Frente al desgastado modelo burocrático-piramidal de administración, conceptualmente la Gestión Pública, se identifica como una alternativa que opera “flexibilizando la gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y, por consiguiente, aumentando la autonomía de decisión de los gerentes. Con estos cambios, se pasó de una estructura basada en normas centralizadas a otra sustentada en la responsabilidad de los administradores, avalados por los resultados efectivamente producidos.” (CLAD. 1999; 227)

La noción de gerencia pública viene asociada al manejo de las entidades públicas, en un proceso integral, sistemático y participativo que se articula con la planeación, la ejecución y el seguimiento de las estrategias de desarrollo, sobre la base de metas previamente establecidas, para posibilitar su evaluación.

Puede definirse también como la provisión de los conocimientos e instrumentos para el manejo de un nuevo modelo de organización pública acorde con los procesos de descentralización, el fortalecimiento de la autonomía, la modernización y la implementación del Sistema de Control de Gestión.

La gestión pública requiere un sistema institucional que articule el conjunto de organizaciones e instituciones concernidas con el proceso administrativo, en gran parte, debido al número de interacciones característico del proceso más general de formulación de políticas públicas. Estas articulaciones están determinadas por las características del entorno político y la lógica del proceso de control.

#### *2.3.1.- Gestión Pública y partidos políticos*

La Gestión pública se define en la práctica, alrededor de la formulación del perfil de la política pública, que informa la orientación general del plan de desarrollo. Así que, la coordinación de estas formulaciones en un régimen democrático, cobran mucha importancia los partidos políticos, por su capacidad de intermediar las expectativas de los ciudadanos, ante las agencias gubernamentales.

De hecho, el sistema de políticas públicas, cohesionadas y complementadas, debe estar apuntalado en el sistema de planeación, que armoniza los planes “al derecho”, de lo local a lo regional, de lo regional a la nación”, bajo los criterios de complementariedad y concurrencia, como una ristra de

programas y proyectos que dialogan entre sí.

Sin embargo, este diálogo entre Política y Plan queda incompleto, por el debilitamiento de los partidos políticos que vehiculizan las RIG, debido a la preeminencia del clientelismo, que le resta continuidad a la política pública y los planes consiguientes por la presencia en la administración de una burocracia clientelar, “caracterizada por su poca autonomía y baja capacidad, conformada por funcionarios públicos que ingresan temporalmente al gobierno bajo criterios de lealtad o afiliación partidista” circunstancia por la cual “los cambios de gobierno influyen en la conformación de las plantas de recursos humanos y pueden implicar cambios masivos de funcionarios.” (Stein. 2006; 76)

En este contexto, la gestión organizada de la planeación, se topa con obstáculos, de distinto orden, que truncan la coordinación y dificultan la interactividad institucional requerida, para el desarrollo proporcional del territorio:

7. No puede contar un ambiente de concertación, presidido por el criterio de organización del territorio y con carácter participativo, para integrar las estrategias, los planes y las metas y legitimarlos socialmente.
8. Carece de una base material planificable, proveída por la eficiencia espacial de la división política administrativa en que desarrollarán los planes, eficiencia que se relaciona “con su propinuidad espacial e integración funcional,

factores que favorecen o desfavorecen la implementación de los planes.” (Massiris; 27)

9. Le falta la claridad de las políticas, es decir, de los lineamientos generales que configuran el Plan, sus objetivos a largo y mediano plazo, lo que repercute en la débil responsabilidad política que rodea a los planes y la evaluación de sus resultados.
10. La preponderancia del pragmatismo de los gobernantes, que saltan por encima de los principios para presentar resultados de relumbrón. A sus propios planes anteponen la urgencia mediática.

Las políticas públicas, que constituyen el bien público por antonomasia, son eficientes cuando, además de considerar un orden vertical, como en la organización territorial, se soportan un análisis de corte transversal, para lo cual la organización geopolítica y administrativa debe contar con los siguientes elementos:

- Un órgano legislativo capaz, integrado por legisladores idóneos.
- Unos partidos políticos fuertes, ideológicamente suficientes, apoyados en sus propios cuadros políticos para adelantar la tarea legislativa.
- Un poder judicial independiente de los demás poderes públicos, con recursos suficientes para adelantar sus funciones.
- Una burocracia fuerte, proveída por el sistema de méritos, basada en una carrera administrativa.

Constituidas en un contexto semejante, las políticas públicas pueden

consolidar sus características más requeridas, a saber:

- Estabilidad
- Adaptabilidad
- Coordinación
- Calidad en la implementación
- Evaluación continua
- Orientación al interés público

Al contrario, en un ambiente no transversal, fragmentado, el apoyo del poder legislativo al ejecutivo es muy bajo para los requerimientos del acto de gobernar y en estos casos, el Ejecutivo tiene que recurrir a coaliciones sobre la base de ajustes y traslados presupuestales ante el Congreso, mediante el intercambio de favores Ejecutivo – Legislativo, a favor de las clientelas. Un voto a favor del proyecto del gobierno por una partida presupuestal para una inversión regional.

El gobernante vive “al día” y es gobernado por sus propias angustias y ante las exigencias del momento, echa mano de la práctica corrupta de la compra de votos, como en Colombia donde, los presidentes sobre todo desde el Frente Nacional, han recurrido a este tipo de corrupción, como la única manera posible de gobernar.” (Duzán. 2006; 1-15.)

El afán de cada nuevo gobierno por responder a las expectativas de cambio, por cumplir con los compromisos electorales y por diferenciarse del gobierno anterior, todo a la vez, produce una fractura en la conducción gubernamental del país. La multiplicidad de objetivos y las presiones por una acción rápida y contundente se vuelven

en contra suya, como claros indicadores de la pérdida del control del ritmo y las intensidades del ejercicio de gobierno.

El caso colombiano del funcionamiento de la política pública es típico del manejo clientelar reiterado: “Lo que comenzó como un problema de repartición burocrática se ha convertido en un problema de control gubernamental. El propósito presidencial de asegurar la aprobación de sus proyectos en el Congreso, a cambio del nombramiento de familiares y amigos de congresistas en el gobierno, ha terminado en que el Ejecutivo cede su soberanía, alterando por completo el funcionamiento de la administración pública: mientras el Gobierno legisla, los legisladores gobiernan.” (Medellín. 2006A; 1-15)

De ahí que “el conjunto de actos legislativos trascendentales, aprobados en estos quince años, son de origen presidencial. El Legislativo simplemente trata de negociar algunas prebendas a la hora de tramitar la iniciativa del Ejecutivo, pero de allí no pasa; no hace uso de su autonomía como legislador y supuesto representante del pueblo.”

Se hace política pública como se ha descrito gráficamente, “al estilo de Alcohólicos Anónimos”, al día. No hay un propósito de largo plazo y se bloquea la visión sistémica y de largo plazo, requisitos para que funcionen adecuadamente las políticas. Una intervención de cualquier signo sobre un sector, sin asumir sus interrelaciones con el resto del sistema, genera efectos perversos sobre el orden social.

### 2.3.2.- *Gestión pública y control de gestión*

La asunción de un estilo de Gerencia pública, se ha entendido como lograr una administración más concernida con los resultados frente de los recursos del Estado, incorporando modernas tecnologías y estilos de administración, focalizados en la calidad de los servicios y el bienestar del ciudadano e implementando sistemas e instrumentos de control de gestión.

En este contexto del control y su correspondiente rendición de cuentas, la gestión pública se entiende como la tendencia a la “obtención de la máxima productividad de los recursos escasos empleados, con una gestión empresarial, en un marco público, que permita responsabilizar a los gestores de los resultados y motivarlos adecuadamente. Se trata de aumentar la racionalidad económica del comportamiento de los sectores públicos, regidos secularmente por la cultura de la tradición y de las normas legales.” (Albi. Et al. 1997; 11)

Pero lo más importante en la tendencia analítica de este Trabajo, es el hecho que los procesos de evaluación y control, suponen “cambiar pautas organizativas y funcionales de las empresas públicas, en la línea de un eficiente proveedor de bienes y servicios, haciendo que la información fluya, ofreciendo más iniciativa y pidiendo más responsabilidad al gestor público.” (Ibíd.; 12)

Es el caso de las necesidades de coordinación insatisfechas en los procesos transversales de la administra-

ción, como se evidencia con la mirada sobre procedimientos de control, aplicados al funcionamiento de las RIG.

En efecto, la Administración Pública, entendida como la “dimensión oculta del gobierno” según la expresión de Wright, al actuar se valida como una cuarta rama del gobierno al satisfacer las necesidades de la población no obstante que, “no tiene electorado directo, no opera desde una perspectiva fija, no está bajo control especial, ni avanza en una dirección particular”. (Wright. 1997; 68)

Esta indefinición no se resuelve con la intervención del control fiscal, por lo cual se explica el advenimiento del sistema de control integrado por el control interno y el de gestión, que introducen prácticas de autoevaluación y rendimiento de cuentas, de cara a la evaluación por resultados por la comunidad.

Instrumento que sobresale en el Modelo Estándar de Control Interno del Estado Colombiano - MECI -, en relación con la presencia de nexos institucionales entre organizaciones públicas es la Normograma, pues “le permite a las entidades delimitar su ámbito de responsabilidad, tener un panorama claro sobre la vigencia de las normas que regulan sus actuaciones, evidenciar las relaciones que tiene con otras entidades en el desarrollo de su gestión, identificar posible duplicidad de funciones con otros entes públicos y soportar sus planes, programas, procesos, productos y servicios.”(Departamento Administrativo de la Función Pública. 2006; 77)

El MECI sustenta la noción de la evaluación como criterio institucional clave para la toma de decisiones. Pero la evaluación, pese a su aparato normativo amplio, choca con la naturaleza del ejercicio bipartidista absoluto y excluyente del poder, al que se acostumbra la élite económica del país, “heredándolo de generación en generación, dándole a la democracia que se practica en Colombia, el carácter esencialmente endogámico que la caracteriza dentro de un sistema de élites entrelazadas que impide que pueda hablarse de una élite política diferenciada de una élite económica.” (Echeverri. 1987; 100)

En consecuencia, desde sus orígenes en el siglo XIX, “la élite económica ha suministrado los cuadros de la élite política, para no hablar de otras élites, como la eclesiástica y la militar (por lo menos para esta última, hasta su etapa de profesionalización a comienzos del siglo XX).” (Ibíd. 101)

En un ambiente de desinterés por el ambiente de control, los organismos de gestión confunden “rendición de cuentas” con rendición de cuentas y la política pública no se evalúa, debido a la cooptación de los órganos de control, el carácter cerrado de nominación de sus encargados, bloqueando la posibilidad de interlocución entre el Gobierno, los órganos de control y la ciudadanía, sobre la calidad de la gestión pública.

A la politización de los órganos de Control se opone una “ciudadanización

del control”, que construya entidades autónomas del gobierno, cuyos órganos de dirección estén integrados por ciudadanos independientes y representantes legítimos de la comunidad y sus organizaciones.

El paso equivale a transformar cualitativamente la menguada opción participativa por una incidencia política, que se entiende como el establecimiento de un equilibrio de poder apropiado entre los ciudadanos y las instituciones gubernamentales, para lo cual, los ciudadanos invariablemente requieren un conocimiento del entorno político/económico, unas aspiraciones compartidas en cuanto al cambio, destrezas para resolver problemas complejos, tomar decisiones colectiva y eficazmente, y la disposición para expresar sus intereses y exigir rendición de cuentas a los servidores públicos.

Lograr otorgar poder a la ciudadanía y alcanzar unas RIG transparentes, depende de la participación de los ciudadanos en las decisiones sobre la asignación de recursos y la determinación de prioridades. en la conjunción de estas dos tendencias radica la influencia que ejerce la incidencia política.

Entre tanto, el Control quedará como disposición que no se cumple y la ciudadanía seguirá sin elementos de juicio para considerar el grado de calidad de los servicios que la administración le devuelve.

## Bibliografía

- Albi, Emilio. González-Páramo, José Manuel. López Casanovas, Guillem. 1997. *Gestión Pública*. Editorial Ariel S.A. Barcelona.
- Appendini, Kirsten, Nuijten, Monique. 2002. El papel de las instituciones en contextos locales. En *Revista de la CEPAL*. No. 76. Abril.
- Banco Mundial. 1.995. *Colombia. Estudio sobre la capacidad de los gobiernos locales: más allá de la Asistencia Técnica*. Informe No. 14085. Co. Julio.
- Barbosa Cardona, Octavio. 1995. *Desequilibrios regionales y descentralización en Colombia*. Universidad Autónoma de Colombia. Santa Fe de Bogotá.
- Bondorevsky, Diego. Gerchunoff, Pablo. Greco, Esteban. 2003. *Comienzos diversos, distintas trayectorias y final abierto: más de una década de privatizaciones en Argentina, 1990-2002*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. Serie gestión pública 34 Santiago de Chile.
- Bonet Morón, Jaime. Meisel Roca, Adolfo. 1999. *La convergencia regional en Colombia: una visión de largo plazo, 1926 – 1995*. Centro de Estudios Económicos Regionales. Banco de la Republica. Cartagena de Indias.
- Borja, Miguel. Nieto, Angélica María. Fals Borda, Orlando. 2005. *El Gobierno en Colombia. Territorio y Cultura*. ESAP. Bogotá, D.C.
- Carrillo Rodríguez, Jesús. 2005. Descentralización y buen gobierno en Colombia. Unión Iberoamericana de municipalistas. *Serie Síntesis*. No. 29. Agosto. Granada. España.
- Castro, Jaime. 2006. El Congreso vuelve colcha de retazos la Carta del 91. En *UN Periódico*. No. 98. 15 de octubre de. 6-7
- CLAD. 1999. Una nueva gestión pública para América Latina. En *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. UNAM. División de Estudios de Posgrado. México.
- Collazos, Oscar. 2006. El intelectual de palacio. En *El Tiempo*. Bogotá, D.C. Departamento Administrativo de la Función Pública. 2006. Manual de Implementación del MECI 1000: 2005. Bogotá, D.C.
- DNP. 2003. Programa de Renovación de la Administración Pública. Edición digitalizada. Presentación Power Point. Bogotá.
- Duzán, María Jimena. 2006. Polígrafo para el “voltearepismo”. En *el Tiempo*. 4 de septiembre. Bogotá, D.C.
- Echebarría A., Koldo. 2000. Reivindicaciones de la Reforma Administrativa: Significado y modelos conceptuales. En CLASD. Documentos del V Congreso.
- Echeverri Uruburu, Alvaro. 1987. *Élites y proceso político en Colombia*. Fondo de Publicaciones Universidad Autónoma de Colombia. Bogotá.
- Edelman, David. Romero, Adis. 1.991. Orientaciones de políticas y recomendaciones para estrechar la relación Sector Público – Universidad. Red Iberoamericana de Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública RIGEP. Serie Documentos Técnicos. No.1 Agosto. Caracas.
- El Tiempo. 2004. Debate “al rojo” por gasto público. 14 de abril. Bogotá, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2006. Concejo autorizó la creación de una ‘cancillería’ para Bogotá. 11 de mayo. Bogotá, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2006(A). Retroceso centralista. 21 de julio. Bogotá, D.C. Bogotá, D.C.

- \_\_\_\_\_. 2006(B) Desafíos de la seguridad. 14 de agosto. Bogotá, D.C.
- Garay, Luis Jorge. Molina Humberto. 2004. De Bogotá a la región. Contraloría General de Bogotá, D.C. Bogotá, D.C.
- Gutiérrez, Carlos. 2006. Congreso. Ante el reto de su refundación. En *le Monde Diplomatique/el dipló/* febrero. No. 42.
- Held, David. 1997. La democracia y el orden global. Paidós. Buenos Aires.
- Hissong, Robin. 1992. El Estado, los procesos de desarrollo y la cuestión regional. En *Revista Interamericana de Planeación*. Volumen XXV. Nos. 99-100. Julio-Diciembre.
- Hombres, Rudolf. 2006. Alcaldes y gobernadores deberían ser vigilados por Superintendencia de administraciones locales. *El Tiempo*. 4 de agosto. Bogotá, D.C.
- Jordana, Jacint. 2001. Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional. *Serie Documentos de Trabajo I-22UE*. Washington, D.C.
- Massiris Cabeza, Angel. Ordenamiento territorial, región y procesos de construcción espacial. En *Revista Perspectiva geográfica*. Bogotá, D.C.
- Medellín, Pedro. 2006. Un caso excepcional. En *El Tiempo*. 18 de junio. Bogotá, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2006A. El gobierno de los compadres. En *El Tiempo*. 12 de septiembre. Bogotá, D.C.
- Melo, Jorge Orlando. 1992. Predecir el pasado. En *Ensayos de Historia de Colombia*. Santa Fe Bogotá.
- Molina Giraldo, Humberto. Moreno Chaves, Pedro Ignacio. 2001. Aportes para una nueva regionalización del territorio colombiano. En *Ciudad y Región en Colombia*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.
- Montecinos, Egon. 2004. Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. Ponencia presentada al VII Congreso Iberoamericano de Municipalistas. Guatemala.
- Moreno Ospina Carlos. Maldonado Copello Alberto, Duque Cante Naidú. 2005. Análisis de la descentralización hacia los departamentos. Proyecto de investigación. Informe primera fase. (Circulación restringida). Facultad de investigaciones. ESAP. Bogotá, D.C.
- Nieto, Rafael. 2006. La judicialización de la política. En revista *Semana.com* 23 de octubre.
- O'Donnell, Guillermo. 2004. Acerca del estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión. En *La Democracia en América Latina*. PNUD. Bogotá, D.C.
- Oliás de Lima, Blanca. (Coordinadora). 2001. *La nueva gestión pública*. Prentice Hall. Madrid.
- Ossa Escobar, Carlos. 2000. Finanzas: diez años perdidos. En *El Tiempo*. 16 de agosto. Santa Fe de Bogotá.
- Rangel Suárez, Alfredo. et al. 2004. *Conflictividad territorial en Colombia*. ESAP. Fundación Buen Gobierno. Bogotá, D.C.
- Restrepo, Darío I. 2004. Transferencias y desarrollo; un portafolio para el progreso de las regiones. En) *Desarrollo de las regiones y autonomía territorial*. Alejandro Becker. Et al (compiladores) GTZ – Fescol. Bogotá, D.C.
- Sarmiento Palacio, Eduardo. 2006. Retroceso en las transferencias regionales. En *El Espectador*. Semana del 22 al 28 de octubre. Bogotá, D.C.
- Stein, Ernesto. 2006. La Política de las políticas. *Progreso económico y social en América Latina*. BID. Informe 2006.
- Valencia Tovar, Álvaro. 2006. “Fuego

- amigo". Ejército y Policía. En El Tiempo. 13 de octubre. Bogotá, D.C. 1-19.
- Villa Van Cotthem, Camilo. 1994. Administración Pública en Colombia. En Democracia Formal y Real. Instituto para el desarrollo de la democracia Luis Carlos Galán. Santafé de Bogotá.
- Wright, Deil S. 1997. Para entender las relaciones intergubernamentales. FCE. México.