

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

DEL GOBIERNO A LA GOBERNANZA LOCAL
Capacidades, Instituciones y Visiones de lo Público en El Proceso de
Descentralización en Colombia : Estudio de Casos

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

José Andrés Hernández Bonivento

Directora

Esther del Campo García

Madrid, 2015



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID



INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
ORTEGA Y GASSET

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
ORTEGA Y GASSET

PROGRAMA DE DOCTORADO EN GOBIERNO Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

DEL GOBIERNO A LA GOBERNANZA LOCAL
Capacidades, Instituciones y Visiones de lo Público
en el Proceso de Descentralización en Colombia:
Estudio de Casos

PRESENTADA POR
D. JOSÉ ANDRÉS HERNÁNDEZ BONIVENTO

DIRIGIDA POR
Dña. ESTHER DEL CAMPO GARCÍA
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

2014

A mi familia, de aquí y de allá.

Tabla de contenido

Tabla de contenido	3
Figuras, Tablas, Gráficos e Imágenes	7
AGRADECIMIENTOS.....	9
SUMMARY	10
INTRODUCCIÓN.....	21
CAPÍTULO I SOBRE LA GOBERNANZA COMO GOBERNACIÓN SOCIAL	31
1.1 Definiendo la Gobernanza	34
1.2 Modelos de Gobernación: Jerarquía, Mercado y Redes	35
1.3 Redes de Gobernanza y el Papel del Estado	41
1.3.1 Definiendo Redes de Gobernanza	42
1.3.2 Regulación: Meta-Gobernación y Meta-Gobernanza.....	44
1.4 Administración Pública y Gobernanza	46
1.4.1 Gobernanza para mejorar los servicios públicos: eficacia y eficiencia	48
1.4.2 Gobernanza y legitimidad de la acción gubernamental	51
1.4.3 Gobernanza en la administración: participación y coordinación	52
1.5 Gobernanza: Organizaciones, Instituciones y Normas	53
1.5.1 Nivel organizacional: el Gobierno Abierto	55
1.5.2 Nivel Institucional: Diseño y Discurso	57
1.5.3 Nivel Normativo: el “deber ser” democrático	58
1.6 Conclusiones	60
CAPÍTULO II SOBRE LA GOBERNANZA LOCAL Y LA DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA	62
2.1 Procesos de descentralización en América Latina.....	62
2.1.1 La descentralización latinoamericana y sus grandes promesas	63
2.1.1.1 Razones económicas para la descentralización	64
2.1.1.2 Razones políticas para la descentralización	66

2.1.1.3	Razones administrativas para la descentralización.....	68
2.1.2	Luces y sombras de la descentralización latinoamericana	69
2.2	Del Gobierno a la Gobernanza Local	71
2.2.1	Nivel Organizacional de la Gobernanza Local: ¿cómo aprovechar la proximidad administrativa?	74
2.2.2	Nivel Institucional de la Gobernanza Local: adaptabilidad, funcionalidad y convergencia	75
2.2.3	Nivel Normativo de la Gobernanza Local: coherencia, confianza, y visiones sobre lo público.....	78
2.3	Conclusiones: una gobernación social desde lo local	80
CAPÍTULO III SOBRE EL DISEÑO Y LA METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN		83
3.1	Diseño institucional de la descentralización en Colombia: Parámetros para su evaluación.....	84
3.1.1	Nivel Institucional: Conformación, Adaptación y Control	85
3.1.2	Nivel Organizacional: Capacidades para la Gobernanza Local	87
3.1.3	Nivel Normativo: Coherencia, Confianza y Visiones de lo público	88
3.2	Análisis Comparado: Aspectos Metodológicos de los Estudios de Caso.....	89
3.2.1	Selección de casos de estudio	90
3.2.2	Tiempo y duración del trabajo de campo.....	94
3.2.3	Metodología de la investigación: Teoría Fundamentada, análisis cualitativo y entrevistas semi-estructuradas	95
CAPÍTULO IV DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA		102
4.1	Conformación territorial del Estado colombiano: competencias, autonomía y mecanismos de control.....	102
4.1.1	La Constitución de 1991 y su organización territorial	105
4.1.2	Competencias de las Entidades Territoriales.....	109
4.1.3	La autonomía territorial en el Estado unitario colombiano.....	112
4.1.4	Financiación de los municipios colombianos.....	115
4.1.5	Órganos y Mecanismos de Control y Evaluación	119
4.1.6	Nuevas legislaciones: la LOOT y el Sistema General de Regalías	122

4.2	Capacidades administrativas en el gobierno local: burocracia, participación y coordinación multinivel	126
4.2.1	Burocracia y Servicio Civil en los municipios colombianos	126
4.2.2	Mecanismos institucionales de participación ciudadana	129
4.2.3	Coordinación Multinivel y Relaciones Intergubernamentales	135
4.3	Valores y Discurso de la descentralización: Coherencia, Confianza y Visión de lo Público	139
4.4	Conclusiones	144
CAPÍTULO V CARACTERIZACIÓN DE LOS CASOS SELECCIONADOS		149
5.1	Cuestiones geográficas: de los Andes y el Caribe	149
5.2	Información comparativa de casos seleccionados	151
5.3	Facatativá: “Cercado fuerte al final de la llanura”	154
5.3.1	Perfil Municipal: Educación y Servicios	156
5.3.2	Perfil Municipal: Análisis de prensa	158
5.3.2.1	Conflicto armado y narcotráfico	158
5.3.2.2	Protestas y movilización social.....	159
5.3.2.3	Administración local y uso de lo público.....	159
5.4	Ciénaga: historias de plátano, marimba y carbón	160
5.4.1	Perfil del Municipio: Educación y Servicios	163
5.4.2	Perfil del Municipio: Análisis de prensa	165
5.4.2.1	Conflicto armado y narcotráfico	165
5.4.2.2	Administración local y uso de lo público.....	167
5.4.2.3	Protestas ciudadanas	170
5.5	Conclusiones	171
CAPÍTULO VI INSTITUCIONES FORMALES E INFORMALES EN LA ESFERA LOCAL		174
6.1	“Un país de leyes”: la formalidad y la esfera local	174
6.2	Tres casos problemáticos de implementación	184
6.2.1	Participación política y elecciones	184
6.2.2	Audiencias Públicas de Control y Rendición de Cuentas	189
6.2.3	Planeación Participativa: los Consejos Territoriales de Planeación (CTP).....	192

6.3	Conclusiones	197
CAPÍTULO VII CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS Y POLÍTICAS EN LA ESFERA LOCAL		
.....		200
7.1	Estructura burocrática	200
7.2	Información y coordinación multinivel.....	207
7.3	Liderazgo, Participación y Mecanismos de Interacción	212
7.3.1	Liderazgo político: la determinante figura del alcalde	212
7.3.2	Diferencias de base en la participación ciudadana	217
7.3.3	Mecanismos de interacción social: avances y desafíos	219
7.4	Recursos sin capacidades, capacidades sin recursos	228
7.5	Conclusiones	232
CAPÍTULO VIII NORMAS Y VISIONES DE LO PÚBLICO EN LA ESFERA LOCAL		235
8.1	Percepciones sobre los gobiernos locales: personalismo, clientelismo e ilegalidad	235
8.2	Percepciones sobre la sociedad civil: asistencialismo y debilidad de la ciudadanía	240
8.3	Una diferencia: la confianza en las instituciones	242
8.4	Conclusiones	245
CONCLUSIONES Y COMENTARIOS FINALES		247
ANEXOS		259
BIBLIOGRAFÍA		264

Figuras, Tablas, Gráficos e Imágenes

Figura 1: Actores sociales relevantes más allá del Estado-Nación.....	36
Figura 2. Órdenes de Gobernación.....	54
Figura 3. Vínculos relacionales de la gobernanza local	88
Tabla 1. Modelos de Administración Pública	47
Tabla 2. Órdenes de Gobernación	54
Tabla 3. Modelo Ideal de Gobernanza y Papel del Estado.....	55
Tabla 4. Grandes promesas de la descentralización.....	63
Tabla 5. Promesas vs. Realidades observables de la descentralización.....	70
Tabla 6. Diferencias entre instituciones formales e informales.....	75
Tabla 7: Potencialidades, Desafíos y Acciones para la gobernanza local.....	81
Tabla 8. Parámetros de evaluación del diseño institucional.....	85
Tabla 9. Grupos de municipios por población 2010.....	91
Tabla 10. Comparativo de los resultados del Índice Desempeño Municipal 2007- 2010 de municipios con población entre 100 mil y 200 mil habitantes.....	92
Tabla 11. Tipo cuestionario por entrevistados por sector y municipio	97
Tabla 12. Entrevistas: dimensiones de variables y códigos de análisis.....	99
Tabla 13: Entidades y divisiones territoriales en Colombia.....	107
Tabla 14. Competencias entidades territoriales existentes en Colombia	109
Tabla 15: Composición Sistema General de Participaciones.....	117
Tabla 16: Presencia territorial de los Órganos de Control.....	120
Tabla 17. Distribución de regalías previo a reformas 2011 – Ley 141 de 1994.....	124
Tabla 18. Sistema General de Regalías, distribución porcentual por componentes	125
Tabla 19. Mecanismos de participación, Ley 134 de 1994.....	129
Tabla 20. Espacios de participación ciudadana reglamentados por leyes nacionales	131
Tabla 21. Evaluación del diseño institucional de la descentralización colombiana	146
Tabla 22. Comparativo datos municipios seleccionados.....	151
Tabla 23. Promedio IDM 2007-2010 municipios de Magdalena y Cundinamarca	177

Tabla 24. Promedio IDM 2006-2009 Bogotá y municipios aledaños.....	177
Tabla 25. Reconocimiento de los CTP por municipio y sector social	194
Gráfico 1. Índice de Desempeño Municipal 2007-2010 Casos seleccionados.....	94
Gráfico 2. Participaciones territoriales 1994 – 2013 (miles de pesos colombianos)	117
Gráfico 3. Colombia: confianza en los municipios/gobiernos locales 2001-2011..	141
Gráfico 4. Confianza interpersonal en Colombia 1996 – 2011	142
Gráfico 5. Variable cultura política y cívica: ¿diría usted que el país está gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio, o que está gobernado para el bien de todo el pueblo?.....	143
Gráfico 6. Evolución Ingresos Totales 2000 - 2010.....	152
Gráfico 7. Comparativo población NBI 1993-2010	152
Gráfico 8. Facatativá: Nivel Educativo (2010).....	156
Gráfico 9. Facatativá: Porcentaje de Analfabetismo (2010).....	157
Gráfico 10. Facatativá: servicios con que cuenta la vivienda (2010)	157
Gráfico 11. Ciénaga: Nivel Educativo (2010).....	163
Gráfico 12. Ciénaga: Porcentaje de Analfabetismo (2010).....	164
Gráfico 13. Ciénaga: servicios prestados en viviendas (2010)	164
Imagen 1. Ubicación geográfica de los casos seleccionados.....	150
Imagen 2. Facatativá (CUN). Ubicación geográfica	155
Imagen 3. Ciénaga (MAG). Ubicación geográfica.....	162
Imagen 4. Organigrama Alcaldía Municipal de Facatativá, Cundinamarca	206
Imagen 5. Organigrama Alcaldía Municipal de Ciénaga, Magdalena.....	206

AGRADECIMIENTOS

Son muchas las personas a las que debo agradecer por su colaboración y la confianza que me han brindado en estos años de trabajo, los cuales terminan con la presentación de esta tesis doctoral. Comienzo por lo obvio: mi familia y amigos, responsables sin culpa de la existencia del presente texto. A Esther del Campo, quien ha sido un apoyo fundamental no solo como directora sino como amiga y compañera de agobios. A Cecilia Güemes, César Cruz y Álvaro Ramírez Alujas, amigos y compañeros fundadores del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG, este pequeño gran logro académico y personal que tantas alegrías (y no pocas horas en vela) nos ha dado en estos años. A los directivos y profesores del programa de doctorado en Gobierno y Administración Pública del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset IUIOG, y a todos los compañeros y compañeras que han soportado durante años mis monotemáticas discusiones.

En lo que respecta al trabajo de campo, quisiera mencionar especialmente a Catalina Jiménez y Ricardo Villa, pues sin su ayuda no hubiera logrado conseguir la totalidad de entrevistas requeridas para esta investigación. Agradecer también a los entrevistados que apoyaron este trabajo: en Bogotá, a Alejandra Monteoliva y Alberto Maldonado, por sus más que reveladores puntos de vista con respecto a la descentralización en Colombia; en Facatativá, a Yury Ramírez de la Alcaldía Municipal, apoyo esencial para establecer la agenda de trabajo, y a doña Elsa Jiménez, cuyo esfuerzo y dedicación son inspiración para todos; y en Ciénaga a la profesora Norma Vera y a Carlos Payares, por enseñarme una realidad dolorosa pero evidente, y a Edgardo Alemán, quien a pesar de trabajar temas oscuros siempre lo encuentras con una sonrisa en el rostro. A los funcionarios de las Alcaldías de Ciénaga y Facatativá, a los ex alcaldes que me ofrecieron sus experiencias en el ejercicio del poder local, y a los que trabajan de manera incansable por su comunidad, a todos ellos les agradezco que me hayan dejado ser testigo de su trabajo, y espero que encuentren en estas líneas alguna idea que les sea de utilidad.

SUMMARY

Once a region plagued by military authoritarianism, Latin America has adopted democratic mechanisms to promote interaction between social, political, and economic players. Nevertheless, there is still much work to be done: According to a Latinobarómetro report, though more than half of Latin Americans support democracy as a form of government, they still consider it to have major failings, due to corruption, social injustice, inconsistent citizen participation, and a lack of State transparency (Latinobarómetro Corporation, 2011). This discrepancy has laid the foundation of this research, which aims to address the problem of democratizing Latin America through one of the key elements of its full consolidation: decentralization and the prominence of the local level in the social and political lives of citizens.

Decentralization and democratization converge at quest for greater citizen participation in public affairs. In effect, citizen participation is considered a fundamental element of democratic consolidation for several reasons: First and foremost because participation on its own is a desirable democratic trait; secondly because it fosters *interaction* between civil society and government, which is essential for building trust between the different agents; lastly because this interaction generates *incentives* for the State to aim for smoother operations, given citizen oversight. This, in turn, increases the *legitimacy* of government actions through greater public policy efficiency and effectiveness. Thus, the essence of a democracy lies in its *active relationship between citizens and the government*, where it is possible to set public interest objectives that benefit everyone, as well as to agree upon the most favorable courses of action for meeting them. This requires constant interaction that cannot merely be boiled down to elections every certain number of years. Rather, citizens must be involved in decision-making and in the implementation and evaluation of public action. This relationship, desirable at all levels of government, is of particular importance at the local level, where increased physical proximity makes ongoing interaction possible between politicians, public administration, civil society, economic groups and citizens. Local experience is where the channels through which this interaction occurs are defined. Here we learn how we position ourselves before the public sphere. It should come as no surprise, then, that the

democratizing processes that swept over Latin American were characterized by their notable decentralization component (Del Campo, 2006; Grindle, 2007; Falleti, 2010).

In light of the need to delve deeper into democracy, and given the increasing recognition and prominence of the local sphere in the public life of citizens, it has become clear that we must rethink and redefine the role of local public administration and government, one that traditionally has been subordinated in the realm of politics, dependent upon economics and relegated to the position of simple administrative executant. This must be done in such a way that enables us to strengthen their ability to face the new challenges of our times. Thus, it becomes about shifting from local government to a vision of local *governance*.

Despite the ample debate regarding the concept of governance, this research defines it as a *model of societal coordination and leadership based on the interaction amongst various social, economic, and political players seeking to achieve the agreed-upon objectives of public and general interest in a participatory, collaborative, and co-responsible manner*. Its principles are centered around a type collaboration amongst the agents that makes it possible to take full advantage of its resources, in pursuit of the common good in an ideal framework of territorial co-governance, led by public administration and based on trust and cooperation between the parties involved. It is understandable that this may sound Utopian, and in truth it is. Just like democracy itself is. Moreover, the Utopian, regulation-minded nature of governance is precisely what makes it so necessary in this day and age, as it emphasizes what should be, the ideal we would all like to achieve, the ultimate objective of public life and action.

Going back now to Latin America, as previously mentioned, the steps taken toward democracy have been accompanied by decentralization measures, which have been constitutionally adopted by most of the region's countries. Nevertheless, thirty years after these processes began, the results have not been uniform. At times, they are in fact polar opposites: In the region there are many examples of both successful participatory governments and aberrant instances of corruption and extravagant chiefdom. In addition to confirming that democracy cannot be established by decree, this situation forces us to question decentralization's effectiveness in achieving the established goals of legitimacy and efficacy of State action. This is where the initial research question comes into play: *How can we explain why in one town the democratic and participatory*

processes established by the law take root while in another of similar characteristics and the same legal framework, the pre-existing patrimonial networks remain in place and even continue to expand? This thesis aims to respond to this question.

The basic premises of this research are as follows. Firstly, the results of decentralization depend largely on how the mechanisms for participation and collaboration between local government agents have been conceived—that is, on the national *institutional design*. Secondly, in addition to this design—which is defined in the laws and formal structure of the State—there is a social, political, administrative, and cultural *context* that generally determines the success or failure of any public policy. Thus, the territories' democratic governability and the possibility of implementing the governance mechanisms at the local level would depend upon these two variables. This leads us to the research hypothesis: ***Decentralization is an effective tool for legitimizing democracy and improving state action, to the extent that its institutional design may take advantage of each community's informal and contextual conventions, thereby incorporating those that are in line with its objectives and casting aside those that operate differently.*** In other words, to the extent that the design considers the contextual reality in which it will be implemented, to the point that it may take advantage of and create new opportunities as well as resolve and face problems and obstacles.

The primary research objective is to build an analysis tool to comprehensively address the difficulties and challenges of implementing local governance in the region. This is based on an ideal model for contrasting the theoretical principles of local governance with the reality in which it is implemented. The proposal for an ideal form of government is based on the work of Kooiman (2003), who establishes three orders of government—organizational, institutional and regulatory—that define the very act of governance. All three of these levels are considered when addressing the process of decentralization to be implemented. For the purposes of this research, the Republic of Colombia will serve as the example. This country was chosen because it exhibits several characteristics that are so essential to this research. Like most of the region's countries, Colombia has witnessed profound institutional change, with a new Political Constitution in the early 1990s that led to a series of colossal reforms that thoroughly altered the very concept of “State” and its relationship to the people. Upon dissecting these reforms, a transfer of competencies can be found at the subnational governmental

level. This makes it possible to observe the decentralization process linearly, in its entirety, with all of the changes and modifications its institutional design has undergone during this period. Additionally, as a united and yet decentralized republic, Colombia's institutional structure remains the same throughout all of its regions, despite their geographical, cultural, social, and human diversity. This enables one to see how context-related sociopolitical matters can affect the success or failure of decentralizing reforms on the country's different territories.

This dual characteristic establishes a methodological design focused on two courses of action: On the one hand, evaluating the institutional design of decentralization in Colombia in a way that makes it possible to observe the formal institutionalism in place and its opportunities and deficiencies insofar as local governance is concerned. On the other hand, conducting a comparative study between two towns that, while of similar institutional structure, are on opposite ends of the administrative performance and democratic legitimacy spectra. The objective here was to focus the approaches not only on the formality of the reforms but also their informality, where applicable, in such a way that conveys some of the reasons behind the differences in results between two territories with the same institutional framework. This research outline provides the foundation for addressing the case of Colombia, beginning with its institutional design.

It is clear that capacities and resources have not been consistently transferred at the subnational government levels over the last 25 years. This study identified two distinct periods: The first began with the implementation in 1986 of municipal representative elections by popular vote, consolidated following the 1991 constitutional reform. The subsequent legislation of the 1990s was coupled with expansion and increasing decentralization, with a significant growth in subnational power and resources and an explosion of social policies and laws aimed at the local level. The second, which started at the turn of the 21st century with the presidencies of Álvaro Uribe Vélez and current president Juan Manuel Santos, exhibits a clear, opposite process of recentralization of the State agenda and the nation's social policy. Of note here is that the process of re-concentrating power was based on the *precarious implementation of decentralization during the first period of expansion*, given that vast power and resources were provided to weak, politicized administrative bodies but no skills were cultivated, nor were any solid oversight or accountability mechanisms constructed. This led to a fiscal nightmare

and the clientelist and patrimonial use of the regions' new political rights and economic resources, which ultimately justified the shift toward the center.

During this period, it is also evident that recentralization did not manage to do away with many of the crosscutting institutional problems that have characterized the Colombian decentralization process. First and foremost is the dual nature of the institutional design of legislative dispersion and complexity, along with significant institutional loopholes, such as the Organic Law of Territorial Legislation, which took twenty years to enter into effect to only then delegate everything it was intended to govern to new laws. The lack of clarity with respect to the rules of the game is the main problem with the design of the country's decentralization process. A second, transverse issue is the endemic dependence and weakness of Colombia's local governments. This is something that, ironically, ultimately deepens in a centralist regime if the administrative needs of the national territories go unattended. Lastly, the gap between what decentralization should be and what was really implemented is rather expansive, to such an extent that the very political Constitution ties territorial autonomy to the will of the national government. In many respects, given the prevalence of competencies at the central level, the fiscal dependence, and the nation's institutional possibilities of intervention in local affairs without the latter having much say about it, *the very design of decentralization in Colombia has never been complete, not even at the peak of its expansion*. What is interesting is that the solution offered by recent administrations is to return to pre-constitutional times rather than to review the implementation of the process, which—though not perfect—has achieved great progress in cultivating new political leaders who are more open to democracy and greater citizen empowerment. Moreover, at times, the return to the center has actually been counterproductive: According to Latinobarómetro, confidence in local governments increased during decentralization's greatest period of expansion, while once recentralization began, this trust fell below the initial levels. This point, which the data gathered for this thesis does not address any further, represents an interesting topic for the research.

These difficulties in implementing decentralization can be seen when contrasting the local governance model with Colombian institutional design. The institutional level demonstrates a system of shared power, with a visible central preponderance and hierarchical, centralist backwardness, which leads to a low level of autonomy. This is

even more evident in the near total dependence upon transfers from the national government, as well as in oversight and accountability mechanisms that are strong at the central level but which weaken once in the territories. These three characteristics outline a process of decentralization that is “bound” to central government rule, one that prevents the appropriate consolidation of governance in the territories.

On an organizational level, the most harmful point was the clear bureaucratic weakness of Colombian towns, where few civil servants are hired as service providers, which creates a high degree of administrative mobility with each change of government. This, in turn, enables the politicized use of municipal posts, thereby preventing the consolidation of administrative capacities that would support optimal municipal town halls operations, particularly in rural and peripheral townships where resources tend to be scarce. As for multi-level relationships, the party system following the 1991 political opening generated severe fragmentation within the political parties and supported the self-serving tradition of politics at all government levels, which means that inter-level government relationships became based on informal ad-hoc structures that could hardly be generalized across the board. Lastly, citizen participation mechanisms were not conceived as part of a comprehensive system. Rather, they were created through a variety of laws and policies, which has given rise to significant legal dispersion of participatory mechanisms that have only further complicated the already complex Colombian institutional map. These mechanisms depend directly on the rulings issued by the mayor, who is the one who determines the level of influence that any of these mechanisms may have on the town’s public life, and yet there is no consequence for lack of compliance with the varied and complex legislation. Lastly, none of these mechanisms manage to truly empower the citizenry, and thus, they become wholly formal venues that can be exploited by the local government or lobby groups.

However, perhaps the most worrisome element is policy-related: distrust of institutions and even of fellow citizens has become the norm rather than the exception. This unpleasant atmosphere in public arenas—coupled with the generalized perception of a State that is governed for a select few, where the impartiality and universality of the public sphere are, as Jorge Luis Borges might describe them, a “sinister joke”—demonstrate the institutional changes’ lack of influence on the creation of policy discourse amongst the population. While the entire institutional design may entail a

moralizing intentionality, where imaginary collectives are built based on democratic social values, it has not been presented in a convincing enough manner during the process of State reform in the last two and a half decades in Colombia. In light of these results—which, as previously noted, are the result of unstable design and poor implementation of decentralization in the country—little can be expected of local Colombian governments in the face of their monumental new political, fiscal, and administrative responsibilities. They must address these without the proper tools, thereby perpetuating an excess of State insecurity in the country’s territories. And if this is combined with the fact that the only solution proposed in recent years has been to return to pre-constitutional centralism, it is likely that administrative—and, in general, State—weaknesses will persist at these levels of insecurity in the coming years, which would make it increasingly difficult to implement the local government model.

After reviewing the institutional design, the third section of the thesis turns to two municipalities that, despite their identical institutional framework, have yielded vastly differing results in political and administrative management. The first problem encountered during this process was the lack of information on the nation’s municipalities. When data could indeed be found, they were often centralized and incomplete. One of the advantages of decentralization and network government is, precisely, the collective and participatory construction of information, which is essential for effective decision-making and appropriate for the reality in the territories. The lack of data collection and consolidation processes at the local level is of great concern. The centralization of information goes against the notion of a local government based on participation and collaboration. Moreover, it is counterproductive in the sense that it does not manage (indeed, it cannot manage) to take note of the contextual matters where the government processes develop in the territories. And in the cases examined, as demonstrated following the related fieldwork, these contexts are remarkably disproportionate, which could explain why the results vary so drastically between two territorial entities that, on a more formal level, are supposedly similar.

These differences, which range from institutional to organizational to public, can be summed-up as a *system distinguished by incentives based on who is making the decisions at the local level of government*. This idea would go hand in hand with the principles of the new institutionalism of rational choice (North, 1993), where those in

positions of power act according to their own interests, even though they are coopted by formal and informal institutions, as well as by law enforcement mechanisms. In the Colombian system, the mayor has significant influence over what happens in his territory, and therefore, local public life depends upon the political will of municipal officials. In other words, a mayor with a strong political will for change may greatly transform the social and political life of his municipality. Similarly, a mayor who would prefer to maintain the status quo of clientelism and patrimonialism may do so and not much can be done about it, given the aforementioned precariousness of local oversight and accountability mechanisms. In that regard, *incentive systems associated with a mayor's decisions are key to the implementation of measures focused on strengthening institutions and improving administrative operations.*

This can be seen in the process of building and consolidating administrative capacities in the cases studied: In Facatativá, the local elite saw this process as a way to access resources earmarked for the national level, while at the same time considering it a mechanism for backing up their legitimacy within their community. Thus, the emergence of an ongoing effort to build and establish administrative processes that utilize the comparative advantage of being located just a few kilometers from the nation's capital. The major problem with these kinds of incentives, though, is that they may amount to nothing more than mere compliance with the law rather than a substantive change. That is to say, they may just be a simple evaluation of outputs more than outcomes; thus the only changes are in the numbers and figured, not in the town's actual reality. However, even when progress is essentially "ceremonial and formal," it has led to an implicit benefit for the town in the medium and long term: Investing in these processes creates administrative capacity, which the different administrations can maintain. This increases their level of competence and, in the long term, cultivates benefits for citizens. The incentives may not be truly altruistic, due to their institutional formality, but overall, consolidating administrative processes and creating a competent bureaucracy has been noticeably beneficial to the people.

Nevertheless, in Ciénaga, those interviewed considered formal follow-up and the application of the processes as something that is important. However, no bureaucratic model was backed in this case, as it is not believed to create immediate advantages. A major mining hub, this town is constantly receiving resources, with scarcely any

regulation whatsoever. Given the clear weakness in the oversight and accountability systems, maintaining the status quo and informal competitive relationships with respect to regulation seems more attractive than formal legal follow-up. During the course of the research, it became evident that formal change can influence social behaviors: The testimony of local leaders who see hope for the future in the participatory mechanisms, despite their imperfection, and the particular case of the Territorial Planning Council, which has rallied the town's people around the issue of mining, are all proof of this. However, if the local leader's political will does not accompany the implementation of these mechanisms, their impact on public life in the community tends to be slight. Logically, if the formal, legal option of participation has proven ineffective in transmitting demands to the local government, the informal, clientelist option is reaffirmed. This creates a vicious cycle that has not been easy to escape.

As the research progressed, other similarities between the two case studies were noted. The first is the vast difference between the idea that spawned the interaction mechanisms and the use they are assigned in actuality. The divide between what is and what should be for the local participatory instruments is evident in both towns studied. The accountability meetings suffer the harshest criticism, as both social agents and civil servants consider them imperfect mechanisms that fall easy prey to manipulation and fail to have a profound impact on the reality of the towns involved. As for the Territorial Planning Councils, the main venue for municipal strategic and participatory planning, these are ultimately uncharted territory for most, and when pitted against the will of local leaders, they turn out to be rather weak. These situations, where the established tools are used formally and exclusively for the purpose of complying with legislation, has had rather negative effects on local governance, since not only is the opportunity to lead and coordinate collective efforts wasted, but the citizenry ultimately loses interest in participating, which leads to a high level of distrust in institutional operation. This wariness is another point that must be highlighted: In both case studies, each party had a clearly negative view of the other. Civil servants consider citizens to be weak and looking only for a hand-out, while social agents see politics as a shadowy territory full of self-serving and clientelist interests. This perspective can generally be applied to both cases, but with one fundamental difference: While there is visible trust in institutions in Facatativá, in Ciénaga, where past governments have been fully discredited, formal

institutionalism is considered illogical; rather, the people opt to navigate informal channels in blatant opposition to the ideas of good governance.

Lastly, over the course of the research, a clear lack of “moralizing” discourse was noted in relation to the reforms: Since all institutional designs seek to change the perspective of reality, a dialogue is needed that would support the democratic values that the towns are attempting to establish through decentralization. It would appear that in regard, a major institutional design flaw is perpetuated, and that is to believe that a formal mechanism in and of itself will spontaneously generate good results. This is what happened when building administrative capacity: it was assumed that local governments would do this all on their own once the competencies had been transferred to them. The same is true of participation, when there is a true burst of interaction mechanisms and it is assumed that this is indicative of a participatory culture. Building and establishing a *social ethic* is a powerful incentive for public sector agent behavior, and it is therefore essential that all formal institutional changes include a dialogue that addresses the main regulations upon which this change is based. Should this fail to occur and the change is based purely on formal aspects and disregards the educational and symbolic functions that the reforms imply—particularly in the case of high levels of distrust and negative opinions of the public sector—we cannot expect much from establishing a democracy by decree.

All of these points make clear the *need to build and establish a new framework for connecting the players involved in territorial governance*, be they from governmental, social, trade, or private sectors, from the national, subnational (departmental), or sub-local level, or from an administrative, political, social or cultural background. This new framework should consist of the following:

- *A new relationship between the levels of government*, based on autonomy rather than the abandonment or overuse of intervention, as has been the case up until now. It is logical to think that there will always be peripheral territories that require more support than major cities, but this support should be based on the joint cultivation of administrative (bureaucratic consolidation and management professionalism), political (interaction amongst social agents, building of common objectives), and

economic (tax collection and budget management) capacities, more so than on the demand for impossible goals and the practical abandonment of institutionalism.

- *A new relationship between a town's government and socioeconomic sectors*, based on the participatory gathering of first-hand information that underscores the social problems at hand, considers possible solutions, and develops collaborative courses of action between the public, private, and social sectors. This ongoing interaction should be a source of confidence for all parties involved, resulting in productive collective work understood to be of mutual benefit for all parties involved, not as an external demand originating from national legislation.
- *A constant, ever-present "hierarchy shadow"* that implies oversight and accountability in the nation's territories. In the case of Ciénaga, it became clear that the near utter lack of penalty for breaking the law favored not only the permanence but also the consolidation of clientelist, patrimonial, and overtly-corrupt mechanisms in the town's political life. Now, this hierarchy shadow should not (indeed, cannot) come solely from the central level; rather, it must be established within the territories themselves, such that they can act within their own arena and prevent pilfering before it reaches disastrous levels.

These changes in how different social and political agents interact are undoubtedly the greatest challenge for institutionalism in the country. As we have seen, the legal and constitutional framework of the Colombian State is still plagued by loopholes and a variety of institutional complexities that only serve to obscure the essential clarity that the rules of a nation's political and social game ought to have. This situation is of extreme importance today, with the rise of peace talks between the national government and the continent's last guerrilla insurgents. This process could represent a singular opportunity to rethink the very configuration of the Colombian State, its internal structure, its territorial layout, its administrative bases and, above all, the regulatory values that lay the foundation for the nation's political and social agenda. However, little can be done if there is no understanding of what has already been done, what has been successful, and what requires change. This review of the process of decentralization and its associated reforms aims—within its clear limitations—to make a small contribution to the tremendous collective effort that is the ongoing construction of our society, our State, and our country.

INTRODUCCIÓN

El argentino, a diferencia de los americanos del Norte y de casi todos los europeos, no se identifica con el Estado. Ello puede atribuirse a la circunstancia de que, en este país, los gobiernos suelen ser pésimos o al hecho general de que el Estado es una inconcebible abstracción; lo cierto es que el argentino es un individuo, no un ciudadano. Aforismos como el de Hegel “El Estado es la realidad de la idea moral” le parecen bromas siniestras.

Jorge Luis Borges
Otras Inquisiciones (1952)

*Dime algo y lo olvidaré.
Enséñame algo y lo recordaré.
Hazme partícipe de algo y lo aprenderé.*

Proverbio chino

Iniciamos con una frase de Borges, que a pesar de sus años reúne varias preconcepciones alrededor de la imagen latinoamericana: la búsqueda por el beneficio individual por encima del beneficio colectivo; la preponderancia de la confianza en las personas por encima de la confianza en las instituciones; la prevalencia del compadrazgo por encima de los idearios de un Estado social de derecho. Esta imagen, hay que decirlo, no parte de la nada: después de años de autoritarismo político, desidia administrativa y fragilidad estatal, es entendible que el latinoamericano promedio descrea de la relevancia de su papel como ciudadano.

Pero dicho imaginario han empezado a variar en los últimos años, al tiempo en que los países de la región iniciaron un proceso hacia modelos más democráticos y participativos, los cuales enmarcaron una nueva concepción de la relación entre Estado y Ciudadanía. En efecto, América Latina ha dejado de ser una región plagada de autoritarismos militares para adoptar mecanismos democráticos de gobierno y de interacción entre actores sociales, políticos y económicos, y lentamente la búsqueda por el bien común se ha convertido en algo más que una “broma siniestra”. Pero aún queda mucho por hacer: según el informe del Latinobarómetro, aunque más de la mitad de la población latinoamericana (58%) apoya la democracia como forma de gobierno, se perciben grandes carencias en el sistema dada la corrupción (48%), la injusticia social

(33%), y la aún precaria participación ciudadana y transparencia del Estado (cada uno con 31%). No en vano el 76% de los entrevistados se muestran muy de acuerdo con la ya reconocida frase de Churchill: “la democracia es la peor forma de gobierno a excepción de todas las demás” (Corporación Latinobarómetro, 2011). Estos datos generales nos ofrecen una imagen de la región donde, a pesar de los innegables avances, sigue siendo necesario trabajar en el fortalecimiento de los valores democráticos como esencia de las relaciones políticas. Es por esto que nos embarcamos en la presente investigación, la cual busca acercarse al problema de la democratización latinoamericana desde un punto que nos parece esencial para su consolidación plena: la descentralización y el protagonismo de la esfera local en la vida social y política de los ciudadanos.

En el segundo epígrafe de esta introducción se expone una idea central de nuestro trabajo: sólo aprendemos (y aprehendemos) haciendo las cosas, siendo partícipes de los procesos. En una lógica de construcción de ciudadanía, diríamos entonces que la democracia sólo se integra en nuestro modelo de vida y en nuestro esquema de valores en la medida en que la ponemos en práctica. La participación ciudadana se considera base esencial para la consolidación democrática por varias razones: en primer lugar, porque la práctica participativa es de por sí deseable en una democracia; segundo, porque genera *interacción* entre la sociedad civil y el aparato estatal, base fundamental para generar confianza entre actores; tercero, porque dicha interacción genera *incentivos* para que el Estado busque un mejor funcionamiento dada la fiscalización ciudadana, lo cual redundará en una mayor *legitimidad* de las acciones estatales a través de una mayor eficacia y eficiencia de sus políticas públicas.

Vemos entonces que la esencia democrática recae en la *relación activa entre la ciudadanía y el Estado*, de manera que se logren consensuar objetivos de bien común e interés público, así como las vías de acción más propicias para alcanzarlos. Requiere de una interacción constante que no se resuma en unas elecciones cada cierta cantidad de años, sino que involucre a ciudadanos y ciudadanas en la toma de decisiones, en la implementación y en la evaluación de las acciones públicas. Dicha relación, deseable en todos los niveles de gobierno, cobra una singular importancia cuando hablamos de la esfera local, donde existen una mayor proximidad física que permite la interacción constante entre actores políticos, administración pública, sociedad civil, grupos

económicos y ciudadanía. Es en la experiencia local donde definimos las vías en las que se presenta dicha interacción, donde aprendemos (y aprehendemos) la manera como nos situamos ante lo público. Como mencionó Tocqueville, la esfera local es la escuela de la democracia, donde aprendemos a usar la libertad, donde construimos nuestro imaginario de ciudadanía. No ha de extrañar entonces que los procesos democratizadores que recorrieron América Latina se caracterizaran por tener un alto componente descentralizador (Del Campo, 2006; Grindle, 2007; Falleti, 2010).

Ante la necesidad de profundizar la democracia, y dado el creciente reconocimiento y protagonismo de la esfera local en la vida pública de los ciudadanos, es para nosotros evidente la necesidad de repensar y redefinir el papel del gobierno y la administración pública local, tradicionalmente subordinado en lo político, dependiente en lo económico y simple ejecutor en lo administrativo, de manera que podamos fortalecer sus capacidades para enfrentar los nuevos desafíos de nuestros tiempos. Hablamos entonces de pasar del gobierno de lo local a una visión de *gobernanza* local.

Aún cuando existe mucho debate alrededor del concepto de gobernanza, la definimos en nuestro trabajo como un *modelo de dirección y coordinación de la sociedad basado en la interacción entre distintos actores sociales, económicos y políticos que busca alcanzar metas acordadas de interés público y general de manera participativa, colaborativa y corresponsable* (ver Capítulo I). Sus principios se basan en el trabajo colaborativo entre actores que permita el aprovechamiento de sus recursos en pos del bien común en un esquema ideal de cogobierno del territorio, liderados por la administración pública, y fundamentada en la confianza y la cooperación entre las partes. Se entiende que todo esto suena utópico, y sin duda lo es. Como la democracia misma. Es más, la esencia utópica y normativa de la gobernanza es precisamente lo que la hace indispensable para nuestro tiempo, puesto que señala el deber ser, el ideal que quisiéramos alcanzar, la finalidad misma de la acción y la vida pública.

Pero volvamos a la realidad y a nuestra región latinoamericana. Como hemos mencionado, las medidas hacia la democratización han venido acompañadas de medidas hacia la descentralización, las cuales han sido adoptadas constitucionalmente en la gran mayoría de los países de la región. Aún así, a treinta años de iniciados dichos procesos, los resultados han sido dispares y en ocasiones antagónicos a las ideas de consolidación

democrática: entre los municipios latinoamericanos abundan tanto los casos exitosos de gobiernos participativos como los casos aberrantes de corrupción y cacicazgos recargados. Esta situación—además de confirmarnos que la democracia no puede establecerse por decreto—genera cuestionamientos sobre la efectividad de la descentralización para alcanzar las metas trazadas de legitimidad y eficacia de la acción estatal. Surge entonces nuestra pregunta inicial de investigación: *¿qué razones pueden explicar que en un municipio se consoliden los procesos democráticos y participativos establecidos por la Ley, mientras que en otro, con características similares y con la misma base legal, se mantengan y hasta se fortalezcan las redes patrimonialistas preexistentes?* La presente tesis doctoral es un esfuerzo por intentar resolver esta cuestión.

Empecemos por señalar las premisas básicas de nuestro trabajo. Primero, los resultados de la descentralización dependen de la manera en la que se han concebido los mecanismos de participación y colaboración entre actores en el nivel local de gobierno, esto es, del *diseño institucional* establecido desde el nivel nacional. Segundo, entendemos que además de dicho diseño, enmarcado en las leyes y en la estructura formal del Estado, existe un *contexto* social, político, administrativo y cultural que suele ser determinante del éxito o fracaso de cualquier política pública. De estas dos variables dependería entonces la gobernabilidad democrática de los territorios y las posibilidades de implementación de mecanismos de gobernanza en lo local.

Implica esto a su vez que dada la diversidad de territorios y de variables no formales que influyen la vida pública de las esferas locales de gobierno, así como la variedad de leyes y políticas que establece el diseño institucional alrededor de la descentralización, resulta imprescindible que cualquier mirada hacia los resultados de la transferencia de competencias a los niveles locales debe abordar tanto cuestiones formales como informales, partiendo por la base legal institucional, las capacidades con las que cuentan las distintas administraciones, los niveles de dependencia y subordinación en lo político y en lo fiscal, y hasta los distintos imaginarios y percepciones sobre el manejo de lo público en los territorios.

Planteamos entonces nuestra hipótesis de investigación: ***la descentralización es una herramienta eficaz para la legitimidad democrática y el mejoramiento de la acción***

estatal, en la medida en que su diseño institucional pueda sacar provecho de las convenciones informales y contextuales propias de cada comunidad, apoyándose en aquellas que converjan con sus metas y bloqueando las que actúen de manera divergente. En otras palabras, en la medida en que su diseño tenga en cuenta la realidad contextual donde se va a implementar, al punto en que pueda aprovechar y generar nuevas oportunidades así como solucionar y enfrentar problemas y desafíos.

Partimos a su vez del trabajo de Kooiman sobre la gobernanza como modelo de gobernación social en red y añadimos que dicha congruencia entre diseño institucional y contexto sociopolítico debe ser transversal a los tres niveles de gobernación social: el *nivel organizacional*, el *nivel institucional* y el *nivel normativo* (Kooiman, 2003). Entendemos el nivel organizacional como el aparato administrativo que permite el funcionamiento del Estado; el nivel institucional como las reglas de juego y funcionamiento tanto al interior del aparato estatal como entre éste y los diversos actores sociales; y el nivel normativo como el conjunto de valores sociales que busca alcanzar el acto de dirección y coordinación social, que en democracia se corresponden a la congruencia con la que los dos niveles anteriores atienden los principios democráticos de imparcialidad y universalidad.

En aras de contrastar lo expuesto con la realidad empírica, planteamos nuestro diseño de investigación con base en los siguientes objetivos generales:

1. Establecer, partiendo de la teoría y la literatura especializada, *un modelo ideal de la gobernanza local* como mecanismo de gobernación social, que tenga en cuenta aspectos tanto formales como informales y que sea transversal a los tres niveles expuestos por Kooiman, y partiendo de dicho modelo diseñar una metodología de investigación para el caso colombiano.
2. Desde la metodología seleccionada, *evaluar el diseño institucional de la descentralización en Colombia*, esto es: la revisión del marco constitucional y legal de la descentralización, la conformación territorial y la estructura institucional del Estado colombiano, las competencias asignadas, las capacidades administrativas, el nivel de autonomía, las herramientas de participación ciudadana y control, y su nivel de adaptabilidad a los diversos

contextos locales de un país de marcadas diferencias entre regiones como lo es Colombia.

3. Realizar a su vez, partiendo de la categorización de variables seleccionada en el marco metodológico, un *análisis comparativo mediante investigación cualitativa* de dos municipios colombianos con estructuras formales similares pero con resultados divergentes, partiendo del trabajo de campo realizado en las dos localidades. Con ello buscamos realizar un primer acercamiento a los aspectos informales que, en sus contextos específicos, han afectado las posibilidades de una gobernanza local, así como observar la relación que existe entre el diseño institucional colombiano anteriormente descrito y su implementación diferenciada en los dos casos de estudio.

Seleccionamos el caso colombiano pues ofrece tres consideraciones determinantes para nuestra investigación: por un lado, como varios de los países de la región, Colombia generó cambios estructurales con la Constitución de 1991, donde se proclama como república unitaria y descentralizada. Dicho proceso marcó un nuevo diseño institucional que pasa de un modelo centralizado, jerarquizado y desarrollista a uno descentralizado, con intención participativa y con autonomía local, a manera de “Big Bang” reformista (Bardhan & Mookherjee, 2006). Esto implicó un fuerte cambio en las reglas de juego formales, con nuevas estructuras de interacción al interior del aparato estatal y entre el gobierno y la ciudadanía, apoyada a su vez por una legislación que, a pesar de no pocos problemas, ha significado una importancia relativa de los municipios colombianos como agentes de acción estatal.

Una segunda cuestión es que dicho proceso ha tenido buenos resultados en algunos casos, pero en otros la descentralización ha sido muy problemática: la corrupción, la captura del poder local por parte de particulares, en algunas ocasiones de manera ilegal y forzada, así como la baja eficiencia de las administraciones son la norma más que la excepción, hasta el punto de replantearse la idea de la recentralización como una alternativa inevitable.

Esta doble característica de isomorfismo institucional y resultados desiguales entre los municipios ya de por sí fundamenta la selección de nuestro estudio de caso. Pero no

podemos evitar mencionar un tercer punto que parte de los deseos personales del autor: durante décadas, Colombia ha sido escenario de un conflicto interno que ha desangrado el país, afectando primordialmente zonas rurales y periféricas cuya debilidad y abandono han sido propicias para el surgimiento de grupos armados ilegales. Por lo mismo, no son pocos los autores e investigadores que han señalado la importancia del fortalecimiento de las instituciones locales, de la participación ciudadana y de la primacía de lo público como mecanismo para la construcción de una paz estable y duradera (Castro Caycedo, 1998; Velásquez, 2006; Valencia, 2007; Gómez Buendía, 2007; Garay Salamanca & Salcedo-Albarán, 2010), un tema del todo relevante toda vez que en el momento de ser escrita esta introducción el Gobierno de Colombia se encuentra en negociaciones con la guerrilla de las FARC en La Habana, un proceso que podría significar el silencio de los fusiles y el comienzo de una empresa aún más difícil: la construcción de un país después del conflicto. Todos los esfuerzos realizados para esta investigación, que en la medida de nuestras capacidades intentan plantear vías para consolidar la democracia y fortalecer las acciones del Estado en la totalidad del territorio nacional, se encuentran desde siempre motivados por la necesidad imperiosa de pensar lo que para nuestra generación y la generación de nuestros padres ha sido hasta ahora un imposible: una Colombia unida, democrática, participativa y en paz.

La estructura del presente trabajo de investigación se desarrolla de la siguiente forma: en una primera parte expondremos nuestro marco teórico y metodológico, donde nos acercaremos, en primera medida, al esquivo y a veces mal utilizado concepto de la gobernanza como modelo de gobernación social (Capítulo I). A punto seguido veremos las promesas y dificultades de la descentralización en América Latina, así como las posibilidades que ésta denota como mecanismo de búsqueda de legitimidad y eficacia estatal, para terminar exponiendo nuestro modelo ideal de gobernanza local en tres niveles: en el nivel organizacional, un gobierno con *capacidades administrativas* que le permitan aprovechar la descentralización; en el nivel institucional, un gobierno con un *diseño institucional* que sea claro y adaptable al contexto local; en el nivel normativo, un gobierno con *coherencia entre sus acciones y las metas que busca alcanzar* (Capítulo II). Terminando esta primera parte, y partiendo de nuestro fundamento teórico, expondremos los aspectos metodológicos utilizados para nuestra investigación: por un lado, nuestro acercamiento a la institucionalidad formal, legal y constitucional del Estado y al proceso de descentralización en Colombia; por el otro, el trabajo de

campo y las entrevistas semi-estructuradas realizadas en los dos casos de estudio, de manera que podamos observar, a partir de información de primera mano, las diferencias esenciales en la aplicación de la descentralización en las tres dimensiones de análisis expuestas en los casos de estudio (Capítulo III).

La segunda parte de nuestro trabajo (Capítulo IV), se centra en nuestro acercamiento al *diseño institucional de la descentralización* en el caso colombiano, observando tanto los aspectos característicos de dicho proceso como la construcción de los mecanismos de gobernanza local, sus posibilidades de adaptación a los diversos contextos subnacionales del país, sus mecanismos de coordinación multinivel, sus niveles de dependencia o autonomía con el gobierno central, las fórmulas de medición y evaluación de capacidades administrativas para los gobiernos locales, y los mecanismos de interacción y toma de decisiones de éstos con su comunidad. Nuestra intención es observar detalladamente la *institucionalidad formal* y evaluar si otorga a los gobiernos municipales las *capacidades* necesarias para alcanzar las metas de la descentralización, y su *coherencia normativa* con la visión democrática de lo público como espacio de interacción y debate para alcanzar metas de interés colectivo y social.

En la tercera parte se recoge el trabajo de campo y el análisis comparativo realizado en dos municipios colombianos con características institucionales similares pero con niveles diferenciados de desempeño: Facatativá (Cundinamarca) y Ciénega (Magdalena). En esta sección buscaremos observar más de cerca los mecanismos de interacción entre el gobierno y los demás sectores sociales, de manera que logremos identificar qué características de la institucionalidad informal pueden apoyar o bloquear las posibilidades que ofrece el diseño institucional colombiano para el desarrollo integral de los municipios. Iniciamos con una caracterización detallada de los dos casos, basada en aspectos geográficos e históricos, en datos generales en cuanto a población y prestación de servicios públicos, y en el análisis de prensa realizado alrededor de los municipios, a manera introductoria de su respectivo contexto social y político (Capítulo V). Entramos enseguida a señalar los resultados de nuestra investigación acercándonos a los aspectos institucionales de nuestro estudio, realizando un análisis comparado sobre cómo se aplica la institucionalidad formal en los casos seleccionados, así como observar los aspectos informales que han permitido el bloqueo o el aprovechamiento de dicha institucionalidad (Capítulo VI). Como ejemplo tomamos tres casos significativos de

mecanismos formales de participación que han sido escenario de enfrentamiento y competencia con la institucionalidad informal preexistente: la participación política electoral, las audiencias de rendición de cuentas y los Consejos Territoriales de Planeación (CTP). A continuación, realizamos un acercamiento al nivel organizativo de la descentralización, en específico a las capacidades administrativas con las que cuenta cada uno de los casos y la manera como las ha desarrollado en los últimos años, su estructura burocrática, los mecanismos de interacción multinivel, el uso de los recursos y la apertura de información, poniendo un acento en tres puntos que resultaron muy relevantes: la preponderancia sobre la figura del alcalde, la esencia de cómo se concibe la participación ciudadana, y los mecanismos de interacción observados entre los actores del territorio (Capítulo VII). Por último, hablamos de las visiones y construcciones imaginadas de lo público en los dos casos de estudio. Este punto se nos muestra esencial pues recogemos las percepciones de los actores locales de la vida pública, política y administrativa de su municipio, intentando observar qué niveles de confianza se perciben, qué posibilidades de trabajo en redes de interacción, y qué incentivos se generan para quien ingresa en la vida pública municipal (Capítulo VIII). Con todo esto esperamos definir un mapa institucional de la descentralización en Colombia, una observación detallada de sus posibilidades para la gobernanza en los niveles locales de gobierno, y un acercamiento a profundidad de las realidades de interacción social que puedan influir de manera positiva o negativa en la construcción de redes de gobernanza y en la planeación participativa de los territorios colombianos.

Al término de la presente investigación, resulta para nosotros evidente que aún quedan muchas preguntas por resolver y aclarar en temas tan complejos como lo son la descentralización y la gobernanza local. El presente ha sido un esfuerzo exploratorio desde un modelo interpretativo aún en construcción, esperando que el presente texto contribuya a enriquecer la discusión teórica y académica. No han sido pocas las dificultades enfrentadas, entre los que se encuentran los recursos reducidos para realizar el trabajo, la casi increíble carencia de datos a nivel local y el recelo manifiesto de varios actores relevantes a ser entrevistados. Esperamos, de todas maneras, que aún con las limitaciones naturales de una tesis doctoral, el presente texto sea de utilidad y claridad para el lector interesado en los temas que aquí se exponen.

PRIMERA PARTE:
MARCO TEÓRICO Y DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

Todas las generalizaciones son falsas, incluyendo esta

Mark Twain

*Hay una solución fácil para todo problema humano:
clara, plausible y equivocada*

H.L. Mencken

La fuerza de las personas libres reside en la comunidad local

Alexis de Tocqueville

CAPÍTULO I

SOBRE LA GOBERNANZA COMO GOBERNACIÓN SOCIAL

Si algo podemos observar en nuestra realidad social es la práctica imposibilidad de homogeneizar el comportamiento, el pensamiento y las creencias de los múltiples y heterogéneos actores sociales que interactúan cada día en los también múltiples y heterogéneos escenarios sociales. Dicha diversidad—que puede ser vista como un peligro para la estabilidad social de nuestras comunidades—es de hecho la característica esencial en nuestros tiempos, donde el flujo no solo de mercancías y de personas, sino de información, de ideas, de formas de pensar y de acercamientos a la realidad es constante, incesante e ininterrumpido. Como bien menciona Kooiman, de la observación de las sociedades actuales se extraen tres principios esenciales: la *diversidad* de actores, el *dinamismo* con el que éstos cambian en el tiempo, y la *complejidad* que las dos anteriores conllevan, de manera inevitable, en las formas de interacción social (Kooiman, 2003).

En este orden de ideas existe una contradicción esencial: dados los beneficios potenciales que en contextos diversos, dinámicos y complejos pueden surgir de los distintos actores sociales, las posibilidades de acción y crecimiento social se incrementan de manera exponencial. Pero al mismo tiempo se incrementan los problemas y los conflictos que pueden surgir entre los también diversos intereses de los actores, de la mano con un consecuentemente elevado *nivel de incertidumbre* sobre la forma en que pueden llegar a actuar el resto de actores sociales en un momento específico. Es inevitable entonces preguntarnos, sobre todo desde la Ciencia Política y la Administración Pública, por las posibilidades, los alcances y las complejidades de la *gobernanza* como *dirección y coordinación social* en nuestros tiempos.

Ahora bien, aunque de manera diferenciada a lo largo del planeta, y aunque de manera imperfecta en todos los casos, dicho estado de complejidad social no se ha transformado en un “estado de naturaleza” como el descrito por Hobbes, de guerra constante de todos contra todos en la búsqueda de la satisfacción de los intereses personales. Es a todas luces evidente cómo todas las personas en cualquier parte del mundo, aún en

circunstancias completamente dispares, nos regimos sobre bases estructurales de acción individual y colectiva que permiten la vida en sociedad, y aún a pesar de las características que marcan la complejidad de los actores sociales, la figura del Estado Nación es aún hoy la base por excelencia de dicha estructura de interacción colectiva. Ahora, lo que sí parece claro es que dichos sistemas se enfrentan hoy a contextos altamente complejos, donde aún en democracias consolidadas existe una reevaluación de las bases fundamentales del mismo Contrato Social. Esta realidad implica problemáticas cada vez mayores y soluciones menos evidentes y simplistas. En otras palabras, no es una cuestión de existencia o no de estructuras sistémicas de interacción social, sino de *la calidad y la adecuación* de las mismas para una realidad que está en permanente cambio y en permanente evolución.

Lejos de intentar vislumbrar un único e infalible modelo para estos tiempos de diversidad, dinamismo y complejidad social, queremos señalar de manera introductoria tres puntos que se muestran fundamentales para entender las posibilidades de dirección y coordinación de nuestras sociedades actuales:

- **Toda sociedad necesita una estructura de autoridad que sea *legítima* frente a sus ciudadanos:**

El ser humano ha vivido siempre en sociedad. Ya Aristóteles nos definía como un “*Zoon Politikon*”, animal social y político que, a diferencia del resto de los animales, es capaz de crear sociedades de manera natural. Dicha convivencia implica, inevitablemente, una idea de organización entre los miembros de una comunidad, la cual plantea la necesidad de un *ente de autoridad* que establezca las normas básicas de interacción y que sea capaz de hacerlas respetar por todos los actores involucrados. Un organismo estatal que *ejerza poder* al interior de la sociedad, esto es, que tenga la capacidad de expedir órdenes de obligado cumplimiento.

Dicho poder puede ser ejercido—como lo ha sido en un sinnúmero de ocasiones a lo largo de la historia—únicamente por medio de la coerción, esto es, por el uso de la fuerza sobre los demás actores. Ahora, sea en una república o en una teocracia, en una dictadura o en una monarquía absolutista, todo ejercicio de poder necesita estar *justificado*, básicamente por la necesidad de un mínimo de estabilidad que permita

mantener el orden social. En el caso de una democracia, sin embargo, dicha justificación necesita cumplir con tres requisitos: que el poder sea ejercido en conformidad a las reglas establecidas; que dichas reglas recaigan en las creencias compartidas de la sociedad; y que cuente con el consentimiento de los gobernados (Beetham, 1991). Sólo de esta manera el Estado cuenta con la legitimidad suficiente y necesaria para dirigir y coordinar una sociedad democrática.

- **En democracia, ningún actor social puede *gobernar* de manera aislada**

Siendo el sistema democrático un mecanismo de toma de decisiones colectivas, donde se presupone una diversidad y pluralidad de actores, con igualdad de derechos entre ellos y ante el Estado, y con principios que buscan garantizar sus libertades fundamentales (Beetham & Boyle, 1996), la legitimidad del ejercicio del poder proviene entonces tanto de la *capacidad de representación* que tenga el aparato estatal de los intereses de la totalidad de los actores sociales relevantes, como de su *capacidad de generar resultados* de impacto social gracias a la acción de gobernar (Alcántara, 1994; Subirats, 2007). Esta doble necesidad democrática de incluir a los actores relevantes y, al mismo tiempo, alcanzar resultados, puede ser vista como una contradicción en sí misma: la inclusión implica que no todo el mundo tendrá la misma idea sobre un tema en específico, lo cual implica a su vez que cada decisión será lenta y conflictiva, impidiendo alcanzar resultados con la rapidez que quisiera la población. Ahora, ésta es una simplificación que exponen quienes abogan por acercamientos tecnocráticos o jerarquizados del uso del poder y la autoridad del Estado, que deja por fuera los grandes beneficios que conlleva el debate democrático: un *mayor conocimiento de las necesidades de la población en general*; la *posibilidad de explotar las capacidades propias de los distintos actores* para solucionar problemas y generar oportunidades; la *formación de consensos mucho más sólidos*, sobre todo a largo plazo; y la *generación de educación ciudadana* que ofrece la deliberación (Dahl, 1994; Subirats, 2007). Dichas potencialidades de la democracia como sistema de gobernación, en contextos que, como el actual, se caracteriza por la complejidad de actores, de intereses, de problemáticas, de demandas, de mecanismos de presión, de niveles de involucramiento y de conciencia política de la ciudadanía, *hace prácticamente inviable que el aparato estatal democrático gobierne por sí solo*, puesto que no cuenta con toda la información, ni con toda la autoridad, ni con todas las capacidades para enfrentar las exigencias de dicho

contexto social (Aguilar Villanueva L. , 2008; Cerrillo i Martínez, 2005; Kooiman, 2003; Levi-Faur, 2012).

- **Es necesario entonces un sistema de *gobernación colectiva*, que permita aprovechar potencialidades de todos los actores**

En democracia, entonces, la representación y la obtención de resultados van de la mano de la inclusión de los distintos actores sociales en *todas* las etapas del acto de gobernar, esto es, de la implementación de una *gobernación colectiva*, en el entendido que ni el Estado, ni el Mercado ni la Sociedad Civil pueden enfrentar los nuevos desafíos de manera aislada, sino que es indispensable un *conjunto de responsabilidades compartidas* entre los distintos sectores de la sociedad (Kooiman, 2003: 5). Esto implica la necesidad de una constante *interacción* entre actores sociales para definir objetivos, identificar problemas, priorizar alcances, implementar acciones y evaluar resultados de gobernanza social que apunten al interés de la colectividad en su conjunto. Una gobernanza colectiva implica entonces que al diálogo, el debate, la deliberación y la búsqueda de consensos—bases de cualquier sistema democrático—habría que sumarles la *cooperación*, la *colaboración*, la *transparencia de información* y la *corresponsabilidad* entre los distintos actores sociales, todo bajo la mirada atenta de un aparato estatal encargado de establecer y hacer cumplir las reglas de interacción social, básicas para que dicha forma de gobernanza sea funcional. Implicar más que excluir, deliberar más que imponer, cooperar más que regalar o demandar, apropiarse de la diversidad, del dinamismo y de la complejidad, involucrarlas en el acto mismo de gobernar la sociedad y aprovechar las ventajas que las diversas, dinámicas y complejas capacidades de los actores sociales: estas son las premisas que rodean la gobernanza colectiva democrática. Es esto lo que en la academia empieza a conocerse como *Gobernanza*.

1.1 Definiendo la Gobernanza

El mayor problema que enfrenta el estudio de la Gobernanza es la falta de una definición específica y consolidada del término, siendo éste una traducción venida del anglosajón *governance*, que surge a su vez hace unas pocas décadas, para describir

situaciones sociales hasta entonces sin precedente. Aún así, es un término que ha tenido una gran expansión al interior de la literatura especializada, y se encuentra en camino de convertirse en un concepto esencial para el estudio de las ciencias sociales (Levi-Faur, 2012). Lo paradójico es que dicha expansión en la literatura académica se da precisamente por su ambigüedad, puesto que permite enmarcar circunstancias tan diversas como las relaciones intergubernamentales, las asociaciones público-privadas, la participación ciudadana directa, la prestación de servicios públicos externalizada, la definición, implementación y evaluación de políticas públicas, entre otros muchos temas no solo de la ciencia política y la administración, sino de la economía y la sociología. No es extraño entonces que sea un término que se mire con prudencia, puesto que de tanto expandir su significado puede llegar a no significar nada (Peters, 2012).

Pero a pesar de ser un concepto multidimensional, existe una base académica bien definida alrededor del mismo que permite definirlo, aún cuando sea en términos generales, ***como un modelo de dirección social alternativo a las lógicas de jerarquía y de mercado, basado en la interacción entre distintos actores sociales (sean públicos o privados) que busca alcanzar metas sociales acordadas de interés público de manera participativa, colaborativa y corresponsable*** (Mayntz, 1998; Pierre & Peters, 2000; Kooiman, 2003; Jessop, 2003; Cerrillo i Martínez, 2005; Prats, 2005; Aguilar Villanueva L. , 2008; Meuleman, 2010; Levi-Faur, 2012; Peters, 2012).

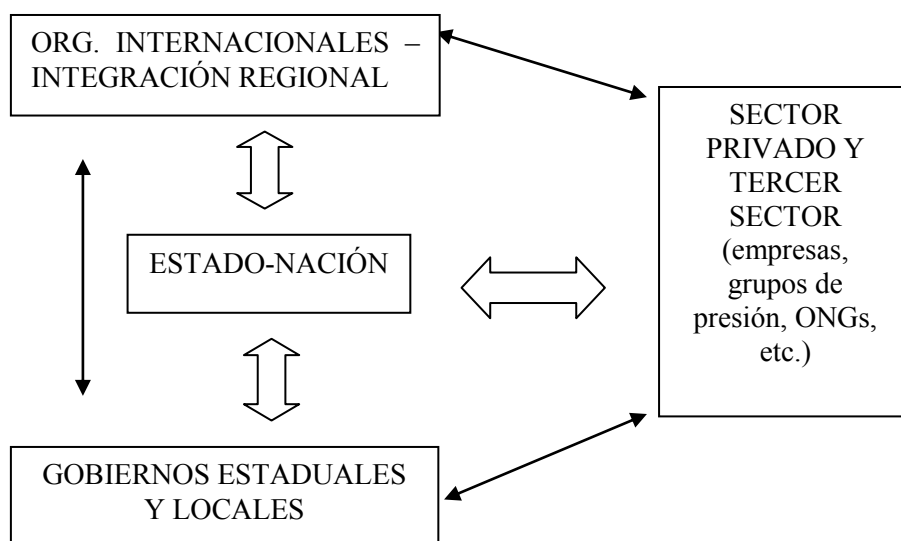
1.2 Modelos de Gobernanción¹: Jerarquía, Mercado y Redes

En una lógica tradicional, la imagen de dirección y gobierno de la sociedad recae de manera automática en el Estado, único ente que puede llegar a tener la legitimidad necesaria para impartir órdenes y dirigir esfuerzos entre los distintos actores sociales para alcanzar el interés general. Ahora, dicha lógica ha empezado, desde hace ya

¹ Nota de traducción: en los textos anglosajones, sobre todo en los autores que hablan de Meta Gobernanza (Jessop, 2003; Meuleman, 2010; Levi-Faur, 2012; Peters, 2012) se utiliza la palabra “governance” como sinónimo de gobernación, por lo que hablan de una “*hierarchical governance*”, “*market governance*” y “*network governance*”. Esto puede confundir al lector. En los textos hispanos, el término Gobernanza se usa para definir al último de dichos términos: la gobernación en red. Por lo mismo, hacemos la distinción semántica en este apartado.

algunas décadas, a ser revaluada, por una parte, dado el surgimiento de nuevos actores con niveles institucionalizados de autoridad, aparte del Estado-nación, lo que conlleva una pérdida de su hegemonía como actor de autoridad (ver Fig. 1). Dicha heterogeneidad de actores hace que las situaciones y las circunstancias de cualquier colectividad sean tan complejas que la imposición jerarquizada sea cada vez más problemática (mucho más en una democracia liberal) dadas las posibilidades de rechazo de los distintos actores con autoridad ante la sociedad.

Figura 1: Actores sociales relevantes más allá del Estado-Nación



Fuente: Elaboración propia partiendo de Levi-Faur, 2012.

Pero no solamente se trata del surgimiento de diversos actores sociales, sino también de las dificultades que el mismo sistema democrático de gobierno representa para una gobernación jerarquizada y centralizada en el poder estatal. Las primeras señales de lo que en su momento fueron considerados “signos de una crisis de los sistemas democráticos” se dieron en el hoy famoso Informe de la Comisión Tripartita de 1975, llamada (como no) *La Crisis de la Democracia*. En dicho texto, los autores realizan una mirada a algunas democracias consolidadas de aquel entonces (Europa occidental, Estados Unidos y Japón) y encuentran cuatro situaciones disfuncionales que impiden el pleno funcionamiento del Estado democrático en su ejercicio de gobernación social: primero, la *deslegitimación de la autoridad*, pues la democracia busca fundamentar los valores de igualdad e individualismo, los cuales debilitan la imagen de autoridad otorgada tradicionalmente a instituciones sociales, entre ellas el Estado. Segundo, la

sobrecarga de demandas al gobierno, pues dado el incremento de los derechos de la ciudadanía en una democracia, ésta comienza cada vez más a involucrarse en acciones políticas, que implica un incremento sustancial de las demandas que surgen de la sociedad y que deberían ser provistas por el Estado. Tercero, la *desagregación de los intereses sociales*, puesto que en una democracia consolidada, al interior de la población surgen infinidad de intereses que terminan por complejizar cualquier decisión. La atomización de los partidos políticos, que funcionan principalmente para agregar intereses en pos de consensos que busquen el bien común es, para los autores, prueba evidente de esto. Por último, un consecuente *parroquialismo en las relaciones internacionales* que permitan a los gobiernos mantenerse en el poder por medio de “triumfos” nacionalistas (Crozier, Huntington, & Watanuki, 1975).

Dichas situaciones, concluyen los autores, repercuten en las *capacidades de los actores estatales* para enfrentar las cada vez más complejas situaciones que la misma naturaleza democrática desarrolla en las sociedades contemporáneas. El Estado, en un contexto de consolidación democrática, empieza entonces a ser insuficiente para cubrir las demandas de una sociedad cada vez menos *gobernable*—en el sentido clásico de gobernación por medio del poder, esto es, de ejercicio de autoridad y hegemonía estatal en los diversos aspectos de la sociedad.

Esta visión del Estado como único y monopólico actor de gobernación social estaba especialmente arraigado en aquel momento dado el florecimiento del Estado de Bienestar, la implantación de medidas desarrollistas centralizadas, y el paradigma weberiano de protagonismo del aparato burocrático como solucionador de problemas y generador de oportunidades al interior de la sociedad. El Estado proveía bienes y servicios, intervenía en la economía de manera directa y planeaba de manera centralizada el desarrollo de toda la nación, convirtiéndose no solo en ente de dirección social, sino en protagonista fundamental en todos los aspectos públicos, políticos, económicos y sociales de entonces. Dicha visión estatista de la gobernación social empieza a verse enfrentada de manera directa con las complejidades que desarrolla, de manera natural, una sociedad democrática y, por lo tanto, surge a su vez la necesidad imperiosa de repensar el papel que juega el aparato estatal en una sociedad de extrema complejidad. Ahora, es evidente que lo planteado por la Comisión era fundamentalmente pesimista, donde la figura estatal se muestra desdibujada ante dichas

funciones y, aún peor, más como problema que como ayuda al desarrollo de la sociedad. No en vano este informe es considerado la base fundacional del neoliberalismo económico y el neoconservadurismo político. Aún así, a lo largo de estos años han surgido varios autores que consideran los efectos mencionados por la Comisión más como oportunidades que como problemas para el fortalecimiento democrático: la “deslegitimación de la autoridad” implica la imposibilidad de una regresión al autoritarismo; la “sobrecarga de demandas” genera innovación en la prestación de servicios; y la “desagregación de intereses” permite el surgimiento de nuevos liderazgos, nuevas aproximaciones, y nuevas maneras de enfrentar los problemas y las oportunidades sociales (Aguilar Villanueva L. , 2008; Brugué & Gallego, 2007; Subirats, 2007; Prats, 2005; Alcántara, 1994). Lo cierto es que la función del Estado sigue siendo fundamental como ente de autoridad (sobre todo en países con problemas de gobernabilidad y debilidad institucional) pero en estos tiempos de complejidades sociales *ya no es el único actor* relevante en la escena pública.

En la década de los 80, y partiendo en gran medida de los planteamientos ideológicos marcados por la Comisión Tripartita, se inicia un nuevo estilo de gobernación que muchos se apresuraron a llamar “paradigma”: las medidas neoliberales, la reducción del Estado y el desarrollo por medio del mercado. Ante la imposibilidad de un gobierno que pudiera ofrecer de manera eficiente las múltiples y diversas demandas económicas y sociales de la población, era momento de dejar la vía libre a las leyes de mercado, a la competencia, a la mercantilización de bienes y servicios públicos, a la no intervención y la desregulación estatal, de manera que los mismos actores privados de la sociedad encontraran y consolidaran su propio desarrollo. El cambio de un modelo estado-céntrico hacia uno basado en el mercado marcó un movimiento entre extremos, como un péndulo ideológico, donde el Estado pasa de ser el actor principal a convertirse en un problema sustantivo para el desarrollo. A consecuencia, el desmonte del aparato estatal fue generalizado en la mayoría de los países—fueran estas democracias económicamente consolidadas o naciones con rasgos autoritarios y en vías de desarrollo—bajo la idea de una gobernación donde intervinieran un mayor número de actores que ofrecieran a su vez mejores capacidades para enfrentar los problemas sociales y generar oportunidades de crecimiento.

Dicho modelo de gobernación tuvo un éxito relativo en las naciones anglosajonas, primeras en desarrollarlas, pero que no logra ser generalizado al total de los países donde se aplican dichas reformas. Es más, uno de los más grandes problemas de un modelo mercantilista de gobernación, que se hizo evidente en los países en vías de desarrollo, y especialmente en América Latina, fue intentar aplicar modelos de países con una poliarquía establecida y consolidada en contextos de fuerte debilidad estatal. Recordemos que la idea de ingobernabilidad surge en países en pleno desarrollo económico y político por un “exceso” de democracia, mientras que en los países en vías de desarrollo, como fue evidente en Latinoamérica, el problema era la *insuficiencia* de la misma (Aguilar Villanueva L. F., 2007; Camou, 2001).

En efecto, después de décadas de regímenes autoritarios, la llamada “tercera ola democrática” llegó por fin a América Latina a finales de los años 70, y con ella llegaron, poco después, las reformas neoliberales que buscaban incrementar la eficiencia de las burocracias autoritarias y los endebles Estados desarrollistas que, hasta la época, eran la norma en la región. Dichas reformas se hicieron siguiendo modelos articulados en el llamado Consenso de Washington, basados en situaciones de países del norte, con una base institucional consolidada y funcional, y donde se buscaban soluciones post-burocráticas de acción del Estado. Se experimentó entonces un “monocultivo” institucional, esto es, la trasplanto de mecanismos anglosajones a lugares que no contaban con las mismas raíces políticas, sociales, económicas y administrativas, sin tener en cuenta los efectos que podrían llegar a tener en los contextos de implementación (Evans, 2004). Ahora, como bien menciona Metcalfe: “el problema está en que en determinadas ocasiones, los intereses privados prevalecen sobre los intereses públicos, y unas acciones que son racionales desde el punto de vista individual producen resultados irracionales desde el punto de vista colectivo.” (Metcalfe, 1999: 55), lo que deja en evidencia la necesidad esencial del aparato estatal funcional que evite caer en lógicas perversas naturales del mercado. En otras palabras, el reduccionismo estatal del momento no percibió un elemento fundamental: *puede que el Estado no sea suficiente para la gobernación de la sociedad, pero sigue siendo indispensable para la creación y consolidación de la democracia y del desarrollo.*

Los detractores del Estado estaban tan ávidos de reducirlo que no fueron capaces de apreciar lo importante que es para la democracia y el desempeño económico. Más que

luchar por construir un Estado más eficiente y eficaz, muchas de las reformas instituidas durante esos años lo desmantelaron. Por lo mismo, “volver a aprender lo decisivo que es el Estado para la democracia y el desarrollo ha sido una de las lecciones fundamentales de esta tercera ola [en América Latina]” (Mainwaring & Scully, 2009: 133. Traducción propia).

Vemos entonces que los modelos sociales de gobernación pasan de una visión jerárquica estado-céntrica a una mercado-céntrica en menos de dos décadas, sólo para descubrir que ningún extremo puede llegar a cumplir las metas básicas del acto de gobernar: solucionar problemas y generar oportunidades de carácter social y comunal. Pero dicha lógica dialéctica imprime importancia a la idea de una *gobernación mixta de carácter colectivo*, donde se utilicen concepciones del modelo burocrático (normatividad, reglas del juego claras y definidas, capacidades administrativas de lo público) con algunas ventajas del modelo de mercado (eficacia, flexibilidad, conocimiento del entorno, centralidad del usuario en la toma de decisiones) al mismo tiempo que introduce una nueva variable: la participación de la sociedad civil, y la posibilidad de estrechar lazos con los receptores de bienes y servicios públicos, que son vistos ahora ya no sólo como *usuarios* o como *clientes*, sino como *ciudadanos* de plenos derechos que velan y trabajan por sus intereses y por los de su colectividad. Surge entonces la idea de una gobernación por redes, que en lugar de negar la complejidad y heterogeneidad social la incluye en su manera de tomar decisiones, una gobernación basada ya no exclusivamente en capacidades del Estado o en libertades del mercado, sino en *los procesos sociales de interacción*, lo que permite la inclusión de diversos actores en el accionar de lo público, esto es, identificar situaciones problemáticas y posibles oportunidades, diseñar marcos de acción, implementar medidas que conduzcan a dichos objetivos, y por último evaluar el proceso en su conjunto.

Ahora, dicha gobernación por medio de redes, o *Gobernanza*, tampoco se muestra como la única y maravillosa “receta mágica” de la gobernación social. Es más, Jessop marca muy claramente un principio fundamental que es necesario subrayar: todo sistema de dirección y coordinación social, sea jerárquico, mercantil o de redes, puede fallar. *La gobernanza no es infalible*. por el contrario, dada la complejidad inherente de dicho sistema, es siempre incompleto y tendiente al fracaso (Jessop, 2003). El punto de la

gobernanza, entonces, no es la de implementar medidas y herramientas estipuladas de manera previa para el funcionamiento de las naciones, sino que es un modelo de gobernación que se mantiene *en perpetua construcción, en perpetuo cambio y en perpetuo movimiento*, igual que nuestras sociedades, igual que nuestra idea de democracia. Aunque pueda parecer pesimista y desesperanzador el saber que no existe una “receta mágica” universal, éste es el mayor aporte del estudio de la gobernanza: la integración de la complejidad misma de la sociedad al interior de su modelo de dirección y coordinación social.

1.3 Redes de Gobernanza y el Papel del Estado

Esta idea de gobernación en red significa un cambio en la forma en la que se concibe el acto de gobernar la sociedad, donde más que una visión vertical, impositiva y jerarquizada, se busca un actor que se encargue de llevar el timón de la sociedad, que coordine los esfuerzos de los demás actores para dirigir el barco a buen puerto. Esta imagen de la gobernanza como el gobierno de un barco, donde los actores sociales trabajan de manera coordinada bajo la dirección del capitán, en la figura del Estado, es la más utilizada en la literatura sobre el tema (Kooiman, 2003; Palumbo, 2010; Levi-Faur, 2012; Peters, 2012). Con esto se busca explicar un cambio en la idea de gobierno, más allá del simple hecho de control sobre la sociedad, de soberanía de los gobernantes, para pasar a una idea de coordinación de actores sociales que asegure acciones encaminadas a los objetivos colectivos, esto es, *al bienestar de la población* (Foucault, 1991).

La discusión sobre la nueva figura del Estado en contextos sociales complejos ha sido ardua y continua en los últimos años. Por un lado, se encuentran los autores que ven en esta decadencia de protagonismo un “vaciamiento” del Estado, y ponen un mayor énfasis en la importancia de la sociedad civil y sus capacidades de autorregulación, al punto de hablar de una “gobernanza sin gobierno” (Rhodes, 1996). Otra mirada, basada más en el pensamiento neoliberal, justifica una reducción estatal y una regulación mercantil de la sociedad, donde el mejor gobierno es el no-gobierno. Pero en la gran mayoría de textos que trabajan la gobernanza se mantiene una visión claramente estado-céntrica, aunque ya sin jerarquías autoritarias y de carácter multinivel, donde la

legitimidad misma de las nuevas redes de interacción de gobierno es la existencia del aparato estatal dentro de las mismas (Levi-Faur, 2012). Parece claro que el Estado no es ya el único y hegemónico actor social, pero sigue siendo el único con la legitimidad suficiente para organizar las redes, definir objetivos e implementar acciones de manera coordinada. Es el pivote al interior de cualquier mecanismo de interacción social, el *primus inter pares* desde el que se mueve toda la red. En muchos sentidos, antes que un “vaciamiento” del Estado, lo que se observa es un incremento de las *funciones reguladoras* del aparato estatal, que termina a su vez por entregarle un mayor número de capacidades, más sutiles pero no menos importantes, de dirección de la sociedad (Torfing, 2012). En otras palabras, no es una cuestión de suma cero donde más gobernanza significa menos gobierno, sino por el contrario: entre mayor nivel de complejidad, mayor necesidad de gobernanza, y por ende, mayor necesidad de una nueva forma de regulación gubernamental (Levi-Faur, 2012: 13-15).

1.3.1 Definiendo Redes de Gobernanza

La herramienta por excelencia del modelo de gobernación hoy conocido como gobernanza son las redes, esto es, los mecanismos de interacción constante entre el Estado y los distintos actores sociales para la toma de decisiones y la construcción de consensos de políticas públicas para alcanzar metas sociales (Pierre, 2012). Aunque existen varios autores que han tratado el tema de las redes como mecanismo de gobernanza (Jessop, 2003; Klijn E.-H. , 2005; Prats, 2005), en este apartado queremos subrayar la definición de Torfing por su claridad explicativa:

“Definimos las *redes de gobernanza* [*governance networks*] como la articulación horizontal de actores interdependientes, pero operacionalmente autónomos, que provienen del sector público y/o privado, que interactúan entre ellos a través de negociaciones generadas desde un marco regulativo, normativo, cognitivo e imaginario; facilitando autorregulación a la sombra de la jerarquía; y contribuyendo a la producción de regulación pública en el más amplio sentido” (Torfing, 2012: 101).²

A reglón seguido, el autor explica cada uno de los puntos tratados de manera más clara:

² Traducción propia, énfasis del original

- **Mutua dependencia:** los actores en su conjunto entienden que es más efectivo para sus propios intereses pertenecer a la red que trabajar de manera individual. Implica cooperación por medio del intercambio de información, conocimientos, ideas y recursos; coordinación de acciones en búsqueda de eficiencia; y colaboración para encontrar soluciones a problemas comunes y/o relevantes.
- **Autonomía operacional:** esto es, que están en la red de manera voluntaria y son libres de abandonarla según sus intereses. Implica que, aunque existan inevitables asimetrías entre los actores, se mantiene una relación horizontal, dado que ningún actor puede solventar las disputas naturales al interior de la red de manera unilateral y coercitiva.
- **Negociación:** no existe una jerarquía que ordene acciones, ni una lógica de competencia de mercado, por lo que las interacciones se fundamentan en negociación (intercambio de intereses) y deliberación (discusión y entendimiento de los diversos puntos de vista). Lógicamente, en dichos procesos es natural que se presenten conflictos, estrategias de poder y compromisos mutuos.
- **Institucionalización:** este es un punto fundamental, pues todo trabajo en red se fundamenta en reglas de juego y en patrones de interacción que permitan la distribución de recursos y responsabilidades, y dichas normas deben ser entendidas por todos los miembros como legítimas. Aunque en algunos casos las redes llegan a formalizarse fuertemente, lo normal es que exista una constante “desinstitucionalización”, esto es, una renegociación constante y dinámica de las normas de interacción.
- **Autorregulación:** aunque siempre exista la figura estatal como garante, la esencia de las redes es que generen sus propios mecanismos de regulación.
- **Búsqueda de la regulación pública:** para el autor, punto *sine qua non* para que una red sea considerada de gobernanza. Implica que el accionar de la red contribuya a la generación de valores, estándares, planes, reglas y decisiones concretas que sean de

interés público, esto es, que mejoren la situación del entorno de la red en su conjunto (Torfing, 2012: 101-103).

Ahora, aunque la idea de interacción entre Estado y sociedad no es nada nueva, pues en realidad ha sido la base de las democracias liberales actuales, la perspectiva del trabajo en redes si genera nuevos desafíos para la figura del Estado, sobre todo en dos aspectos fundamentales del acto de gobernar: el protagonismo de su función reguladora y la necesidad de reformas de su aparato administrativo para aprovechar las redes.

1.3.2 Regulación: Meta-Gobernación³ y Meta-Gobernanza

Un punto esencial del papel estatal en la actualidad es su capacidad para convertirse en meta-gobernador. Como mencionamos anteriormente, ninguno de los modelos de gobernanza, sea jerárquico, de mercado o en redes, es infalible. Por otro lado, no todas las acciones del Estado pueden (o deben) manejarse o solo en redes, o solo por el mercado o solo en jerarquía. Es más, la gran mayoría de acciones estatales son en realidad combinaciones entre estos distintos modelos. El Estado se convierte entonces en el único actor legítimo que puede llegar a tomar decisiones en razón de “gobernar la gobernanza”, esto es, seleccionar en qué medida puede ser mejor opción una lógica jerarquizada—seguridad y defensa, recolección de impuestos—en cuáles situaciones lo sería una lógica de mercado—prestación de algunos servicios, infraestructuras, empresas públicas—y en cuales es indispensable una lógica de redes—en toma de decisiones, construcción de consensos y frente a los llamados “problemas malditos” (Jessop, 2003; Meuleman, 2010; Torfing, 2012).

Ahora, a nivel específico de redes de gobernanza, existen fallos inherentes al tipo de interacción entre el Estado y los demás actores sociales: posibilidades de estancamiento, decisiones pobres o parcializadas y/o consensos sin direccionalidad. Para evitar que dicho tipo de riesgos se cumplan, el Estado debe mantenerse alerta y ejercer capacidades de *meta-gobernanza*, esto es, generar maneras para “regular la autorregulación” de las redes que no reviertan en lógicas jerárquicas tradicionales, todo con la idea de evitar que dichos mecanismos de interacción vayan “a la deriva”, y con

³ Como en la nota de traducción anterior, entendemos el término *metagovernance* como meta-gobernanza y no como meta-gobernanza, para no confundir el entendido de Gobernanza como modelo de gobernanza en red.

esto reducir las posibilidades siempre presentes de que fallen. En esto existe un gran desafío: la necesidad de combinar acciones activas y pasivas de meta-gobernanza sin que se caiga en sobre-intervención o en sub-intervención del aparato estatal, de manera que se permita un funcionamiento autónomo y auto-regulado de las redes en medio de reglas claras y compartidas por los actores sociales (Torfing, 2012: 107-108).

Tanto las acciones de Meta-gobernación y Meta-gobernanza se fundamentan en la *capacidad reguladora* del Estado, esto es, de su poder para establecer condiciones que permitan la interacción de los actores en la sociedad. Al fin y al cabo, el Estado es el único actor legítimo que puede establecer las reglas del juego social, generar los marcos institucionales necesarios para que dicha interacción sea productiva, y fijar mecanismos de castigo ante el incumplimiento. Puede que no hablemos ya de una lógica autoritaria y vertical, pero si se muestra necesaria la existencia de una “sombra de la jerarquía” que reduzca la incertidumbre de la acción social y permita el funcionamiento de los mecanismos de interacción social (Scharpf, 1994).

Ya hemos mencionado que el principal desafío es el de no caer en sobre-intervenciones que bloqueen las posibilidades de discusión y construcción de consensos que conlleva el trabajo en red, mientras que se evita un abandono total de las redes a su suerte, con los potenciales errores que esto conllevaría. En este sentido, la función reguladora del Estado entraría a jugar un doble papel entre mantener la *institucionalización* y permitir la *flexibilidad* de las normas de interacción entre los actores sociales (Torfing, 2012; Pierre, 2012).

A primera vista, la idea de una institucionalidad flexible puede verse como contradictoria en sus mismos términos, puesto que la propia definición de lo institucional se basa en claridad, formalización y estabilidad, así que ¿cómo puede un sistema estar institucionalizado y al mismo tiempo ser flexible? La respuesta a esta pregunta recae en clarificar *la falsa disyuntiva entre estabilidad y flexibilidad*. Como menciona Metcalfe, es un error común relacionar la estabilidad de un sistema con su rigidez, concibiendo de esta forma la idea de cambio como factor negativo que conlleva a la inestabilidad. Por el contrario, un sistema es estable no cuando es más rígido, sino cuando tiene la *capacidad de adaptarse, crecer y aprender* de los cambios que se presenten, los cuales serán inevitables y provenientes de diversas fuentes y con diversas

características (Metcalf, 1999: 65). Como menciona Jessop, la complejidad y el cambio son inevitables en nuestra sociedad, y lo más importante es entenderlos, aprender de ellos y aprovecharlos para alcanzar metas y objetivos sociales (Jessop, 2003). En este sentido, es evidente que la gobernanza necesita de un mínimo de institucionalización, entendida como una base—tanto legal como discursiva—de reglas de interacción entre los actores pertenecientes a las redes, así como del conjunto de redes que se establecen al interior de un territorio específico. Pero dicha base debe, a su vez, ser lo suficientemente flexible como para permitir autonomía, poder de decisión y consolidación de arreglos informales, que partan de la negociación y la deliberación propia de las dinámicas internas de las distintas redes. El Estado, y su función reguladora, se encuentran entonces en la indispensable posición de consolidar un marco de trabajo que marque un equilibrio entre *formalidad institucional* y *flexibilidad informal*, y que permita explotar las potencialidades de las redes de gobernanza (Torfing, 2012: 107).

Pero la función del Estado no se detiene en marcar lineamientos institucionales de interacción, pues requiere de mecanismos activos de intervención al interior de las redes de gobernanza, enfocados a explotar las potencialidades de las mismas para alcanzar las metas mismas de gobernación social, esto es, solucionar problemas y aprovechar oportunidades de manera eficiente, eficaz y legítima para todos los actores sociales (Kooiman, 2003). Para alcanzar estos objetivos, el aparato estatal necesita, de manera inevitable, una base administrativa que cuente con herramientas para ejecutar políticas públicas en una lógica de gobernación en redes, que impliquen cambios y reformas de calado dentro del imaginario burocrático, así como en su aparato organizativo. La necesidad de una base burocrática-administrativa que permita la intervención efectiva del Estado en una lógica de redes es un punto que queremos destacar especialmente, por lo que profundizaremos más en este tema en el siguiente apartado.

1.4 Administración Pública y Gobernanza

Como hemos expuesto hasta el momento, la construcción e implementación de un modelo de gobernación en redes mantiene un marcado protagonismo del Estado gracias a sus capacidades únicas para dirigir y coordinar acciones entre actores sociales y

políticos. Este cambio en el papel del Estado ha venido acompañado, lógicamente, por un cambio en su organización burocrática-administrativa desde la década de los 80 que marcarían un viaje desde la Administración Pública Tradicional, pasando por la llamada Nueva Gestión Pública, hasta llegar a los aspectos administrativos de la Gobernanza (Tabla 1).

Tabla 1. Modelos de Administración Pública

	ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TRADICIONAL	NUEVA GESTIÓN PÚBLICA	GOBERNANZA
PERIODO	1950s –1970s	1980s – 1990s	2000s – Actualidad
ÉNFASIS	Implementación de políticas y servicios públicos	Gerencia organizacional y Evaluación por desempeño	Negociación y deliberación con diversos actores sociales
BASES TEÓRICAS	Legalismo y racionalidad burocrática	Elección Racional, Estudios Empresariales	Nuevo institucionalismo, Teoría de redes
MODELO DE GOBERNACIÓN SOCIAL	Jerárquico	Mercado	Redes
INDIVIDUOS COMO	Beneficiarios programas sociales	Clientes de empresas públicas	Ciudadanía activa y fuente de capacidades
VISIÓN SOBRE EL DESARROLLO	Estado - Céntrico	Mercado - Céntrico	Mixto

Fuente: Elaboración propia partiendo de Osborne (2010).

Vemos entonces que el recuento elaborado a comienzos de este capítulo, donde mencionamos el cambio de énfasis entre modelos de gobernación social, tuvo a su vez consecuencias en la forma como se concibió el aparato burocrático-organizacional del Estado. La lógica estatista weberiana, que durante décadas se consolidó como la base y el fundamento de la administración pública, se ve enfrentada a contextos de gran complejidad que sobrepasan sus capacidades administrativas, por lo que surgen dos tendencias claras de reforma del aparato estatal, ambas con fundamentación teórica, ambas con la finalidad última de mejorar el desempeño de los servicios públicos, ambas con la búsqueda de integrar en el quehacer público-administrativo a nuevos actores sociales, ambas con la idea de tener siempre en cuenta el contexto donde se desarrolla la acción estatal: la Nueva Gestión Pública y la Gobernanza (Peters, 2010).

No son pocos los libros y artículos que se centran en explicar las transformaciones, los contextos y las diferencias entre estos tres modelos de administración y gerencia pública (Prats, 2005; Aguilar Villanueva, 2008; Osborne, 2010; Klijn, 2012), por lo que no quisiéramos ahondar mucho en dicha contextualización. En cambio, quisiéramos destacar las ventajas comparativas que conlleva un acercamiento en clave de gobernanza dentro de la administración pública en dos puntos esenciales: la generación de eficacia y eficiencia en la prestación de servicios públicos, y la búsqueda de legitimidad social y política de las acciones administrativas del Estado.

1.4.1 Gobernanza para mejorar los servicios públicos: eficacia y eficiencia

La idea de un Estado que logre identificar y satisfacer las necesidades de los ciudadanos ha sido la base en la larga lista de reformas de la administración pública. Ahora, en nuestro contexto actual, dicha meta se enfrenta a niveles de complejidad nunca antes vistos, dada la multiplicidad de intereses y necesidades dentro de la misma ciudadanía. No en vano la lógica neoliberal veía más en el mercado la posibilidad de lograr dicho cometido, en función de la variedad de posibilidades que presenta al ciudadano y la libertad de escoger entre distintas opciones, aunque esto representara una reducción sustantiva del aparato estatal y con ella de opciones redistributivas para quienes no pueden acceder a los servicios privatizados. Fuera por el modelo burocrático o por la vía mercantil, lo cierto es que la eficacia y la eficiencia de los servicios públicos para *todos* los ciudadanos siguen siendo el principal dolor de cabeza de la administración pública.

¿Cómo identificar y priorizar los objetivos comunes y las necesidades fundamentales de una comunidad? ¿Cómo establecer las mejores vías de acción para alcanzar las metas de interés común? ¿Cómo hacer esto con los escasos recursos con los que habitualmente cuentan los gobiernos en desarrollo? ¿Cómo generar acciones que tengan el menor rechazo posible por parte de la población? ¿Cómo reconocer fortalezas potenciales y oportunidades al interior de la sociedad? Estas y muchas otras preguntas se encuentran en el centro de la problemática discusión sobre la eficacia y la eficiencia de la acción pública.

Aunque bajo muchas críticas que no son infundadas, podemos decir que el aporte fundamental de las reformas de mercado fue abrir la gestión pública a su entorno. Bajo

una lógica en la que toda acción estatal debía buscar las llamadas tres E (economía, eficacia y eficiencia) como meta fundamental de su gestión, la llamada Nueva Gestión Pública se enfocó en el uso y aprovechamiento de las posibilidades de mercado y el uso de las capacidades de otros sectores para la producción de bienes y servicios públicos, fuera esto por medio de la implementación de técnicas gerenciales dentro de la administración pública o ya por la directa externalización de funciones. A su vez, situaron al usuario de servicios públicos en el centro de la gestión, implementando una lógica de mercado basada en la figura del cliente como protagonista de la producción. Esto conllevó a un enfoque hacia mecanismos de comunicación externa y participación ciudadana—aunque solamente de consulta—que permitieran ubicar con mayor precisión las necesidades de la población y, sobre todo, la calidad de los servicios prestados. Es muy conocido el caso de las cartas de servicios y de los libros de reclamaciones, que han sido la tendencia no solo en países anglosajones sino en la mayoría de países europeos, incluyendo España (García Sánchez, 2007; Osborne, 2010).

Ahora, la Gobernanza no intenta acabar con las cuestiones positivas que se implementaron con las reformas neoliberales, sino por el contrario, reforzarlas con una mirada más pública, con carácter más social y reorientando sus concepciones de mercado a una lógica más democrática y participativa, donde la intervención social no sea solo consulta y reclamos sino colaboración e intervención en la vida pública. Con esto se busca sumar antes que restar en la implementación de estrategias para alcanzar la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas, sacando provecho de algunos beneficios del mercado pero bajo una lógica pública de prevalencia del interés general. Más que alianzas estratégicas de carácter público-privado, se busca crear redes de gobierno, donde a su vez intervengan actores sociales y la ciudadanía en general. Esto no es algo gratuito: en países en desarrollo como los latinoamericanos, las alianzas entre el gobierno y la empresa privada han sido vistas con mucha desconfianza y han alcanzado niveles de corrupción y clientelismo inusitado. La intervención de actores sociales, como usuarios, clientes y beneficiarios de las obras ayudan a que dichas alianzas mantengan un nivel de transparencia, de manera pueda evitarse el uso indebido de bienes públicos, al mismo tiempo que establece y consolida nuevas relaciones con la ciudadanía.

También hay que recalcar que no solamente en la empresa privada existen actores capaces de proveer bienes y servicios de carácter público. Existen también redes comunales, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales de cooperación y demás grupos sociales que pueden realizar dichos trabajos de manera eficaz y eficiente, dado que en su mayoría hacen parte de las mismas comunidades y conocen en profundidad las dinámicas sociales de su localidad. Esto nos demuestra que no solo la lógica comercial puede llegar a hacer que la prestación de servicios sea más eficiente, pues en muchas ocasiones la empresa privada puede generar rechazo y descontento entre la comunidad, algo que repercute en los gastos finales y que la hace menos eficiente que una organización barrial que conozca las situaciones y a los actores implicados de primera mano.

Esto último nos lleva a un segundo punto: *más que rendición de cuentas, la Gobernanza busca una retroalimentación activa de la ciudadanía*. Ha sido importante el paso que las reformas de la Nueva Gestión Pública lograron al tomar a las personas más allá de simples usuarios para convertirlas en clientes y, por lo mismo, en protagonistas de la producción. De esta forma la satisfacción del cliente es la que logra una medición de la calidad del servicio. Pero en el caso de los servicios públicos, el usuario-cliente tiene al mismo tiempo un carácter político y social: su ciudadanía, y por lo mismo su naturaleza como sujeto de derechos. Ya no se trata entonces de su mera satisfacción, ni siquiera de su percepción sobre la calidad de los servicios, sino el cumplimiento cabal de sus necesidades básicas de manera global. Y ¿cómo sabemos qué necesita el ciudadano? La solución es obvia: preguntándole. Inevitablemente, *la gobernanza pasa por la participación ciudadana*, y es una necesidad del gobierno establecer las necesidades de los ciudadanos para implementar sus políticas públicas. De esta forma, se establece una relación de información activa, de retroalimentación con la ciudadanía, que permite evitar los rechazos y afinar las estrategias de acción, al mismo tiempo que mantener los niveles de calidad en la prestación de servicios públicos (Olías de Lima & Del Campo, 2008).

Como vemos, la idea de establecer a la sociedad más como protagonista que como espectador de la vida social puede generar aspectos muy positivos en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, que a la larga repercutirán en su

eficacia, al atender los pedidos ciudadanos, y en su eficiencia, al evitar rechazo y generar apoyo en la comunidad.

1.4.2 Gobernanza y legitimidad de la acción gubernamental

Como mencionamos en la introducción, la legitimidad de un gobierno surge de dos fuentes específicas: la legitimidad *representativa* por la conformación electoral y democrática de los gobiernos, y la legitimidad *por resultados*, esto es, cumplir las funciones por las que se encuentran en el poder (Subirats, 2007). Como veremos, la idea de un modelo de gobernación que integre a los actores sociales en la toma y ejecución de decisiones públicas apoya de manera directa ambas concepciones de legitimidad.

Por una parte, la participación ciudadana (mecanismo esencial de la gobernanza) refuerza la legitimidad democrática por medio de la toma de decisiones de manera consensuada. Las nuevas características sociales de complejidad, dinamismo y diversidad hacen necesarias la adopción de nuevas alternativas de gobierno que permitan captar el complejo entramado social de nuestra actualidad. En este contexto, la participación de la ciudadanía en las decisiones públicas es vista como una alternativa efectiva para integrar al conjunto de la población, y para que ellas se vean representadas en el gobierno, ganando este último la legitimidad democrática necesaria para implementar sus políticas públicas. En este sentido, la sociedad en su conjunto gana por partida doble, donde los ciudadanos tienen mayor representación dentro del gobierno por un lado, y donde el gobierno conserva niveles elevados de legitimidad democrática para gobernar por el otro.

En segundo lugar, la legitimidad democrática, fruto de la participación, genera eficacia y eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos. Esta idea va en contraposición a la concepción tradicional de la participación ciudadana en la acción gubernamental. Como menciona Subirats, dicha imagen negativa de la participación se fundamenta en la creencia generalizada de que ésta contribuye a complejizar las relaciones entre gobierno y ciudadanía y termina creando más problemas que soluciones (Subirats, 2007: 37).

Aún así, esta idea empieza a ser cada vez menos válida. Por un lado, las alternativas autoritarias y técnicas pierden efectividad frente al principio de responsabilidad, básico en nuestras democracias. Como lo mencionan Brugué y Gallego, las decisiones tomadas de manera unilateral suelen generar una mayor resistencia por parte de la comunidad, lo cual demora, atrasa y hace más costosa la aplicación de las políticas públicas (Brugué & Gallego, 2007). A su vez, al establecer canales de comunicación con la comunidad se logra consensuar tanto los objetivos de las políticas públicas como las formas de alcanzarlos, lo cual hace que, además de lograr mejorar la eficiencia (mayores resultados a menores costes) mejora a su vez la eficacia (alcanzar los objetivos propuestos) puesto que se involucran así todos los actores implicados en la consecución de metas comunes.

Como vemos, la llamada “legitimidad por resultados” (en la que, irónicamente, se suelen escurar gran parte de los defensores de miradas jerárquicas y tecnócratas) necesita de mecanismos de participación y de la legitimidad democrática en pos de elevar la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas. Como menciona Subirats, “la gente será capaz de aceptar y compartir decisiones que incluso afecten negativamente alguno de sus intereses si considera legítima la vía por la que se ha llegado a tomar esa decisión” (Subirats, 2007: 40), algo fundamental en la elaboración e implementación de políticas públicas dentro de sociedades cada día más complejas como las nuestras.

1.4.3 Gobernanza en la administración: participación y coordinación

Vemos entonces que, en términos de gobernanza, el accionar mismo del aparato burocrático se convierte en algo tan importante como los resultados que obtiene del mismo. En otras palabras, existe un énfasis en *los procesos de toma de decisiones*, tanto en la formulación de la agenda como en la implementación y evaluación de políticas públicas. Ahora, esto implica no pocos desafíos, puesto que es necesario satisfacer las demandas de los diversos actores sociales implicados en las redes, por lo que se muestra necesaria la construcción de arreglos institucionales “a la medida” que permitan integrar los deseos de la ciudadanía en la acción gubernamental (Klijn, 2012: 202). Pero dicho tipo de flexibilidad, aunque deseable para el pleno funcionamiento del sistema de redes y la participación ciudadana, genera un problema básico al que debe enfrentarse el aparato burocrático: la *coordinación* de la acción pública (Pierre, 2012: 196-198). Se

hace evidente entonces la necesidad de esa doble característica que, aunque parezca a simple vista contradictoria, es esencial para el funcionamiento de la gobernanza como modelo administrativo: por un lado, la necesidad por incluir actores relevantes, sean estos públicos, semi-públicos o privados; y por el otro, coordinar las acciones de los mismos, tanto al interior del aparato administrativo, como entre organizaciones pertenecientes a las redes de gobernanza (Lobel, 2012; Pierre, 2012; Klijn, 2012). Es este el punto esencial que diferencia la gobernanza de la Nueva Gestión Pública: mientras la última busca reducir (o directamente ignorar) la complejidad de la sociedad por medio de la elaboración de metas claramente medibles (outputs) y el uso de herramientas de mercado (privatización, externalización, creación de agencias, etc.) para alcanzarlas, la gobernanza intenta enfrentar a la complejidad adentrándose en ella y diseñando mecanismos y estrategias que estén específicamente enfocadas a las características propias de cada situación y de cada proceso (Klijn, 2012: 210-211). Todo esto implica una reforma esencial del papel del Estado en tres niveles: en su *nivel organizacional*, en su *nivel institucional*, y en su *nivel normativo*.

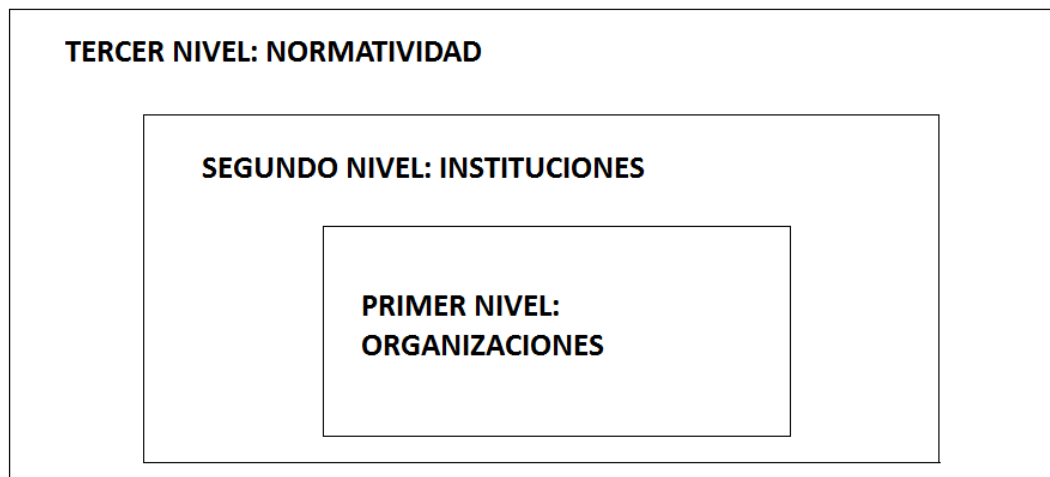
1.5 Gobernanza: Organizaciones, Instituciones y Normas

En su libro fundacional, Kooiman menciona tres órdenes de la Gobernación⁴, entendidos como niveles de interrelación entre acciones y estructura al interior de la sociedad (Kooiman, 2003). Un primer orden, de carácter organizacional, se muestra como el escenario donde se mueven las interacciones entre actores sociales, sean estos individuales u organizacionales, públicos o privados. Es el nivel más operacional, donde se aplicaría el modelo administrativo de la gobernanza en aras de solucionar problemas y generar oportunidades para el resto de la sociedad. El segundo orden, el de las instituciones, sería el marco donde se generan las interacciones del primer nivel. Serían entonces los acuerdos generalizados, las reglas del juego en las que se presenta la acción de los diferentes actores sociales, así como la base de premios y castigos para los comportamientos que son considerados deseables o indeseables. El tercer y último orden, que conlleva un nivel más alto de abstracción, es donde se genera la normatividad de las dos anteriores, esto es, el conjunto de valores generales que

⁴ En el original se habla de tres órdenes de *governance*. Entendemos, como en las notas anteriores, que se refiere a la gobernación como mecanismo de dirección y coordinación social, y no a gobernanza como modelo de gobernación en red.

fundamentan las reglas del juego, las que a su vez fundamentan la interacción social (Figura 2, Tabla 2).

Figura 2. Órdenes de Gobernación



Fuente: Elaboración propia partiendo de Kooiman, 2003.

Dichos niveles no se encuentran separados los unos de los otros. Por el contrario, cada nivel se ve enmarcado por uno superior al que pertenece y desde el cual se estructura, como las muñecas rusas, cada nivel se encuentra enmarcado en el siguiente. Vemos entonces una relación constante entre niveles, donde el nivel operativo (interacción entre actores sociales y administración pública) se configura según el nivel institucional (las reglas formales e informales de la sociedad), el cual a su vez se configura partiendo de la dimensión normativa, esto es, en los valores éticos de la democracia.

Tabla 2. Órdenes de Gobernación

Orden de Gobernanza	Nivel de acción	Énfasis en	Finalidad
Primer nivel	Operativo – Administrativo	Organizaciones públicas y/o privadas	Solucionar problemas y generar oportunidades de carácter público
Segundo nivel	Legal – Discursivo	Instituciones formales e informales	Construir y consolidar reglas de comportamiento para alcanzar metas sociales
Tercer nivel	Ético – Normativo	Valores sociales – Esencia de la norma	Establecer las metas últimas de la gobernación social: el deber ser.

Fuente: Elaboración propia partiendo de Kooiman (2003).

Este esquema de interacción entre actores y estructura de la sociedad nos permite construir lo que llamaremos un *modelo ideal de gobernanza en gobernanza*, que contenga los principios básicos de una gobernanza colectiva integral, así como las bases de la acción estatal en un contexto democrático idealizado (Tabla 3).

Tabla 3. Modelo Ideal de Gobernanza y Papel del Estado

Órdenes de Gobernanza	Modelo ideal	Papel del Estado
Nivel Organizacional	Transparencia Participación Colaboración	Gobierno Abierto, capacidades de coordinación intra e inter organizacional
Nivel Institucional	Flexibilidad Aprendizaje	Función reguladora: diseño institucional y discurso informal
Nivel Normativo	Imparcialidad Universalidad	Reducir incertidumbre y generar confianza para la interacción social

Fuente: Elaboración propia

1.5.1 Nivel organizacional: el Gobierno Abierto

En términos de gobernanza, el nivel organizacional debería estar caracterizado por tres puntos fundamentales: primero, la *transparencia* de información, de manera que pueda generarse confianza suficiente entre los actores para generar redes de gobernanza, así como una base establecida de información compartida que permita detectar problemas y oportunidades de carácter social; segundo, la *participación* de todos los actores relevantes, de manera que la información de base de las redes sea lo más completa posible, además de buscar la integración de los actores sociales históricamente marginados, de manera que se cuente con una mayor legitimidad por representación; y tercero, la *colaboración* de dichos actores, quienes al compartir conocimientos y recursos establecen planes conjuntos de trabajo en pos de alcanzar metas sociales acordadas al interior de las dinámicas de la red. Estos tres puntos se consolidan, tal y como lo mencionamos anteriormente, en bases fundamentales para que se genera una interacción inter-organizacional que permita sacar provecho de los potenciales de la gobernanza y el trabajo en red: mayor eficacia y eficiencia y una mayor legitimidad de la acción estatal al interior de la sociedad. Y son, a su vez, las bases del concepto de

Gobierno Abierto, el cual, aunque nada nuevo, ha comenzado a consolidarse en los últimos años al interior del estudio de la administración pública (Ramírez-Alujas, 2012).

En términos generales, un gobierno abierto implica una administración pública que permita la interacción con otras organizaciones sociales, en la que pueda existir confianza, cooperación, colaboración y coordinación de acciones en pos de metas comunes. Esto, aunque suena muy fácil, en realidad se ve enfrentado a no pocos problemas: en un primer lugar, está la tradición hermética del aparato burocrático, donde la información es considerada un privilegio y donde la participación se ve más como un proceso molesto y engorroso, como una dificultad más que como un apoyo a su trabajo. Ahora, aunque éste sea el camino marcado históricamente, no significa que no se hayan dado grandes pasos a favor de una administración pública mucho más abierta a la ciudadanía y a las organizaciones: presupuestos participativos en Brasil, datos abiertos en el Reino Unido, programas de colaboración ciudadana para la seguridad en Estados Unidos, y hasta legislaciones electrónicas en Letonia son algunos casos citados por la Alianza por el Gobierno Abierto (www.opengovpartnership.com), que en septiembre de 2011 expide una declaración de intenciones para alcanzar un gobierno más abierto por medio de cuatro acciones esenciales: incrementar el acceso a la información de las acciones gubernamentales; apoyar la participación cívica; implementar altos estándares de integridad al interior de los funcionarios estatales; e incrementar la apertura y la rendición de cuentas por medio de las nuevas tecnologías de la información (Open Government Partnership, 2011).

Dichas acciones implican un cambio en profundidad en la administración misma del Estado, de manera que se pueda contrarrestar el hermetismo tradicional, así como generar mecanismos de coordinación (el punto más problemático de una administración abierta) tanto al interior del aparato estatal, como a nivel inter-organizacional, es decir, entre los distintos actores de las redes de gobernanza. Ahora, como hemos señalado, el nivel operativo no se encuentra en el vacío, y la generación de dichas capacidades administrativas necesita de un marco institucional que le permita realizar dichos procesos de aprendizaje de manera constante en el tiempo. Por lo mismo, es indispensable acercarse al segundo nivel de gobernación, las instituciones, y sus implicaciones para el Estado.

1.5.2 Nivel Institucional: Diseño y Discurso

Las instituciones son entendidas aquí como las reglas de juego, formales o informales, que buscan reducir la incertidumbre del accionar de los actores, generar confianza entre ellos y permitir la interacción social, que va desde cómo saludarnos por la calle, pasando por la funcionalidad del mercado, hasta la creación misma de redes de interacción entre organizaciones estatales y privadas. En el sentido más amplio, son los códigos de conducta que adoptamos, las autolimitaciones que aceptamos como legítimas, para poder vivir en sociedad (North, 1993). Dichas reglas de interacción pueden ser formales, esto es, establecidas como leyes y normas escritas, de obligado cumplimiento y puestas en funcionamiento de manera oficial; o pueden ser informales, lo que significa que a pesar de ser conocidas y aceptadas por todos, no se encuentran escritas ni se encuentran codificadas, y su implementación se basa en presión social y defensa de la costumbre, o sea, más en la cultura y la tradición, pero con la misma relevancia para los actores que la misma legalidad (Helmke & Levitsky, 2004: 727).

En definitiva, las instituciones son *sistemas de incentivos* que enmarcan la conducta de los individuos y las organizaciones basados en premios y castigos, los cuales se implementan de manera formal (por el aparato estatal-policial) o por presiones sociales al interior del sistema de interacción. Por lo mismo, las instituciones conllevan un componente de control indiscutible: te comportas de acuerdo a la norma establecida o sufrirás las consecuencias. Ahora, en contextos de complejidad social, donde la autoridad no es hegemónica del Estado y es necesaria la gobernación social por medio de interacciones entre actores, la institucionalidad formal sigue manteniendo un nivel de relevancia fundamental en el establecimiento de la legislación misma de una nación, pero ésta no puede ser concebida como algo rígido y restrictivo por antonomasia: existe entonces la necesidad de *una construcción colectiva y constante* de las reglas del juego, donde las mismas organizaciones conciben los arreglos que enmarquen su interacción, incluyendo las características propias de una sociedad diversa, dinámica y compleja, con cambios de actores, con negociaciones y juegos de poder, y con todo lo que conlleva, de manera natural, un proceso de interacción socio-político entre organizaciones, ciudadanía y el mismo aparato estatal (North, 1993; Rothstein, 2001; Kooiman, 2003).

Es de este nivel, entonces, del que hablamos cuando mencionamos la función reguladora del Estado y sus mecanismos de meta-gobernación y meta-gobernanza (apartado 2.2 de este capítulo), puesto que es el Estado el único actor con la legitimidad suficiente para establecer marcos de interacción de obligado cumplimiento, así como el único que tiene la capacidad de establecer premios y castigos a nivel general, de manera explícita y con mecanismos policiales. Dicha actuación reguladora de la sociedad debe, entonces, concebirse en dos vías: por un lado, en el *diseño de la institucionalidad formal*, que le da forma y contenido tanto al aparato estatal como a los escenarios de interacción formales; por el otro, y tal vez más importante, en la *generación de códigos de interacción informales*, esto es, en una regulación que vaya más allá de la ley y que permita la auto-gobernación de los actores en los espacios de interacción en red. En otras palabras, todo arreglo institucional conlleva, por naturaleza, una *función moralizadora de la sociedad*, lo que implica de manera esencial no solo una formalidad legal, sino una *programación discursiva* que la sostenga: en términos modernos, toda institucionalidad formal puede considerarse el *hardware*, mientras el sistema discursivo moralizador se considera el *software* que permitiría su funcionamiento (Goodin, 2003: 137-140). Lógicamente, esta función moralizadora parte de los valores propios de cada modelo de gobernación, por lo que entramos a ver el nivel normativo de la gobernanza.

1.5.3 Nivel Normativo: el “deber ser” democrático

Menciona North que un sistema de instituciones genera una estructura estable de la sociedad, pero no por ello *eficiente* (North, 1993: 16). Dicha eficiencia, bien sea decirlo, depende directamente de la razón última de los arreglos institucionales, es decir, de las metas que como sociedad consideramos laudables y deseables para la población en su conjunto: si el Estado es quien dirige el barco, éste debe saber hacia dónde lo lleva, cuál es el puerto a alcanzar. Un pensador colombiano, el maestro Darío Echandía, ante la posibilidad de tomar la silla presidencial durante el levantamiento del 9 de abril de 1948, profirió una famosa frase: “el poder ¿para qué?”. La respuesta a esta pregunta es la que debe contestarse en este tercer nivel de gobernación: *cuál es la finalidad última del acto de gobernar*.

Aunque no han sido pocas las personas que trabajan el tema de lo que debe ser una “buena gobernanza”—comenzando por los muy conocidos indicadores del Banco

Mundial—establecemos nuestra idea normativa para la gobernanza partiendo de una reflexión realizada por Rothstein: en el modelo de gobernación en redes, que señala la necesidad democrática de legitimar la acción pública, la idea de gobernar parte del mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, y por consiguiente, una *buena gobernanza*, entendida como valor normativo, tendría que establecer como finalidad última dicha mejora de manera universal e imparcial. Si partimos de los principios esenciales de universalidad e imparcialidad como la norma a seguir, podemos configurar entonces como *mala gobernanza* cuestiones tan diversas como la corrupción, el clientelismo, el patrimonialismo, el nepotismo y la captura del aparato estatal por grupos particulares (Rothstein, 2012: 151-152). Esta reflexión permite también entender las instituciones sociales y políticas como “bienes comunes” de la población, que en términos de Ostrom, implicarían una regulación que vaya más allá del centralismo jerarquizado o la privatización, es decir, una *auto-regulación colectiva* que evite caer en la ya famosa “tragedia de los bienes comunes” (Ostrom, 1990). En este sentido, la esencia normativa de la gobernanza *parte de una visión de lo público como espacio de todos*, donde se generan interacciones entre diversos actores sociales, incluyendo al Estado, en la búsqueda por solucionar problemas y generar oportunidades de manera imparcial y universal para el conjunto de la población.

Este sería entonces el punto de partida del discurso moralizador de la gobernanza como mecanismo de gobernación pública, la meta que se busca alcanzar, e implica mucho más que la reforma del Estado y de sus instituciones. Implica un cambio de mentalidad generalizado ante la idea misma de gobernación, donde se establezca una idea esencial: en el nivel normativo de la gobernanza, es el ciudadano quien toma el papel principal de gobernante, mientras el Estado es el agente gobernado (Kooiman, 2003) obligado éste último a su vez a prestar las condiciones necesarias para la acción colectiva, la auto-organización y auto-regulación, y la interacción social entre los diversos actores, reduciendo la incertidumbre y generando *confianza* entre los actores por medio de instituciones participativas, colaborativas e imparciales al interior de la población. Lógicamente, esto conlleva un nivel no menor de idealismo: cualquier observación de la realidad nos confirma que dicho imaginario solo puede considerarse una utopía. Pero por lo mismo necesaria, como lo son todas las utopías, pues marcan el rumbo de nuestras sociedades.

1.6 Conclusiones

El concepto de *gobernanza* adoptado en nuestro trabajo se entiende como modelo de gobernación fundamentado en la interacción de actores sociales, políticos y económicos que colaboran entre sí para alcanzar metas de mutuo interés y beneficio. Esta imagen de cooperación entre actores conlleva una serie de reformas al interior del Estado, el cual se concibe no sólo como ente de autoridad, sino como actor fundamental para la dirección y coordinación de la sociedad. Dichos cambios parten de una necesaria articulación de modelos administrativo-organizativo, institucional-discursivo y ético-normativo que permita al Estado conformar y regular redes de gobernanza y mantener un equilibrio entre institucionalidad y flexibilidad, fundamental para la adaptación a los diversos contextos y a los procesos de constante aprendizaje y evolución.

Ahora, las metas que se autoimpone la gobernanza son, por decir lo menos, increíblemente ambiciosas: un funcionamiento estatal basado ya no en la jerarquía y la autoridad, sino en la negociación y la deliberación; un sistema institucional flexible que permita dichas dinámicas entre actores diversos; y un cambio esencial en la forma de ver el gobierno y la esfera pública como gobernación colectiva. Todo esto al mismo tiempo que se esperan resultados pronto y concretos en la actividad estatal, esto es, el mejoramiento de la prestación de servicios y el incremento de una legitimidad política ante una sociedad cada vez más exigente. No en vano dichas metas pueden ser consideradas problemáticas, puesto que generan demasiadas expectativas que, al no verse cumplidas de inmediato, pondrían en duda todo el modelo (Fisher, 2012). Por lo mismo, es necesario entender que a pesar de las potencialidades que ofrece la teoría de la gobernanza, implica a su vez un esfuerzo enorme, lento y complejo para alcanzarlas. Recordemos que la base misma de la gobernanza es la de interiorizar la complejidad de la sociedad en su modelo de dirección, y por lo tanto, *no pueden existir fórmulas mágicas*, ya que cada caso debería tratarse de manera específica, dadas sus características inherentes que no pueden generalizarse. Esto implica un esfuerzo conjunto, pero sobre todo de parte del aparato estatal, único actor con la legitimidad suficiente para establecer lineamientos de acción y coordinar los trabajos realizados por las distintas organizaciones sociales, para alcanzar objetivos de mutuo beneficio de la manera más eficiente posible. No hablamos de una idea de más o menos Estado, sino de

un cambio esencial en su papel al interior de la sociedad, que sin dejar de ofrecer la “sombra de la jerarquía”, tampoco caiga en rigurosidades excesivas y contraproducentes. Nada de esto es fácil de medir o cuantificar, pero si contamos con un modelo ideal, con un deber ser que alcanzar, podemos acercarnos a la realidad y ver qué cuestiones se presentan como problemáticas y, a su vez, generar e integrar nuevos acercamientos a una realidad específica. Puede que, como menciona Peters, la gobernanza sea más útil para identificar problemas que para generar soluciones definitivas a las mismas (Peters, 2012), pero esto, en una realidad de complejidades sociales, no es poca cosa. Por el contrario, la manera como nos acercamos a las problemáticas sociales es ya un paso fundamental para empezar a consolidar sus soluciones, aunque en la actualidad dichas soluciones no vienen hechas de fábrica, ni pueden aplicarse por decreto, sino que hay que hacerlas, lenta y parsimoniosamente, de manera que las soluciones perduren en el tiempo. En definitiva, la teoría de la gobernanza termina siendo un elogio a la complejidad, una cura a la miopía y al inmediatismo que, de manera lamentable, se ha convertido en la esencia de la acción política en nuestros países latinoamericanos.

CAPÍTULO II

SOBRE LA GOBERNANZA LOCAL Y LA DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Hemos mencionado que el término *gobernanza* empieza a convertirse en una tendencia dentro del estudio de la ciencia política y la administración pública, y hemos expuesto las implicaciones teóricas y normativas que este término sugiere en la mirada académica que dichas disciplinas hacen sobre la realidad. Pero estas consideraciones no son únicamente teóricas, y no parten del vacío: en la actualidad, las redes de gobernanza son una realidad observable en todo el planeta y en todos los niveles de gobierno, pero con un mayor énfasis, gracias a sus características esenciales de proximidad entre Estado y ciudadanía, en los niveles locales. La politización de la esfera local, que deja de ser un simple ejecutor de políticas diseñadas desde el gobierno central, y su consecuente transformación en escenario básico de interacción entre actores socio-políticos, ha puesto en evidencia el surgimiento de diversas acciones de gobernanza en red que permitan afrontar las nuevas y diversas temáticas sociales, así como satisfacer nuevas expectativas de sus comunidades territoriales (Blanco & Gomà, 2002). En todas partes del mundo, sea en países en desarrollo como en poliarquías occidentales, la tendencia hacia la consolidación de redes de gobernanza local ha sido generalizada, presentándose de distintas formas y con diversos resultados tanto en el Reino Unido como en la Europa occidental y oriental, así como en África, Asia y América Latina (Goss, 2001; Bovaird, Löffler, & Parrado-Díez, 2002; Campbell, 2003; Bardhan & Mookherjee, 2006; Falletti, 2010). Por lo mismo, se nos presenta indispensable hablar de descentralización y del nuevo protagonismo que, lentamente, han empezado a ganar los niveles territoriales de gobierno en el contexto latinoamericano.

2.1 Procesos de descentralización en América Latina

Tanto por razones políticas, económicas y administrativas, la esfera local de gobierno se ha convertido en las últimas décadas en el actor principal de la acción ciudadana, la prestación de servicios y la interacción entre gobierno y ciudadanía, dadas su innegable y ventajosa posición de proximidad entre el estamento gubernamental y la comunidad a

la que representa. La descentralización es hoy en día una realidad observable en nuestros países, surgida de un cambio estructural que abandona el modelo de Estado centralizado como única opción para alcanzar las metas de desarrollo y bienestar, e implicando una transferencia de competencias y recursos a entes gubernamentales de carácter territorial, con bases mínimas de autonomía, en pos de alcanzar metas de legitimidad y de eficiencia del accionar del Estado (Del Campo, 2006: 18). Dicha transformación es considerada uno de los cambios políticos y económicos más significativos de los últimos tiempos en la región (Falleti, 2010), al punto en que es llamada “la Revolución Silenciosa” de América Latina (Campbell, 2003). Dada su importancia actual y las extensas posibilidades para la gobernanza y la interacción social, el presente apartado busca señalar las grandes promesas de las que parten los procesos de descentralización, así como los desafíos más significativos a los que se enfrentan en los contextos locales latinoamericanos.

2.1.1 La descentralización latinoamericana y sus grandes promesas

Las causas del nuevo protagonismo de la esfera local son diversas, y se entiende que todo proceso de descentralización es de por sí un evento complejo, de múltiples variables, que dependen a su vez del contexto en el que surgen (Cabrero Mendoza, 1996). Aún así, en el caso de Latinoamérica son identificables algunos puntos clave que se muestran como grandes promesas de la descentralización frente a las estructuras centralizadas anteriores a las reformas de los años 80 y 90 (Tabla 4).

Tabla 4. Grandes promesas de la descentralización

RAZONES	PROBLEMAS	ACCIONES	PROMESAS
Económicas	Ineficiencia desarrollo centralizado; excesiva carga fiscal	Administración de presupuestos; descentralización fiscal; búsqueda desarrollo local	Mayor eficiencia estatal y mejores posibilidades desarrollistas
Políticas	Gobiernos autoritarios desde el nivel central	Elección popular de representantes; mecanismos de participación	Profundización y consolidación democrática
Administrativas	Baja calidad prestación de los servicios públicos	Mayores competencias a los gobiernos locales	Mejorar la prestación de servicios y el impacto de las políticas públicas

Fuente: Elaboración propia partiendo de Grindle (2007).

Dichas promesas conllevan razones de carácter económico, político y administrativo que observaremos con mayor detalle a continuación.

2.1.1.1 Razones económicas para la descentralización

La crisis económica de los años 1980, que afectó de manera directa el modelo desarrollista centralizado, es reconocida como la razón fundamental para la descentralización fiscal de América Latina. Como bien menciona Finot (2001), las medidas hacia la descentralización fueron vistas como mecanismos reales para la descongestión del gobierno central y la reducción de los estamentos estatales. De ahí que la mayoría de reformas institucionales que se enfocaron hacia el nivel local se hubieran establecido dentro de la lógica de las reformas neoliberales de los años noventa, las cuales en su búsqueda por las ya mencionadas “tres e” (eficacia, eficiencia y economía), veían en la toma de decisiones por parte de los territorios una manera más adecuada de mejorar la prestación de los servicios públicos y, al mismo tiempo, aliviar la carga fiscal y burocrática del nivel central. El objetivo principal de la transferencia de competencias a los gobiernos locales era la de motivar el surgimiento de ingresos endógenos y mejorar la asignación del gasto hacia prioridades que solo los gobiernos locales podían conocer, mejorando el desempeño fiscal de la nación en conjunto (Grindle, 2007; Falletti, 2010). Así, se buscaba asegurar la competitividad, la eficacia estatal por descongestión del gobierno central, y una mayor participación de la ciudadanía, lo cual desemboca en una mejor asignación de recursos y en la reducción de la corrupción por veeduría ciudadana (Finot, 2001: 16)

Por otro lado, la descentralización se presentó como un instrumento adecuado para desconcentrar el desarrollo y agregarle mayor competitividad a las regiones subnacionales, buscando aprovechar el mercado interno para el crecimiento económico del país. Otra ventaja comparativa de la descentralización económica fue su enfoque hacia la búsqueda del desarrollo local, gracias al surgimiento de nuevas iniciativas empresariales que buscan articularse con los territorios en los que se desenvuelven, generando capacidades económicas endógenas por medio de la articulación entre empresas privadas, ciudadanía y territorio (Alburquerque, 2004). Estas visiones del desarrollo endógeno, basados en la interacción entre actores de distintos sectores productivos y sociales, son un primer ejemplo de lo que llamaremos más adelante una *gobernanza local*, aunque su enfoque fuera básicamente económico más no

necesariamente político o administrativo. Aún así, como reseña Alburquerque, son puntos ventajosos que permiten mejorar la calidad de vida de los habitantes de un territorio específico.

También cabe mencionar los problemas de desigualdad territorial que se presentaban en esta época. En el modelo anterior, los gobiernos locales hacían la función de simples operadores del gobierno central, donde los criterios y las herramientas del desarrollo territorial de todo el país se establecía desde las oficinas de los ministerios, incluyendo la prestación de los servicios públicos básicos, como educación y salud. Se pensaba entonces que las mismas medidas tendrían que ser viables para todos los territorios de la nación. Pero dicha concepción no lograba aliviar los problemas de las regiones más deprimidas, puesto que las políticas no estaban diferenciadas según las necesidades de cada contexto específico. Dicha situación representaba a su vez una necesidad gubernamental de crear nuevas estrategias, diferenciadas y acordes a las condiciones locales, para evitar posibles problemas de marginación social y movimientos centrífugos entre los diversos territorios de las naciones (Gallicchio & Camejo, 2005: 39)⁵.

Por último, pero no por eso menos importante, se encuentran los efectos de la globalización, sobre todo en lo referente a los Organismos Internacionales para el Desarrollo. Durante estos años, el discurso desarrollista internacional ha cambiado de manera sustantiva, pasando de una estrategia centralizada (como lo fue la Industrialización por Sustitución de Importaciones) a una basada en alcanzar niveles mínimos de desarrollo humano, estableciendo como meta los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), establecidas en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas en el año 2000⁶. Dicha transformación ha conllevado una serie de cambios en cuanto a estrategias de lucha contra la pobreza y cambio en la agenda de la cooperación internacional, la cual opta por un trabajo con especial énfasis en acciones focalizadas a territorios específicos, de manera que pudieran alcanzar e impactar a la población con

⁵ Aún hoy en día el desarrollo en los países latinoamericanos sigue siendo marcadamente diferenciado entre los distintos territorios, especialmente entre zonas urbanas y rurales (Lindert & Verkoren, 2010).

⁶ Los ODM son: erradicar la pobreza extrema y el hambre; lograr la enseñanza primaria universal; promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud materna; combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; y fomentar una asociación mundial para el desarrollo (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2000).

mayores niveles de vulnerabilidad (UNPD, 2010). En este sentido, la globalización ha fortalecido la imagen de los espacios locales como garantes del interés general, debilitando en cierta manera el papel del Estado-nación (Castillo Blanco, 2008), otorgándoles un papel central en la implementación de estrategias y programas de cooperación internacional y generando un cambio fundamental en la idea misma de un desarrollo económico y social de la región.

2.1.1.2 Razones políticas para la descentralización

En 1976, en América latina existían solo tres países que contaban con elecciones periódicas para la elección de representantes a nivel nacional, por lo que podríamos llamarlas democracias en el sentido más formal de la palabra. Hoy en día, la región se ha convertido en un conjunto de países que, en mayor o menor escala, han logrado afianzarse en el quehacer democrático (Salvador Crespo, 2008). Dicho cambio ha venido acompañado de una descentralización política que buscaba, al mismo tiempo, profundizar la democracia y superar los problemas de legitimación de la acción gubernamental (Selee, 2004). En la actualidad (con la sola excepción de los intendentes chilenos⁷) en todos los países de Suramérica se eligen representantes territoriales de manera democrática.

Ahora, como bien mencionan Gallicchio y Camejo (2005) al traer a colación el caso de Chile durante la dictadura de Pinochet, la descentralización por sí misma no logra la democratización. Aún así es evidente que las posibilidades de participación ciudadana son mucho mayores en el nivel local que en el nacional, siendo el primero el más cercano y el que se concibe como responsable del bienestar y la convivencia en el día a día de la población. Por lo mismo, el proceso democratizador que se impuso en América Latina en los últimos años trajo consigo la descentralización como “un proceso de cambio institucional que implica un acercamiento a los ciudadanos” (Gallicchio y Camejo, 2005: 71). Es entendible entonces que las ideas democratizadoras impulsaran la descentralización como mecanismo de consolidación de la democracia, y por lo mismo se impulsaran las transferencias de competencias a los niveles subnacionales de gobierno para que los ciudadanos pudieran participar, tanto en su diseño y elaboración, como en su implementación, vigilancia y evaluación. La búsqueda final era generar un

⁷ Para más información sobre el proceso actual de reforma para la elección popular de intendentes en Chile ver <http://www.intendenteselegidos.cl/>

efecto positivo de consolidación de valores democráticos por medio del uso de mecanismos locales de participación ciudadana. Los municipios, entonces, se convertirían en las que Tocqueville llamaba las “escuelas de libertad”, refiriéndose a las instituciones locales de Nueva Inglaterra del siglo XIX, lo cual a su vez generaría un cambio a niveles nacionales de consolidación de los valores democráticos en países que, como los latinoamericanos, se encontraban en procesos de transición de sistemas centralizados y autoritarios (Falleti, 2010; Cabrero Mendoza, 1995).

Este último punto es sumamente importante: en el contexto de las reformas del Estado de los años 80 y 90, América Latina tenía la necesidad imperiosa de generar un mínimo de legitimidad democrática para afianzar la gobernabilidad de países que hasta entonces se caracterizaban por su marcado autoritarismo, y por lo mismo la descentralización política se mostró provechosa tanto por la implementación de elecciones como por la ya mencionada promesa de mejoramiento de la función estatal. A su vez, la exigencia de una mayor descentralización y una mayor participación política y ciudadana fue un punto importante de los movimientos sociales que entraron en escena por su lucha en contra de las formas autoritarias de gobierno (Falleti, 2010). También es de mencionar la importancia de las élites locales, las cuales fueron decisiva en dicho proceso, así como las presiones que éstos ejercían dentro del sistema político y electoral a nivel nacional, lo cual termina convirtiendo a la descentralización en una necesidad para la gobernabilidad de las naciones (O'Neill, 2005; Haro González, 2010).

En todo caso, las causas políticas de la descentralización se fundamentan en una desconcentración del poder central en nuevos actores gubernamentales, con un especial énfasis en la apertura de la participación política que permitiera niveles mínimos de legitimidad del Estado. Dichos pasos se toman en primera medida con la elección popular de representantes, pasando luego por la instauración de mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones de sus territorios, y terminando en algunos casos con la integración de mandatos populares en el diseño, implementación y evaluación de presupuestos y programas del gobierno local, como han sido las múltiples experiencias de presupuestos participativos, creados a partir de la experiencia de Porto Alegre. Este último paso, implementado en muchos países alrededor del planeta, es visto por algunos estudiosos como la mayor muestra de profundización democrática y el nacimiento de la democracia participativa (De Sousa Santos, 2003), entendiéndola

como una alternativa a la representación tradicional. Aunque otros autores establecen más una relación de complementariedad que de reemplazo entre democracia participativa y representativa (Subirats, 2007), y que en acercamientos a experiencias se han podido observar no pocos desafíos de la democracia participativa en lo local (Arroyo & Irigoyen, 2005; Ruano, 2010), lo cierto es que dichas experiencias de participación ciudadana como mecanismos de consolidación democrática han surgido desde la misma esfera local de América Latina gracias a los procesos de descentralización política de la región, lo cual lo hace un punto más que atractivo para la investigación.

2.1.1.3 Razones administrativas para la descentralización

Unidas a las razones políticas y económicas se encuentran las administrativas, dada la complejidad de las sociedades modernas y la necesidad de un mayor acercamiento a las necesidades de la ciudadanía. Blanco y Gomá (2002) mencionan el surgimiento de una crisis en el gobierno tradicional, jerarquizado y centralizado, dadas las crecientes dificultades de conocimiento; el alto grado de fragmentación cognitiva de las sociedades postindustriales; la complejidad de los valores, intereses y preferencias en juego; el carácter insostenible de la estructura jerárquica de los procesos de gobierno; y la creciente interdependencia de problemas y actores políticos. Para dichos autores, la única solución para hacer frente a las nuevas exigencias de la sociedad de manera eficaz y eficiente es por medio de un enfoque más hacia el ciudadano, promoviendo su participación y profundizando la descentralización en la toma de decisiones para lograr lo que llaman un “*gobierno de proximidad*”, el cual pueda atender de manera directa las necesidades de la ciudadanía (Brugué & Gallego, 2007; Gomá & Font, 2007). Serían entonces los gobiernos locales los llamados a ser no solo el centro, sino los líderes y protagonistas de la vida política, económica y social de los ciudadanos, puesto que se encuentran en la posición más adecuada para conocer sus necesidades, resolver sus conflictos y velar por sus intereses de la manera más eficaz y eficiente. En este sentido, la transferencia de competencias en políticas sociales, en especial en educación, sanidad, infraestructuras y lucha contra la pobreza, va enfocada a las posibilidades con las que cuentan los gobiernos locales para obtener información con la calidad necesaria para establecer y priorizar objetivos sociales, así como para formular, implementar y evaluar las políticas públicas enfocadas a alcanzarlos. La gobernanza como modelo administrativo busca así mismo ir un punto más allá y tomar al ciudadano no como

beneficiario o cliente, sino como actor fundamental de todo el proceso, buscando su involucramiento como mecanismo de presión a los administradores y no solo una retroalimentación consultiva de preferencias, buscando el mejoramiento del accionar gubernamental, la reducción de la corrupción y los mecanismos clientelares de toma de decisiones, y la legitimidad necesaria para evitar reacciones negativas de actores sociales relevantes (Navarro Gómez, 2002; Navarro & Ramírez, 2005; Shah, 2006).

Como vemos en este breve recuento, *las ventajas económicas, políticas y administrativas de la descentralización presentan un alta congruencia con las metas de la gobernanza como modelo de dirección y coordinación de la sociedad*, dado el énfasis que tanto la descentralización como la gobernanza hacen en los procesos colectivos y de la interacción entre actores, todo esto en la búsqueda por un mejor funcionamiento estatal al mismo tiempo que una profundización de la democracia. Por lo mismo, el marco de acción territorial se presenta como escenario privilegiado para la gobernanza dadas las ventajas que presenta la proximidad del gobierno con la ciudadanía. En un contexto social complejo, diverso y dinámico, las posibilidades que presentan los gobiernos locales en materia de eficiencia fiscal, desarrollo endógeno, consolidación democrática y eficacia administrativa han sido más que suficientes para que la región apostara por un nuevo protagonismo de la esfera local de gobierno.

Pero a pesar de todo, y aún cuando después de varios años se han observado casos de territorios que han sacado provecho de dichas posibilidades, la historia de la descentralización latinoamericana ha sido de todo menos homogénea y coherente: ha sido una historia de luces y sombras.

2.1.2 Luces y sombras de la descentralización latinoamericana

Al revisar la literatura que evalúa el proceso de descentralización en América Latina se observa una tendencia generalizada a relativizar los resultados obtenidos, los cuales suelen ser contradictorios. Finot (2001) muestra un primer balance sobre las promesas incumplidas de la descentralización, señalando que en ocasiones la transferencia de competencias se ha transformado en una carga fiscal importante para los gobiernos centrales, que existen casos donde se ha desarrollado una participación reducida o directamente capturada por intereses privados, además de un incremento de la brecha de

desigualdad entre los distintos territorios. Selee (2004) menciona en su estudio comparado de cinco países latinoamericanos (México, Venezuela, Brasil, Argentina y Guatemala) que dada la heterogeneidad en los resultados de la descentralización, su relación con la mejora de la democracia es muy tenue, por lo que otras variables entrarían en juego cuando se trata de impulsar la democracia y sus instituciones políticas en los niveles locales latinoamericanos, señalando en especial el arraigo histórico del centralismo en cada país (Selee, 2004). A la misma conclusión llega Mascareño (2008) cuando menciona que en América Latina la descentralización es necesaria, más no suficiente, para frenar las bases antidemocráticas que se ven en la región. Por último, Lindert y Verkoren (2010) subrayan las grandes diferencias que existen entre los centros urbanos que han sabido aprovechar la descentralización para su desarrollo territorial (Bogotá, Monterrey, Montevideo, Buenos Aires y Curitiba entre otros) y los territorios periféricos y rurales, los cuales han mantenido esquemas poco claros de transferencia de competencias y recursos.

El trabajo de Grindle permite seguir esquematizando entorno a las promesas de la descentralización y las realidades negativas observables en la región (Tabla 5).

Tabla 5. Promesas vs. Realidades observables de la descentralización

RAZONES	ACCIONES	PROMESAS	REALIDADES OBSERVABLES
Económicas	Administración de presupuestos; descentralización fiscal; búsqueda desarrollo local	Mayor eficiencia estatal y mejores posibilidades desarrollistas	Baja capacidad de generar ingresos; prevalencia de la desigualdad territorial; fuerte dependencia a transferencias del nivel central o regional
Políticas	Elección popular de representantes; mecanismos de participación	Profundización y consolidación democrática	Creación de enclaves autoritarios y patrimonialismo sobre lo público
Administrativas	Mayores competencias a los gobiernos locales	Mejorar la prestación de servicios y el impacto de las políticas públicas	Prevalencia de baja calidad; bajas capacidades de las administraciones locales; prevalencia de corrupción

Fuente: Elaboración propia partiendo de Grindle (2007).

Observamos entonces que las medidas adoptadas bajo el supuesto de la proximidad como ventaja comparativa chocan con características sociales, políticas y administrativas que bloquean las posibilidades de la descentralización. En cuestiones

económicas, la prevalencia de una dependencia al centro es común, sobre todo en zonas periféricas y rurales; en lo político, la elección de alcaldes y la participación se ha encontrado de frente con la prevalencia de costumbres políticas tradicionales que se han adaptado a los nuevos marcos institucionales, convirtiendo algunos territorios en pequeños enclaves autoritarios y patrimonialistas; en lo administrativo, las capacidades de las administraciones se ven sobrecargadas por competencias complejas como salud y educación sin contar con las herramientas mínimas para enfrentarlas, al mismo tiempo que existen casos en los que los mecanismos de participación son instrumentalizados por intereses privados, impidiendo cualquier posibilidad de mejoramiento administrativo vía interacción con la ciudadanía. Ahora, sería injusto de nuestra parte decir que la descentralización ha sido completamente ineficiente en el contexto latinoamericano, marcado por años y años de centralismo y autoritarismos en todos los niveles de gobierno. En realidad la transferencia de competencias a las entidades locales ha logrado grandes avances, como lo es la elección popular de representantes, la autonomía de los pueblos indígenas y las comunidades afroamericanas, así como la autodeterminación de las regiones y municipios. En todo el continente se ven casos ejemplares, nuevos casos que denotan un adecuado uso y ejecución de la descentralización por parte de los entes territoriales⁸. Al mismo tiempo, es innegable que las posibilidades de participación política y social en el continente han avanzado de manera exponencial en las últimas décadas, convirtiendo la esfera local en un espacio de interacción social reconocido y apoyado por gobiernos nacionales y la comunidad internacional. Lo cierto es que la figura del gobierno local ha tenido en las últimas décadas un cambio radical en términos de su papel como entidad de gobernación, y por lo mismo se muestra indispensable una nueva aproximación desde la teoría y la práctica. Con esto en mente, nos adentramos ahora en la construcción conceptual de lo que llamaremos aquí la *gobernanza local*.

2.2 Del Gobierno a la Gobernanza Local

En el contexto latinoamericano, el centralismo fue una vía generalizada en los países (incluyendo los cuatro casos que optaron por el modelo federal) en la búsqueda por la

⁸ Ver por ejemplo el Observatorio Latinoamericano de Innovación Pública Local: <http://www.innovacionlocal.org/>

creación y la consolidación de sus Estados nacionales durante el siglo XIX, y a pesar de los múltiples conflictos evidenciados entre poderes regionales y centrales, de los tímidos intentos descentralizadores de mediados del siglo XX, la imagen de la territorialidad no logra obtener un posición de importancia hasta la década de 1980 (Del Campo, 2006). Esto implica que, de manera histórica, la esfera local haya sido gobernada de manera unificada y monolítica bajo una fuerte subordinación frente al nivel nacional-federal: un ejemplo claro de gobernación por jerarquía, basado en mecanismos de control y autoridad sin espacio al diálogo ni a la interacción. Con el inicio de los movimientos de descentralización latinoamericanos, dicho modelo de jerárquico, autoritario y paternalista deja de ser funcional dado el déficit de legitimidad de aquel momento, lo que resulta necesaria la implementación de mecanismos de interacción e integración de actores sociales en el proceso mismo de construcción de políticas públicas locales. Lentamente, el desgaste de la vieja visión jerarquizada del gobierno local empieza a dar paso a un nuevo modelo, basado en la interacción política, social y económica entre los actores con presencia en el territorio. En otras palabras, la transformación del gobierno de lo local hacia la gobernanza local.

Todos los autores que han realizado aproximaciones al concepto de gobernanza local en los últimos años, tanto en términos generales (Navarro Gómez, 2002; Navarro, 2004; Carmona, 2005), como en situaciones específicas como la globalización (Conejero Paz, 2005), la rendición de cuentas (Yilmaz, Beris, & Serrano-Berthet, 2008), el nuevo papel de la ciudadanía y la sociedad civil (Paredes, 2007), las relaciones entre gobiernos transfronterizos (Varela Álvarez, 2010) o su importancia para alcanzar las metas de desarrollo en países emergentes (UNPD, 2010)—por dar sólo algunos ejemplos—han remarcado la suma importancia de la *participación* y la *deliberación* de los actores para el buen funcionamiento de los gobiernos locales, sin dejar de mencionar la relevancia de los niveles superiores de gobierno en los cuales se enmarcan, así como el tipo de relaciones multinivel que se establecen en sus diseños institucionales (Navarro & Ramírez, 2005). Teniendo en cuenta entonces tanto la importancia deliberativa como el marco institucional en el que se desenvuelve, definimos la gobernanza local como *el proceso de gobernación territorial por el cual se establecen metas y objetivos de bien común, así como los mecanismos para alcanzarlos, por medio de la interacción asociativa, deliberativa y colaborativa entre los distintos actores sociales de diversos niveles con presencia e impacto en el territorio.*

Esta definición marca un cambio sustancial de la concepción misma de los gobiernos locales, los cuales se convierten en protagonistas de la acción política y social de sus comunidades. Al mismo tiempo, dicho protagonismo viene acompañado de mayores responsabilidades ante la necesidad de coordinar las diversas acciones e intereses de los ya de por sí diversos actores que tienen influencia en los territorios, sean estos locales, regionales, nacionales o internacionales según el contexto específico. A su vez, esto implica la necesidad de establecer contactos con distintos sectores de la sociedad y establecer procesos de decisión y deliberación mientras se mantiene una estrecha relación multinivel con el marco institucional establecido, cabe decirlo, desde los niveles superiores de gobierno. Como vemos, el nuevo papel de lo local no es solamente una transferencia de poder y recursos, sino de también de enormes responsabilidades que pueden ser abrumadores para las ya de por sí débiles administraciones locales latinoamericanas.

¿Cómo pueden los municipios, históricamente relegados al automatismo jerárquico, enfrentar tales desafíos? ¿Cuáles son las herramientas esenciales para que dichos gobiernos puedan cumplir a cabalidad sus nuevas responsabilidades? En aras de resolver dichos interrogantes, presentamos a continuación nuestra propuesta teórica para la gobernanza local, desarrollada a partir del modelo de Kooiman en cuanto a niveles de gobernanza social: el nivel organizacional, el nivel institucional y el nivel normativo.

En el primer nivel, la gobernanza local necesita capacidades administrativas que le permita aprovechar las potencialidades de la descentralización en su territorio. En el segundo nivel, se muestra necesario un diseño institucional que permita tanto una capacidad de regulación como un equilibrio entre formalidad e informalidad en pos de una funcionalidad mínima de las redes locales de gobernanza. En el tercer nivel, tal vez el más importante, se necesita una coherencia normativa con la finalidad última de este tipo de modelo de dirección y coordinación de la sociedad, basado en la interacción y en una acción pública colectiva, legítima, participativa y democrática en la búsqueda de metas comunes.

2.2.1 Nivel Organizacional de la Gobernanza Local: ¿cómo aprovechar la proximidad administrativa?

Mencionamos anteriormente que las ventajas administrativas de la descentralización se basan en la proximidad natural de los gobiernos locales con sus comunidades, de manera que dichos entes estatales pudieran contar con mayor y mejor información durante todo el proceso de toma de decisiones, así como mayores posibilidades de coordinación de esfuerzos y recursos entre los distintos actores del territorio en la consecución de objetivos públicos. Para tal finalidad, una administración local debería contar con varios recursos esenciales:

- **Manejo interno de información:** cada administración local debe tener muy claro quiénes son los actores relevantes (públicos y privados de los distintos niveles) de su territorio; mantener siempre una memoria histórica de las acciones públicas realizadas y de la evaluación de sus resultados; y contar con un inventario de recursos disponibles, tanto de la administración como de los potenciales socios de redes locales.
- **Mecanismos de coordinación multinivel:** las administraciones locales no son las únicas que actúan en un territorio, pues existen programas y políticas de los distintos niveles de gobierno que impactan a la población en general. Por lo mismo es indispensable contar con canales formales de interacción multinivel, que eviten duplicidades y permitan una acción integral de los distintos niveles administrativos en los territorios.
- **Mecanismos de participación ciudadana:** en esencia, la disposición de espacios de interacción y deliberación son la base de cualquier intento por aprovechar la proximidad administrativa en términos de gobernanza. Aunque dichas interacciones pueden ser de carácter informal, en la mayoría de los casos se establecen mecanismos formales de interacción por parte de la administración local, con reglas claras de funcionamiento y asignación de responsabilidades.

Todos estos recursos pasan, de manera inevitable, por el *fortalecimiento de una burocracia local*, que permita a las administraciones locales mantener capacidades

mínimas de acción interna, de interacción multinivel e inter-organizacional, y al mismo tiempo que se consolide de manera permanente una base de datos sobre programas y políticas, unos canales permanentes de flujo de información con otras administraciones y con la ciudadanía, y una memoria histórica que permita optimizar las acciones por medio de la evaluación. Ahora, dicho fortalecimiento no debería consolidarse en términos tradicionales de jerarquía, autoridad y control, sino que se le debe dar un especial énfasis a las *capacidades de interacción* de los funcionarios públicos, esto es, incentivar una cultura de cooperación, apertura de información y colaboración entre los mismos estamentos administrativos así como de éstos con su comunidad, apoyando las actitudes positivas de los funcionarios por medio de “mecanismos suaves” que se fundamenten más en la autorregulación que en la coerción (Lobel, 2012). En definitiva, no se trata únicamente de fortalecer las capacidades administrativas en el papel, sino apoyar e incentivar a su vez las interacciones que los miembros del gobierno local utilizan en su día a día, de frente al público, a sus compañeros y a las distintas administraciones públicas que intervienen en sus territorios (Goss, 2001: 3-6).

2.2.2 Nivel Institucional de la Gobernanza Local: adaptabilidad, funcionalidad y convergencia

Dichas interacciones se enmarcan en el nivel institucional, donde se establecen, como ya hemos mencionado, las reglas del juego de la interacción política y social. Ahora, dichas reglas pueden ser de carácter formal, establecidas por la Constitución y las leyes, o informal, basadas más en la presión social y las costumbres tradicionales (Tabla 6).

Tabla 6. Diferencias entre instituciones formales e informales

	Instituciones Formales	Instituciones Informales
Naturaleza	Explícitas	Implícitas
Cumplimiento	Estatal – policial	Social
Racionalidad	Legalista	Histórica – Cultural
Capacidad de cambio	Relativamente rápida	Lenta e incremental
Construcción	Nacional – Estadual	Local y Sub-local
Frente a la comunidad	Extrapolables	Intrínsecas

Fuente: Elaboración propia partiendo de North (1993) y Helmke & Levitsky (2004).

Un punto importante de estas diferencias entre formalidad e informalidad en términos de gobernanza local es que la formalidad tiene la capacidad de ser extrapolable. Es más,

la idea misma de las instituciones formales es su posibilidad de generalización ante la diferencia, pues marcan las pautas mínimas de entendimiento entre actores sociales, reduciendo la incertidumbre de la complejidad. Las informales, en cambio, son intrínsecas de cada comunidad⁹. Vemos entonces la existencia de una doble necesidad: por un lado, la descentralización necesita un diseño institucional que sea explícito y conlleve un obligado cumplimiento por las partes, donde las reglas sean claras, los incentivos y las sanciones conocidas, y las leyes reconocidas como legítimas. Por el otro, si buscamos una gobernanza local que pueda aprovechar las ventajas de la proximidad administrativa, dicho diseño debería ser lo suficientemente flexible para tener en cuenta la heterogeneidad y la complejidad de los distintos actores sociales que se presentan en los distintos territorios, cada uno de ellos con parámetros de conducta diferenciados según cuestiones históricas y culturales de su comunidad.

Tradicionalmente, los diseños institucionales han intentado formalizar los contextos de complejidad social, obteniendo como resultado reglas que suelen ser: *o muy complejas y excesivamente detalladas*, construyendo un marco de acción caracterizado por la rigidez y el oscurantismo de la terminología legal; *o muy vagas y sin mucha precisión*, con lo cual no llegan a cumplir su función esencial de reducción de la incertidumbre; *o simplemente externas e inadecuadas*, que parten de un desconocimiento de la realidad y por lo mismo, de una funcionalidad reducida (Lobel, 2012: 70). Esto deja en evidencia que la misma heterogeneidad de territorios, actores y costumbres dificulta de manera exponencial la posibilidad de promulgar leyes que se ajusten a *todos* los contextos, a *todas* las circunstancias, en *todo* momento. En este sentido, se necesita entonces un diseño institucional que logre *un equilibrio entre la rigidez y la incertidumbre*, el cual le permita adaptarse a los diversos, dinámicos y complejos contextos locales sin perder su funcionalidad.

Hablamos de *adaptabilidad* cuando un diseño institucional reconoce la diversidad de los territorios y, en consecuencia con ello, establece normas básicas y globales que puedan ser implementadas de diversas maneras según su contexto inmediato. Requiere,

⁹ Es de notar que hablamos de “comunidad” más que de territorio, puesto que las bases culturales pueden no estar vinculadas directamente a una extensión territorial específica. Varios pueblos de una región pueden compartir rasgos culturales históricamente aceptados. Lo importante es notar que dichos rasgos no son extrapolables a otras comunidades con rasgos distintos, mientras las leyes, como arreglos formales, si pueden serlo.

a sí mismo, de una aceptación de la *autonomía* de cada territorio para realizar dicha implementación, puesto que se entiende que los diseños institucionales locales deben hacerse desde la misma esfera local, dado que son dichas entidades administrativas las que mantienen un contacto constante con sus comunidades, las que pueden implementar construcciones participativas de acción e interacción y con ello, conocer de primera mano las necesidades coyunturales de aplicación de cada caso. Lógicamente, este tipo de transferencia de competencias tendría que ir de la mano con una constante transferencia y construcción de capacidades administrativas (ver apartado anterior) que le permita, por un lado, que los gobiernos locales puedan hacer frente a dichas responsabilidades, y por el otro, que se genere un grado mínimo de confianza para la interlocución entre los distintos niveles de gobierno y su trabajo en conjunto.

Pero abogar por la adaptabilidad no significa, por ningún motivo, generar vaguedades e incertidumbres. Es más, para que dicha adaptabilidad funcione es necesario e imprescindible la *claridad* de las normas y la implementación de mecanismos de *control* que permita el funcionamiento real de las leyes como arreglos institucionales: la ya mencionada “sombra de la jerarquía” como garante del cumplimiento de dichos acuerdos por parte de las partes. Dicho control, en una lógica de gobernanza, se encuentra fundamentada más en la *rendición de cuentas* y en la *evaluación* constante que en la coerción jerarquizada, por lo que es necesario que el diseño institucional establezca de manera explícita, y diferenciada según los niveles de gobierno, *cuáles son las metas globales, las metas últimas de la gobernanza social*, y a partir de ellas crear y consolidar mecanismos de evaluación y seguimiento de procesos *que involucren a los distintos actores sociales* en el mejoramiento constante de las reglas y las capacidades en todos los niveles de gobierno. Recordemos: en gobernanza, la interacción entre los actores sociales es entendida como finalidad última y como método para alcanzarla.

Vemos entonces que todo diseño institucional para la gobernanza local debe buscar una adaptabilidad que permita la generación de mecanismos de interacción basados en el contexto territorial, al mismo tiempo que debe buscar mecanismos de evaluación constante de dichos procesos, de manera que todo marco institucional pueda aprovechar la retroalimentación que permiten las interacciones en la esfera local. Ahora, en algunas ocasiones (tal vez más de las que debería), mucho es lo que dicen las leyes y la jurisprudencia y poco lo que se hace en la realidad, puesto que dichos principios

constitucionales pueden ser *divergentes* con otros principios, fundamentados en tradiciones y en costumbres históricamente aceptadas, generando un *dualismo institucional* entre formalidad e informalidad, entre leyes y costumbres, entre nuevas y viejas instituciones (Brinkerhoff & Goldsmith, 2005; Guarneros-Mesa, 2009). Este hecho suele presentarse en casos de reforma del Estado, cuando los diseños cambian drásticamente pero las costumbres y los códigos locales prevalecen. En definitiva, la democracia no se genera por decreto, y mucho menos en comunidades que mantienen valores que van en contravía de dichos preceptos ideales de convivencia. Por lo mismo, todo diseño institucional debe ir articulado con una *fundamentación discursiva* por medio de procesos de construcción de imaginarios colectivos en los actores sociales, que permita una *convergencia* entre la institucionalidad formal con la informal, de manera que exista complementariedad entre ellas y no competencia o antagonismo (Helmke & Levitsky, 2004). De ahí la importancia del nivel normativo de gobierno.

2.2.3 Nivel Normativo de la Gobernanza Local: coherencia, confianza, y visiones sobre lo público

Como mencionamos anteriormente, la norma fundamental de la gobernanza es la consolidación de un espacio de interacción entre diversos actores fundamentado en la imparcialidad y universalidad de las instituciones, de manera que exista una confianza mínima para la acción colectiva en pos de objetivos comunes. Por lo mismo, el nivel de coherencia entre el diseño institucional y el discurso normativo de la descentralización es un punto esencial a la hora de revisar los procesos de transferencia de competencias y responsabilidades a los niveles subnacionales de gobierno, toda vez que dicha coherencia es esencial para la construcción de confianza en las instituciones y de visiones de lo público como escenario abierto y legítimo de interacción social.

En la esfera local, donde la ciudadanía es cercana entre sí y con su propio gobierno, los vínculos que se generan al interior de su colectividad suelen ser fuertes y arraigados, aceptados de manera natural y considerada la única forma de acción e interacción en sus comunidades (Prats Cabrera, 2008). Por esto mismo, *la institucionalidad informal suele ser muy fuerte y determinante en el accionar socio-político de la esfera local de gobierno*, lo cual, *a priori*, presenta tanto desafíos como oportunidades: por un lado, si

la institucionalidad preexistente tiene rasgos divergentes con la normatividad esencial de la gobernanza, los cambios serán muy lentos y mucho más difíciles y complejos; por el otro, de llegar a lograrse dichos cambios y generarse una confianza mínima en la formalidad, los impactos potenciales pueden ser mucho mayores y de más largo plazo. En esencia, la descentralización y la idea de una gobernanza en el nivel local parten de la idea de aprovechar los *vínculos de confianza* entre los habitantes de un mismo territorio, para que los distintos actores puedan interactuar de manera fluida y constante, bajo parámetros claros y establecidos en común acuerdo, en pos de alcanzar metas que beneficien a todos en conjunto. Ahora, cuando en el nivel local lo que prima no es la confianza sino la desconfianza hacia las instituciones formales, cuando la costumbre y la tradición se afianzan no en la visión de lo público como bien colectivo, sino como “botín de guerra”, la descentralización puede caer en dinámicas perversas que haría prácticamente imposible una gobernanza local funcional. En este sentido, toda acción estatal integral que busque aprovechar las potencialidades de la gobernanza en la esfera local de gobierno debe estar enfocada hacia *la construcción y consolidación de una fuerte confianza entre los actores locales*.

Por último, se muestra fundamental que la visión de lo público se encuentre enmarcado en valores normativos de la gobernanza democrática, basados en la universalidad e imparcialidad de las instituciones. Dichos valores son observables tanto en la forma como se ha diseñado la estructura institucional (con su propia asignación de responsabilidades, premios y castigos) como en la construcción discursiva que rodea la descentralización. Este imaginario social que rodea los gobiernos locales es tanto la base como el producto de la confianza que puedan llegar a generar dichos entes de gobierno: si los gobiernos locales se ven como entes clientelistas donde sólo funciona la trampa y la informalidad, poca confianza recaerá sobre el funcionamiento del Estado; si por el contrario, las personas ven en el gobierno local un espacio donde pueden influir de alguna manera, se generará la confianza suficiente para que la participación, la colaboración y la interacción colectiva sean reconocidas como mecanismos de acción social. En esencia, se necesita un nivel mínimo de congruencia entre lo que dice la ley y lo que percibe el ciudadano, lo cual depende, evidentemente, de la forma como se hayan implementado los dos niveles anteriores.

2.3 Conclusiones: una gobernación social desde lo local

No son pocos los problemas que se plantean cuando hablamos de una gobernación social desde lo local: en primera medida, se encuentra su natural dependencia a los niveles superiores, quienes marcan el diseño institucional y las reglas generales del juego multinivel. En segunda medida se encuentra la debilidad administrativa que caracteriza, aún hoy, las administraciones locales latinoamericanas: si en ocasiones ni siquiera ha sido implementado en los municipios un sistema de función pública profesional, poco podríamos esperar de un gobierno abiertamente politizado y sin estructura administrativa definidas. En tercera medida se encuentran las costumbres y las normas informales que, tradicionalmente, han convertido el escenario local en un espectáculo de favores e intereses privados basados en relaciones patrimonialistas y clientelares. Por último, dichos patrimonialismos han ejercido una visión negativa de lo local como lugar de cacicazgos digno de toda desconfianza, que redundo, lógicamente, en la idea de la descentralización.

¿Por qué entonces seguir trabajando con esta idea? ¿Por qué seguir abogando por la esfera local como protagonista de la vida pública de nuestros ciudadanos? La respuesta en realidad es bastante simple: porque el nivel local es el que mayor contacto tiene con la ciudadanía, y dicha interacción es, en un contexto que se precie de ser democrático, tan esencial como inevitable. Existen mecanismos de participación de niveles superiores, y hasta podríamos hablar de casos de participación directa en situaciones nacionales, pero en la práctica la mayoría de la interacción entre los ciudadanos y el aparato estatal se presenta en sus barrios, en sus municipios, en sus ciudades, y aún cuando los niveles nacionales y estatales han mantenido una buena parte de las competencias, los municipios latinoamericanos llevan en sus manos la responsabilidad de muchas políticas sociales que impactan a su población de la manera más directa. A pesar del apoyo que pueda existir a un proceso de recentralización, la realidad local es ya una realidad politizada, y por lo mismo es fundamental que existan mecanismos de interacción social para alcanzar metas de común beneficio entre los actores del territorio. Además, si a esto le sumamos que los impactos potenciales no solo sobre la calidad de vida sino sobre la concepción misma del Estado y de lo público son más fuertes en la esfera local, se muestra evidente que el fortalecimiento de los gobiernos

locales se convierte en una prioridad para la consolidación de los valores republicanos y democráticos en nuestros pueblos. Como menciona Vetter (2007), los ciudadanos que creen poseer un nivel de influencia en la política local, generalmente sienten que pueden influir en el sistema nacional (Vetter, 2007) y por lo mismo, un sistema local funcional redundaría en un sistema nacional más democrático.

A lo largo del presente capítulo hemos señalado tanto las promesas como los desafíos de la descentralización, así como algunos requerimientos esenciales que, de presentarse, serían determinantes de la funcionalidad o disfuncionalidad de los procesos de descentralización. Ahora, es lógico pensar que dichos requerimientos implican cambios fundamentales y nuevas estrategias transversales a los tres niveles de gobernanza social: el fortalecimiento burocrático y el incremento de las capacidades en los niveles locales de gobierno; la consolidación de un diseño institucional claro y adaptable a las diversidades del territorio; la construcción de confianza en las instituciones y, sobre todo, la coherencia normativa entre diseño y discurso (Tabla 7).

Tabla 7: Potencialidades, Desafíos y Acciones para la gobernanza local

Nivel de Gobernación	Potencialidades de la Gobernanza Local	Desafíos para la Gobernanza Local	Acciones
Nivel Organizacional	Proximidad administrativa, mayor y mejor información	Deficiencia burocrático-administrativa	Incrementar capacidades administrativas
Nivel Institucional	Construcción participativa y colaborativa de políticas públicas	Rigidez formal y preexistencia de mecanismos no democráticos	Adaptabilidad, funcionalidad del diseño institucional
Nivel Normativo	Círculos cerrados: pocas personas, vínculos fuertes	Valores no democráticos tradicionales	Generación de confianza y coherencia normativa

Fuente: Elaboración propia.

Buscamos con este esquema plantear un modelo ideal de la gobernanza local, donde la proximidad es aprovechada por la burocracia profesional y competente; donde las reglas del juego sean claras y adaptables a los distintos contextos locales, aprovechando las características informales complementarias a su finalidad y bloqueando las que se muestran en abierta competencia a ellas; y donde el discurso de la descentralización genere lazos de confianza y visiones de lo público como bien común de la ciudadanía, de manera que el involucramiento en la vida pública sea visto como un ejercicio no solo

relevante sino eficaz para la construcción colectiva de metas y de vías para alcanzarlas en pos del beneficio general.

El delineamiento de este modelo ideal es esencial para la presente investigación, pues nuestro objetivo a continuación será el de realizar una aproximación a la realidad específica del caso colombiano partiendo de dicho modelo y realizando un acercamiento en dos vías: por un lado, observar las cuestiones formales de la descentralización, para lo cual nos acercaremos al diseño institucional de la estructura misma del Estado, de manera que podamos entrever los avances logrados y los desafíos a enfrentar por parte de la institucionalidad de los gobiernos locales, así como sus potencialidades en términos de gobernanza a nivel territorial. Por el otro, con la intención de observar más los aspectos informales, haremos un estudio comparado de dos municipios colombianos (ver apartado 2 del siguiente capítulo) que aún cuando cuentan con una estructura institucional similar, tienen resultados divergentes en cuestiones políticas y administrativas de sus gobiernos locales. Entramos a continuación en el diseño metodológico de la presente investigación.

CAPÍTULO III

SOBRE EL DISEÑO Y LA METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

Una vez delimitado nuestro modelo ideal de gobernanza local, que establecimos como primer objetivo de investigación, iniciamos ahora la exposición de la estructura del trabajo de campo realizado en nuestro caso específico de Colombia, el cual se lleva a cabo por dos vías: por una parte, y buscando cumplir nuestro segundo objetivo de investigación, realizamos una evaluación del diseño institucional en el que se enmarca el proceso de descentralización. Con esto quisimos realizar un acercamiento detallado a la estructura legal y constitucional del caso colombiano, de manera que podamos observar qué aspectos de la institucionalidad formal apoyan y cuáles, por el contrario, dificultan o impiden la implementación de una gobernanza democrática, participativa y colaborativa de lo local.

Nuestro segundo acercamiento se realizó por medio del análisis comparativo de dos municipios colombianos, los cuales cuentan con estructuras formales similares pero con resultados divergentes en cuanto a desempeño administrativo y legitimidad democrática. Con esto buscamos alcanzar el tercer y último objetivo de la presente investigación: observar los aspectos informales que pueden apoyar o bloquear las posibilidades de la gobernanza local. Para tal fin se realizó un proceso de selección de los casos a estudiar, una caracterización de los mismos y un posterior trabajo de campo, basado en modelos cualitativos de investigación, que permitiera observar los aspectos diferenciales de cómo ha sido implementada la descentralización en los dos municipios seleccionados.

La idea central de esta investigación bidimensional, que busca acercarse tanto al diseño institucional como a los contextos en los que éste se desenvuelve, es la de observar las cuestiones prácticas de la aplicación en el territorio del marco legal de la descentralización colombiana. Para nosotros esto es un punto clave, toda vez que entendemos que las posibilidades de éxito de una gobernanza local, en términos de alcanzar las dos metas esenciales de legitimidad y eficacia de la acción estatal, dependen de cuestiones *tanto formales como informales* en los distintos órdenes de

gobernación, que van desde las capacidades de la administración local hasta el nivel de confianza en dicha institucionalidad por parte de la población civil.

En este sentido, un acercamiento al diseño y a los contextos institucionales de un caso en específico se convierte en una herramienta esencial para evaluar las posibilidades que tendría un modelo de descentralización de implementar una gobernanza local funcional, todo esto partiendo de nuestra ya expuesta hipótesis de investigación: *la descentralización puede ser una herramienta eficaz para la implementación de la gobernanza a nivel local en la medida en que su **diseño institucional** pueda sacar provecho de las **convenciones informales y contextuales** propias de cada comunidad, apoyándose en aquellas que converjan con sus metas finales de legitimidad y eficacia estatal, y bloqueando las que actúen de manera divergente y en abierta competencia.*

Tal y como hemos expuesto, dicha congruencia entre diseño institucional y contexto sociopolítico tendría que ser a su vez transversal a los tres niveles de gobernación social: el nivel organizacional, el nivel institucional y el nivel normativo, por lo cual nuestro acercamiento tanto al diseño formal como al contexto informal debe contar con una estructura basada en dichos niveles. A continuación expondremos estos aspectos fundamentales de investigación tanto para la evaluación del marco formal como para la selección de los casos de nuestro trabajo de campo y su posterior análisis comparativo.

3.1 Diseño institucional de la descentralización en Colombia: Parámetros para su evaluación

Entendemos el diseño institucional como el conjunto legal de reglas explícitas que constituyen el aparato estatal de un país. Por lo mismo, el acercamiento de investigación parte de la lectura y el análisis de los mandatos constitucionales y la jurisprudencia específica sobre descentralización y gobernanza en los niveles locales de gobierno. Dicha mirada no busca quedarse únicamente en la revisión específica de la institucionalidad (segundo nivel de gobernación), sino a su vez determinar en qué medida la construcción misma del Estado colombiano otorga capacidades a los gobiernos locales para cumplir con sus nuevas responsabilidades (primer nivel de gobernación), así como en qué medida se ven reflejados los fundamentos normativos de

la gobernanza dentro de dicho conjunto de leyes y mandatos constitucionales (tercer nivel de gobernación). Para tal finalidad hemos diseñado los siguientes parámetros de evaluación, los cuales parten de la idea de confrontar los modelos ideales antes expuestos con la realidad específica de nuestro caso (Tabla 8).

Tabla 8. Parámetros de evaluación del diseño institucional

Nivel de Gobernación	Parámetros de evaluación
Nivel Institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Conformación del Estado: competencias y recursos • Adaptabilidad y niveles de autonomía local • Mecanismos de control, evaluación y rendición de cuentas
Nivel Organizacional	<ul style="list-style-type: none"> • Burocracia y servicio civil local • Mecanismos de coordinación multinivel • Mecanismos de participación, coordinación y colaboración
Nivel Normativo	<ul style="list-style-type: none"> • Coherencia normativa, confianza y visiones de imparcialidad y universalidad de lo público

Fuente: Elaboración propia

La recolección de información se ha realizado por medio de la revisión tanto de la Constitución Política de Colombia de 1991 como de la jurisprudencia promulgada en el caso específico de la descentralización. También se ha realizado una revisión bibliográfica de nuestro caso de estudio, con la intención de obtener una visión histórica del proceso descentralizador colombiano y del contexto específico donde se realizaron dichas reformas. A su vez, durante nuestro trabajo de campo se realizaron siete (7) entrevistas semi-estructuradas a expertos, académicos y funcionarios públicos del nivel nacional de gobierno, cuyos comentarios y análisis fueron de gran ayuda para aclarar algunos puntos entre la legislación y la realidad (ver Anexos).

3.1.1 Nivel Institucional: Conformación, Adaptación y Control

El trabajo de evaluación del nivel institucional se basa en la revisión de la conformación orgánica del Estado colombiano, en la adaptabilidad de dicha jurisprudencia, y en los mecanismos diseñados para el control, la evaluación y la rendición de cuentas de los municipios. Seleccionamos estos parámetros de evaluación partiendo de nuestro marco teórico, teniendo en cuenta que las posibilidades de implementación de una gobernanza en los niveles locales de gobierno dependen directamente de que existan reglas, organizaciones y mecanismos formales del aparato estatal que las permitan. Por lo mismo, la organización misma del Estado es fundamental en nuestro estudio, sobre todo

en la observancia de la relación existente entre competencias transferidas a los municipios colombianos y los recursos con los que cuentan para enfrentarlas y cumplirlas.

Un segundo punto es las posibilidades de adaptación a los contextos locales y el nivel de autonomía con el que cuentan los municipios. Como ya hemos mencionado en nuestro marco teórico, entre mayor sea la capacidad de adaptar los marcos legales a los distintos contextos, mayores serán las posibilidades de una gobernanza local funcional. Por lo mismo, es fundamental que los marcos institucionales sean lo suficientemente flexibles ante situaciones específicas, lo cual parte tanto de la claridad legislativa como del nivel de autonomía otorgado por ésta a los niveles locales de gobierno. Ya no es entonces una cuestión de si existen o no mecanismos formales de participación y colaboración entre sectores y niveles de gobierno, sino el nivel de discrecionalidad con el que cuentan los gobiernos locales para usarlos de la manera más provechosa para su territorio específico.

Por último, entraremos a observar los mecanismos de control y rendición de cuentas, tanto de carácter vertical como horizontal, de los gobiernos municipales en Colombia. Como ya hemos mencionado, la idea de gobernanza se fundamenta en una nueva figura estatal como ente regulador que ofrezca la llamada “sombra de jerarquía”, esto es, el sistema de incentivos y sanciones que permita el cumplimiento de la institucionalidad formal. Como vemos, todo diseño institucional debe contener mecanismos para hacer cumplir las normas, de manera que se establezcan bases de control por parte de los diversos niveles de gobierno como de la misma ciudadanía. Dicho sistema de incentivos genera a su vez la necesidad de generar mecanismos de evaluación a la gestión municipal, esto es, mediciones, estudios e índices de desempeño administrativo elaborados por niveles superiores de gobierno, así como mecanismos de seguimiento y evaluación de programas desarrollados por las municipalidades por parte de la ciudadanía del territorio. Con esto tendríamos una perspectiva de los mecanismos tanto de control como de evaluación y seguimiento de los gobiernos locales, punto básico para nuestro acercamiento a la institucionalidad formal y a las cuestiones reguladoras de la descentralización colombiana.

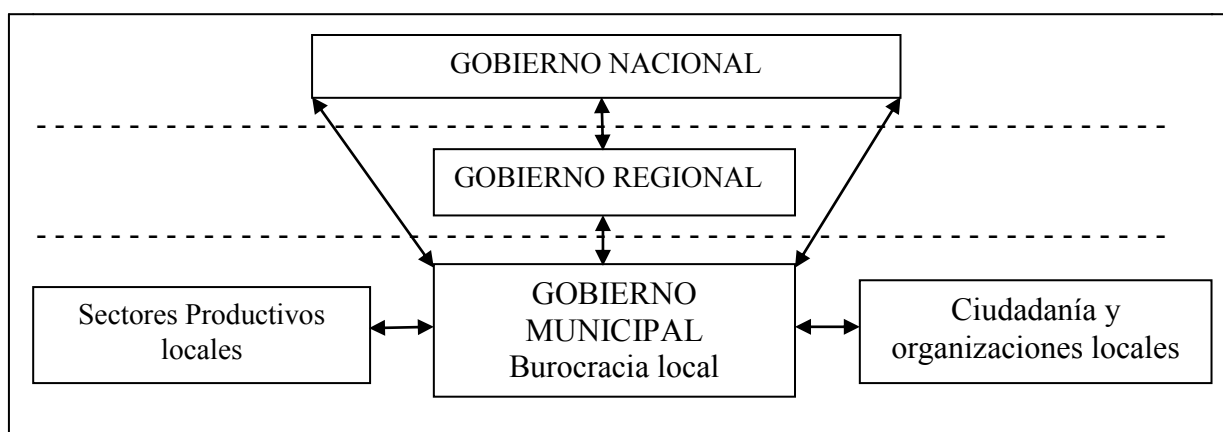
3.1.2 Nivel Organizacional: Capacidades para la Gobernanza Local

Uno de los puntos centrales de nuestro acercamiento a la institucionalidad formal de la descentralización en Colombia será el nivel de capacidades administrativas que ésta ofrece a los gobiernos municipales. Como hemos mencionado, en el entramado legal-institucional se construye de manera explícita la conformación del Estado nacional, las competencias por niveles de gobierno y la asignación de recursos. A su vez, establece las bases mínimas de conformación burocrática y administrativa, así como los mecanismos de interacción multinivel y de participación ciudadana esenciales para una gobernación en red a nivel municipal. En este punto queremos ir más allá de los mecanismos de control y autoridad entre niveles y en relación con la ciudadanía, y enfocarnos mucho más en los mecanismos de interacción en la toma de decisiones en la esfera local de gobierno.

En nuestro marco teórico hemos explicado la importancia de una burocracia local en términos de memoria histórica, evaluación de programas y políticas, y capacidad mínima de articulación y continuidad de los gobiernos. En los niveles locales de gobierno en América Latina, la ausencia de dicha burocracia es más la regla que la excepción, mucho más en regiones periféricas y rurales. Por lo mismo, se realizó una revisión a la legislación sobre el empleo público y la burocratización de los municipios, así como a sus impactos que dicha variable ha tenido en el desarrollo de una burocracia local funcional y profesional.

Unido a la idea de una burocracia local funcional vienen dos tipos de vínculos relacionales que, como marcamos anteriormente, son primordiales para la implementación de una gobernanza funcional en los niveles municipales. Por un lado, la estructuración de mecanismos de coordinación multinivel que permitan la organización de relaciones intergubernamentales fluidas y constantes, de manera que se eviten duplicidades y se apoyen esfuerzos de manera colectiva al interior de los diversos entes estatales que hacen presencia en un territorio. Por el otro, la estructura institucional que permite la interacción y coordinación de esfuerzos entre el gobierno local y los demás actores sociales no gubernamentales del territorio, base misma de una gobernación en red (Figura 3).

Figura 3. Vínculos relacionales de la gobernanza local



Fuente: Elaboración propia.

Planteamos así que en la medida que existan mecanismos institucionales que permitan y apoyen dichos vínculos de relación inter-organizacional, mayores serán las capacidades con las que cuenten los gobiernos locales para la implementación de una gobernanza local funcional, cuya idea misma es la estructuración de una gobernación basada en relaciones entre organizaciones al interior del Estado y de éstas hacia los demás sectores sociales. Por lo mismo, la revisión del entramado legal institucional de nuestro caso de estudio cuenta con un énfasis en el análisis de este punto.

3.1.3 Nivel Normativo: Coherencia, Confianza y Visiones de lo público

Toda construcción institucional parte de una idea de moralización social, lo cual implica una escala de valores implícita y explícita en la conformación institucional del Estado. Dichos valores vienen recogidos en las Constituciones de los países, y de ellas parte la jurisprudencia posterior y específica de cada caso. El punto de partida entonces de nuestra investigación es observar si dicha construcción institucional parte de una idea de “buena gobernanza”, esto es, si la construcción formal de la descentralización tiene una coherencia normativa con los ideales de la gobernanza local, si genera confianza entre los actores sociales, y si el espacio público es visto como escenario de interacción social para alcanzar objetivos de interés general.

El ideal de la gobernanza local es convertirse en una plataforma donde *todos* los actores sociales de un territorio en específico se encuentren presentes en la toma de decisiones de carácter público, esto es, que tengan representación en la agenda política y que los

mandatos gubernamentales no sean verticales y jerarquizados, sino que respondan a una lógica de deliberación y participación en red. De ahí parten las potencialidades que presenta dicho modelo de gobernación para elevar el nivel de legitimidad del accionar estatal. Ahora, dicha estructura de redes solo es posible si la misma formalidad de los gobiernos locales lo permite, así sea en la pasiva forma de no convertirse en un obstáculo. Lo que buscamos en este punto es entender si la construcción de redes de gobernanza se establece *gracias* a la institucionalidad o *a pesar* de la misma. Este punto es esencial para nosotros, pues después permitirá entender en qué medida la institucionalidad formal puede afectar la informalidad de los contextos locales, en el sentido de que apoye aquellas costumbres que puedan ser complementarias a las metas de universalidad e imparcialidad, o si por el contrario establece mecanismos que puedan bloquear dichos esfuerzos.

Vemos entonces que nuestro acercamiento a la institucionalidad de la descentralización en Colombia se fundamenta en las posibilidades en cuestión de capacidades para la gobernanza local que éstas ofrecen a los municipios, así como si son o no congruentes con las metas últimas de una gobernación local democrática y participativa. Pero esta revisión no puede quedarse solo en la institucionalidad formal, pues como ya hemos mencionado, la informalidad del contexto socio-político de cada caso es determinante en el real funcionamiento de un gobierno de redes en el nivel local de gobierno.

3.2 Análisis Comparado: Aspectos Metodológicos de los Estudios de Caso

El acercamiento que puede hacerse de las instituciones formales de la descentralización, aunque enrevesado dada la terminología legal, parte básicamente de una revisión de la legislación propia de cada caso. Pero cuando queremos hacer un acercamiento a cuestiones informales, al contexto y a los códigos y costumbres locales, la cuestión se torna mucho más compleja. Dado que nuestra investigación busca acercarse a dichos aspectos sociales, se optó por realizar un estudio comparado de dos municipios colombianos que aún contando con la misma base institucional, y aún teniendo características similares en cuanto a población y competencias, tienen resultados divergentes en las mediciones de rendimiento realizadas a nivel nacional. Dicha

selección por similitud y contraste nos permite obtener una visión general sobre el tipo de interacciones que se presentan en los municipios de manera diferenciada, así como del nivel de inclusión, de imparcialidad y de universalidad de la acción gubernamental local. En esencia, si en nuestro acercamiento a la formalidad de la descentralización reseñamos *qué existe y qué se ha diseñado* en términos de gobernanza en los municipios, en esta sección veremos *cómo se han implementado* dichos mecanismos, intentando esclarecer las características específicas que explicarían un rendimiento diferenciado partiendo de la misma base institucional.

Ahora, dado que el conjunto de normas y códigos de conducta de una comunidad es prácticamente incontable, que no entraremos a profundidad en cuestiones socioculturales, y que la finalidad de nuestro trabajo es identificar posibles apoyos y bloqueos a la idea de una gobernanza local, el énfasis del trabajo de campo realizado en los casos seleccionados se enfoca en las instituciones informales *de interacción para la construcción de políticas públicas*, partiendo de una idea ya mencionada en el marco teórico, y complementaria a nuestra hipótesis: dado que los mecanismos de interacción tradicionales prevalecen a las reformas institucionales, el desempeño de las últimas depende de las posibilidades de convergencia que puedan existir con las primeras. Ahora, entendiendo que esta idea es básica, la investigación también conlleva una intención indagatoria sobre las posibilidades de cambio institucional, es decir, de *cómo un cambio en la formalidad puede generar transformaciones en los contextos sociopolíticos locales y viceversa*—puesto que entendemos que la informalidad no es negativa *per se*, y que por el contrario, puede generar mejoramientos de la institucionalidad formal. Lógicamente, hay que señalar que dadas las limitaciones de una tesis doctoral dicha intencionalidad se estableció de manera exploratoria y con varios componentes descriptivos, pero siempre intentando establecer, por medio del análisis comparado, características significativas para nuestra finalidad investigativa.

3.2.1 Selección de casos de estudio

La selección de los casos a estudiar se estableció según los criterios de similitud y contraste, de manera que se eligieran dos municipios que, a pesar de contar con las mismas bases institucionales de competencias administrativas y recursos, tuvieran resultados divergentes en cuanto a desempeño político y administrativo. También se

buscó que los casos seleccionados fueran comparables en cuanto a población, puesto que dicha variable se muestra de importancia sustantiva a nivel político y social. En el caso colombiano, la Ley 617 del 2000 establece una categorización de los municipios según dos variables: población e ingresos de libre destinación anuales. Ahora, dicha categorización da prelación a la variable fiscal sobre la poblacional (artículo 2, párrafo 1) y entrega una alta discrecionalidad al alcalde para designar la categoría de su municipio, pudiendo ésta variar hasta dos categorías cada año (artículo 2, párrafo 2 y 5). Esto ha generado que en muchas ocasiones las categorías asignadas no se correspondan con la realidad política y social de los territorios¹⁰. Por lo mismo, para la presente investigación preferimos hacer una prelación a la variable poblacional y establecer una diferenciación de los municipios colombianos partiendo de las proyecciones censales del Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE (Tabla 9)¹¹.

Tabla 9. Grupos de municipios por población 2010

	Categorías*	Población	Casos	Porcentaje
Grupo 1: Grandes municipios	Especial y Primera	>200 mil habitantes	29	3%
Grupo 2: Municipios intermedios	Segunda, Tercera y Cuarta	>50 mil habitantes	96	9%
Grupo 3: Municipios básicos	Quinta y Sexta	<50 mil habitantes	977	88%
		Total	1102	100%

Fuente: Elaboración propia partiendo de DANE (2010) y Ley 1551 de 2012.

En un principio se planteó la posibilidad de realizar trabajo de campo en dos casos por cada grupo de municipios, pero por cuestiones prácticas de tiempo de investigación y recursos para la misma se tomó la decisión de seleccionar dos casos con resultados divergentes de solo uno de los grupos. Se eligió el Grupo 2 (municipios intermedios) por varias razones: en primer lugar, las ciudades del primer grupo cuentan con dinámicas muy particulares de carácter urbano, las cuales merecen una atención específica en la que no queríamos entrar en esta investigación. En segundo lugar, los

¹⁰ Ejemplo de ello es el caso de Quibdó, que siendo la capital del departamento de Chocó y su ciudad más importante con más de 100 mil habitantes pertenece hoy a la categoría 5 (penúltima en el escalafón). Sucede lo mismo con nuestro caso de Ciénaga, el cual aún cuando recibe gran cantidad de recursos por las regalías del carbón y tiene a su vez más de 100 mil habitantes, se encuentra en la categoría 4.

¹¹ En la Ley 1551 del 2012, expedida posteriormente a nuestra selección de casos, se establece la distinción entre municipios grandes, medianos y básicos, que integramos a su vez en esta tabla.

municipios del Grupo 3 (casi el 90% de los municipios colombianos) complejizaba la selección de los casos y establecía la necesidad de hacer muestras más grandes para la investigación, algo que se salía de las posibilidades de recursos de nuestro trabajo. Por último, algunas poblaciones del Grupo 2 cuentan con competencias tanto en sanidad como en educación, por lo que posibilita una mirada al nivel de autonomía y de gestión en el nivel municipal.

Una vez seleccionado el conjunto de municipios con los cuales íbamos a trabajar, se convino seleccionar dos casos con resultados divergentes en materia de desempeño municipal, pero con similitudes tanto en población como en competencias. Dado que el universo seguía siendo muy grande (96 municipios), y que los casos donde los municipios cuentan con certificación para prestar servicios de sanidad y educación se encuentran entre ciudades con más de 100 mil habitantes, cerramos nuestra muestra al conjunto de municipios por encima a dicha población (32 casos) y realizamos una tabla comparativa partiendo del Índice de Desempeño Municipal, medición elaborado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) con metodología unificada desde el 2007 que evalúa el desempeño de todos los municipios del país (Tabla 10).

Tabla 10. Comparativo de los resultados del Índice Desempeño Municipal 2007-2010 de municipios con población entre 100 mil y 200 mil habitantes

Municipio	Población	IDM 2007	IDM 2008	IDM 2009	IDM 2010	Promedio
Chía	120 719	79,51	87,28	87,37	89,7	85,97
Facatativá	127 226	82,08	90,32	84,37	84,4	85,29
Fusagasugá	129 301	75,31	83,15	87,59	83,7	82,44
Sogamoso	114 213	80,78	84,13	77,74	86,8	82,36
Dosquebradas	194 976	78,09	79,10	74,76	83,8	78,94
Zipaquirá	118 267	82,20	82,75	72,45	76,6	78,50
Tunja	181 418	79,97	77,62	72,24	79,9	77,43
Malambo	117 283	71,81	73,42	79,24	78,9	75,84
Duitama	111 804	74,64	68,20	79,40	80,1	75,59
Ipiales	132 438	69,51	68,09	78,84	81,6	74,51
Girardot	103 839	73,60	71,55	81,84	68,9	73,97
Yopal	133 220	67,07	80,00	69,85	63,6	70,13
Florencia (Caq.)	166 342	72,96	73,17	61,00	73,1	70,06
Cartago	130 820	65,56	66,65	64,86	79,5	69,14
Rionegro	116 289	57,18	73,52	63,88	76,0	67,65

Yumbo	111 753	47,80	82,56	68,55	68,0	66,73
Piedecuesta	142 483	58,26	70,43	69,18	64,6	65,62
Caucasia	106 887	67,28	56,88	61,23	72,4	64,45
Pitalito	121 049	46,66	63,57	64,27	79,5	63,50
Girón	170 771	63,34	55,30	62,78	71,6	63,26
Apartadó	167 895	56,23	70,90	73,95	48,8	62,47
Jamundí	114 707	63,60	52,97	57,00	72,7	61,57
Barrancabermeja	191 764	77,39	64,75	48,98	50,1	60,31
Buga	115 609	66,76	58,58	47,25	62,5	58,77
Quibdó	115 290	40,72	52,04	56,14	58,9	51,95
Ciénaga	103 792	33,49	33,07	57,41	78,5	50,62
Tumaco	191 218	53,21	60,76	65,75	19,9	49,91
Turbo	151 161	42,94	42,48	46,66	61,8	48,47
Uribe	162 362	34,77	42,32	53,10	62,3	48,12
Lorica	116 631	56,30	46,43	35,85	50,8	47,35
Maicao	151 469	35,34	34,53	36,80	58,2	41,22
Magangué	123 477	36,34	11,25	44,08	49,4	35,27

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, Informes IDM de 2007 a 2010

Partiendo de esta información, se realizó la selección de los municipios a investigar: Facatativá, en el departamento de Cundinamarca, y Ciénaga, en el departamento de Magdalena. Las razones que llevaron a esta selección, además de las ya mencionadas de población y divergencia de resultados, fueron:

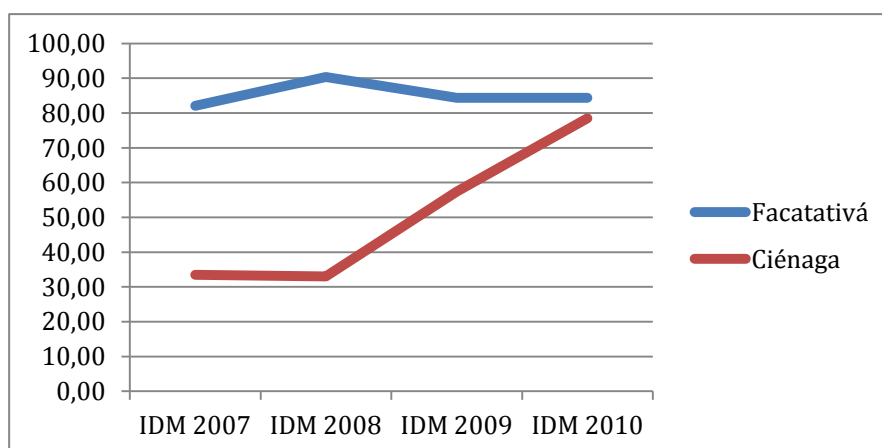
- **Competencias:** ambos municipios se encuentran certificados para prestar servicios de salud y educación.
- **Accesibilidad:** ambos municipios presentaban facilidades prácticas de acceso para realizar el trabajo de campo, al encontrarse cercanos y bien conectados con las capitales de sus respectivos departamentos.
- **Distribución geográfica:** un punto interesante que se observó durante este ejercicio de selección fue que de los diez municipios que lograron los primeros lugares de la tabla, siete se encuentran ubicados en el Altiplano Cundiboyacense—donde también se encuentra la capital de la República¹²—y que de los diez que se ubican al final de la tabla, cinco se encuentran en la

¹² Este punto, como se verá más adelante durante nuestro análisis, terminó siendo un factor determinante en cuanto a desempeño municipal.

región Caribe, al norte de Colombia. Por lo mismo se mostraba interesante seleccionar un caso de cada región.

Por último, cabe mencionar que fue de nuestro interés escoger el caso de Ciénaga puesto que al observar el desarrollo de sus resultados en el IDM se puede apreciar un incremento significativo de su puntuación en las últimas dos evaluaciones, pasando de un nivel crítico (33,49 en el 2007) a uno casi sobresaliente (78,5 en el 2010). Dicho incremento llamó nuestra atención al hacer la selección dado nuestro interés por observar aspectos que permitan cambio y transformación en los municipios. Por lo mismo, consideramos importante contar con un caso que, como Facatativá, se ha mantenido estable en lo alto de la tabla, frente a otro que ha presentado un incremento sustancial en sus resultados en los últimos años (Gráfico 1).

Gráfico 1. Índice de Desempeño Municipal 2007-2010 Casos seleccionados



Fuente: Departamento Nacional de Planeación, Informes IDM de 2007 a 2010

3.2.2 Tiempo y duración del trabajo de campo

Una vez realizada la selección de los casos se inició el proceso de planeación y diseño de nuestro trabajo de campo, empezando por la duración del mismo y del momento más adecuado para hacerlo. Aún cuando ya contábamos con las herramientas para iniciar el trabajo a finales del 2011, decidimos establecer los meses de marzo y abril del 2012 para viajar a Colombia y realizar la recolección de datos en terreno por varias razones: la primera y más importante fueron las elecciones para alcaldes y gobernadores realizadas en octubre del 2011, marcando como fecha de inicio de las nuevas legislaturas el 1 de enero del 2012. En este sentido, al seleccionar los primeros meses de

instaurada la nueva administración local nos permitiría estar presentes durante el proceso de conformación de los nuevos Planes de Desarrollo Municipal, planificación estratégica de los municipios que, por requerimientos de la Ley 152 de 1994, debe realizarse de manera participativa con todos los sectores y poblaciones del municipio. Esto facilitó de manera inmensa la observación participante en el uso de herramientas de toma de decisiones en red, lo cual se ve reflejado en nuestros resultados de investigación.

Una segunda razón para llevar a cabo nuestra investigación en este periodo de tiempo fue la posibilidad de entrevistar tanto a funcionarios y políticos pertenecientes a la administración saliente como a la entrante, de manera que pudiéramos observar sus percepciones al entrar como al salir del palacio municipal. Esto también fue muy importante durante nuestro trabajo de campo, pues contamos con mayor disposición de parte de los recién salidos (y con mayor experiencia) para conversar sobre sus percepciones ante la descentralización y el manejo del gobierno local. Por último, dada la cercanía con la temporada de elecciones, estar en terreno durante estos meses nos daba la posibilidad de observar dicho proceso sin estar inmersos en la vorágine electoral, y de paso recolectar las impresiones y percepciones ante el sistema democrático en los municipios seleccionados.

Estas razones nos persuadieron de establecer dicho periodo para realizar nuestro trabajo de campo. Ahora, al finalizar el mismo, nos quedó la inquietud de realizar un estudio longitudinal que permitiera realizar un seguimiento de los cuatro años de legislatura de los actuales gobiernos municipales, de manera que pudiéramos comparar las motivaciones y los planes con los que entraron frente a los resultados, impactos y percepciones al final de sus mandatos. Este sería un proyecto que nos gustaría realizar posteriormente, pero que no está presente en el texto.

3.2.3 Metodología de la investigación: Teoría Fundamentada, análisis cualitativo y entrevistas semi-estructuradas

Basamos nuestro acercamiento investigativo en aspectos de la llamada Teoría Fundamentada, la cual busca recoger información y generar conocimiento por medio del análisis cualitativo del estudio de casos a profundidad. Dicha teoría se basa más en

un “estilo de hacer análisis cualitativo que incluye una serie de herramientas metodológicas distintivas”, las cuales parten de la interacción con los actores sociales por medio de observación participante y entrevistas cualitativas, centrando su atención en la interacción y en los procesos sociales del caso seleccionado, enfatizando la necesidad de “aprehender el punto de vista del actor para entender la interacción, el proceso y el cambio social” (Jones, Manzelli, & Pecheny, 2004: 48-49). Como vemos, dicha metodología se muestra indispensable para realizar acercamientos que no se queden en la acumulación de datos cuantitativos, sino que busca ir más allá de lo formal e indagar sobre procesos de acción, sobre mecanismos de interacción entre actores sociales y sobre las posibilidades de cambio del comportamiento social. Resultó para nosotros claro que si queríamos acercarnos a los aspectos informales de la interacción entre actores, esta era la opción metodológica por excelencia.

Aunque existen algunas técnicas más etnográficas (como son la observación participante y las historias de vida) y algunas más cuantitativas (el uso de encuestas y cuestionarios cerrados) seleccionamos como herramienta principal para nuestro análisis las entrevistas cualitativas, las cuales son definidas como acciones conversacionales donde el investigador realiza intervenciones puntuales, pero donde la atención gira sobre el entrevistado, quien habla la mayor parte del tiempo. Con esto, lo que se busca es la doble meta de obtener tanto información de profundidad como una “explicación de lo obvio” (Valles, 2009: 40), que nos permita entender el punto de vista personal de quien es entrevistado, sus percepciones sobre la realidad, sus visiones sobre la vida política y social de su comunidad. Dado que nuestro interés aquí era observar la institucionalidad informal, la cual es concebida como normas compartidas que son obvias para la comunidad aunque no lo sean para el extranjero, las entrevistas cualitativas se presentaron como un mecanismo de interacción más que adecuado en aras de nuestra observación en terreno.

Escogimos el mecanismo de entrevista semi-estructurada, con preguntas abiertas basadas en temas de interés para nuestra investigación que buscan generar comodidad y conversación por parte del entrevistado. Dadas las limitaciones de tiempo para nuestra investigación de campo, las entrevistas semi-estructuradas se mostraron como la vía a seguir para la recolección de información de varios actores sobre temas específicos, sin privar de profundidad la información obtenida.

También se aplicaron otras técnicas de análisis cualitativo: previo al trabajo de campo se realizó una revisión bibliográfica con el fin de caracterizar los casos seleccionados de la mejor manera posible, recogiendo información de agencias nacionales (DNP, DANE) y de organizaciones internacionales (Misión Internacional de Observación Electoral—MOE; Transparencia por Colombia) sobre los casos seleccionados. También se realizaron análisis de prensa para dicha caracterización, con el fin de obtener un buen conocimiento de los municipios antes de llegar al terreno. Por último, dado que tuvimos la oportunidad de coordinar nuestro trabajo de campo con el momento en que se establecieron las mesas participativas para el diseño del Plan Municipal de Desarrollo, logramos también desarrollar observaciones participativas en sesiones de las mismas en los dos municipios, así como en sesiones de trabajo de los CTP y en eventos de participación directa de la población con las administraciones locales. Todas estas experiencias se recogen en un diario de campo que actualizamos según avanzaba la investigación, y que fue de gran utilidad en los casos donde los entrevistados se negaron a ser grabados, así como para apuntar impresiones por fuera del audio y actitudes no verbales observadas durante los encuentros con la comunidad.

Los cuestionarios semi-estructurados fueron diseñados de manera diferenciada según los actores a entrevistar, seleccionados según el sector al que pertenecían (Tabla 11).

Tabla 11. Tipo cuestionario por entrevistados por sector y municipio

Tipo cuestionario	Sector	Nivel nacional	Facatativá	Ciénaga	TOTAL
Grupo 1	Expertos y funcionarios dependencias nacionales	7	-	-	7
Grupo 2	Servidores públicos locales	-	8	6	14
Grupo 3	Organizaciones social	-	6	6	12
Grupo 4	Consejeros territoriales	-	2	2	4
	TOTAL	7	16	14	37

Fuente: Elaboración propia

Los cuestionarios, por su lógica de investigación, fueron cambiando a medida que se iban probando con los entrevistados, y sirvieron más como guía que como estrategia de pregunta y respuesta, dado que se buscaba un acercamiento de preguntas abiertas y en profundidad. Aún así, todos ellos se basaron en las siguientes variables de análisis:

- **Percepción frente a la descentralización:** Aunque fue una variable utilizada principalmente en las entrevistas con expertos y con funcionarios del nivel nacional, la idea general era observar qué tan convencidos se presentaban los actores ante la idea de los municipios como principales agentes de las políticas públicas, así como su propia percepción hacia el diseño, implementación y evaluación del proceso de transferencia de competencias a los niveles subnacionales.
- **Percepción sobre capacidades de los municipios:** Más que todo, nuestra pregunta iba enfocada a entender las quejas más comunes ante las posibilidades del municipio de hacer frente a las nuevas responsabilidades que se le presentaban dada la transferencia de competencias desde el nivel central. Buscamos percepciones sobre capacidad administrativa, posibilidades de interlocución y negociación ante niveles superiores de gobierno, y nivel de recursos fiscales para la implementación de programas a nivel local.
- **Relación entre gobierno local y organizaciones sociales:** Esencial para nuestro trabajo, buscamos en este caso observar la visión de los actores entre sí y las formas de interacción entre gobierno y ciudadanía, delineando niveles de confianza o desconfianza mutua, de visiones del otro y percepciones de lo público como escenario de interacción social.
- **Liderazgos locales:** Buscamos obtener percepciones de cambio en la situación política de los municipios, en especial si habían hecho presencia nuevos liderazgos, y si este cambio político electoral había implicado un cambio sustantivo en la concepción de lo público, o si por el contrario, existía una prevalencia de las formas tradicionales a pesar de la aparición de nuevos actores políticos y sociales.
- **Participación ciudadana:** Buscamos en este apartado recolectar las percepciones sobre los mecanismos de participación ciudadana y de rendición de cuentas de los gobiernos locales, básicamente para observar cómo funcionaba, si mantienen un nivel de relevancia alta entre la comunidad, o si por el contrario, son vistas como instituciones formales vacías y sin fundamento útil.
- **Inclusión en la toma de decisiones:** Siendo uno de los preceptos de la buena gobernanza el que se encuentren representados los actores relevantes dentro de la toma de decisiones, nuestra intención con esta serie de preguntas fue la de observar si los entrevistados percibían una mayor integración de actores sociales

históricamente marginados, y si dicha participación era relevante en el momento de la conformación de la agenda local.

- **Percepción ante el papel de los CTP:** Quisimos incluir en nuestro cuestionario las percepciones alrededor de los Consejos Territoriales de Participación, principales entes de participación como mecanismo de planeación municipal. Buscamos observar el nivel de relevancia que podía tener dicho mecanismo de gobernanza en red, así como sus capacidades para influir en la agenda local de desarrollo.
- **Propuestas:** En todo momento quisimos terminar nuestras entrevistas solicitando propuestas y caminos de acción para mejorar la situación local y la interacción entre actores sociales de los municipios, con el objetivo de entender al mismo tiempo cuales eran los aspectos prioritarios para los entrevistados.

Una vez realizadas las entrevistas, se inicia su análisis utilizando el programa Atlas TI, en el cual se detectaron, partiendo de nuestro marco teórico, cuatro dimensiones de variables con sus respectivos códigos de análisis (Tabla 12)

Tabla 12. Entrevistas: dimensiones de variables y códigos de análisis

Dimensiones de variables	Códigos
Descentralización	Valoración
	Conflicto y Narcotráfico
	Propuestas a futuro
Instituciones	Autonomía
	Competencias
	Control
	Formal versus Informal
	CTP
Capacidades	Burocracia
	Coordinación Multinivel
	Liderazgo
	Participación
	Manejo de la información
	Valoración
Valores	Confianza
	Imparcialidad
	Universalidad
	Visión de lo Público

Fuente: Elaboración propia

Es necesario mencionar que aún cuando esta categorización parte en gran medida de nuestro marco teórico, se adicionaron a su vez códigos que no se tenían planeados durante el análisis de los textos, como fue “conflicto armado”, que aún cuando no fue muy mencionado en los municipios sí se mostró relevante entre expertos de la descentralización. Un segundo código que surge del trabajo de análisis fue “manejo de la información”, debido a la queja casi generalizada por parte de entrevistados de la sociedad civil sobre la falta de transparencia de las alcaldías. Las múltiples citas que mencionaban la dicotomía entre lo formal y lo informal en la acción social y política de los municipios, se incluyeron en el código “formal versus informal”. Por último, el código “visión de lo público” incluyó percepciones de un lado y del otro al respecto del espacio local de interacción social.

Nuestra experiencia durante el trabajo de campo nos ha remarcado la importancia de llegar al terreno con herramientas consolidadas, pero pensadas para ser flexibles ante situaciones no previstas. Durante las entrevistas se optaba en ocasiones por dejar hablar al entrevistado de otros temas, que al final terminaron siendo fuente de mucha información que el cuestionario no recogía, o aprovechar momentos más relajados, fuera de grabación, para tocar algún tema sensible. Aún así, una vez roto el hielo inicial, la colaboración de los entrevistados fue atenta y muy interesada por contar su punto de vista, lo cual ha dado como resultado una cantidad considerable de material de primera mano que analizaremos con detalle a lo largo de la presente tesis doctoral.

SEGUNDA PARTE:
DISEÑO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA

*El pueblo de Colombia,
en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional
Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la
Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad,
el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo
que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la
integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente
Constitución Política de Colombia*

Preámbulo
Constitución Política de Colombia

CAPÍTULO IV

DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA

Iniciamos esta segunda parte de nuestra tesis con un acercamiento de carácter evaluativo al diseño de la descentralización en Colombia y a sus potencialidades y desafíos para la gobernanza en la esfera local de gobierno. Seguiremos el esquema expuesto en el capítulo anterior, de manera que podamos mantener un orden de evaluación en cuestiones institucionales, de capacidades y de valores con los que se ha construido el modelo de gobierno descentralizado en el caso colombiano. En el primer apartado veremos la conformación del Estado y su división territorial, poniendo especial énfasis en la relación competencias-recursos de los municipios colombianos, la adaptabilidad y la autonomía de las mismas, y en los mecanismos de control y rendición de cuentas. Acabaremos la sección con una mirada a dos nuevas leyes que marcarán el proceso de descentralización colombiano en un futuro: la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) y la nueva Ley de Regalías. En el segundo punto, centrándonos en cuestiones de capacidades, hablaremos de la burocracia a nivel municipal, en los mecanismos de coordinación multinivel y en la estructura formal de la participación y la colaboración social en espacios municipales. Por último, retomamos lo trabajado en el capítulo para señalar el nivel de congruencia normativa de la formalidad institucional con los valores de universalismo e imparcialidad, de los que parte la idea de una buena gobernanza.

4.1 Conformación territorial del Estado colombiano: competencias, autonomía y mecanismos de control

Mucho puede entenderse sobre Colombia viendo su topografía: siendo un país de clima tropical, atravesado por tres cadenas de montañas, y con sus centros urbanos ubicados en la región andina, no son pocas las circunstancias históricas, culturales y geográficas que impiden una homogeneización de su sociedad. Es más, la fragmentación física y geográfica del país se considera explicativa de la fragmentación social y cultural de sus niveles territoriales, dispares y disímiles entre sí pero atados desde el principio del

Estado Nacional por un fuerte centralismo presidencialista (Safford & Palacios, 2002). Una simple observación territorial y poblacional nos permite evidenciar las disparidades evidentes entre personas que viven en la región Caribe (con temperaturas promedio de 32 grados centígrados) y los que viven en la región Andina (en cuyas ciudades de altura la temperatura promedio no pasa de los 13 grados). Un clima lluvioso y tropical, un paisaje quebrado por valles y montañas, y una insuficiencia histórica de infraestructura explican por qué Colombia es considerada, hoy en día, uno de los países menos integrados del continente (Falleti, 2010: 122).

Esta diversidad y fragmentación de la sociedad y del territorio colombiano ha sido punto explicativo de las luchas entre el gobierno central y las regiones que caracterizaron las primeras décadas de la recién independiente República, convirtiendo casi todo el siglo XIX en una cadena de guerras civiles y de consecuentes cambios constitucionales con la llegada de un nuevo bando al poder¹³. Dicho estado de guerra constante, que marcó casi en su totalidad al siglo XIX, solo alcanzó un nivel de relativa estabilidad con el triunfo centralista al finalizar la Guerra de los Mil días (1899-1902), que hundió el intento federalista establecido por la Carta Constitucional de 1863. En efecto, la Constitución Política de 1886 establecía un sistema de Estado Unitario bajo la consigna de un fuerte centralismo político sumado a una moderada descentralización administrativa (De Zubiría, 1994). Todas las decisiones se tomaban entonces desde Bogotá, con alguna presencia de las regiones en las cámaras legislativas, y todas las autoridades territoriales intermedias eran nombradas por la administración central. Se establecieron entonces, tanto de manera formal como de facto, tres bases fundamentales que estarían presentes en la vida nacional desde entonces: centralismo, presidencialismo, y bipartidismo político, donde toda la vida nacional se decidía dependiendo de cuál de los dos partidos tradicionales (el Liberal o el Conservador) ganaba las elecciones presidenciales. Como es evidente entonces, los municipios colombianos tenían una fuerte dependencia del gobierno central: el Presidente de la República nombraba los gobernadores, intendentes y comisarios (todos estos

¹³ Durante el periodo de 1830 a 1886, Colombia tuvo seis constituciones: la de 1832, presidencialista con representación regional; la de 1843, de corte centralista y conservadora; la de 1853, constitución liberal que da inicio al federalismo; la de 1858, conservadora pero manteniendo la idea federal; la de 1863 (o Convención de Rionegro) que da vida a los Estados Unidos de Colombia e implementa un modelo federal donde cada Estado contaba con su propia constitución y su propio ejército; y la de 1886, impulsada por el movimiento de Regeneración Nacional, que instaura la República de Colombia, presidencialista, unitaria y centralista (Credencial Historia, 1993).

mandatarios del nivel intermedio de gobierno) quienes a su vez designaban a los alcaldes municipales. Las leyes se establecían desde Bogotá, así como los programas de desarrollo social y las políticas de salud y educación, y la interacción entre los niveles de gobierno se realizaba por medio de los dos partidos políticos tradicionales, con un fuerte poderío de las elites locales, cuyas estructuras clientelares significaban el único acceso de los ciudadanos a los recursos del Estado.

Dicho sistema no estuvo exento de problemas durante el siglo XX. Con el asesinato en 1948 de Jorge Eliecer Gaitán, entonces candidato liberal a la Presidencia de la República, se inicia una época de violencia política intestina que aún hoy mantiene sus ecos en el actual conflicto armado. La llamada *Época de la Violencia* (1948 – 1953) se convirtió en una guerra civil no declarada entre los partidos tradicionales y ensangrentó el país por más de cinco años, al punto que sólo con la llegada al poder de un gobierno militar, en 1953, se logra la firma de un armisticio y el ascenso al poder del General Rojas Pinilla, visto con beneplácito por los dos partidos políticos que le consideraron una figura neutral. Poco duró este beneplácito, al verse la intención del General de establecerse permanentemente en el poder, por lo que es derrocado y se establece una junta militar de transición en 1957 mientras los dos partidos llegan a un acuerdo para el reparto del poder: el llamado Frente Nacional, establecido en las elecciones presidenciales de 1958, el cual disponía de una alternancia entre liberales y conservadores en la Presidencia y un reparto de las carteras ministeriales entre los dos partidos, que duró formalmente hasta 1974 y de facto hasta 1986 (Bushnell, 1993: 223).

Eventualmente, esta toma exclusiva del poder por parte de los partidos tradicionales resultó siendo una resolución incompleta de los conflictos nacionales, puesto que al no existir una posibilidad real de llegar al poder por fuera de los partidos Liberal y Conservador, sumado a un contexto internacional de Guerra Fría, se generó un estado constante de represión a la disidencia política y de cooptación de las clases populares por medio la ampliación de redes de patronazgo y clientelismo, en contraposición de una democracia ciudadana (Palacios, 1995). No es de sorprender entonces el surgimiento de movimientos sociales (aparte de las guerrillas comunistas y su lucha armada) que fueron protagonistas de la vida social durante las décadas de los sesenta y setenta, y que a la larga, en medio de la represión estatal por un lado, las guerrillas por el otro, y con la posterior incursión del narcotráfico en los años 80, se convertiría en el

impulso principal para que el país se sumara a la ola democrática de América Latina, en especial por el surgimiento del movimiento estudiantil de la “séptima papeleta”, que logró la instauración de una Asamblea General Constituyente y la creación de la Nueva Constitución Nacional de 1991, base y estructura del sistema político colombiano de la actualidad (Carrillo & al, 2010). Lógicamente, los problemas de un país no se resuelven de manera inmediata por medio de una reforma constitucional, pero es necesario resaltar el esfuerzo que significó la apuesta por construir una república democrática, basada en el Estado social de derecho, en tiempos donde los fusiles de lado y lado retumbaban con extrema violencia en las montañas y ciudades de Colombia.

4.1.1 La Constitución de 1991 y su organización territorial

Es necesario resaltar que la Carta Magna de 1991, a diferencia de su antecesora de 1886 y de las varias del siglo XIX, no fue construida unilateralmente por el partido ganador de una contienda, sino que intentó representar al conjunto de la sociedad colombiana, al integrar tanto a los partidos tradicionales como a distintos grupos sociales, como lo fueron los partidos de izquierda, las comunidades indígenas y afrocolombianas, partidos minoritarios y regionales y algunas guerrillas desmovilizadas como el EPL, el PRT y la Alianza Democrática M-19 entre otros (De Zubiría, 1994). Precisamente del proceso deliberativo que se realizó entre los grupos y partidos participantes de la Asamblea Nacional Constituyente, elegida popularmente y que estuvo reunida entre los meses de febrero y junio de 1991, surge la Nueva Constitución Política, la cual desde el mismo Artículo 1 establece la siguiente definición del Estado Colombiano:

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

Se establece entonces una doble (y en ocasiones contradictoria) característica de un Estado unitario a la vez que descentralizado. La arraigada tradición centralista, sumada al poder manifiesto de los partidos políticos tradicionales, hizo del abandono del modelo unitario algo inviable, pero el surgimiento de nuevos actores políticos y de la presión ciudadana de una mayor participación hizo de la descentralización una necesidad para la legitimidad del Estado. Dichas visiones llegan a un punto intermedio, un modelo mixto

de organización estatal y territorial que, como veremos en este capítulo, se ha convertido en una indefinición primaria que ha influido de manera directa en la complejidad institucional del Estado colombiano actual.

No pasaron muchos años de la Carta para que el ordenamiento territorial fuera considerado uno de los mayores problemas institucionales del país (Fals Borda, 1999; Rodríguez, 2001). El problema esencial fue que la misma Asamblea Nacional Constituyente no logró un consenso en lo referente al territorio, dado el enfrentamiento que hubo entre quienes defendían un Estado unitario descentralizado y quienes abogaban por una República regional unitaria, buscando un mayor protagonismo de las regiones naturales del país y una menor influencia del gobierno central. Al final, el título que trata del ordenamiento territorial se convirtió en una amalgama de ambas visiones, y transfirió la decisión final sobre la estructura estatal a la expedición de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), la cual tardó veinte años y diecisiete intentos legislativos para ser expedida, finalmente, en junio del 2011 (ICP - UNAL, 2011b)¹⁴.

Esta discusión se evidencia en el Título XI de la Constitución colombiana, “De la organización territorial”, donde se plantea la posibilidad de que existan hasta cinco niveles de gobierno de los cuales, en la actualidad, sólo existen tres: el municipal, el departamental y el nacional. Los otros dos, las provincias (unión de municipios de un mismo departamento) y las regiones (unión de varios departamentos), aunque se encuentran configurados en su artículo 286, no existen actualmente, en mayor parte porque son figuras nuevas aportadas por la Constitución del 91, pero principalmente porque para su creación era necesaria la expedición de la LOOT. También, en la práctica, se han creado figuras asociativas que no conllevan la calidad de entidad territorial (Tabla 13).

¹⁴ Orlando Fals Borda, uno de los constituyentes que más defendió la idea de una república regional unitaria, explica la resistencia de los congresistas a la expedición de LOOT como un conflicto de intereses: cualquier ley que implique la posibilidad de cambio de las circunscripciones electorales de las que depende el poder de las élites locales, y por lo mismo, que implique una pérdida de poder de los mismos barones electorales que conforman el Congreso, estaba destinada al fracaso (Fals Borda, 1999). El senador Gregorio Eljach, quien fuera secretario general de la Comisión Especial de Ordenamiento Territorial del Senado de la República, sostuvo al momento de expedida la LOOT que por mucho tiempo se habló de la falta de voluntad política para discutir estos temas, cuando en realidad sí existía una voluntad: la de no discutirlos (ICP - UNAL, 2011a; ICP - UNAL, 2011b).

Tabla 13: Entidades y divisiones territoriales en Colombia

NIVEL NACIONAL	Presidencia de la República Congreso Nacional (Bicameral)
NIVEL REGIONAL*	Regiones (asociación de departamentos)*
NIVEL DEPARTAMENTAL	Treinta y dos departamentos, con sus gobernadores y sus asambleas.
NIVEL PROVINCIAL*	Provincias (asociación de municipios de un mismo departamento)* Asociaciones de Municipios (asociación de municipios de distintos departamentos)** Áreas Metropolitanas (asociaciones de municipios circundantes a una ciudad foco de desarrollo)**
NIVEL MUNICIPAL	1102 Municipios, cada uno con su alcalde y su concejo municipal, incluyendo 4 Distritos con su Alcalde Mayor y su Concejo Distrital. Entidades Territoriales Indígenas*
NIVEL SUB-LOCAL	Comunas, Corregimientos y Localidades cada una con su propia Junta Administradora Local (JAL)

Fuente: Elaboración propia partiendo de Constitución Política de Colombia (1991) y Departamento Nacional de Planeación (2010). *Entidades territoriales creadas en la Constitución del 91 que no funcionan actualmente **Figuras no consideradas entidades territoriales.

En cuanto a competencias, cada uno de los 1102 municipios existentes en Colombia, y que son considerados entidades territoriales fundamentales del Estado Colombiano, les corresponde “prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes” (Art. 311 de la Constitución Política de 1991). Entre sus competencias entran la construcción de obras y la prestación de servicios básicos como son vivienda, educación, salud, policía, cultura, deportes, agua potable, saneamiento básico y medio ambiente, entre otros (Girón Reguera, 2007). Cada uno de ellos cuenta con un alcalde, jefe de la administración local, y un concejo municipal, ente de representación, ambos designados por elección popular¹⁵.

A su vez, Colombia se encuentra dividida en treinta y dos departamentos, entidades intermedias de gobierno, cuya función básica es la de ejercer “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” (Art. 298 de la Constitución Política de 1991).

¹⁵ Es de notar que en los niveles territoriales se mantiene el esquema presidencialista del nivel nacional, donde los concejos y las asambleas se votan por separado de los mandatarios locales y regionales.

Tanto el gobernador como los integrantes de la asamblea departamental resultan elegidos por voto popular.

Existen también otras dos clases de entidades territoriales: los distritos y las entidades territoriales indígenas (ETI). En la actualidad existen cinco distritos en Colombia: el Distrito Capital de Bogotá, el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena, el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, el Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla, y el recién creado Distrito Especial Industrial, Portuario, Biodiverso y de Ecoturismo de Buenaventura. Los distritos no son una categoría intermedia entre el departamento y el municipio, sino entidades locales que por su importancia política, cultural, económica, natural o histórica se conforman como entes de régimen especial, con mayores transferencias fiscales y mayor importancia política a nivel nacional. Por su parte, los territorios indígenas se encuentran a la espera de la reglamentación de la nueva LOOT que permita su creación formal, por lo que en la actualidad los resguardos indígenas implementan algunas de las funciones destinadas para dichas entidades, como la utilización especial de la tierra, la explotación minera y la organización social partiendo de las tradiciones de la comunidad. Aún así, actualmente los resguardos no son reconocidos como entes territoriales, por lo que sus recursos transferidos por la Nación se ejecutan a través de un convenio que las autoridades indígenas deben suscribir con el municipio o departamento en el cual se encuentra localizado (Art. 83 de la Ley 715 de 2001).

En el nivel sub-local, cada municipio puede dividirse por comunas (cuando son zonas urbanas) o corregimientos (cuando son rurales) para mejorar la prestación de servicios públicos y apoyar la participación ciudadana. Cada comuna o corregimiento cuenta con una junta administradora local (en caso de grandes ciudades) o junta de acción comunal (para el resto de municipios), elegida de manera popular y cuyas funciones son de participación en los planes de desarrollo, de vigilancia de los servicios públicos, de formulación de planes de inversión y de distribución de la partida presupuestal que les asigne el municipio (Art. 318 de la Constitución de 1991). Por último, existen en la actualidad las figuras de áreas metropolitanas y asociaciones de municipios, que no se encuentran caracterizadas como entidades territoriales pero que constituyen otras formas de organización territorial y de coordinación administrativa entre municipios.

Como vemos en este recuento, los aspectos constitucionales del ordenamiento territorial tienen una doble característica que, en esencia, describe la institucionalidad de la descentralización colombiana: por un lado, existe un alto nivel de *complejidad* de la organización del Estado desde la misma Constitución Política, la cual establece la posibilidad de construir diversas entidades y niveles de gobierno que buscaba mantener abiertas las puertas a cualquier tipo de organización territorial que fuera consensuada a través de la legislación. Pero dicho consenso no llegó en veinte años, y el Título XI tuvo que ser implementado por medio de leyes sectoriales y transitorias que han convertido el marco institucional de la descentralización en un complejo laberinto legal¹⁶. De la mano de dicha complejidad, viene la segunda característica del marco institucional territorial en Colombia: su *imprecisión* y baja delimitación, sobre todo en lo concerniente a funciones y competencias, punto que trataremos a continuación.

4.1.2 Competencias de las Entidades Territoriales

En la Tabla 14 vemos las competencias de los entes territoriales, establecidas tanto a nivel constitucional como por la legislación colombiana hasta el momento de la expedición de la LOOT.

Tabla 14. Competencias entidades territoriales existentes en Colombia

ENTIDAD TERRITORIAL	COMPETENCIAS
NIVEL NACIONAL	<ul style="list-style-type: none"> • Preparar los proyectos de Ley, de Decreto y Resolución, relacionados con su ramo. • Cumplir las funciones y atender los servicios que les están asignados. • Preparar los anteproyectos de planes o programas de inversiones y otros desembolsos públicos correspondientes a su sector y los planes de desarrollo administrativo del mismo. • Coordinar la ejecución de sus planes y programas con las entidades territoriales y prestarles asesoría, cooperación y asistencia técnica. • Participar en la formulación de la política del Gobierno en los temas que les correspondan y adelantar su ejecución. • Orientar, coordinar y controlar, en la forma contemplada por

¹⁶ En ausencia de la LOOT, se expidieron las siguientes leyes en cuanto a ordenamiento territorial: la Ley 152 de 1994, la Ley 715 de 2001 y la Ley 1176 del 2007. Además de esto, la mayoría de las leyes sectoriales han tenido una influencia directa en las funciones y competencias de los municipios, como lo ha sido la ley de vivienda (Ley 3 de 1991), de salud (Ley 60 y 100 de 1993), de educación (Ley 115 de 1994), de aguas y saneamiento (Ley 142 de 1994) de minería y uso de recursos naturales (Ley 685 de 2001) entre otros.

	<p>las respectivas leyes y estructuras orgánicas, las Superintendencias, las entidades descentralizadas y las Sociedades de Economía Mixta que a cada uno de ellos estén adscritas o vinculadas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impulsar y poner en ejecución planes de desconcentración y delegación de las actividades y funciones en el respectivo sector. • Velar por la conformación del Sistema Sectorial de Información respectivo y hacer su supervisión y seguimiento.
<p>NIVEL DEPARTAMENTAL</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Participar en la elaboración de los planes y programas nacionales de desarrollo económico y social y de obras públicas y coordinar la ejecución de los mismos. • Cumplir funciones y prestar servicios nacionales, o coordinar su cumplimiento y prestación, en las condiciones que prevean las delegaciones que reciban y los contratos o convenios que para el efecto se celebren. • Promover y ejecutar, en cumplimiento de los respectivos planes y programas nacionales y departamentales, actividades económicas, que interesen a su desarrollo y al bienestar de sus habitantes. • Prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a los Municipios, promover su desarrollo y el bienestar de sus habitantes. • Prestar asistencia administrativa, técnica y financiera a los Municipios, promover su desarrollo y ejercer sobre ellos la tutela que las leyes señalen. • Colaborar con las autoridades competentes en la ejecución de las tareas necesarias para la conservación del medio ambiente. • Cumplir las demás funciones administrativas y servicios que señalen la Constitución y las Leyes.
<p>NIVEL MUNICIPAL</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la ley. • Ordenar el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal. • Promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes. • Planificar el desarrollo económico, social y ambiental de su territorio, de conformidad con la ley y en coordinación con otras entidades. • Solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, servicios públicos domiciliarios, vivienda, recreación y deporte, con especial énfasis en la niñez, la mujer, la tercera edad y los sectores discapacitados, directamente y en concurrencia, complementariedad y coordinación con las demás entidades territoriales y la Nación, en los términos que defina la ley. • Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del medio ambiente. • Promover el mejoramiento económico y social de los habitantes del respectivo Municipio. • Hacer cuanto pueda adelantar por sí mismo, en subsidio de otras entidades territoriales mientras estas provean lo necesario, para el mejoramiento de la calidad de vida de sus

	<p>habitantes.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las demás que le señale la Constitución y la ley.
DISTRITOS	<ul style="list-style-type: none"> • Tienen simultáneamente las competencias de los Departamentos y Municipios, excepto aquellas relacionadas con la función de intermediación con los Municipios y la Nación (artículo 75 de la Ley 715 de 2001). La organización y funcionamiento de los Distritos está regulada por un régimen especial de orden constitucional y legal
NIVEL SUB-LOCAL	<ul style="list-style-type: none"> • Participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas. • Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos. • Formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión. • Distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal. • Ejercer las funciones que les deleguen el concejo y otras autoridades locales. Las asambleas departamentales podrán organizar juntas administradoras para el cumplimiento de las funciones que les señale el acto de su creación en el territorio que este mismo determine.

Fuente: Elaboración propia partiendo de la Constitución de Colombia de 1991 y del Departamento Nacional de Planeación (2010).

Como vemos, en el caso colombiano no se puede hablar de competencias *exclusivas*, sino *compartidas* entre los distintos niveles de gobierno de manera jerarquizada, donde el ejecutivo nacional es vigilante e inspector de la prestación de servicios públicos y la gobernación mantiene algunas tutelas jerárquicas sobre los municipios, sobre todo en materia de revisión de actos administrativos de los entes de representación municipal (Girón Reguera, 2007). Por lo mismo, el ejercicio de competencias de los entes territoriales se basan en tres principios fundamentales (Ley 152 de 1994): la *coordinación* entre las actividades de los entes territoriales; la *conurrencia* de acciones para alcanzar metas comunes; y la *subsidiariedad* de los niveles superiores con los entes que no tengan capacidades suficientes para cumplir sus competencias¹⁷. Dichos principios han sido considerados más como mecanismos que posibilitan la intervención directa del gobierno central en todos los aspectos competenciales de las entidades territoriales, al punto en que la idea misma de autonomía en la descentralización

¹⁷ La nueva LOOT establece otros principios: la *complementariedad* por medio de asociaciones entre entidades territoriales; la *eficiencia* en las acciones gubernamentales; el *equilibrio* entre competencias y recursos para todos los niveles de gobierno; la *gradualidad* de competencias según capacidades administrativas; y la *responsabilidad* de la nación, las entidades territoriales y los mecanismos asociativos frente a sus competencias (Ley 1454 de 2011, Art. 27).

colombiana queda en entredicho desde el mismo planteamiento constitucional de distribución de competencias (Zuluaga Gil, 2005)¹⁸.

Vemos entonces que desde su inicio constitucional, la descentralización cuenta con un sistema de competencias no solo compartidas sino jerarquizadas. Ahora, esto en sí mismo no es malo si existieran unas reglas claras de interacción y coordinación entre los niveles de gobierno, así como mecanismos de control mutuo que impidan actos antiéticos en dichas relaciones. Pero si esto no existe, la posibilidad de duplicación de funciones, de falta de complementariedad y de existencia de vacíos de atención tiende a incrementarse, evitando las posibilidades de un acercamiento conjunto a los problemas locales (Jordana, 2001: 26). En el caso colombiano, donde ha existido una vaguedad institucional alrededor del tema territorial durante años, donde la complejidad de leyes y disposiciones sectoriales expedidas desde la nación han generado duplicidades de gasto y problemas de coordinación de las acciones desarrolladas (DNP, 2007: 11-12), y donde existe una debilidad evidente de las capacidades administrativas y políticas de los gobiernos locales (ver siguiente apartado), la articulación coordinada entre niveles de gobierno se vuelve demasiado compleja, lo cual a la larga, dada la prelación de los intereses nacionales sobre los locales, termina por minar el nivel de autonomía local—por poca que esta fuera—otorgada por la Constitución a los municipios colombianos.

4.1.3 La autonomía territorial en el Estado unitario colombiano

Básicamente, la razón por la que el Estado colombiano se considera a sí mismo unitario es porque en su Constitución Política sólo se le reconoce la facultad de legislar al Congreso Nacional y, en casos de excepción, al Presidente de la República. En este

¹⁸ Un caso que como ninguno marca la prevalencia del orden nacional sobre las dinámicas territoriales es el de la minería. El 28 de julio de 2013, el municipio de Piedras, en el departamento del Tolima, hizo una consulta popular para decidir si se permitía o no la explotación de oro en el territorio municipal. El resultado: un no rotundo a la minería, dados los problemas que ésta puede causar en las reservas naturales y las fuentes hídricas de la población. Pero aún cuando la población decidió de manera democrática, y aún cuando toda consulta popular tiene efectos vinculantes (Ley 134 de 1994), el Ministerio del Interior expide una circular interna (CIR 13-000000082-DDP-2100 del 4 de septiembre de 2013) recordando que la Corte Constitucional establecía la minería como competencia de la nación (Sentencia T-123 de 1999), y por lo tanto la consulta no es válida. Es más, poco después de dicha consulta se expide el Decreto 913 del 2013, donde se establece explícitamente que “dado el carácter de utilidad pública e interés social de la minería, *a través del ordenamiento territorial no es posible hacer directa ni indirectamente el ordenamiento minero*”, quedando en claro que cualquier decisión sobre explotación de recursos naturales queda en manos de la nación, y que el ordenamiento territorial de los municipios queda relegado a sus disposiciones.

sentido, sólo los entes de carácter nacional tienen la capacidad de expedir leyes, mientras que los demás niveles de gobierno sólo pueden ejercer funciones de carácter administrativo y sus entes colegiados de representación solo pueden emitir disposiciones de carácter reglamentario, todo esto en los términos que autorice y establezca la Constitución y la ley (Zuluaga Gil, 2005).

Como vemos, la idea de un centralismo político y una administración descentralizada, premisa establecida en la anterior Constitución de 1886, se mantiene en la Nueva Carta Magna y por consiguiente en el sistema político colombiano, por lo que la idea de autonomía territorial colombiana es mucho más limitada que en otros Estados de la región. Aún así, la misma Constitución Política, en su artículo 287, le concede a las entidades territoriales en materia de autonomía los siguientes derechos:

- Gobernarse por autoridades propias;
- Ejercer las competencias que les correspondan;
- Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
- Participar en las rentas nacionales (Constitución Política de 1991).

La idea de entidades gobernadas por autoridades propias ya existía antes de 1991, pues en el Acto Legislativo No. 1 de 1986 se había instaurado la elección popular de alcaldes. Aún así, con la nueva Constitución se extendió este derecho a los gobernadores y a todos los entes de representación territorial, sean asambleas departamentales o concejos municipales y distritales (Arts. 260, 299, 303, 312, 314, y 323 de la Constitución Política de 1991). Este ha sido el mayor avance en democracia local y autonomía territorial de la nueva carta constitucional, aunque manteniendo la relación jerarquizada entre niveles. Un ejemplo de ello es que la misma Constitución define a los gobernadores como “agentes del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica” (Art. 303 de la Constitución Política de 1991), al mismo tiempo que mantiene la potestad de suspender o destituir gobernadores, y a estos últimos de suspender o destituir alcaldes en casos taxativamente señalados por la ley (Arts. 304 y 314 de la Constitución Política de 1991). Del mismo modo, tanto las asambleas como los concejos se encuentran atadas a las disposiciones legales del nivel central, y en la misma Constitución se les describe

como “entidades administrativas de elección popular” (Arts. 299 y 312). Aún en los casos de los contralores locales y los personeros municipales, autoridades elegidas por los concejos municipales, son regidos de manera directa por la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría Nacional. En definitiva, no existe ninguna instancia o autoridad territorial, sea departamental o municipal, que no se encuentre sujeta de manera jerárquica a las instancias del nivel central.

En cuanto al ejercicio de las competencias que les corresponda a los distintos entes territoriales, como hemos mencionado anteriormente, en el caso colombiano las competencias son compartidas entre los tres niveles de gobierno, manteniéndose una lógica jerarquizada donde el ejecutivo nacional, en cabeza del Presidente de la República, es vigilante e inspector de la prestación de servicios públicos, a su vez que el gobernador mantiene algunas tutelas jerárquicas sobre los municipios.

En lo referente a la administración de recursos y el establecimiento de tributos, las consideraciones sobre autonomía territorial siguen siendo precarias. La misma Constitución del 91, en su Artículo 150, establece que la soberanía fiscal es ostentada de manera exclusiva por el Congreso de la República, subordinando la potestad de los entes territoriales a las leyes establecidas de manera central. De esta manera, los departamentos y municipios sólo podrán establecer los tributos que la legislación nacional autorice, y en algunas ocasiones (como es el caso de la Ley 300 de 1996, o ley general de turismo) la legislación puede establecer cuanto se cobrará, cómo se recaudará y qué criterios se utilizarán en el gasto de dichos tributos. Tanto Zuluaga (2005) como Girón Reguera (2007) consideran dichas disposiciones de gasto como una limitación práctica de este derecho de las entidades territoriales, que vacía de manera sustancial la autonomía territorial establecida en la misma definición de Estado de la Constitución.

Por último, el derecho a participar de las rentas nacionales, las cuales tienen su gasto condicionado a inversiones en sectores específicos y con el porcentaje que indique la ley nacional, “no es otra cosa que establecer otro vínculo de dependencia entre la administración central, que recauda y distribuye el grueso de la carga impositiva del país, y las administraciones territoriales, que se deben limitar a esperar que desde el centro les transfieran esos recursos, a veces como una generosa concesión, que como un derecho” (Zuluaga Gil, 2005: 196).

Como vemos, el concepto de autonomía territorial se encuentra subordinado al de la unidad del Estado, al punto en que la misma Carta Magna establece herramientas formales de injerencia del nivel nacional, quien mantiene la mayoría de las competencias del Estado, frente a los demás niveles territoriales, encargados de su ejecución bajo la constante tutela reguladora central. Cabe mencionar que esta dependencia de los niveles subnacionales no significa una mayor o mejor coordinación ni una adecuada distribución del gasto público a nivel local o departamental. Por el contrario, tanto la injerencia del poder central en las actividades territoriales como una LOOT apenas en proceso de implementación después de 22 años de la Constitución dan como resultado, como bien menciona Girón Reguera, una confusión constante en materia de competencia y en duplicación de funciones, una falta de coordinación generalizada entre los distintos niveles de gobierno, y la práctica imposibilidad de los entes territoriales de generar políticas realmente autónomas en sus localidades y departamentos.

4.1.4 Financiación de los municipios colombianos

Entramos aquí al modelo fiscal de la descentralización colombiana, aspecto que ha sido revisado con mayor atención en los últimos años. Como en los aspectos políticos y administrativos, el sistema fiscal se caracterizó durante casi un siglo por un fuerte centralismo hasta la llegada de la Constitución del 91, la cual inicia una gradual pero constante transferencia de recursos fiscales a los niveles subnacionales que continúa hasta hoy. En términos generales, los municipios colombianos pueden financiarse por las siguientes vías:

- **Rentas Propias**

Son los recursos logrados por medio de la recaudación propia, los cuales se encuentran reglados por las leyes nacionales y se componen de ingresos tributarios y no tributarios. En el caso de los departamentos, los ingresos tributarios se basan en los impuestos sobre licores y tabaco, mientras que las rentas de los municipios y distritos surgen, en un 90%, de tres impuestos: impuesto predial, impuesto de industria y comercio y la sobretasa de la gasolina (Sánchez & Zenteno, 2010: 51). Los ingresos no tributarios se basan en tasas, peajes, multas y contribuciones para cada ente territorial. Ahora, la gran mayoría

de las competencias tributarias han recaído de manera histórica en el nivel nacional: durante el periodo entre 1987 y 2005, la participación de las entidades territoriales en los ingresos tributarios totales solo aumentó algo menos de un punto porcentual, mientras que el nivel central ha mantenido su participación por encima del 80%. Además, el 58% de la recaudación municipal total la hacen las cuatro ciudades más grandes del país: Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla (DNP, 2007: 12-13). Se evidencia entonces en la gran mayoría de municipios una muy baja capacidad de financiación por esta vía.

- **Recursos de Crédito**

Estos son los ingresos que se obtienen por medio de entidades crediticias, nacionales o extranjeras, que son reembolsables según los plazos estipulados. Dado que en la primera etapa de la descentralización fiscal (1991-2001) se presentaron situaciones de sobreendeudamiento de las entidades territoriales que afectaron de manera directa la estabilidad macroeconómica de la nación, se expidieron fuertes restricciones al endeudamiento local (Ley 358 de 1997; Ley 617 del 2000; Ley 819 de 2003). Dichas medidas de regulación del endeudamiento, basadas en función de la capacidad real de pago de las entidades territoriales, impusieron una mayor responsabilidad en los gobiernos municipales y lograron varios logros de reducción de déficit, aunque con esto hayan restringido su autonomía fiscal (Sánchez & Zenteno, 2010: 55).

- **Recursos del Sistema General de Participaciones**

Entre los años 1991 y 2001, el sistema de transferencia intergubernamental se basó en el llamado situado fiscal para los departamentos y las participaciones para los municipios, recursos que salían a partir de porcentajes fijos de los ingresos corrientes de la nación. Pero dicho sistema, a pesar de haber iniciado el flujo de recursos a las entidades territoriales, empezó a hacer aguas a finales de los años 90 dadas las fluctuaciones de los ingresos corrientes nacionales, así como la asignación forzosa y homogénea de los recursos, que no tenían en cuenta las necesidades de los territorios (DNP, 2007: 16). También se menciona que, a falta de reglas claras en cuanto a sostenibilidad fiscal, los departamentos y municipios del país incurrieron en aumentos desproporcionados del gasto, déficit y endeudamiento, poniendo en riesgo la sostenibilidad y la estabilidad macroeconómica de la nación (Sánchez & Zenteno, 2010: 49). Lo cierto es que en el

año 2001, con la ley 715, se establece el actual modelo de transferencias: el Sistema General de Participaciones (Tabla 15).

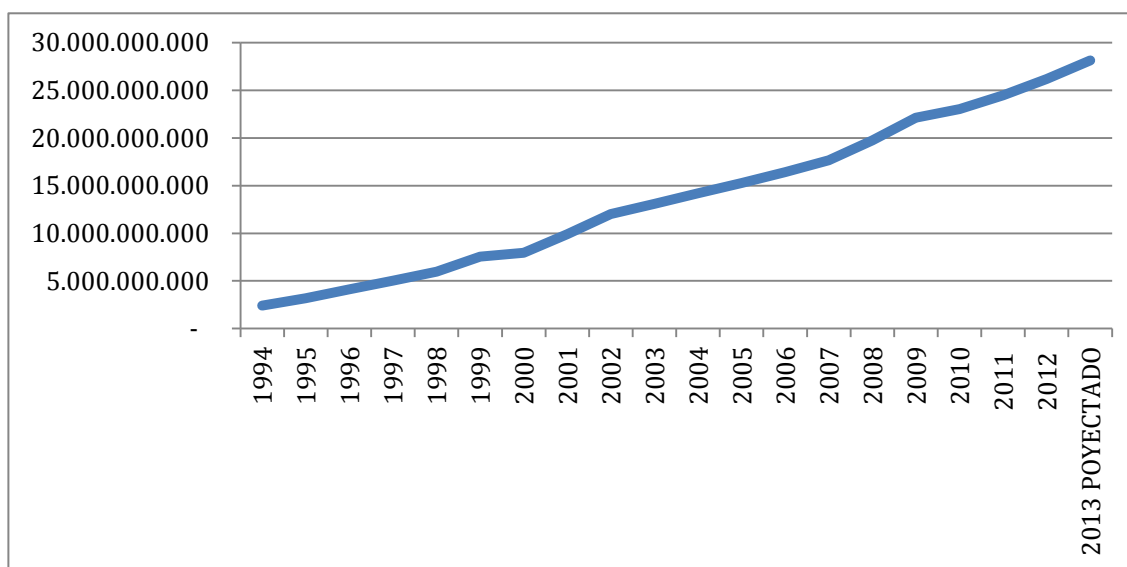
Tabla 15: Composición Sistema General de Participaciones

SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES	
Distribución Sectorial (96%)	Educación (Todas las ET): 58.5%
	Salud (Todas las ET): 24.5%
	Agua Potable (Todas las ET): 5.4%
	Propósito General (Municipios y Distritos, siempre y cuando exista crecimiento nacional >4% PIB): 11.6%
Asignaciones Especiales (4%)	Resguardos Indígenas : 0.52%
	Ribereños del Magdalena : 0.08%
	Fondo de Pensiones Territoriales (Todas las ET): 2.9%
	Alimentación Escolar (Municipios y Distritos): 0.5%

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, 2010, p. 62.

Dicho modelo consolidó el nivel de transferencias de recursos que llegaban a las entidades territoriales, algo que ha sido una constante durante las últimas dos décadas en el país (Gráfico 2).

Gráfico 2. Participaciones territoriales 1994 – 2013 (miles de pesos colombianos)



Fuente: DNP-DDTS

De todos los municipios del país, *solo Bogotá tiene como principal ingreso sus rentas propias*. Para el resto, las transferencias del SGP son la principal fuente de financiación. Es más, en el año 2007, a excepción del Distrito Capital y de los municipios de categoría especial, las transferencias significaron más del 50% de los ingresos de los

municipios colombianos, remarcando una fuerte dependencia hacia dichos recursos (Sánchez & Zenteno, 2010: 66-70)

- **Regalías**

Corresponden a la contraprestación económica por concepto de explotación de recursos naturales no renovables en los territorios. Dichos recursos se dividen en dos grandes grupos: por un lado, los municipios y departamentos productores, así como los territorios portuarios, reciben un porcentaje directo según el material explotado y la cantidad del mismo; por el otro, un porcentaje de dichos recursos van al Fondo Nacional de Regalías, entidad encargada de otorgar regalías indirectas, partiendo de proyectos específicos, a las demás entidades territoriales.

Las regalías han estado siempre en el centro de la controversia, primero, porque son recursos que se han concentrado en los territorios productores, y segundo, porque algunos de dichos territorios no han resuelto sus problemas de cobertura de servicios básicos y están lejos de estructurar un desarrollo sustentable en el tiempo. El informe del DNP da una imagen clara de la situación:

Se ha presentado una evidente atomización al destinar recursos a proyectos de bajo impacto. Varias obras financiadas con dineros de regalías han sido innecesarias, han quedado inconclusas o han sido adelantadas con bajos estándares de calidad. Se han desviado recursos hacia fines distintos previstos por la ley y se han presentado casos de violación al régimen de contratación pública. La situación descrita se hace más compleja si se tiene en cuenta que es precaria la efectividad de los mecanismos de control y seguimiento a estos recursos (DNP, 2007: 19-20).

Como hemos observado, en términos generales el balance de la descentralización fiscal colombiana sería positivo si sólo miráramos la cantidad de dinero transferido hacia las entidades territoriales. Pero alrededor de ello surgen visibles problemas que relativizan los resultados. Primero, a excepción de las grandes ciudades, existen bajas capacidades y poca autonomía para generar ingresos propios, sean estos tributarios o crediticios. Esto genera, de manera inevitable, una fuerte dependencia de los municipios colombianos a los recursos transferidos desde el gobierno nacional, los cuales, a su vez, se encuentran condicionados en su mayoría a gastos específicos de salud y educación. Por último, y para nosotros más significativo, es evidente que a pesar de toda esta

rigidez y complejidad institucional persisten situaciones donde se presenta un uso indebido de los recursos transferidos.

En términos generales, podemos acercarnos a la siguiente conclusión: el proceso de descentralización fiscal está lejos de convertirse en una materia consolidada, básicamente por la falta de capacidades de los municipios para generar recursos propios así como por la necesidad de mejores mecanismos de control y fiscalización. Aunque no sea algo sencillo, la necesidad de municipios con capacidad para generar e invertir sus propios recursos en sus programas puede ser esencial para el desarrollo de los gobiernos locales, más aún cuando es visible una relación entre uso de recursos propios y eficacia de la acción local (Faguet & Sánchez, 2009). Por otro lado, la necesidad de mejores mecanismos de control y seguimiento se hace primordial. La regulación del endeudamiento territorial, aunque puede ser visto como un golpe para la autonomía de los gobiernos locales, ha conllevado buenos resultados en la reducción del déficit territorial, demostrando de nuevo que la “sombra de la jerarquía” aún tiene mucho que decir en estos temas. Por lo mismo, se nos muestra fundamental empezar a ver la situación institucional en cuanto a los mecanismos de control y evaluación a nivel local.

4.1.5 Órganos y Mecanismos de Control y Evaluación

La Constitución también establece la creación de órganos de control de la administración pública y de los cargos políticos en todos los niveles de gobierno, que están representados en el Ministerio Público y los Órganos de Control Fiscal, encargados de las funciones disciplinarias, fiscales y de defensa. Los cuerpos específicos son: la Procuraduría en términos disciplinarios, la Contraloría y la Auditoría en el control fiscal, y la Defensoría del Pueblo en cuanto a derechos humanos. Ahora, estos entes no ha estado exentos de problemas, sobre todo en su relación con lo territorial. Como hemos mencionado anteriormente, todos los estamentos de control se encuentran centralizados y su relación con los niveles subnacionales suele ser jerarquizada. Además, aunque dichas entidades suelen tener una presencia fuerte en el nivel nacional, esta característica se va desvaneciendo a medida que la estructura se decanta hacia lo local (Tabla 16).

Tabla 16: Presencia territorial de los Órganos de Control

	Procuraduría	Defensoría del Pueblo	Contraloría	Auditoría
Orden Nacional	Procurador General de la Nación	Defensor del Pueblo	Contralor General de la Nación	Auditor General de la Nación
Orden Departamental	Procuradurías Regionales- Departamentales	Defensorías Departamentales	Contraloría Departamental	Auditorías regionales (siete en total)
Orden Municipal	Procuradurías provinciales y distritales; Personeros Municipales	N/A	Contralorías distritales y grandes ciudades únicamente	N/A

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, 2010.

Vemos entonces que tanto el Ministerio Público (Procuraduría y Defensoría) como los órganos de control fiscal (Contraloría y Auditoría) son estamentos con poca presencia en la mayoría de los municipios, a excepción de distritos y ciudades grandes, manteniendo así una relación de dependencia jerárquica ya observada en los demás entes territoriales. Es más, en el nivel municipal el único actor relevante de los organismos de control, en términos de presencia física e institucional, es el Personero Municipal, quien tiene calidad de funcionario del municipio y, aunque con autonomía relativa y elegido por el Consejo Municipal, sigue siendo una figura débil y dependiente de los niveles superiores de gobierno (Girón Reguera, 2007).

Otra cuestión que ha entrado a ser discutida en los últimos años ha sido el uso político de las potestades de control con las que cuenta el Procurador General, quien tiene la capacidad de sancionar disciplinariamente, retirar del cargo e inhabilitar a cualquier servidor público, incluyendo a aquellos elegidos por voto popular (Arts. 277 y 278 de la Constitución del 91; Ley 734 del 2002). Aunque dichas facultades fueron establecidas para que existiera una entidad encargada de fiscalizar las acciones de quienes detentan funciones públicas, de manera que se evitaran desmanes por parte de representantes de cualquier nivel de gobierno, en la realidad las excesivas potestades otorgadas al Procurador le permiten, legal y constitucionalmente, imponer la muerte política a representantes locales de elección popular, siendo además la misma Procuraduría la entidad encargada de resolver en segunda instancia sus propias decisiones (Título V de la Ley 734 del 2002) lo cual le da un poder sin igual para atacar, si es de su interés, a

opositores políticos¹⁹. La cifra de destituciones de representantes del nivel local y subnacional realizados por la Procuraduría en los últimos cuatro años es casi increíble: 828 alcaldes y 49 gobernadores, una cifra más que considerable si se tiene en cuenta que hay 1102 municipios y 32 departamentos en el país (Revista Semana, 2013).

Vemos entonces que los mecanismos de control constitucionalmente establecidos son centralizados, jerarquizados y con la posibilidad de ser instrumentalizadas de manera política. Aún así, la Constitución del 91 amplió la función de regulación y vigilancia no solo al aparato estatal, sino a la participación ciudadana. La Carta establece mecanismos de control por parte de la sociedad civil, como son las Juntas de Vigilancia (ley 136 de 1994) y las Veedurías Ciudadanas (Ley 830 del 2003), que buscan ampliar el seguimiento y control de las acciones de los entes estatales por parte de la ciudadanía en todos los niveles de gobierno, partiendo del Artículo 270 de la Constitución. También existen, por disposición legal, estamentos de evaluación de las políticas públicas territoriales. Partiendo del principio de que los gobiernos locales deben dar explicaciones primero a su comunidad, y luego a la Nación, se establecen mecanismos de rendición de cuentas para todo ente territorial colombiano, el cual debe en primera instancia realizar eventos de información a su comunidad sobre la ejecución de su plan de desarrollo, sus programas y sus políticas públicas, y luego realizar informes periódicos de gastos y gestión local que serán consolidados por el Departamento de Planeación Nacional (DNP) y por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), quienes consolidan la información y realizan mediciones de desempeño fiscal, capacidad administrativa, eficacia y eficiencia de los entes territoriales (Leyes 60 de 1993; 152 de 1994; 617 de 2000; 715 de 2001). Todos estos mecanismos de interacción entre Estado, sociedad civil y ciudadanía han sido los mayores avances institucionales que, de manera constitucional, se han establecido en la construcción de una gobernanza democrática local, y por lo mismo serán observadas al detalle a lo largo de la presente investigación.

¹⁹ El caso más sonado a nivel internacional ha sido la sanción, destitución e inhabilitación por 15 años para ejercer cargos públicos del alcalde de Bogotá, Gustavo Petro, por parte del Procurador Alejandro Ordóñez, dado que el primero fue guerrillero del M-19 quien entró en la vida política gracias al proceso de paz previo a la Constitución del 91, mientras el segundo es conservador, con posiciones fuertes sobre el papel de la Iglesia en la vida pública, y crítico acérrimo de las políticas de izquierda promovidas por el alcalde de la capital.

4.1.6 Nuevas legislaciones: la LOOT y el Sistema General de Regalías

Entre los años 2011 y 2012 se marca un hito en la historia de la descentralización en Colombia, todo ello gracias a la expedición de dos procesos legislativos de suma importancia para los territorios: la Ley de Orgánica de Ordenamiento Territorial LOOT (Ley 1454 del 2011) y el surgimiento del nuevo Sistema General de Regalías, por medio primero del Acto Legislativo No. 5 de 2011 y luego con la expedición de la Ley 1530 del 2012. Pero esta legislación, aunque vista por muchos como un triunfo político de la actual administración nacional, ha dejado a su paso una buena cantidad de críticas y un ambiente de recentralización en la esfera territorial.

La primera de ellas, la tan esperada LOOT, ha sido durante dos décadas el mayor vacío legal e institucional de la descentralización colombiana. Entre sus defensores, el solo hecho de que ya exista es de por sí un éxito enorme del actual gobierno y de las mayorías con las que cuenta en el Congreso, gracias al llamado Acuerdo de Unidad Nacional, coalición de partidos políticos oficialistas que ha permitido, luego de 19 proyectos desestimados y veinte años de retraso, dar vida a la principal herramienta del ordenamiento territorial del país. Para sus detractores, es una ley vacía, que en vez de solucionar los problemas institucionales de la descentralización sólo se encarga de postergar los verdaderos debates al surgimiento de nuevas leyes específicas (ICP - UNAL, 2011). Ambos tienen mucho de razón en sus argumentos.

Considerando que el vacío institucional que durante veinte años ha sido llenado por leyes y decretos transitorios, el que hoy en día exista una Ley orgánica que pueda, por fin, aglutinar todos los componentes de la descentralización (ordenamiento, creación de entidades territoriales, territorios indígenas, definición de competencias, etc.) no es poca cosa. El Ministerio del Interior remarca las ventajas manifiestas de la LOOT en su presentación, al considerar que dicha ley:

- Reglamenta la posibilidad de crear los niveles de gobierno regional (asociaciones de departamentos) y provincial (asociación de municipios de un mismo departamento).
- Reglamenta modelos de integración regional y territorial que permitan mejor coordinación entre entidades territoriales.

- Fortalece las áreas metropolitanas y las asociaciones de municipios, reglamentando criterios para su conformación.
- Marca un escenario más flexible de negociación de competencias entre el gobierno central y las entidades territoriales según capacidades fiscales y administrativas.
- Marca las bases en materia de diversificación de competencias de las entidades territoriales, y permite su ampliación en posteriores iniciativas legales como serían los Nuevos Regímenes Departamental y Municipal.
- Se reglamentan las bases para la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas, según disposiciones de la ley que se expida para tal finalidad. (Ministerio de Interior y de Justicia, 2011)

Ahora, no les falta razón a los críticos de la LOOT cuando afirman que es un ley “vacía”, puesto que la reglamentación que tanto predica se queda en ordenar nuevas leyes que legislen sobre lo que la misma LOOT debía haber legislado, dejando sin resolver los problemas fundamentales del ordenamiento territorial: la estructura del Estado, la administración del territorio, la definición de competencias, los requisitos para construir nuevas entidades territoriales, el régimen jurídico para cada nivel territorial, la asignación de recursos, todos estos puntos quedan por fuera de la ley orgánica y a la espera de nuevas legislaciones. En definitiva, como menciona en su artículo 2, la LOOT se constituye como “un marco normativo general de principios rectores, que deben ser desarrollados y aplicados por el legislador en cada materia específica”. El problema es que, aunque las bases normativas son esenciales (como ya hemos señalado en nuestro marco teórico), dichos principios ya se habían establecido en la Constitución del 91, y la idea misma de la LOOT era establecer la fundamentación institucional que llenara el enorme vacío que rodea la descentralización colombiana (ICP - UNAL, 2011a). Aunque existen algunos puntos positivos, como la nueva figura de los “convenios plan” que buscan una mayor y mejor interacción entre entidades territoriales, es evidente que en el caso de la LOOT resurge el problema de confundir flexibilidad legislativa con vaguedad en las reglas del juego, lo que a la larga redundará en una complejidad mayor cuando se expidan un conjunto de leyes específicas y se recaiga en la situación inicial de laberintos legales en lo referente al ordenamiento del territorio.

La segunda ley de reciente expedición que, de manera directa, cambiará el sistema institucional de la descentralización en Colombia es el Sistema General de Regalías (Ley 1530 de 2012), la cual genera un cambio sustancial en la distribución de los ingresos estatales generados por la explotación de recursos naturales no renovables. Las razones para la reforma de las regalías parte, por un lado, de la evidente ineficiencia con la que algunas entidades territoriales habían gastado los múltiples recursos que recibían por la explotación de recursos naturales (ver Gossaín, 2012). Por el otro, por la visible necesidad de repartir mejor los recursos entre todos los territorios del país: con el modelo anterior, el 79% de las regalías se quedaban, de manera directa, en los territorios productores, que representan el 17% de la población total del país (Tabla 17).

Tabla 17. Distribución de regalías previo a reformas 2011 – Ley 141 de 1994

Concepto	Porcentaje regalías	Total	% Población
Departamento productor	49%	79%	17%
Municipio productor	23%		
Municipio portuario	7%		
Fondo Nacional de Regalías (Regalías indirectas)	21%	21%	83%

Fuente: ICP - UNAL (2010)

Con estas justificaciones se presentó el Acto Legislativo No. 5 del 2011, por el cual se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución, creando el Sistema General de Regalías (SGR), el cual se reglamente por la posterior Ley 1530 del 2012. Los cambios más significativos han sido, por un lado, la creación de la Comisión Rectora, entidad colegiada presidida por el Departamento Nacional de Planeación, la cual se encargará de establecer el destino de los recursos de toda la explotación extractiva del país; por el otro, el establecimiento de seis componentes fijos del SGR, los cuales reciben montos porcentuales fijos establecidos por la Ley: el Fondo de Ahorro y Estabilización, que busca ahorrar en tiempos de bonanza e invertir cuando lleguen reducciones de ingresos; el Ahorro Pensional Territorial, destinado a solventar el pasivo pensional de los entes territoriales; la Participación Directa de Productores, las antiguas regalías directas; el Fondo de Desarrollo Regional, cuya función es fomentar la equidad territorial al distribuir los recursos en todos los territorios del país, buscando un mayor desarrollo de las regiones; el Fondo de Compensación Regional, mecanismo directo de lucha contra la pobreza que busca intervenir en los territorios más necesitados y periféricos; y Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, el cual busca elevar la calidad científica

tecnológica y el desarrollo de innovación y competitividad de las regiones, por medio de inversiones en el capital humano (Tabla 18).

Tabla 18. Sistema General de Regalías, distribución porcentual por componentes

Componente	Porcentaje
Fondo de Ahorro y Estabilización	30%
Ahorro Pensional Territorial	10%
Participación Directa de Productores	10%
Fondo de Desarrollo Regional	16%
Fondo de Compensación Regional	24%
Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación	10%

Fuente: Acto legislativo 5, 2011 – Art. 361 de la Constitución del 91

Como en el caso de la LOOT, esta legislación ha recibido varias críticas, sobre todo en cuanto a su carácter centralista. Resulta evidente que todo el proceso de reforma institucional de las regalías era necesario, dados los problemas de uso ineficiente de los recursos y de desigualdad territorial, y aún más cuando el país cuenta con recursos naturales que permitirían un desarrollo sostenible si se cuentan con reglas claras en cuanto a la distribución de los beneficios. Pero también es visible una clara intervención del nivel central en la gran mayoría de los recursos provenientes de regalías, sobre todo cuando los fondos asignarán sus recursos por medio de la evaluación de proyectos, los cuales deben ser presentados y desarrollados por entidades territoriales, a través de los órganos colegiados de administración y decisión OCAD, en los que el gobierno nacional tiene poder de veto (Acosta Medina, 2012). También es de resaltar que, aunque existe una clara prerrogativa de apoyo a los territorios con mayores carencias y de lucha contra la pobreza, lo cierto es que más centralismo no significa menos corrupción o mejor distribución de los recursos, menos cuando la toma de decisiones se realiza lejos de la ciudadanía, a puerta cerrada y con posibilidad de veto por parte del gobierno central. En definitiva, este nuevo sistema de distribución, que busca la equidad en las regiones, cierra las puertas a la equidad de participación en la toma de decisiones, restableciendo un orden jerárquico y plenipotencial del gobierno central sobre los recursos del Estado (ICP - UNAL, 2012b). Seguramente, este punto será fuente de tensión entre la nación y las regiones en los próximos años.

4.2 Capacidades administrativas en el gobierno local: burocracia, participación y coordinación multinivel

En este apartado analizaremos tres capacidades fundamentales que deberían tener las administraciones locales con la finalidad de alcanzar metas de gobernanza: una burocracia especializada, unos mecanismos formales de participación y colaboración ciudadana, y una relación estable de coordinación con los diversos niveles de gobierno. Partimos de la revisión institucional para realizar dicho acercamiento, y retomaremos ciertos puntos que ya han sido enunciados y trabajados en el apartado anterior. Nuestra intención es observar los mecanismos de administración local e interacción social con los que cuentan los municipios colombianos, de manera que podamos observar qué posibilidades hay para la gobernanza local en Colombia.

4.2.1 Burocracia y Servicio Civil en los municipios colombianos

Siendo un país unitario, el sistema de Servicio Civil y funcionariado colombiano se maneja desde el nivel central de gobierno por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), bajo la supervisión de la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC). Dichas entidades manejan el total de los funcionarios de la rama ejecutiva de la nación, los departamentos y los municipios; se encargan de su formación con apoyo de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP); realizan el seguimiento al recurso humano de las distintas entidades territoriales; apoyan al gobierno nacional en la selección de cargos de alta gerencia pública por concurso; y son competentes para formular, coordinar, promover y evaluar las políticas de organización administrativa, nomenclatura y salarios de las entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden nacional y territorial, entre otras funciones establecidas por la ley (Ley 443 de 1998, Ley 489 de 1998, Ley 909 de 2004). En esencia, regular todo el sistema de funcionariado del país.

Desde su conformación, a partir de la Constitución de 1991, tanto el DAFP como la CNSC han sido protagonistas de la formulación de políticas públicas sobre el funcionariado colombiano, manteniendo una fuerte relación con preceptos internacionales de profesionalización, evaluación y seguimiento de la función pública, en especial con la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD, 2003; Grillo

Rubiano, 2005), y han sido protagonistas de esfuerzos de modernización de la administración pública y de implementación de mecanismos de monitoreo y evaluación—con la creación del Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública SINERGIA—desde hace ya más de una década (Villareal Navarro, 2007). Dicha profesionalización y modernización de la función pública ha significado un avance considerable en el nivel nacional, pero en los territorios sigue siendo un punto problemático, mucho más en los municipios pequeños y esencialmente rurales.

Esta falta de capacidades administrativas en los niveles locales de gobierno, aunque no es exclusiva del caso colombiano sino que es percibida como característica recurrente de la región latinoamericana (Mascareño, 2008; Salvador Crespo, 2008; Iacoviello & Iturburu, 2010), ha sido especialmente importante en nuestro caso dada la doble característica de centralismo y abandono de los niveles locales de gobierno. Maldonado (2011) señala que durante el diseño de la descentralización colombiana se asumió que la capacidad de gestión de los municipios se desarrollaría en la medida en que éstos empezaran a tener mayores responsabilidades, por lo que la transferencia de competencias y recursos no vino acompañada de una construcción mínima de capacidades, sino que por el contrario, se esperaba que dichas transferencias generaran la necesidad de fortalecer la gestión de las administraciones locales. En otras palabras, se transfiere la responsabilidad y algunos recursos, y se espera que los gobiernos locales, débiles de manera histórica, se fortalezcan por sí mismos. Falleti (2010) señala a su vez que el modelo colombiano comenzó por una descentralización política, que llevo a una fiscal y de recursos, para terminar en un último lugar con la descentralización administrativa. Esto ha conllevado resultados positivos en cuestiones políticas y fiscales, pero negativos en términos de capacidades administrativas de los municipios más pequeños, quienes se enfrentan a nuevas responsabilidades sin contar con herramientas básicas para su ejecución y control. No es de extrañar entonces que en la primera etapa de la descentralización se dieran desmanes con el uso de dineros de transferencias y regalías, pues sin la presencia de estamentos de control, sin planta administrativa profesional, y sin mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas, poco se podría espera de espacios políticos donde el clientelismo y el patrimonialismo han sido la norma, la costumbre y la tradición.

Ahora, es preciso mencionar que se han realizado esfuerzos conjuntos desde el gobierno nacional para asistir a los municipios en sus tareas, pero dichas asistencias no se mantienen en el tiempo ni son incrementales dado que, a excepción de las grandes ciudades, *la gran mayoría de municipios no cuentan con funcionarios de carrera administrativa más allá del nivel asistencial*, por lo que la función pública local se caracteriza por una gran movilidad y una nula estabilidad de cargos más allá de aquellos de funcionamiento operativo. Con cada elección de autoridades locales se da un cambio generalizado de la plantilla municipal, implicando esto una nula continuidad, un muy bajo seguimiento y una repetición de los esfuerzos de creación de capacidades cada cuatro años (Grupo 1, entrevista 32, 2 de noviembre de 2012).

Entramos aquí a un punto que nos resulta fundamental, que es la evidente incoherencia del proceso descentralizador en cuestiones de creación de capacidades administrativas y desarrollo de recursos humanos en el nivel local de gobierno. Por un lado, se incrementa el nivel de exigencia y responsabilidad a los municipios y departamentos para que cumplan con las disposiciones legales, que como ya hemos visto conllevan una doble característica de vaguedad y complejidad institucional; por el otro, a pesar de ser un tema que resurge una y otra vez como uno de los mayores problemas del proceso de descentralización colombiano (Silva Colmenares, 1993; Aghón & Cortés, 2000; Jiménez, 2001; Pening, 2003; Velásquez, 2006; Villareal Navarro, 2007; Departamento Nacional de Planeación, 2007; Gutiérrez & Gutiérrez, 2008; FCM - GTZ, 2009; Sánchez & Zenteno, 2010; Maldonado, 2011) a más de veinte años de la Constitución la gestión territorial sigue siendo un grave vacío en el país, al punto en que el mismo Sistema Nacional de Evaluación no existe una relación de los funcionarios públicos de carrera a nivel local. Pero encima de todo esto entra a jugar la visión moderna de la gestión territorial, la cual se piensa y planifica bajo perspectivas gerenciales (Departamento Nacional de Planeación, 2007; 2012) lo cual nos genera una pregunta: *¿puede hablarse de gestión gerencial cuando no existen bases burocráticas en el nivel local de gobierno?*

En definitiva, a excepción de las grandes ciudades, los municipios colombianos sufren de un gran déficit en cuanto a burocracia local, la cual ha sido solventada (de manera ya no transitoria sino generalizada) por medio de contratos de prestación de servicio, que según informes del Ministerio de Trabajo es la figura que cobija a la mayoría de

servidores públicos del país (Ministerio de Trabajo, 2012). Esto conlleva no pocas desventajas frente a los funcionarios de carrera: primero, no existe continuidad en las acciones de los gobiernos locales, dada la movilidad de su planta administrativa; segundo, la formación y capacitación de servidores públicos no son incrementales, y cada cuatro años hay que volver a capacitar a nuevos empleados públicos; tercero, se generan incentivos perversos para el uso político y clientelar de la platilla de contratación del municipio. La ironía del caso es que las visiones gerenciales suelen ser alérgicas a la idea de burocratización de la gestión pública, pero dichos acercamientos han surgido *a posteriori* de la conformación funcional del Estado, no antes de que ésta existiera, como es el caso de los gobiernos locales colombianos. Teniendo en cuenta los evidentes efectos negativos que conlleva una burocracia de baja capacidad (Huber & McCarty, 2004), la construcción y consolidación de una burocracia local resultaría siendo un cambio sustancial más que deseable para el proceso de descentralización colombiano.

4.2.2 Mecanismos institucionales de participación ciudadana

La Ley estatutaria de participación (Ley 134 de 1994) legisla sobre los mecanismos de participación ciudadana que mayor peso conllevan en la institucionalidad colombiana: la iniciativa popular, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y los cabildos abiertos. Pero luego de casi veinte años de expedida, las repercusiones de dicha norma legal han sido muy pocas dadas dos limitaciones esenciales: por un lado, su carácter restringido de su convocatoria; por el otro, la gran cantidad de requisitos exigidos para su implementación (ICP - UNAL, 2012a). Dichas limitaciones son evidentes al ver el texto de la Ley (Tabla 19).

Tabla 19. Mecanismos de participación, Ley 134 de 1994

Mecanismo	Definición	Convocatoria	Requisitos
Iniciativa popular legislativa o normativa	Derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar iniciativas ante el Congreso de la República, las Asambleas, los Concejos y las Juntas Administradoras Locales, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación correspondiente.	Popular y/o representantes elegidos (consejos y diputaciones)	Respaldo de por lo menos el 5% de ciudadanos inscritos en el censo electoral correspondiente o del 30% de los concejales o diputados del país.
Referendo	Convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o	Ejecutivo o iniciativa	Respaldo del 10% del censo electoral correspondiente.

	rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente.	popular	Decisiones por la mitad más uno, siempre y cuando haya participado una cuarta parte del censo electoral.
Consulta popular	Institución mediante la cual una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometido a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto.	Ejecutivo nacional, departamental o municipal	Concepto favorable del Senado, la Asamblea o el Concejo
Revocatoria mandato	La revocatoria del mandato es un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde.	Popular	Respaldo del 40% del total de votos válidos emitidos en la elección del respectivo mandatario. Se considerará revocado el mandato al ser ésta aprobada en la votación respectiva por un número de votos no inferior al 60% de los ciudadanos que participen en la respectiva votación, siempre que el número de sufragios no sea inferior al 60% de la votación registrada el día en que se eligió al mandatario, y únicamente podrán sufragar quienes lo hayan hecho en la jornada electoral en la cual se eligió al respectivo gobernador o alcalde.
Plebiscito	Pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo	Presidente de la República con apoyo de todos los Ministros	Que ninguna de las dos Cámaras del Congreso manifieste su rechazo.
Cabildo abierto	Reunión pública de los concejos o de las juntas administradoras locales con participación directa.	Dos sesiones por periodo o por iniciativa popular	Respaldo del cinco por mil de ciudadanos registrados en el municipio, distrito, localidad, comuna o corregimiento correspondiente

Fuente: Ley 134 de 1994

En términos generales, la evaluación hecha a los veinte años de la Ley es que estos mecanismos han sido poco utilizados, no han tenido incidencia real y, en el caso de la revocatoria de mandato, las exigencias hacen que sean extremadamente difícil de implementar: a la fecha, a pesar de haberse presentado 42 iniciativas de revocatoria, ninguna se ha cumplido cabalmente (ICP - UNAL, 2012a). En la Tabla 19 se puede observar además un peso significativo del Estado en el funcionamiento de los seis mecanismos: las iniciativas populares y las discusiones de los cabildos abiertos, a pesar de ser convocados popularmente, pueden ser desestimadas por la corporación pública correspondiente; los referendos, aunque pueden ser realizados en todos los niveles de gobierno, suelen estar enfocados hacia la legislación nacional, por lo que son difíciles

de convocar dadas las exigencias censales; y tanto la consulta como el plebiscito son herramientas convocadas directamente por el ejecutivo. Pero tal vez lo más preocupante es el gran desconocimiento de dichas herramientas entre la ciudadanía después de veinte años de expedida la ley de participación: según el Barómetro de Capital Social (BARCAS) de la Fundación Antonio Restrepo Barco, el 73% de los encuestados no conoce los cabildos abiertos, el 72% desconoce la revocatoria de mandato y ante los referendos, que son los mecanismos más reconocidos, un 57% de los encuestados dijo no conocerlos y sólo un 17% sabe de alguien que haya utilizado dicho mecanismo (Fundación Antonio Restrepo Barco, 2011: 108-110).

Ahora, además de los mecanismos introducidos por la Ley 134 del 94, existe un número más que significativo de instancias de participación en la vida social, cívica y el desarrollo territorial creadas por la legislación nacional. Dichos mecanismos formales de interacción tuvieron una época de apogeo durante los años 90, cuando gran parte de las leyes sectoriales empezaron a establecer mecanismos de participación en la prestación de servicios. Dichos espacios cuentan con niveles diferenciados de intervención de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, lo que nos permite observar el nivel de impacto de la participación en dichos estamentos (Tabla 20).

Tabla 20. Espacios de participación ciudadana reglamentados por leyes nacionales

ESPACIO	LEGISLACIÓN	NIVEL DE INTERVENCIÓN*				
		INF	CON	INV	COL	EMP
Consejo Municipal de Desarrollo Rural	Ley 101 de 1993 y Ley 160 de 1994		X	X		
Consejos Territoriales de Planeación	Ley 152 de 1994		X	X		
Consejo Consultivo de planificación de Territorios Indígenas	Ley 152 de 1994		X	X		
Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial	Ley 388 de 1997		X	X		
Consejo Nacional Ambiental	Ley 99 de 1993		X	X	X	
Comités de Participación Comunitaria en Salud (COPACOS)	Decretos 1216 de 1989 y 1416 de 1990. Ley 10 de 1990		X	X	X	
Asociaciones o Ligas de Usuarios de Salud	Decreto 1416 de 1990		X	X		
Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud	Ley 100 de 1993		X	X	X	

Comité de Ética Hospitalaria	Decreto 1757 de 1994	X	X	X		
Comité de Desarrollo y Control Social de Servicios Públicos	Decreto 2517 de 1999 y Ley 142 de 1994		X	X		
Consejo Departamental, Municipal o Distrital de Política Social	Decreto Ley 1137 de 1999		X	X		
Comité Nacional, Regional o Local de Prevención de Desastres	Decreto 919 de 1989	X	X	X	X	
Juntas de Vigilancia	Ley 136 de 1994			X		
Veedurías ciudadanas	Ley 850 de 2003			X		
Consejo Nacional de apoyo a las Veedurías Ciudadanas	Ley 850 de 2003			X		
Consejo Comunitario de Comunidades Negras	Ley 70 de 1993		X	X	X	
Consejo Municipal de Juventud	Ley 375 de 1997		X	X		
Comité Municipal, Distrital y Departamental para la atención integral a la población desplazada por la violencia.	Ley 387 de 1997		X	X		
Comité Interinstitucional Consultivo para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños y niñas y adolescentes víctimas del abuso sexual	Ley 1146 de 2007		X	X	X	
Juntas Municipales de Educación	Ley 115 de 1994		X	X		
Foros Educativos Municipales	Ley 115 de 1994	X	X	X		
Gobiernos Escolares	Ley 115 de 1994	X	X	X	X	
Personeros Estudiantiles	Ley 115 de 1994		X			
Consejo Municipal de Paz	Ley 434 de 1998		X	X	X	
Junta Municipal de Deportes	Ley 49 de 1983 y Ley 181 de 1995		X	X	X	

Fuentes: González (2008) y IAP2 (2007) *Niveles de incidencia: (INF) Informar; (CON) Consultar; (INV) Involucrar; (COL) Colaborar; (EMP) Empoderar.

Lo primero que se observa con esta tabla, aún sin ser exhaustiva y llegando sólo hasta el 2008, es la existencia de un gran número de instancias creadas desde el nivel central y una impresionante *dispersión legislativa* de los mecanismos de interacción entre gobierno y ciudadanía. Este ha sido un punto de crítica recurrente de la institucionalidad de la participación ciudadana en Colombia: que las distintas instancias hayan sido creadas de manera individual y no como parte de un sistema integrado y conciliado entre las partes, lo cual resulta en una rutinaria duplicación de funciones, una baja articulación de acciones y una alta complejidad institucional (Ceballos & Martín, 2001; Velázquez y González, 2003; González, 2008; ICP – UNAL, 2012a). En los últimos

años se ha querido solventar este problema esencial por medio de una nueva Ley estatutaria, de manera que se unifiquen criterios y reglas del juego, al mismo tiempo que se cree el Consejo Nacional de Participación, ente encargado de la coordinación de la política pública nacional en cuanto a participación política, social y ciudadana. Aunque ha sido un proceso largo de debate entre actores sociales, y aún cuando fue aprobada y conciliada por las dos Cámaras (ICP - UNAL, 2012a), dicha propuesta de ley ha sido devuelta al Congreso por la Corte Constitucional por errores de forma el pasado 17 de junio del 2013. Esto ha significado un retraso más en una cuenta pendiente de la participación en Colombia.

Un segundo punto que debemos resaltar de este cuadro es que, a pesar de contar con bases legales, en ninguna de las normas se especifica sanción alguna ante la no implementación de dichos mecanismos. Por lo mismo, la funcionalidad de las instancias de participación *termina siendo determinada por la voluntad política* del mandatario local. El peso significativo de los gobiernos en la promoción y desarrollo de los mecanismos de participación es vista como una característica generalizada del sistema colombiano, donde la asimetría con la que fueron creadas (de manera unilateral y desde el gobierno central) y su evidente rigidez institucional (que no toma en cuenta dinámicas locales), deja bajo la potestad de los gobiernos municipales el uso o no uso de los mismos, pudiendo estos hasta cerrarlas o no instaurarlas sin que existan consecuencias legales (Velásquez & González, 2003). Este punto deja en evidencia *una esencia formalista de la participación en Colombia*, donde en el papel se pueden observar múltiples mecanismos de interacción pero que no conllevan un peso significativo y se encuentran atados a la voluntad de la administración de turno.

Por último, al realizar un análisis sobre el nivel de incidencia que tiene la ciudadanía en dichos estamentos de participación, observamos que ninguno de ellos llega al nivel de empoderamiento, esto es, donde la toma de decisiones parte de la misma ciudadanía, y lo pocos que llegan al nivel de colaboración, donde el desarrollo de programas se hace de manera conjunta entre sectores sociales, son mecanismos de carácter sectorial o poblacional y donde se mantienen las anteriores características de asimetría entre los entes estatales y la ciudadanía. La mayoría son espacios que buscan involucrar a la ciudadanía pero hasta cierto punto, dejando la potestad de la toma de decisiones en

manos de las autoridades representativas²⁰. Dicha restricción de los alcances de las instancias de participación, la cual se ha establecido desde la misma legislación, además de evitar un mayor impacto de la participación en las cuestiones locales, suelen generar expectativas entre la comunidad que a la larga no pueden alcanzar, dado su limitado nivel de incidencia. A la larga, dicha situación suele generar efectos contraproducentes, puesto que al no satisfacer las expectativas de influencia en las decisiones se retroalimenta la desafección política y la desconfianza en las instituciones (Ruano, 2010: 107).

En definitiva, a pesar de la creación de múltiples mecanismos de participación por la legislación nacional, dicha estructura ha estado caracterizada por una alta dispersión legal, un papel significativo de la voluntad política de los mandatarios locales y un bajo nivel de influencia de la ciudadanía en la toma de decisiones, lo cual, sumado a la rigidez y uniformidad legal que conlleva la creación de mecanismos locales desde el nivel central, hace que en algunos casos se recurra a la creación de instancias informales que puedan ajustarse con mayor facilidad a la realidad municipal, o al uso de mecanismos de hecho, como la protesta ciudadana, como fórmula de presión ante la poca posibilidad de articulación de los entes de participación a las demandas ciudadanas (Velásquez & González, 2003). Y a pesar de que el surgimiento de nuevos espacios ha logrado crear una generación completa de nuevos actores sociales, en su mayoría pertenecientes a poblaciones que antes se veían opacadas por las formas tradicionales de hacer política, existe en la actualidad una alarma significativa en cuanto a la participación ciudadana en Colombia: según la última medición del BARCAS, los niveles de conocimiento y uso de mecanismos de participación cayeron 24% con respecto a 2005 (retornando prácticamente a los niveles basales de 1997) y señala que en promedio sólo 2 de cada 10 colombianos (el 22.8% de la muestra) conoce o sabe de alguien que haya usado alguno de estos mecanismos, sin que ninguna instancia de participación supere el 30% de conocimiento o uso (Fundación Antonio Restrepo Barco, 2011: 110). El desconocimiento y la desafección política son puntos generalizados que influyen de manera directa en las posibilidades de una participación

²⁰ Es necesario mencionar la existencia de algunas experiencias locales de presupuestos participativos en el país, los cuales sí dejan un nivel de decisión y empoderamiento a la ciudadanía. Dichas experiencias no han sido institucionalizadas, aún cuando son vistas como buenas prácticas de gestión local (FCM - GTZ, 2003).

continua y constructiva de la ciudadanía en las acciones públicas, y por lo mismo son un punto que debe ser atendido desde la misma institucionalidad, de manera que se generen incentivos positivos para el involucramiento ciudadano en las decisiones estatales.

4.2.3 Coordinación Multinivel y Relaciones Intergubernamentales

Entendemos por Relaciones Intergubernamentales (RIG) a aquellas que se establecen entre diferentes entidades de gobierno, sean en el mismo o en diferente nivel territorial, de carácter funcional, fiscal y administrativo, que sean formales o informales, y que se desarrollen en el contexto institucional. Dependen, como vemos, del diseño institucional existente en el país y del sistema de competencias que se le otorgue a las distintas entidades territoriales. Siguiendo la clasificación de Cohen y Peterson (citados por Jordana, 2001) las RIG pueden variar según su área de políticas públicas, y pueden presentarse de la siguiente manera:

- *Monopolio Institucional*: Donde el Estado Central se reserva la completa potestad sobre la política pública, tanto en gestión como en financiación, administración y control. Puede existir la posibilidad de desconcentración en alguna de estas funciones.
- *Monopolio Institucional Distribuido*: Cuando las responsabilidades han sido transferidas completamente a las entidades subnacionales (sean locales o intermedias)
- *Pluralismo Institucional*: Se presenta cuando las responsabilidades son compartidas por dos o más instituciones, que pueden ser de distintos niveles de gobierno, y que no deja de lado la posibilidad de participación de organizaciones no estatales o el mismo sector público.

Como ya hemos visto, en el caso colombiano se pasó de un modelo de monopolio institucional a uno de pluralismo institucional con la Constitución de 1991. Por lo mismo, no sobra mencionar que las situaciones que se presentan en este modelo “tienden a producir una compleja estructura de interdependencias entre los actores implicados en cada política pública, apareciendo por tanto unas relaciones intergubernamentales más intensas” (Jordana, 2001: 26)

Ahora, esta complejidad en la estructura institucional no necesariamente es negativa. Por el contrario, la necesidad de mantener relaciones fluidas e interdependientes entre los distintos entes de gobierno puede llegar a incrementar la capacidad de coordinación institucional y de control mutuo, lo que a su vez incrementa, en términos de eficiencia, la gestión de políticas públicas. Claramente, para que esto exista, es fundamental la existencia de mecanismos de coordinación y de capacidades administrativas en los distintos niveles de gobierno que permitan aprovechar dichas potencialidades. Pero en el caso colombiano, la congruencia necesaria entre el modelo de relaciones intergubernamentales y las capacidades políticas y administrativas es inexistente, con lo cual se eliminan los beneficios de efectividad y responsabilidad del pluralismo institucional mientras que sí se mantienen los problemas de gestión pública, con una excesiva complejidad, duplicación de funciones, bloqueos e indefiniciones entre muchos otros (Jordana, 2001). Dicha conclusión se basa en la adopción de un sistema complejo y poco flexible de interrelación entre los entes territoriales y la administración central, que a su vez no cuenta con canales formales fuertes de coordinación y que se basa en relaciones *ad-hoc* no generalizables, sumado esto a la carencia de instituciones informales de relevancia, la poca continuidad de los políticos por falta de reelección y a la fuerte fragmentación de los partidos.

Ya hemos tratado anteriormente algunos puntos alrededor de estas características que menciona Jordana en su estudio. Uno de ellos es la falta de claridad y delimitación de las competencias de los distintos entes territoriales y su dependencia jerarquizada al poder central, cuestiones que además de establecer una baja autonomía de los departamentos y municipio, permiten que existan superposiciones entre estamentos nacionales descentralizados que cumplen funciones que deberían llevar los estamentos territoriales. La segunda es que la dependencia fiscal de los entes territoriales a las transferencias otorgadas desde el ente central refuerzan la jerarquización de las relaciones intergubernamentales a la vez que se enmarcan en mecanismos informales de negociación entre los entes territoriales con el ejecutivo y el legislativo central. Dichas relaciones *ad hoc*, que tanto subraya Jordana en su texto, no resultan en una mayor coordinación sino en una competencia marcada entre los distintos territorios para acceder a fondos y apoyos de las entidades nacionales, quienes tienen más competencias y mayores recursos para el desarrollo de programas.

Jordana (2001) menciona además dos aspectos sobre el sistema político colombiano que afectan directamente las relaciones intergubernamentales: la fragmentación de los partidos y la no reelección de dirigentes políticos. El primer punto es mencionado por varios autores como una característica del sistema de partidos colombiano posterior a la Constitución del 91 y que se mantiene en la actualidad (Pizarro, 2001; Duque, 2006; Gutiérrez, 2007). Considerado durante décadas uno de los más estables de la región, el sistema de partidos colombiano mantenía dicha estabilidad a fuerza de su naturaleza excluyente y bipartidista. Con la llegada de la Constitución de 1991 y su intento por abrir la puerta a la diversidad y la inclusión, también se abrió la puerta a la fragmentación interna, la proliferación de pequeños partidos coyunturales y al personalismo político dada la marcada “flexibilidad institucional” del momento, donde se reducen los requisitos para la conformación y legalización de partidos políticos, estableciendo controles laxos para su funcionamiento, con la posibilidad de entregar avales libremente y de presentar un ilimitado número de listas en cualquier elección territorial (Pérez Guevara, 2009). Este tipo de apertura significó una explosión de nuevos movimientos y nuevos liderazgos políticos, que han sido muy positivos en cuanto a inclusión y a diversidad, pero que generó no pocos problemas de organización política, básicamente por el surgimiento de la llamada “operación avispa”, mecanismo por el cual los partidos realizaban un sinnúmero de avales y una enorme cantidad de listas en todos los niveles de gobierno en pos de recaudar una mayor representación a nivel nacional, lo cual terminó delineando un panorama de partidos desalentador, donde la atomización y fragmentación partidaria, sumada al personalismo y a la indisciplina interna, generaban graves problemas organizativos al interior del Estado (Ungar & Arévalo, 2004). Siendo los partidos políticos el instrumento por excelencia para la interacción y la coherencia programática entre entre niveles de gobierno, en un escenario de fragmentación interna y excesivo personalismo su capacidad de coordinación política entre niveles queda bastante en entredicho.

Ahora, el trabajo de Jordana se realizó previo a la reforma política del 2003, la cual hace modificaciones a la Constitución del 91 mediante el Acto Legislativo 01, buscando acabar con esta situación y construir un sistema de partidos más sólido, con mayor disciplina interna y que eliminara el personalismo y la fragmentación. Los puntos más importantes de dicha reforma fueron: el cambio del sistema de la fórmula electoral, que pasa de la fórmula de Hare al sistema de cifra repartidora o método D’Hont; la

implementación del umbral electoral, el cual obliga a los movimientos y partidos minoritarios a cumplir un rango porcentual no solo para entrar en las corporaciones públicas, sino para mantener su personería jurídica; la adopción de listas únicas por partido, evitando la ya mencionada “operación avispa”; y la posibilidad de los partidos de optar entre listas cerradas o con voto preferente, un punto que no deja de generar polémica entre los que ven en ella la prevalencia del personalismo y quienes lo ven como un instrumento de fortalecimiento de la organización interna de los partidos. Ahora, en los últimos análisis realizados, esta reforma política ha sido significativa en la reorganización de los partidos (Batlle & Puyana, 2011), pero aún se mantiene un fuerte personalismo en la forma de hacer política tanto al nivel nacional como al territorial, lo cual conlleva una puerta abierta para el uso clientelar del sistema (Pérez Guevara, 2009). Esto implica un reto muy grande para las relaciones multinivel, dada la prevalencia de las relaciones informales y la baja institucionalización al interior de los partidos.

Un segundo punto que trata Jordana (2001) es el problema de continuidad que conlleva la no reelección de los líderes locales. Según el autor, la poca permanencia de los directivos políticos en los cargos territoriales hace que se pierda la memoria histórica en las relaciones intergubernamentales, las cuales suelen ser de carácter informal. De esta manera, con cada cambio de administración y la llegada de nuevo personal a las entidades territoriales, las relaciones no formales entre niveles de gobierno deben comenzar desde el principio, lo cual dificulta la articulación estatal cada cuatro años. Ahora, ante esto debemos mencionar dos puntos: primero, que en términos de continuidad la no reelección de mandatarios locales no sería problemática si existiera un servicio civil estable que mantenga contactos formales entre los niveles de gobierno, pero esto, como hemos visto, no es el caso del servicio civil colombiano. En segundo lugar, con la reelección de alcaldes y gobernadores lo que se estaría ganando en estabilidad se perdería en democracia local, básicamente por la reducción de las posibilidades de alternancia en el poder.

Por último, cabe mencionar la existencia de la Federación Nacional de Departamentos y la Federación Colombiana de Municipios como estamentos de relación intergubernamental. Tanto para algunos autores consultados (Girón Reguera, 2007; Estupiñan Achury, 2007) como para entrevistados durante nuestro trabajo de campo

(Grupo 1, entrevistas 3 y 4, 7 de marzo de 2012), a pesar de ser entidades reconocidas y con un peso relativo a nivel nacional, su capacidad de incidencia en la agenda pública no suele ser tan importante como sería deseado. Aún así, el trabajo que desarrollan en materia de apoyo institucional a los gobiernos municipales y departamentales es necesario de resaltar²¹.

Como vemos, las relaciones intergubernamentales en Colombia no se encuentran libres de conflictos y problemas. Lejos de esto, se caracterizan por un pluralismo institucional complejo que depende primordialmente de las relaciones personalizadas entre dirigentes locales y el gobierno central. En esta medida, poco existe en relación a canales formales de interacción entre los niveles de gobierno, y en términos informales, dada la politización de las administraciones locales y el excesivo personalismo de la política colombiana, se presentan relaciones *ad-hoc* que no pueden ser generalizadas y que residen en las capacidades de negociación de cada uno de los territorios. En este sentido, es indispensable establecer mecanismos formales de relación entre niveles, la institucionalización de reglas explícitas de interacción, y el fortalecimiento de las capacidades políticas y administrativas que permitan sacar provecho del modelo de pluralismo institucional que hoy rige en Colombia.

4.3 Valores y Discurso de la descentralización: Coherencia, Confianza y Visión de lo Público

Como hemos visto en el apartado institucional, el diseño de la transferencia de competencias a las entidades subnacionales ha tenido una lógica “amarrada” a la idea de unidad del Estado, lo cual ha derivado en una serie de reformas a medias donde se transfieren responsabilidades pero no capacidades burocráticas; recursos, pero no discrecionalidad de su uso ni recaudación; y autonomía, pero bajo una lógica de relaciones jerarquizada hacia el centro y con excesos personalistas. Las razones para esto vienen desde la misma Constitución de 1991, la cual buscó establecer un punto medio entre las diversas visiones del Estado que se plantearon en la Asamblea Nacional Constituyente, lo cual resultó en una extraña mezcla de vaguedad y vacíos legales con

²¹ Para más información, ver las páginas web de la FCM: <http://gestion.fcm.org.co/> y de la FND: <http://www.fnd.org.co/>

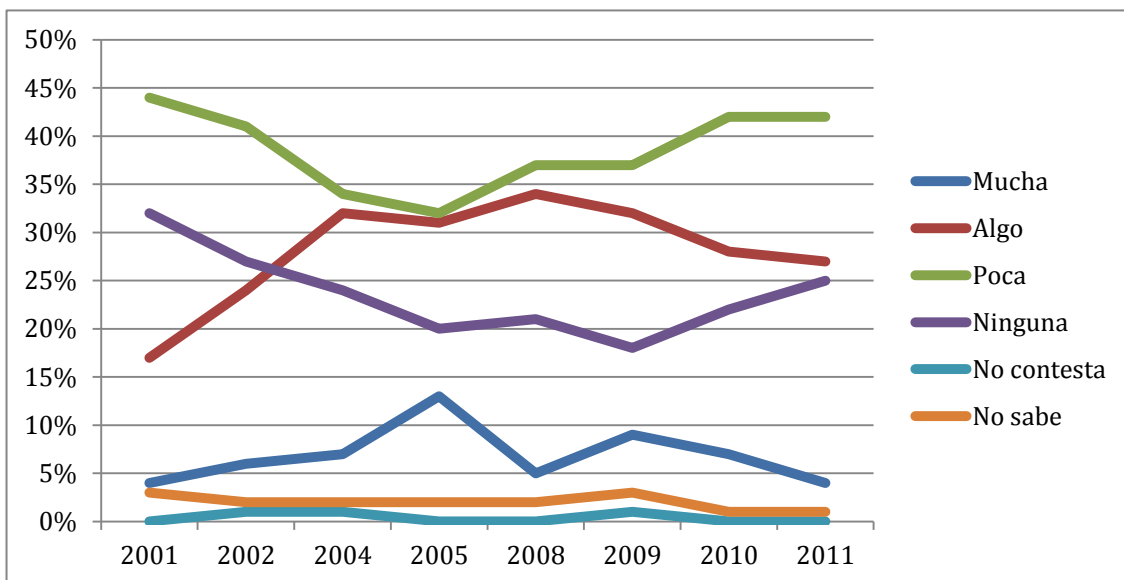
una excesiva rigidez y complejidad institucional. En una lógica de ampliar la legitimidad del Estado pero con la prevalencia de la unidad nacional por encima de la autonomía territorial, la descentralización colombiana se ha convertido en proceso a medio camino, donde a pesar de los cambios legales e institucionales aún prevalecen las visiones jerárquicas, centralizadas y personalistas de dirección y coordinación política, económica y social de los territorios.

Paradójicamente, dicho diseño a medias ha derivado en un actual proceso de recentralización del Estado: en materia política, la prevalencia del clientelismo y la influencia de actores armados en el nivel local hacen dudar de la eficacia de la democracia local (Grupo 1, entrevistas 2 y 5, 7 y 8 de marzo de 2012); en materia económica, el despilfarro de los recursos transferidos y el desequilibrio fiscal consecuente ha legitimado una mayor intervención de la nación en materia fiscal (Grupo 1, entrevista 1, 6 de marzo de 2012); en lo administrativo, la falta de capacidades de los gobiernos locales, sobre todo de los municipios periféricos, hace que la prestación de servicios no alcance niveles adecuados de eficacia y eficiencia, dando pie a la intervención de los niveles superiores de gobierno (Grupo 1, entrevistas 3 y 4, 7 de marzo de 2012). Ahora, cabe preguntarse si de haberse realizado un proceso de descentralización completo desde el principio, con reglas claras y acordadas por las partes y con autonomías territoriales basadas en aparatos burocráticos locales con capacidad administrativa, dichas situaciones no se hubiesen presentado. Pero este no ha sido el caso, y la recentralización colombiana, iniciada con los dos gobiernos de Álvaro Uribe (2002-2010) y afianzada en la actual presidencia de Juan Manuel Santos (2010-2014) parece consolidarse institucionalmente con un sistema de partidos netamente nacional (Batlle & Puyana, 2011), con una repartición de recursos claramente centralizada (Sistema Nacional de Regalías) y con una prevalencia a la vaguedad y al vacío legal con altas dosis de dispersión institucional (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial).

Toda esta situación, como vemos, se encuentra lejos del modelo ideal que establecimos en nuestro marco teórico, por lo que podemos afirmar que el diseño institucional colombiano, hasta el momento, tiene un claro déficit de coherencia normativa con el discurso de la descentralización y la gobernanza local.

En cuanto a la confianza en las instituciones, tomamos las mediciones del Latinobarómetro en el caso específico de los gobiernos locales, que muestran una tendencia incremental durante la primera época de expansión para luego caer a los mismos niveles de desconfianza de hace una década (Gráfico 3).

Gráfico 3. Colombia: confianza en los municipios/gobiernos locales 2001-2011

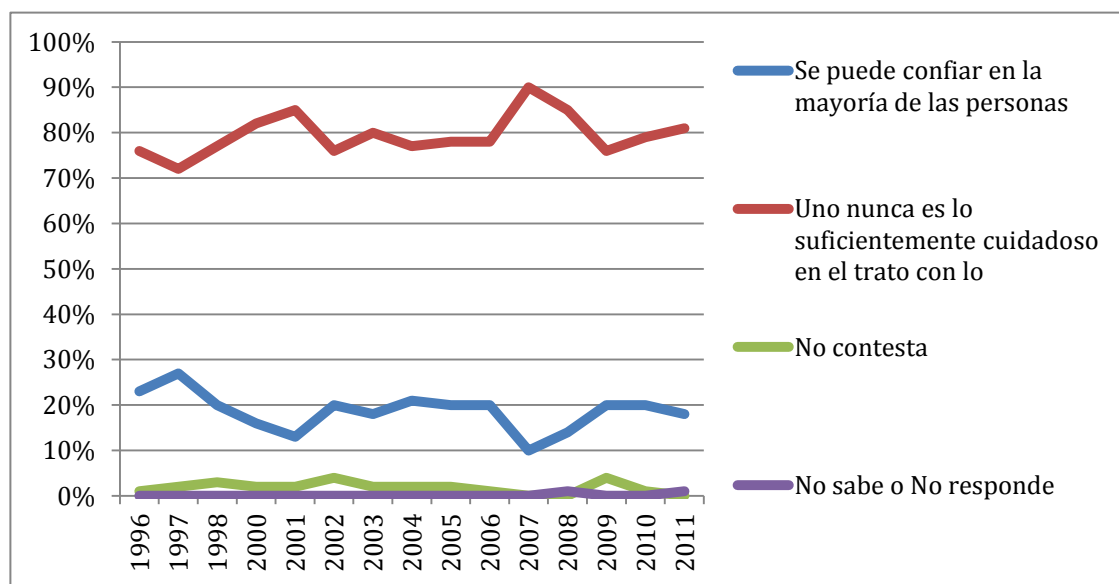


Fuente: Corporación Latinobarómetro (2013).

Al comparar esta medición con la realizada por BARCAS, que va desde el 97, se puede observar una variación similar: un incremento en el primer periodo de 1997 hasta 2005 (+6%), para luego darse un derrumbe en la confianza hacia lo municipal en la medición de 2011 (-14%), aún por debajo de los niveles iniciales (Fundación Antonio Restrepo Barco, 2011: 138). Vemos entonces que, a la par de la recentralización, se ha incrementado una desconfianza institucional en los gobiernos locales, algo que poco ayuda a la creación del espacio local como escenario de colaboración y cooperación entre sectores.

La imagen termina por ser desalentadora cuando observamos la confianza interpersonal a nivel nacional: el 81 por ciento de los colombianos considera que nunca se es lo suficientemente cuidadoso con los demás, mientras el 18% piensa que se puede confiar en la mayoría de personas. Estos niveles se han mantenido constante (siempre alrededor del 80% de desconfianza y del 20% la confianza) desde que inician las mediciones en 1996 (Gráfico 4).

Gráfico 4. Confianza interpersonal en Colombia 1996 – 2011

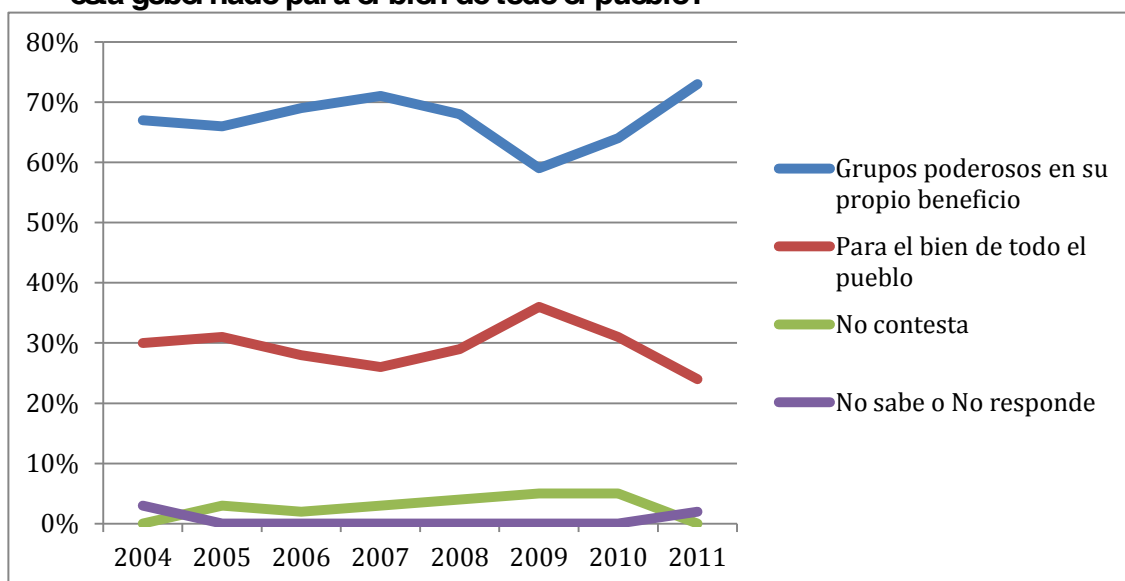


Fuente: Corporación Latinobarómetro (2013).

Vemos entonces que la confianza no es un aspecto característico del ciudadano colombiano, ni hacia las instituciones ni hacia sus conciudadanos. En el caso de los gobiernos locales, aún cuando entre 1997 y el 2005 el nivel de confianza se incrementó brevemente, en la actualidad nos encontramos con niveles inferiores a los años 90, cuando se inicia el proceso de descentralización. Siendo que la idea misma de una proximidad administrativa es la interacción basada en los lazos de confianza generados en el nivel local, al no existir dicha confianza es muy difícil que la interacción se genere de manera espontánea. Lógicamente, siendo estos datos agregados sería necesario observar el nivel de confianza caso por caso, pero los resultados no dejan de ser alarmantes.

Por último entramos a las visiones de lo público. Tomaremos también datos del Latinobarómetro, en específico la variable “cultura política y cívica”, la cual deja entrever la percepción de la ciudadanía sobre su gobierno. Los resultados no son alentadores, y tampoco han variado de manera significativa desde el comienzo de la medición en el 2004 (Gráfico 5).

Gráfico 5. Variable cultura política y cívica: ¿diría usted que el país está gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio, o que está gobernado para el bien de todo el pueblo?



Fuente: Corporación Latinobarómetro (2013)

Esta medición, que también es agregada y por lo tanto no deja entrever la visión hacia lo local, si muestra una visión sobre lo público como algo alejado de los principios de buena gobernanza, como son la imparcialidad y la universalidad.

Todos estos resultados dejan entrever, con no poca preocupación, que a pesar de que la Constitución del 91 ya tiene más de veinte años, la consolidación de los principios democráticos aún son una tarea pendiente en el país. En cuanto a la descentralización, la visión de lo público como espacio cooptado por grupos poderosos, la baja confianza en las instituciones y en las personas, así como el bajo conocimiento de los espacios de participación (mencionados anteriormente), dejan la sensación de que en general mucho ha cambiado en lo formal pero poco lo ha hecho en lo real. Es claro que las reformas no han sido acompañadas por un proceso de reeducación y de revaloración de lo público, sino que se han quedado en cuestiones formales de divulgación y cumplimiento de la nueva normativa sin mayor profundidad. En palabras de una entrevistada:

“Le trabajamos a la participación sólo desde lo instrumental, sin el sentido de la participación que era revalorizar lo público, redimensionar lo público. Vimos el instrumento, más no el fin” (Grupo 1, entrevista 2, 7 de marzo de 2012).

4.4 Conclusiones

Un primer punto que podemos concluir es que la descentralización colombiana no ha sido un proceso homogéneo, sino que ha tenido variaciones marcadas durante los más de veinte años de implementación. En nuestra revisión del diseño institucional se pueden identificar dos etapas diferenciadas: la primera, que va desde 1986 con la elección popular de alcaldes hasta los primeros años del 2000, con el surgimiento del Sistema General de Participaciones (2001) y la reforma política al sistema de partidos (2003), es el momento de mayor apogeo y expansión, siendo el país protagonista de varias reformas y legislaciones que buscaron una transferencia sustancial de competencias y recursos a los gobiernos locales, además de una apertura significativa a los nuevos movimientos políticos y a los nuevos liderazgos locales. También es evidente la cantidad de mecanismos de participación que, de manera algo caótica, surgieron en la institucionalidad colombiana en dicho momento. Ahora, dicho momento expansivo no fue del todo positivo, y se hace necesario realizar varias críticas al respecto: por un lado, en materia política, la apertura generó una atomización fuerte del sistema de partidos y una fragmentación considerable al interior de los mismos, donde el personalismo se sintió con fuerza mientras la coherencia interna empezó a fallar de manera sustancial, convirtiéndolos más en “marcas electorales” que daban avales a diestra y siniestra y dejándolos vacíos como mecanismos de articulación multinivel. Por el lado fiscal, la transferencia de grandes recursos sumados a un bajo nivel de capacidades administrativas locales permitieron el uso indebido de las posibilidades de financiación local, lo que termina con un desbalance fiscal deficitario. Por el lado administrativo, la descentralización se hizo con la idea (algo ingenua) de que los municipios desarrollarían por sí mismos sus propias capacidades burocráticas, un punto que ha sido la constante hasta el día de hoy.

Luego de este periodo de expansión, la llegada de Álvaro Uribe a la presidencia marca el inicio de un proceso de recentralización progresiva, que termina con el surgimiento del nuevo Sistema Nacional de Regalías en la actual administración. La prevalencia del clientelismo y el personalismo político, del despilfarro fiscal de las entidades territoriales, y de los bajos resultados en cuanto a servicios públicos, fueron razones de peso para echar atrás los avances realizados durante el primer periodo, aunque no por

dicho centralismo se ha mejorado la situación de manera sustancial: el personalismo político sigue siendo campante, la dependencia fiscal de los territorios al nivel nacional se mantiene, y la debilidad burocrática no sólo sigue existiendo, sino que puede profundizarse con la recentralización.

Ahora, tanto el primer momento expansivo como el segundo de concentración han contado con características institucionales transversales que, a la larga, han impedido un completo desarrollo de la descentralización. Por un lado, se encuentra la doble característica de complejidad y dispersión legislativa junto a vacíos legales que, de manera evidente, han sido el principal problema de todo el diseño institucional. Ante esto, es necesario tener muy en cuenta el desarrollo legislativo que se presente a partir de la nueva LOOT, sobre todo en cuestiones básicas como la distribución de competencias, la organización multinivel, los mecanismos de control local y las capacidades administrativas de los municipios. A más de veinte años de la Constitución, esta situación de vacío institucional es la mayor deuda pendiente del ordenamiento y la organización territorial del Estado colombiano.

En cuanto a capacidades de los gobiernos locales, la debilidad burocrática es visiblemente la mayor constante y el mayor problema de la descentralización colombiana, sobre todo cuando más del 80% de los municipios se encuentran en una situación de precariedad funcional, donde la contratación de prestación de servicios ha sido la herramienta fundamental para la construcción de plantilla, implicando una fuerte movilidad de servidores públicos al mismo tiempo que un uso político de los puestos de trabajo municipales. Dicha debilidad se ve potenciada por un sistema de participación disperso legalmente, donde la voluntad política de los mandatarios es esencial para su creación y funcionamiento, y donde el nivel de intervención de la ciudadanía en la toma de decisiones es bajo. Estos dos puntos, sumados a una ya visible dependencia con el nivel central, hace que los gobiernos municipales sigan siendo entidades débiles, donde el peso del alcalde es enorme y donde la interacción continuada entre actores locales en pos de alcanzar objetivos comunes suele ser interrumpida con cada cambio de administración.

Por último, y tal vez lo más preocupante, es la generalizada visión negativa de lo público como un espacio coaptado, donde la desconfianza en las personas y las instituciones suele ser la norma más que la excepción (Tabla 21).

Tabla 21. Evaluación del diseño institucional de la descentralización colombiana

Nivel de Gobernación	Parámetros de evaluación	Características observadas
Nivel Institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Conformación del Estado: competencias y recursos • Adaptabilidad y niveles de autonomía local • Mecanismos de control, evaluación y rendición de cuentas 	<ul style="list-style-type: none"> • Competencias compartidas y dependencia de recursos • Baja autonomía local • Mecanismos débiles a nivel local y con alta carga política
Nivel Organizacional	<ul style="list-style-type: none"> • Burocracia y servicio civil local • Mecanismos de coordinación multinivel • Mecanismos de participación, coordinación y colaboración 	<ul style="list-style-type: none"> • Servidores locales como contratistas, alta movilidad • Personalismos y mecanismos ad hoc • Dispersión legal, alta discrecional del alcalde, bajo nivel de intervención
Nivel Normativo	<ul style="list-style-type: none"> • Coherencia normativa, confianza y visiones de imparcialidad y universalidad de lo público 	<ul style="list-style-type: none"> • Déficit de coherencia normativa, alta desconfianza y visión negativa de lo público

Fuente: Elaboración propia.

En definitiva, el diseño institucional de la descentralización colombiana mantiene un fuerte déficit de coherencia normativa con los principios de proximidad administrativa, coordinación entre niveles de gobierno y universalidad de lo público. Ante dicha situación, no es descabellado afirmar que los esfuerzos por una gobernanza participativa, incluyente y de relevancia en la vida local hayan surgido más a pesar de la institucionalidad que a causa de la misma²². También es necesario mencionar que la sola transferencia de competencias y recursos no implica un mejoramiento inmediato de la democracia o de los servicios públicos, y que tanto la expansión como la recentralización conllevan puntos positivos y negativos. Por lo mismo, *habría que observar al detalle qué es pertinente descentralizar, qué puede manejarse mejor desde el centro, y sobre todo, cuáles son las capacidades administrativas mínimas en cualquiera de estas situaciones*. Este punto, que nos parece esencial, sería un tema

²² Para observar algunas buenas prácticas locales en Colombia ver PNUD (2010).

fundamental para posteriores investigaciones. Por último, lo más preocupante de la situación colombiana es la desconfianza generalizada en las instituciones locales, la cual se redujo durante el momento de expansión de la descentralización, pero que se ha incrementado en los últimos años de recentralización. No contamos con suficiente información para determinar si existe una relación directa entre confianza y descentralización, pero es para nosotros importante mencionar que sin confianza, ni imparcialidad, ni universalidad, es poco lo que podríamos esperar del efecto de la descentralización en la consolidación democrática. Es evidente la necesidad de un verdadero esfuerzo en la construcción de dichos valores sociales como base mínima para una gobernanza local, de manera que las reformas hacia la democracia no se queden en el papel, sino que sean aprehendidas por los gobernantes locales y defendidas por los ciudadanos.

TERCERA PARTE:
TRABAJO DE CAMPO Y ANÁLISIS COMPARATIVO

*Te hablo también: entre maderas, entre resinas,
entre millares de hojas inquietas, de una sola hoja:
pequeña mancha verde, de lozanía, de gracia,
hoja sola en que vibran los vientos que corrieron
por los bellos países donde el verde es de todos los colores,
los vientos que cantaron por los países de Colombia.*

*Morada al Sur
Aurelio Arturo*

CAPÍTULO V

CARACTERIZACIÓN DE LOS CASOS SELECCIONADOS

Una vez realizado nuestro acercamiento al diseño institucional de la descentralización en Colombia, el presente estudio pasa ahora a la observación realizada durante nuestro trabajo de campo en dos municipios colombianos, los cuales aún cuando cuentan con características similares de población y competencias, presentan resultados divergentes en materia de desempeño municipal. Partiendo de nuestra hipótesis, donde el resultado se encuentra afianzado no sólo en la institucionalidad formal, sino a su vez en la informalidad de las interacciones sociales, realizamos nuestro estudio en terreno durante los meses de marzo y abril del 2012, a tres meses de la toma de posesión de los nuevos alcaldes locales del periodo 2012-2015, y en pleno ejercicio de construcción de la agenda municipal a través de los Planes Municipales de Desarrollo (PMD), los cuales deben realizarse de manera participativa con la totalidad de los sectores sociales del municipio, según lo dispuesto por la Ley 152 de 1994 o Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Ahora, previo al trabajo en terreno, y una vez seleccionados los casos, se mostró para nosotros primordial conocer en profundidad cada uno de los municipios y, a su vez, hacer un análisis comparativo partiendo de los datos que sobre éstos se manejan a nivel nacional.

5.1 Cuestiones geográficas: de los Andes y el Caribe

Mencionamos anteriormente que mucho se puede entender de Colombia mirando su geografía, lo accidentado de sus montañas y lo disímil de sus regiones. Los casos seleccionados pertenecen a dos zonas del país con profundas diferencias, tanto climáticas como sociales y culturales. Facatativá pertenece a la región andina, alejado del mar por casi mil kilómetros y a 2600 metros de altura, sobre un valle extenso conocido como la Sabana de Bogotá, donde se ubica, también, la capital de la República. Ciénaga en cambio se encuentra entre el mar, la Sierra Nevada de Santa Marta y la Ciénaga Grande, en la costa Caribe colombiana (Imagen 1).

Imagen 1. Ubicación geográfica de los casos seleccionados



Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2005

Mientras en la primera hace una media de 13 grados centígrados durante todo el año, en la segunda la media alcanza los 34 grados centígrados. Las costumbres, las formas y las maneras de interactuar cambian también con la región, donde el caribeño tiene fama de ser descomplicado y dicharachero, mientras el andino la tiene de ser parco y reservado. En muchos casos, para cualquier observador extranjero, las diferencias entre una y otra región son tan marcadas como las que existen entre un país y otro. Dicha diferenciación geográfica también se mostró de nuestro interés para la investigación, pues implica la

existencia de maneras distintas de interacción entre actores sociales, aún cuando cuentan con la misma legislación, con la misma formalidad, en un marco estatal unitario y homogéneo.

5.2 Información comparativa de casos seleccionados

Aunque debemos mencionar la precariedad que rodea la información de los municipios en Colombia, en el siguiente apartado buscamos recolectar algunos datos primarios para observar similitudes y diferencias de los municipios seleccionados. Dicho trabajo se fundamentó en la revisión de la bibliografía sobre cada caso, en datos de entidades públicas (DNP, DANE) y de organizaciones nacionales e internacionales (Transparencia por Colombia, MOE, Colombia Líder), así como un seguimiento de noticias de prensa en diarios nacionales de los últimos años (Tabla 22).

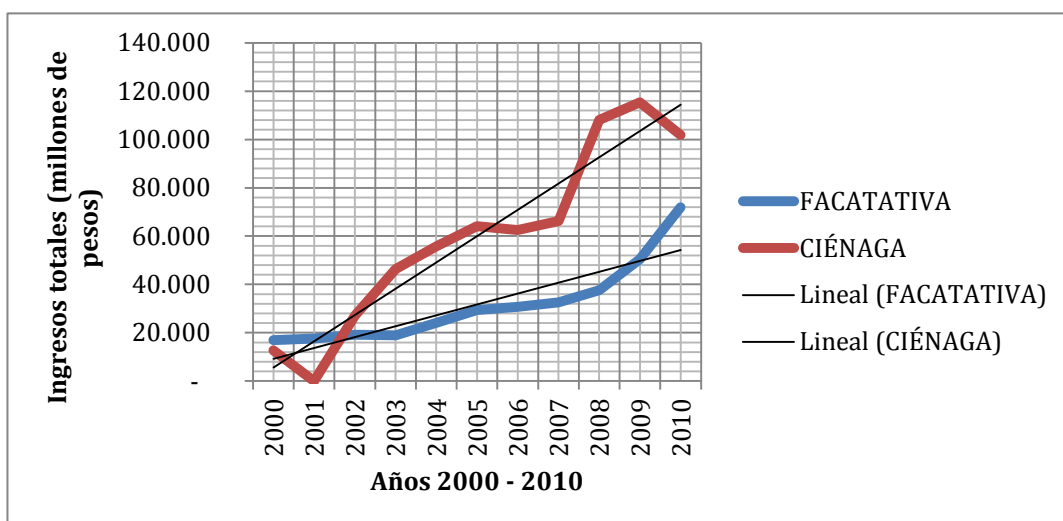
Tabla 22. Comparativo datos municipios seleccionados

	Facatativá (Cundinamarca)	Ciénega (Magdalena)
Categoría	Tercera (2009)	Cuarta (2009)
Población	119.849 (2010)	103.066 (2010)
Certificaciones	Sanidad y Educación	Sanidad y Educación
Ingresos Totales (2000)	16.910 millones COP*	12.719 Millones COP
Ingresos Totales (2010)	71.974 millones COP*	101.805 Millones COP
% Población NBI* (1993)	21,66	52,72
% Población NBI* (2010)	13,09	43,81
ITM* 2008-2009	75,1 (Moderado)	39,7 (Muy alto)
Otros	Premios Mejor Plan de Desarrollo y Mejor Alcalde (2008-2011)	Informe MOE: Riesgo EXTREMO (elecciones 2011)

Fuente: Elaboración propia partiendo de datos DANE, DNP, TPC, MOE y CL. *COP: Pesos colombianos; NBI: población con Necesidades Básicas Insatisfechas; ITM: Índice de Transparencia Municipal (Transparencia por Colombia).

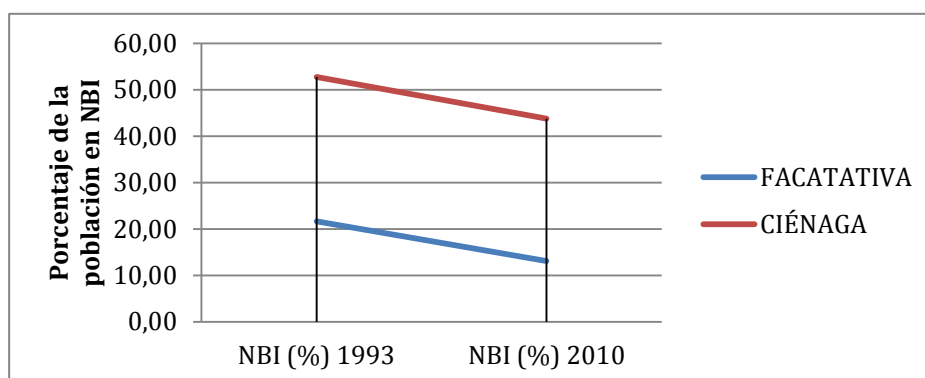
Como vemos, las características en cuestión de tamaño poblacional y competencias específicas (sanidad y educación) son similares. A sí mismo, en los dos casos se ve un incremento muy importante en sus ingresos totales en el periodo 2000-2010 (Gráfico 6), así como una reducción relativa en las mediciones de población con necesidades básicas insatisfechas (NBI) (Gráfico 7).

Gráfico 6. Evolución Ingresos Totales 2000 - 2010



Fuente: Datos de ejecuciones presupuestales Informe DDPS-DNP 2000-2010

Gráfico 7. Comparativo población NBI 1993-2010



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE

Vemos entonces que en el caso de Facatativá, los ingresos totales anuales crecieron en un 326% en diez años, mientras que en el caso de Ciénaga dicho incremento fue de 700%, más del doble que en el primer caso²³. Ahora, es necesario señalar que a pesar de que los ingresos de Ciénaga son un 29% superiores a los de Facatativá, ambos municipios han logrado una reducción de su población en situación de NBI de tan sólo un 8%, por lo que dicha reducción no es tan significativa como lo que podría esperarse dado el incremento sustancial de recursos transferidos a los municipios.

²³ El incremento diferenciado se da por concepto de regalías, las cuales recibe Ciénaga como puerto exportador minero de carbón.

A esta conclusión llega también el estudio de Transparencia por Colombia del 2010, que mide el nivel de transparencia y, por consiguiente, el nivel de riesgo de que se presenten acciones de corrupción en los municipios de Colombia por medio del Índice de Transparencia Municipal (ITM) durante el periodo de 2008-2009. Con una muestra de 148 municipios—divididos, cabe decirlo, en las mismas categorías utilizadas para esta investigación— dicho informe destaca que a pesar de existir territorios que cuentan con una alta cantidad de recursos transferidos por cuenta de pago de regalías, esto no se ha materializado en una reducción de las necesidades insatisfechas de la población, sobre todo en municipios con grandes recursos y un deficiente resultado en esta medición de transparencia municipal (Transparencia por Colombia, 2010: 24-25)²⁴. Dicha afirmación es confirmada por nuestros casos de estudio: mientras Facatativá tiene un índice de 75,1 sobre 100 (considerado en riesgo moderado) y se ubica en el sexto puesto entre poblaciones similares, Ciénaga obtiene un 39,7 sobre 100 (considerado en riesgo muy alto) y se ubica en el puesto 28 y último de esta misma categoría, lo que explicaría por qué si el último tiene más del doble de recursos que el primero, ambos han conseguido los mismos resultados en la reducción de NBI. El estudio concluye que *la transferencia de recursos no es eficiente cuando existen carencias sustanciales en los gobiernos locales en cuanto a visibilidad, capacidad y control*, lo que degenera en ineficacia de los municipios y potencializa la aparición de actos de corrupción, al generar niveles altos de impunidad dada la opacidad y el poco control de las acciones de los municipios (Transparencia por Colombia, 2010: 20-22)²⁵. Dichas conclusiones se corresponden con nuestra hipótesis de investigación.

Por último, es necesario una gran diferencia entre los dos casos seleccionados: mientras el caso de Facatativá ha sido referencia nacional, y premiado tanto a Mejor Alcalde de ciudad intermedia como a Mejor Plan de Desarrollo 2008-2011 (premios Colombia Líder), en Ciénaga saltaron las alarmas de la Misión de Observación Electoral (plataforma independiente de organizaciones de la sociedad civil) en su estudio de 2011 sobre riesgos ante el fraude y la violencia, al catalogar el municipio en el nivel de riesgo

²⁴ El informe pone como ejemplo los municipios de Riohacha, Santa Marta, Valledupar, Montería, Sincelejo y Arauca. Es necesario apuntar que cinco de estas seis ciudades se encuentran en la región Caribe de Colombia, igual que nuestro caso de Ciénaga.

²⁵ El informe también arroja resultados lamentables en cuanto a la realidad de los municipios colombianos: no existe ni un solo caso que alcance el nivel bajo de riesgo (por encima de los 80 puntos) y el promedio de la muestra es de 59,5 puntos, o sea, de riesgo alto ante la corrupción.

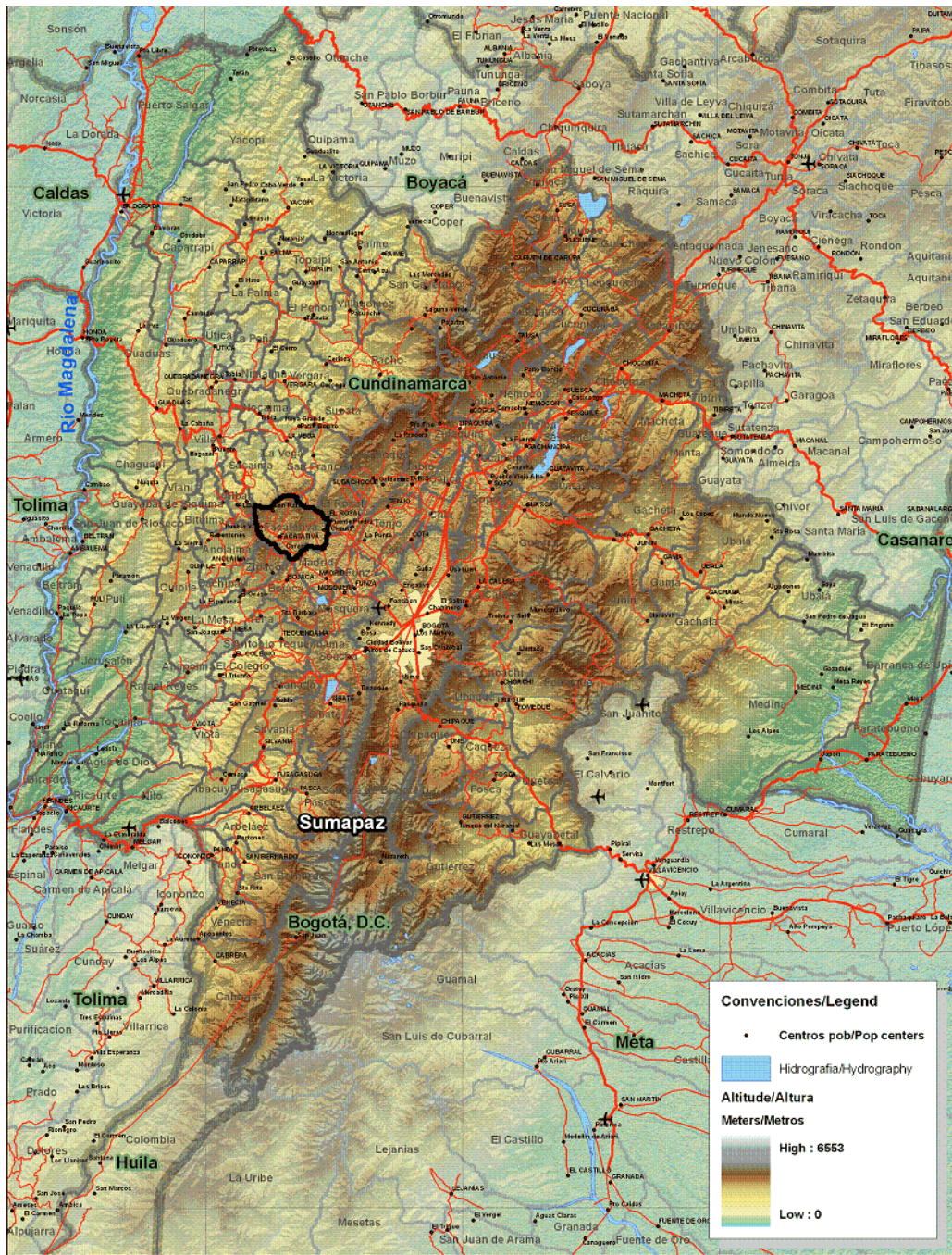
extremo (Misión de Observación Electoral, 2011). Vemos entonces que, aún cuando no existe mucha información de manera desagregada por municipios en Colombia, los datos recolectados señalan una fuerte diferencia entre los dos casos de estudio que van más allá de sus diferenciados resultados de desempeño. Esto afianza en su momento la selección de los casos, puesto que se entiende que no es solamente el diseño institucional el que marca la posibilidad de éxito o fracaso de la descentralización, y que ni siquiera el incremento en la transferencia de recursos a los municipios ha marcado un cambio significativo. Por lo mismo, con el objetivo de explorar en qué medida las instituciones, las capacidades y los valores sociales conllevan efectos sustanciales en las posibilidades de una real gobernanza en las esferas locales de gobierno, queremos a continuación adentrarnos en los aspectos específicos de cada uno de los casos seleccionados, de manera que podamos observar las complejidades propias que marcan la acción pública en los territorios que hemos seleccionado para nuestro trabajo de investigación.

5.3 Facatativá: “Cercado fuerte al final de la llanura”

El municipio de Facatativá, en el departamento de Cundinamarca, se encuentra en el extremo occidental de la Sabana de Bogotá, a 2600 metros de altura sobre el nivel del mar, y a escasos 36 kilómetros de Bogotá DC, capital económica y administrativa del país. Su nombre significa “cercado fuerte al final de la llanura” en idioma muisca, y describe su condición geográfica de último refugio de los Zipas (reyes indígenas), quienes amparados por los cerros occidentales de la sabana buscaron resistir la llegada de la expedición española, comandada por el abogado granadino Gonzalo Jiménez de Quesada, quien fuera luego conquistador del Valle de los Alcázares (nombre que le dio a la sabana donde habitaron los muisca) y fundador de la villa de Santafé de Bogotá en 1538, asentamiento que con los años se convertiría en capital del Reino de la Nueva Granada, la actual Colombia. Una vez consolidada la conquista del país de los muisca, Facatativá se convirtió en el principal puerto de entrada y salida de la sabana, donde se embarcaban los productos del altiplano hacia el puerto de Honda, a orillas del Río Grande de la Magdalena, y de ahí hasta las ciudades de Santa Marta y Cartagena de Indias, salidas al mar Caribe y por ende a la metrópoli. Durante la colonia española, Facatativá fue a su vez centro encomendero, dada la importante población indígena de

la zona y sus terrenos fértiles para la agricultura, principal fuente de producción hasta la actualidad. Aunque ya existía un asentamiento previo a la llegada de los españoles, la fundación del nuevo pueblo de Facatativá se hace oficial en el año 1600, con la construcción de la parroquia y la expedición del auto de población en la villa de Santafé de Bogotá, ciudad que dada su cercanía siempre ha sido un referente obligado de su historia.

Imagen 2. Facatativá (CUN). Ubicación geográfica



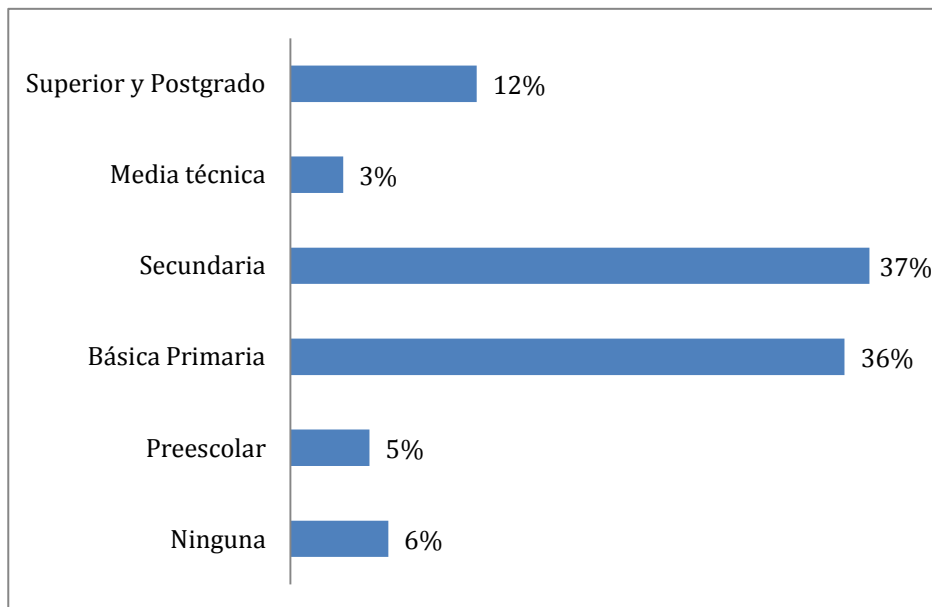
Fuente: DANE - OCHA

De los productos agrícolas que más prosperan en el sector de Facatativá, como en varios municipios de la Sabana de Bogotá, se encuentra la floricultura a gran escala. No es extraño ver en los alrededores del municipio grandes invernaderos donde se cultivan flores ornamentales para su exportación, así como sembrados de papa (patata), alverjas (guisantes), hortalizas y fresas, las cuales se comercializan principalmente en los mercados de Bogotá. También existe explotación minera de piedra y recebo, y algunas compañías que han empezado a ubicarse en el municipio gracias a su cercanía con la capital de la República. También se ha incrementado el sector de servicios, que según datos del DANE constituyó un 30 por ciento de la actividad económica del municipio. Aún así, no es poca la población que reside en Facatativá pero desarrolla sus actividades comerciales en la ciudad, convirtiéndolo en uno de los tantos municipios dormitorio del área metropolitana de Bogotá.

5.3.1 Perfil Municipal: Educación y Servicios

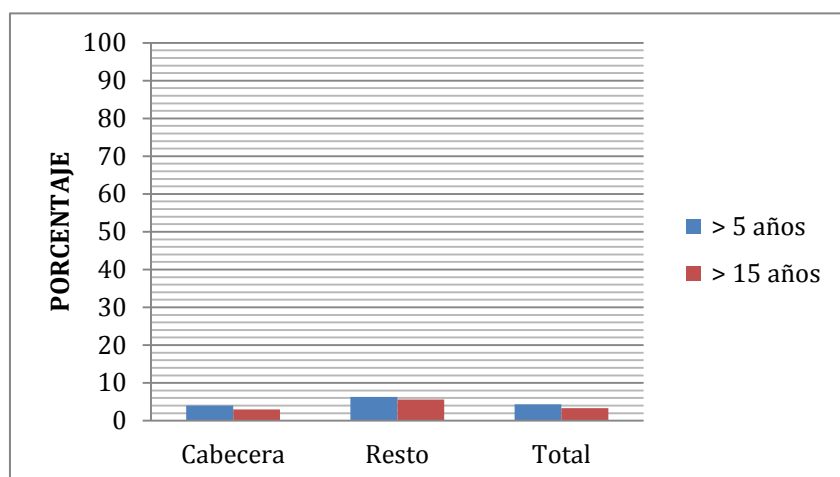
En los Gráficos 8 y 9 se muestra el nivel de educación y grados de analfabetismo en el municipio de Facatativá para el año 2010.

Gráfico 8. Facatativá: Nivel Educativo (2010)



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE.

Gráfico 9. Facatativá: Porcentaje de Analfabetismo (2010)

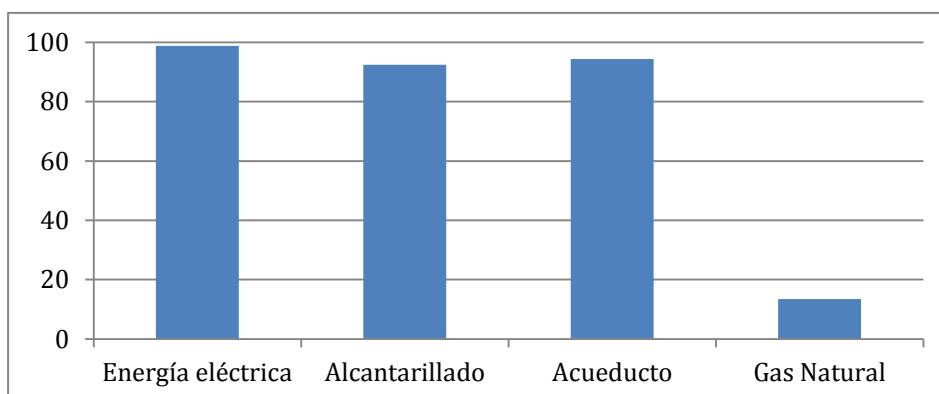


Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE.

Vemos entonces que el nivel de alfabetización del municipio es alto, más del 90 por ciento, y que la distribución del nivel educativo se concentra en la básica primaria (35%) y la secundaria (37%) con más del 70 por ciento de la población en estos rangos. Cabe mencionar que el 15 por ciento de la población cuenta con algún tipo de formación más allá de la educación secundaria (técnica y superior).

En cuanto a la prestación de servicios públicos en las viviendas, los informes del DANE contienen datos sobre cobertura en energía eléctrica, acueducto, alcantarillado y gas natural que pueden verse en el Gráfico 10.

Gráfico 10. Facatativá: servicios con que cuenta la vivienda (2010)



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE

Observamos también que en servicios en vivienda, el suministro de agua, alcantarillado y energía se acerca casi a la plena cobertura. Los datos de gas natural no sorprenden, puesto que en la zona de la sabana de Bogotá la energía depende de fuentes hidrológicas, y de no ser una región productora de gas natural.

5.3.2 Perfil Municipal: Análisis de prensa

Una segunda parte de la presente caracterización se realizó por medio del análisis de noticias de prensa. En los casos seleccionados no se encontraron periódicos que tuvieran archivos de noticias a nivel local²⁶, por lo que fue necesario basarnos en medios de comunicación escrita a nivel nacional con archivos históricos. La recolección de información se hizo entre 1995 y el 2012, seleccionando las noticias de mayor relevancia en tres áreas específicas: conflicto armado y narcotráfico, protestas y movilización social, y administración y uso de bienes públicos; todo esto con la intención de hacer una mirada al contexto social de los municipios seleccionados para nuestra investigación²⁷.

5.3.2.1 Conflicto armado y narcotráfico

Facatativá ha sido un municipio al margen del conflicto armado colombiano, aunque no por ello ajeno a problemas de delincuencia común. En conversaciones durante las entrevistas se hablaba de presencia de grupos paramilitares durante una época, a finales de los años 90 y principios de los 2000, pero que no habían tenido un impacto significativo en la vida de la comunidad. En el análisis de prensa se evidencian algunos contados casos de extorsión y de homicidio relacionados con los mencionados grupos armados, pero también de su rápida desarticulación por parte de la fuerza pública. Durante los últimos años se aprecian noticias de orden público pero sin tener el impacto de un homicidio o un secuestro. En cuanto a narcotráfico, a pesar que en conversaciones con entrevistados se hablaba de consumo de estupefacientes entre la población joven del municipio, no se hallaron noticias que tuvieran relación con tráfico o micro-tráfico.

²⁶ Lo que pudo observarse durante la investigación de campo fue que el medio de comunicación local por excelencia es la radio. Los pocos periódicos existentes o eran relativamente nuevos o no contaban con archivos asequibles.

²⁷ Se recogieron 23 noticias de nivel alto de relevancia en dichos temas: 9 de conflicto y delincuencia, 6 de protestas y movilización social, 6 de temas sobre la administración y 2 de otros temas.

5.3.2.2 Protestas y movilización social

Una entrevistada comentó, fuera de grabación, que Facatativá era la capital de las protestas en Colombia (Grupo 2, entrevista 6, 12 de marzo de 2012). Se refería a dos casos específicos de levantamiento social (ambos a causa del alza en las tarifas de energía) que fueron observados en el análisis de prensa y que marcaron de manera directa la imagen del colectivo por la contundencia de sus acciones. La primera de estas movilizaciones se presenta entre los días 16 y 19 de septiembre de 1996, cuando una manifestación deriva en tres días de disturbios generalizados, con ataques a la alcaldía, saqueos a comercios, bloqueos a las principales vías de entrada y salida del municipio, y barricadas en algunos barrios que luego fueron desalojadas por la fuerza pública. Como resultado, un joven manifestante muerto, daños materiales en varios comercios, en las instalaciones de la alcaldía y la empresa de energía de Cundinamarca, así como varios heridos y afectados durante la refriega con las autoridades. Finaliza todo con un acuerdo entre las partes para hacer una nueva estratificación del municipio, que permitiera mantener subsidios a la energía del 90 por ciento de la población²⁸. La segunda ocurre el 26 de junio de 2008, cuando una manifestación en contra del cobro del alumbrado público termina de nuevo con bloqueos a las vías de acceso, un herido de gravedad, 20 heridos leves, saqueos a comercios y actos de vandalismo en el centro del municipio, que conlleva la intervención de la fuerza pública después de 10 horas de disturbios. El alcalde se ve obligado a derogar la medida de manera inmediata. Cabe resaltar que ninguno de estos casos conllevó un impacto político inmediato, permaneciendo los mandatarios locales en sus puestos por el resto de su administración.

5.3.2.3 Administración local y uso de lo público

Pocos son los casos reseñados sobre malversación o incompetencia de la administración, y los que ocurren son previos al año 2004. Destaca una noticia sobre corrupción del 4 de febrero de 1998, cuando dos concejales fueron hallados in fraganti en el cobro de dinero a cambio de su apoyo en la expedición de un acuerdo municipal. Otro caso a destacar fue en el año 2000, cuando le fue expedida una medida de aseguramiento al entonces alcalde municipal, pero por gestiones realizadas en un cargo

²⁸ El cobro de servicios públicos en Colombia se establece según estratificación social de 0 a 6, siendo cero el grupo social más bajo y por lo tanto sin cobro, mientras el 6 es el más alto y con mayores gastos en servicios. La mayoría de los predios de Facatativá habían sido hasta el momento de estrato 2, por lo que eran beneficiarios de subsidios. El problema se genera cuando el ayuntamiento busca pasar varios terrenos de estrato 2 al 4, perdiendo la posibilidad de dichas ayudas.

anterior a la alcaldía de Facatativá. Casos de pobre ejecución administrativa también se reseñan en el análisis, como son los problemas de una urbanización de interés social que fue embargada por un conflicto administrativo en el año 2001, la construcción de una biblioteca con dos años de retraso en el 2003, y los problemas de ejecución del contrato para renovar el parque municipal en el 2004. A parte de estos eventos puntuales, y después del 2005, las noticias con referencia a la administración local van más de la mano de premios y menciones (antes mencionados) sobre todo durante la gestión del alcalde Óscar Sánchez (Partido Cambio Radical), del 2008 al 2012. Aún así, como punto importante a remarcar, en las elecciones del 2011 el candidato avalado por el exitoso alcalde pierde las elecciones y el ganador, Orlando Buitrago (Partido Liberal), llega a la administración municipal con una campaña de renovación y ruptura con el periodo anterior, aún cuando éste había sido reconocido como uno de los mejores alcaldes del país.

5.4 Ciénaga: historias de plátano, marimba y carbón

El municipio de Ciénaga, en el departamento de Magdalena, fue conocida por los primeros conquistadores españoles como Aldea Grande, ya que existía desde antes de la llegada de Rodrigo de Bastidas, fundador de la vecina ciudad de Santa Marta, actual capital del departamento y primer asentamiento español en la tierra firme colombiana. Dicha aldea indígena fue catequizada más que fundada en el año 1529 por fray Tomás Ortiz, quien la describe así:

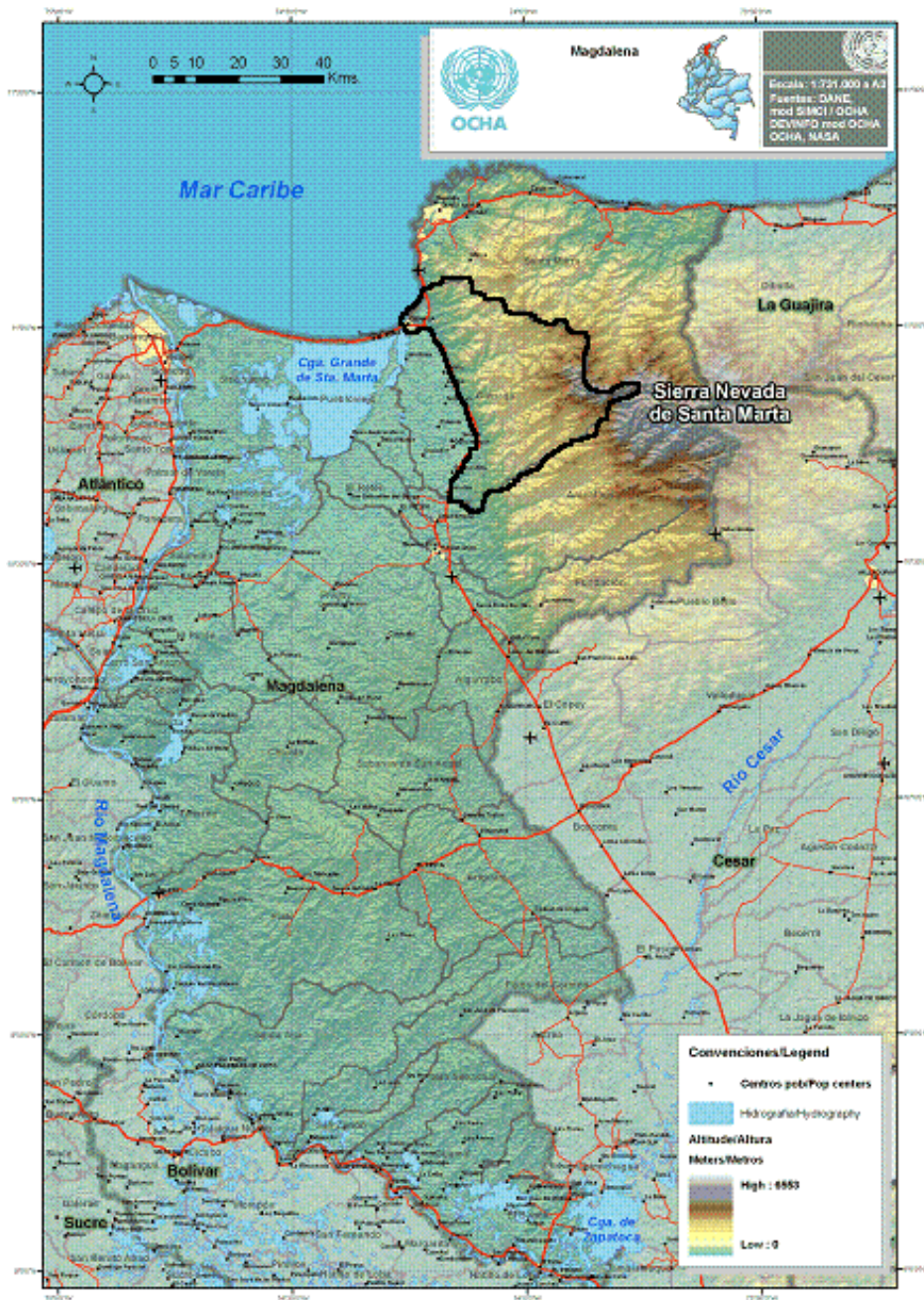
A ocho leguas de Santa Marta está una población muy grande, un valle entre serranías donde puede haber 4.000 o 5.000 bohíos. Este viejo pueblo de la Ciénaga se formó frente al mar Caribe cerca de la Laguna Grande (Ciénaga Grande de Santa Marta) Ubicado en las proximidades de las fértiles desembocaduras de los ríos Córdoba y Toribio, y en un sector bordeado de montes fecundos. El litoral cienaguero habitado de atracción de los indios Chimilas y más tarde de los bravos Tayronas (Correa Diaz-Granados, 1996: 26)

La ubicación del poblado se mostraba privilegiada: protegida por las serranías que bajan de la Sierra Nevada, a orillas de la Ciénaga de agua dulce que provee a la población de pesca numerosa, y de frente al mar Caribe como principal vía de conexión con el exterior (Imagen 3). Fue por dicha vía que también llegaron, siglos después, los

esclavos africanos que desembarcan en Cartagena de Indias, principal puerto negrero del continente, y que lentamente empiezan a liberarse y huir para construir palenques (pueblos de negros libres) en varias partes de la costa Caribe. Siendo la Sierra Nevada un lugar propicio para la huida, no fueron pocos los palenques que allí se instalaron y que, inevitablemente, empezaron a mezclarse con la población indígena. Toda la población del Caribe colombiano está marcada por la mezcla de estas tres razas: la indígena, la blanca y la negra; y más recientemente, con la llegada de familias sirias-libanesas durante los siglos XIX y XX, la árabe.

De la historia de Ciénaga, el episodio más significativo—que a su vez fue relatado en la novela de García Márquez *Cien años de soledad*, autor nativo del vecino pueblo de Aracataca—fue la llamada “Masacre de las Bananeras”. A principios del siglo XX, la zona que se ubica entre la Ciénaga Grande y la Sierra Nevada empieza a ser testigo de la explotación a gran escala de banano y plátano a cargo de la empresa estadounidense más importante de la época: la United Fruit Company. La bonanza de dicha producción convirtió a los pobladores terratenientes del municipio de Ciénaga en grandes acaudalados que viajaban a Europa y traían de allí nuevas ideas arquitectónicas, las cuales pueden apreciarse aún hoy en el centro histórico del municipio, declarado monumento nacional en 1994. Pero así como la explotación bananera enriqueció las clases altas, las condiciones de trabajo de los jornaleros en las grandes extensiones de plantación empeoraban cada vez más, amparada por leyes nacionales contra el sindicalismo y cualquier indicio de movilización “subversiva” que pudiera encaminar hacia las ideas de la reciente revolución bolchevique de 1919. Aún así, a causa del maltrato del que eran víctimas, los jornaleros de la empresa se declararon en huelga y realizaron un levantamiento el 12 de noviembre de 1928. Después de casi un mes de huelga, y amparados por el gobierno nacional del presidente Miguel Abadía Méndez—quien envió tropas de ejército nacional desde el mismo inicio de las manifestaciones para proteger las propiedades de la zona bananera, la vida de los directivos de la Compañía y el orden público frente a “los comunistas”—el 6 de diciembre de 1928 las tropas comandadas por el general Carlos Cortés Vargas abrieron fuego sobre una manifestación de jornaleros que en ese momento se presentaba en la plaza central de Ciénaga, que contaba con cinco mil personas entre hombres, mujeres y niños. Como resultado, la muerte de 300 personas, abatidas por las balas del ejército de la República (Revista Credencial, 2005).

Imagen 3. Ciénaga (MAG). Ubicación geográfica



Fuente: DANE – OCHA

Pero la historia del monocultivo no se detuvo con la bonanza bananera. En los años 70 y 80 la Sierra Nevada se convirtió en zona de cultivo de marihuana. La llamada “época de la marimba” fue el comienzo de la historia de tráfico de drogas que ha sido, desde hace casi cuarenta años, protagonista indudable de la realidad nacional. Siendo la Sierra además una zona muy accidentada geográficamente, el cultivo primero de marihuana y luego de coca ha sido algo característico de la región, así como la presencia de grupos

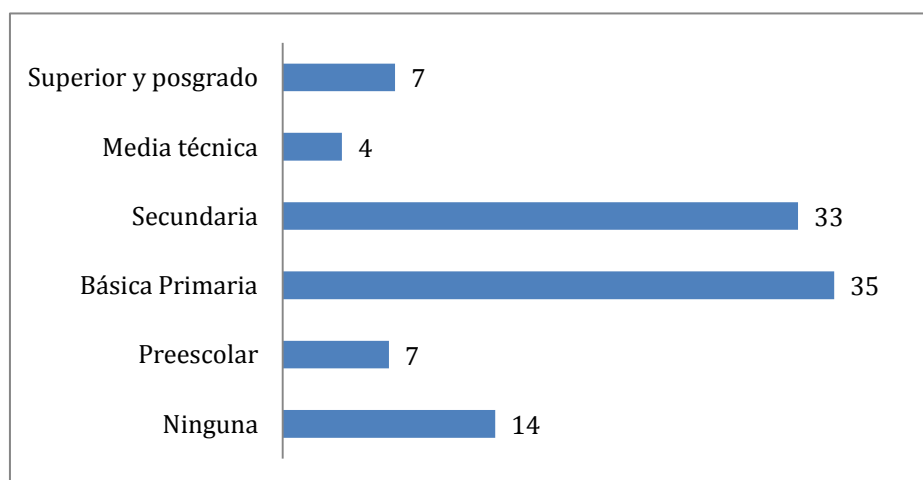
armados que se financian de dicho tráfico. En la revisión de noticias no es extraño encontrar eventos que involucran actores armados y tráfico de estupefacientes aún hoy, aunque de manera más moderada que en épocas anteriores.

En la actualidad, la mayor cantidad de ingresos que entran al municipio provienen del puerto carbonífero, donde compañías multinacionales embarcan las extracciones realizadas en el vecino departamento del Cesar, y por la cual ingresan millones de pesos al año en concepto de regalías. Aún así, el puerto carbonífero no ha dejado de generar controversia básicamente por los impactos medioambientales que conlleva la carga del carbón, algo que ha deteriorado el mar y las fuentes de turismo tanto del municipio como del vecino distrito turístico de Santa Marta. Un entrevistado comentó, fuera de grabación, que ha sido la gran riqueza de la región la causante de la pobreza de sus habitantes. En efecto, el primer choque visible para el visitante que llega por primera vez a Ciénaga es el marcado contraste entre un municipio rico en recursos pero con gran parte de la población en un visible estado de miseria y abandono.

5.4.1 Perfil del Municipio: Educación y Servicios

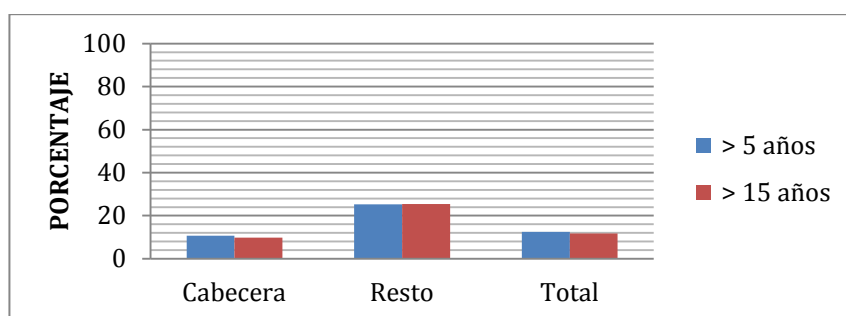
Los datos recolectados del municipio son pocos, como en el caso anterior, pero permiten hacer un acercamiento comparativo. Los gráficos 11 y 12 muestran niveles de educación y analfabetismo del municipio de Ciénaga.

Gráfico 11. Ciénaga: Nivel Educativo (2010)



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE.

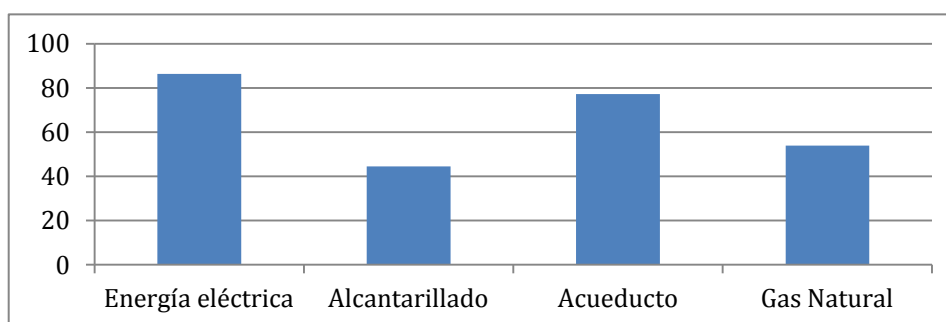
Gráfico 12. Ciénaga: Porcentaje de Analfabetismo (2010)



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE

Vemos entonces que aún cuando la mayoría de la población se encuentra en el rango de estudios de primaria (33%) y secundaria (35%), y que la población con estudios superiores es también similar al primer caso de estudio, la gran diferencia reside en el nivel de analfabetismo, que en el caso de Ciénaga llega a alcanzar a una cuarta parte de la población rural. Dichos niveles demuestran una gran precariedad en la prestación de dicho servicio público, que además es competencia del municipio, y para los que en principio cuenta con los recursos destinados de regalías. Ahora, como hemos mencionado antes, el punto de partida de desatención en Ciénaga era mucho más alto que en el caso de Facatativá (53% de la población en NBI frente al 22% del segundo caso) pero el que ambos casos hayan alcanzado los mismos logros cuando el primero cuenta con casi el doble de los recursos del segundo, que además en el caso de Ciénaga dichos recursos tengan un destino directo a sus competencias sociales de sanidad y educación, y que aún así se mantengan niveles tan elevados de desatención entre la población deja, por decirlo de una forma, mucho qué desear sobre el desempeño del gobierno municipal. Lo mismo puede observarse en los datos de servicios en las viviendas (Gráfico 13).

Gráfico 13. Ciénaga: servicios prestados en viviendas (2010)



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE

Vemos aquí que aún cuando existen recursos, y aún cuando el municipio cuenta con competencias en materia de educación, sanidad y aguas, los resultados de veinte años de descentralización y de transferencia competencial a esta entidad local son bastante precarios, siendo muy alarmante el que más de la mitad de la población no cuente con un sistema de alcantarillado cuando el municipio recibe más de cuarenta millones de euros al año.

5.4.2 Perfil del Municipio: Análisis de prensa

En los bancos de noticias se encontraron muchos más casos relevantes para Ciénaga que para Facatativá, puesto que es una zona más conflictiva. Además de los tres puntos tocados para el caso anterior, tuvimos en cuenta eventos noticiosos correspondientes a elecciones (4), así como otras disposiciones de contexto (3), como la llegada de las empresas carboneras y la entrada de Ciénaga en la red de monumentos nacionales. En total se recolectaron 40 noticias, la mayoría (14) relacionadas con el conflicto armado y el narcotráfico, seguidas por los problemas de la administración y mal uso de lo público (10), protestas y movilizaciones sociales (6), y delincuencia común (3).

5.4.2.1 Conflicto armado y narcotráfico

A diferencia de Facatativá, el conflicto armado sí ha tenido un impacto real y visible en el caso de Ciénaga. Como hemos mencionado, la vecina Sierra Nevada de Santa Marta se convirtió desde los años 80 en un centro de producción de marihuana y posteriormente de cocaína, lo cual generó la presencia de grupos armados que buscaron rentabilizar este lucrativo negocio. Lo observado en el análisis es que la presencia ha sido esencialmente de actores armados paramilitares y post-paramilitares²⁹ (aunque con ataques aislados de las guerrillas del ELN y las FARC), que dicha presencia se ha concentrado en zonas rurales del municipio, y tuvieron su mayor auge a finales de los años 90 y principios de los 2000. En la actualidad, más que grupos pertenecientes al

²⁹ En el año 2003, durante el gobierno del presidente Álvaro Uribe, se da el llamado Acuerdo de Santa Fe de Ralito que termina con la desmovilización de los grandes bloques del paramilitarismo. Ahora, dicho acuerdo no contó con la totalidad de los paramilitares y en muchas zonas las estructuras criminales se mantuvieron intactas, captando a muchos desmovilizados y a nuevos adeptos que continuaron con el negocio de extorsiones a la población y narcotráfico. A dichas estructuras se les llama BACRIM (acrónimo de bandas criminales) y aunque oficialmente no se les reconoce como paramilitares mantienen las mismas estructuras, los mismos métodos de intimidación y hasta las mismas personas.

conflicto interno, en el municipio se presentan noticias de bandas criminales que extorsionan a los comerciantes y se dedican al tráfico de estupefacientes.

Entre las noticias reseñadas se encontraron dos atentados con bombas explosivas, una contra la Registraduría del municipio (encargada de las elecciones locales) en 1997, y otra contra la Alcaldía municipal en el 2000. Aunque causaron estragos materiales, ninguno de éstos atentados tuvo víctimas mortales. Pero en el año 2000, en la zona de la Ciénaga Grande, lo que sobraron fueron víctimas. En la prensa del momento se mencionan tres masacres ocurridas a lo largo de dicho año, todas estas en el marco de una ofensiva de la Autodefensas Unidas de Colombia para obtener el control territorial de la Sierra Nevada y sus corredores estratégicos para el tráfico de estupefacientes, que hasta entonces habían sido controladas por las guerrillas de las FARC y el ELN y por otros grupos paramilitares (MOE - Corporación Nuevo Arco Iris, 2008: 9). La primera, el 11 de febrero en el corregimiento de Bocas de Cataca; la segunda, el 27 de agosto en El Polvorín; la tercera, el 22 de noviembre en Nueva Venecia, siendo esta última la más cruenta de todas, con 39 personas asesinadas según reportes oficiales. En total se registraron 54 muertos en estos hechos, aunque datos extraoficiales hablan de más de 80 víctimas mortales durante ese año. La crueldad de estos actos desencadenó el desplazamiento forzado de los supervivientes, habitantes ellos de la Ciénaga Grande que llegaron a zonas periféricas, inundables e inhabitables de la cabecera municipal de Ciénaga, donde aún en la actualidad viven en condiciones de miseria absoluta³⁰.

En el análisis de prensa se ve la importancia de la zona alrededor del municipio como corredor estratégico de producción y embarque de estupefacientes, los cuales se producen en la Sierra y salen por el mar hacia países consumidores. La última noticia reseñada (6 de enero de 2013) relata el hallazgo de más de una tonelada de marihuana en las playas del municipio. Esta es una dinámica que afecta la totalidad de la costa Caribe colombiana, dada la incesante demanda de éstos ilícitos a nivel mundial, y que en la actualidad está más atada a pequeños grupos criminales que a los grandes carteles que existieron en los años 80 y 90 en la zona.

³⁰ Un estudio de la Universidad del Magdalena del año 2010 da cuenta de este drama, aunque con solo llegar al municipio desde Barranquilla se pueden observar los increíbles niveles de miseria en los que vive esta población, doblemente victimizada por la inatención del Estado.

Son estos mismos grupos los que a su vez han caracterizado los eventos de delincuencia común, como extorsiones a comercios del municipios, y en ocasiones asesinatos para presionar el pago de las llamadas “vacunas” o cuotas de dinero pagadas por comerciantes para evitar que les ataquen a ellos, a sus propiedades o a sus negocios. Este tipo de mecánica también se da en muchos municipios en el país (como en el caso de Facatativá antes reseñado) y son éstos crímenes los que más impacto tienen entre la población, según lo expuesto por los entrevistados, mucho más que cuestiones alrededor del conflicto, que en los últimos años dan la sensación de haber menguado de manera considerable.

Por último, y no menos importante, debemos reseñar casos de atentados a figuras públicas. Entre las noticias recogidas se observan cuatro casos, dos de ellos que terminan con la muerte de una ex concejal en el 2010 y de un diputado del departamento del Magdalena en enero de 2012. Este último caso sucedió poco antes de nuestro trabajo de campo, y aunque personas cercanas aconsejaron no meterse en temas de política en el municipio, en las opiniones de entrevistados (que, valga la salvedad, en ningún momento representan la realidad de lo acontecido sino sólo una percepción) este último caso se da más por un ajuste de cuentas que por su actividad pública. No deja igual de ser muy relevante mencionar que dichos crímenes se han presentado, y tal vez más importante aún resulta la reacción ante ellos entre las personas con las que se trató el tema, quienes veían los hechos con cierta “normalidad”, restando total importancia a los atentados que no son considerados especialmente relevantes. Por último, se observa que a partir del 2003 las noticias con respecto al conflicto, aunque siguen presentes, no llegan ni a la cantidad ni a la atrocidad de los años anteriores, por lo que se entiende que los entrevistados sientan que la situación ha cambiado en los últimos años y le presten mucha más atención a los problemas de orden público, como la extorsión y el micro-tráfico en el municipio.

5.4.2.2 Administración local y uso de lo público

En el caso de Ciénaga es necesario hablar tanto de administración como de política electoral para entender el contexto del municipio. En el análisis realizado se puede observar que la alcaldía se muestra como un jugoso botín desde que en 1997 se estableciera el puerto carbonífero y, con él, la llegada de las regalías. Dicha lucha por el poder municipal se ha presentado por diversas formas, que van desde lo legal hasta lo

ilegal, y que buscaban bloquear contendores y alcanzar el poder municipal a como dé lugar³¹. Lo peor es que una vez en el poder, dicha forma de ver lo público como botín patrimonialista se mantiene de manera generalizada, al punto en el que la pésima administración del municipio ha desencadenado en *la quiebra de sus finanzas y la inevitable intervención del Gobierno Nacional en el municipio para el año 2007*. Veámoslo en detalle.

La primera década de este siglo empieza con noticias sobre un mandatario local que despacha desde la ciudad de Barranquilla (en el vecino departamento del Atlántico), un alcalde encargado que no aparece por el despacho, y de empleados municipales que no habían cobrado en meses. El abandono en el que se encontraba la alcaldía en ese momento choca con la forma como llegó el entonces alcalde, Antonio Luís Zabaraín, al poder municipal: por medio de una demanda de fraude que anuló las elecciones de octubre de 1997. En dichas elecciones había ganado José Rafael Serrano Revollo, pero dada una demanda, presentada por el mismo Zabaraín, el Tribunal Administrativo del Magdalena declara su nulidad y llama a nuevas elecciones, en las cuales gana el demandante. Todo esto para que a los dos años el municipio se encuentre en un completo abandono, con empleados en huelga permanente y con bloqueos en toda la administración del municipio.

Durante el mandato del siguiente alcalde, Orlando Dangond Noguera (2001-2003) no acontecen muchas noticias que alcanzaran el nivel nacional, aunque él mismo fuera noticia años después cuando la Procuraduría General de la Nación le abriera pliego de cargos por haber utilizado recursos del Sistema General de Participaciones, destinados específicamente al sector salud (sanidad) para pagar a concejales y auxiliares administrativos del municipio. Lo interesante de este asunto es que dichos pagos se hicieron en cumplimiento de una acción de tutela interpuesta en los juzgados municipales. Este punto se hizo aún más relevante al estudiar las noticias del 2007, un año de gran agitación en el municipio que inicia con el alcalde electo condenado a 10 años por prevaricato, un alcalde encargado que pasa días de prisión por incumplimiento

³¹ Es necesario anotar que, a excepción de los casos donde sí se señale, en ninguna nota de prensa se hace mención a los partidos políticos que dieron los avales a los alcaldes aquí reseñados. En las entrevistas realizadas, las cuestiones partidistas nunca fueron de relevancia, puesto que la gente “vota por la persona, no por el partido” (Grupo 3, entrevista 33, 29 de marzo 2012), lo cual demuestra el nivel de personalismo en el que se mueve la política local en este municipio.

de múltiples demandas, y un municipio que se declara en régimen de bancarrota y pide la intervención del gobierno nacional.

En enero del 2004, luego de ganar las elecciones municipales, toma posesión como alcalde de Ciénaga José Rafael Serrano Revollo, quien como mencionamos antes había ganado las elecciones en 1997 pero que no pudo tomar posesión al ser éstas declaradas nulas. Durante los primeros años de la alcaldía todo parecía ir bien, pero en el 2006 el alcalde fue acusado de prevaricato por pagar dos veces la construcción de un mega-colegio en el municipio, que a la fecha además no había sido entregado. Condenado por dicha acusación a 10 años de prisión y destituido del cargo en diciembre del 2006 (aunque luego fuera absuelto al comprobarse que el juez que dictaminó la sentencia había sido amenazado para fallar en contra del alcalde) asume como mandatario local designado Rafael Pinto Elías, quien comienza su mandato con una administración hundida en deudas y con un largo listado de demandas expedidas ante jueces municipales, las cuales exigían el pago de las mismas con la amenaza de ser acusado de desacato. Para ese momento, dado el nivel de endeudamiento del municipio, varios jueces suscribieron el embargo de los recursos de regalías y con ello maniataron toda posibilidad de atención básica a la población de la administración local. Este punto es muy controvertido, pues los recursos de regalías son en esencia inembargables por estar destinados a salud y educación, pero igual las demandas surtieron efecto dado que *las deudas provenían de contratación en infraestructura de estos sectores*³². Ante esto, al alcalde encargado no le quedó otra opción que solicitar entrar en régimen de bancarrota para entidades territoriales (Ley 550 de 1999) en agosto del 2007, y empezar a despachar desde el cuartel de la policía, donde se encontraba recluido por incumplimiento de las tutelas presentadas por los acreedores. *En ese momento, la deuda municipal llegó al tope de los 70 mil millones de pesos colombianos (unos 30,5 millones de euros)*. El 8 de julio del 2008, a comienzos de la administración de Luís Gastelbondo (2008-2011, Partido Verde-Opción Centro), se firma el Acuerdo de Reestructuración de Pasivos entre el municipio de Ciénaga y la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de la República.

³² Este punto es esencial: la designación específica desde el gobierno central de los fondos de regalías no ha impedido el uso antiético de los mismos, lo cual desdice dicho argumento de la recentralización.

Gastelbondo fue elegido alcalde bajo la imagen de renovación política: médico de profesión e independiente de las élites y los partidos tradicionales³³, el nuevo mandatario llega a la alcaldía con la necesidad de arreglar la situación general del municipio. Desde este momento empiezan a verse cambios: en las noticias ya no aparecen problemas de endeudamiento (aunque en ocasiones el alcalde debe ser recluido por impago de nuevas tutelas), y en los datos recolectados por el Departamento Nacional de Planeación, el municipio pasa de un Índice de Desempeño Municipal de 33 a 78 puntos entre el 2008 y el 2010. Desde fuera, la imagen que se proyecta es que el municipio empieza con la nueva alcaldía a repuntar, y que su situación por fin empezaba a mejorar de manera sustancial, pero durante nuestra investigación en terreno surgieron muchos comentarios que desvirtuaban esta percepción, las cuales se verían reflejadas en una noticia que fue recogida posteriormente: aún cuando en julio del 2012 la Dirección de Apoyo Fiscal (DAF) señala el cumplimiento del 97% de las deudas del municipio ratificadas en el Acuerdo de Ley 550 entre la DAF y la Alcaldía Municipal, por lo que se da término al mismo, el encargado de dicho acuerdo deja entrever que *el municipio tiene en este momento nuevas deudas que alcanzan los 40 mil millones de pesos (17,4 millones de euros)* y que, aún peor, no han sido justificadas por la administración, razón por la que no entrarían en régimen de apoyo de la nación (Cabana Labarcés, 2012). En otras palabras: mientras que el municipio se encontraba intervenido por su elevado endeudamiento, la administración anterior siguió endeudándose al punto en el que, después de cuatro años de proceso de saneamiento fiscal, la nueva administración de Luís Tete (2012-2015, Polo Democrático Alternativo) tendría que volver a comenzar todo de nuevo. Esto es, a todas luces, completamente desalentador para cualquiera que abogue por la descentralización en Colombia.

5.4.2.3 Protestas ciudadanas

Vemos entonces que la situación en Ciénaga es mucho más compleja que la de Facatativá, y que la ciudadanía tendrían muchas más razones para expresar su descontento con la administración y movilizarse. Pero en el análisis de prensa se ve que aún cuando sí han existido manifestaciones y cierres de vías (principalmente la Troncal del Caribe, que conecta Santa Marta con Barranquilla y que atraviesa Ciénaga de

³³ La región Caribe ha sido tradicionalmente del Partido Liberal, el cual ha ganado en promedio, entre 1988 y 1997, el 66% de las alcaldías de la región. Le sigue el Partido Conservador, con el 16.8% y el resto se reparte en nuevos partidos, movimientos políticos y coaliciones (Base de datos políticos de las Américas, 2001)

oriente a occidente), protagonizadas en su mayoría por empleados públicos (administrativos y profesores), las dimensiones de dicho descontento son puntuales y muy aisladas la una de la otra. Aunque también hay casos de manifestaciones de pesqueros y de familias afectadas por la temporada de lluvias, si partimos de las condiciones en las que vive una gran parte de la población del municipio se podría decir que la movilización social en Ciénaga es más bien escasa. Varias razones explican este fenómeno, principalmente por la existencia histórica de grupos armados y su influencia perversa contra la movilización social (MOE - Corporación Nuevo Arco Iris, 2008). Ahora, aún cuando los actores armados han dejado de ser relevantes en el municipio, las manifestaciones no han crecido de manera tan significativa. Cabe decir que los pobladores de Ciénaga tienen fama de ser orgullosos y altivos, y en reuniones participativas se ve un descontento generalizado con la situación, pero también un sentimiento de inevitabilidad. Como en el caso de los asesinatos a políticos, se ha “normalizado” una situación a todas veras aberrante, y en muchos casos se le quita importancia y hasta se le justifica como algo propio del folklore caribeño. Es entendible entonces que los casos de protesta ciudadana sean pocos, pero son mucho más valiosos y con mucho más significado cuando se enfrentan a situaciones de riesgo que parecen estructurales.

5.5 Conclusiones

Al terminar esta caracterización cabe preguntarse: ¿es posible que dos casos tan distintos puedan atenderse con la misma estructura institucional? Las diferencias climáticas, geográficas, políticas, sociales y culturales son marcadas en extremo, pero aún así la estructura institucional-legal de la descentralización colombiana es la misma para ambos casos, con sus rigideces y sus vacíos legales. Claramente, la esencia misma de una legislación es que sea igual para todos, lo cual da la posibilidad de control y evaluación ante la ley, pero si el margen de acción de la institucionalidad formal para atender contextos dispares, como los presentados aquí, es mínima, no deja de ser interesante preguntar si lo que funciona para un municipio a escasos kilómetros de la capital del país, con una cierta estabilidad social y política, puede funcionar en un municipio de la periferia con problemas de conflicto y orden público. Una evaluación de la descentralización, que no se quede en lo nominal sino que busque revisar las

razones por las cuales el desempeño es diferencial entre poblaciones que, en lo formal, son similares, tendría que contar con datos contextuales de los casos para realizar acercamientos a los diversos territorios del país, a sus diversas realidades, y a las diversas circunstancias en las que se implementa la normativa nacional. Se necesita entonces una *mayor y mejor información de los territorios*, que no se quede en datos nominales, sino que busque profundizar e integrar variables contextuales.

Ahora, durante este proceso de caracterización de casos se hicieron evidentes tres características de la información sobre los municipios colombianos: la primera, que es muy escasa y difícil de obtener; la segunda, que está centralizada por las entidades del nivel nacional (DANE, DNP, Registraduría General, Procuraduría General, etc.); la tercera, que carece de un mínimo de contextualización de los casos. Esto impone una homogeneización de los territorio que resulta poco natural cuando se busca entender el proceso de descentralización puesto que *las diferencias sociales, políticas, económicas y culturales de los casos seleccionados no se recogen (no pueden recogerse) en las mediciones y los análisis de desempeño realizadas de manera centralizada*. Hemos mencionado que la esencia de la transferencia de competencias es, precisamente, contar con información de primera mano sobre el contexto y las circunstancias de cada territorio, pero dicha potencialidad se pierde por completo cuando su recolección y análisis se hace desde el nivel central, dada la simplificación natural que se presenta al estudiar todos los territorios a la vez. Recaemos entonces en la necesidad de una base administrativa local que permita no solo recoger datos, sino analizarlos a la luz del contexto en el que se desenvuelven, algo poco probable cuando existe una debilidad endémica en los aparatos burocráticos locales.

Buscando desarrollar nuestro análisis solventando esta problemática, de manera que pudiéramos acercarnos a la realidad contextual, y subrayando que los resultados a continuación expuestos pueden ser relativos—dadas las características de un estudio que, por cuestiones logísticas, parte de sólo dos casos entre la variedad y diversidad de territorios colombianos—se diseñó la ya expuesta herramienta de investigación cualitativa, por la cual realizamos nuestro acercamiento a los distintos niveles de análisis reseñados en nuestro marco teórico: el nivel institucional y su aplicación en el contexto, las capacidades relacionales y políticas de los actores a nivel local, y las visiones sobre lo público que expresan los actores locales en los municipios

seleccionados, todo esto con la finalidad de observar más en detalle similitudes y diferencias que expliquen por qué la descentralización parece funcionar en un caso mientras en el otro se muestra como un fracaso absoluto. En esta vía continuamos en los siguientes apartados del presente texto.

CAPÍTULO VI

INSTITUCIONES FORMALES E INFORMALES EN LA ESFERA LOCAL

Iniciamos nuestro análisis del trabajo de campo enfocándonos en el nivel institucional y su implementación en el nivel local. Como hemos mencionado en nuestro marco teórico, las instituciones son entendidas como las reglas del juego social, y pueden ser tanto formales, a manera de constituciones y legislación nacional, o informales, en forma de tradiciones, códigos sociales y costumbres arraigadas en una determinada comunidad. Por lo mismo, nos resulta esencial acercarnos a los dos casos seleccionados con la idea de observar cómo se presenta la interacción entre actores sociales a nivel local, teniendo en cuenta la doble característica de una formalidad compartida y una marcada diferencia contextual, tanto social como política y cultural, entre los dos municipios. Como mencionamos en nuestro capítulo metodológico, nuestra hipótesis inicial marcaba una relación de causalidad directa: la funcionalidad del gobierno local depende de la congruencia entre diseño y contexto, por lo que en la medida en que la brecha entre la ley formal y la costumbre informal se reduce, mejores resultados debería obtener el gobierno municipal. Podemos adelantar que, aún cuando dicha hipótesis se confirma en esencia, *la relación entre diseño y contexto es mucho más compleja que un simple efecto lineal de causalidad*, algo que se confirma por medio del análisis realizado a nivel institucional, organizacional y normativo. Por lo pronto señalaremos los resultados en lo correspondiente a la relación entre lo formal y lo informal en cada uno de los casos, con un especial énfasis en los mecanismos de interacción social, cerrando el presente apartado con una mirada a tres escenarios de encuentro entre la ciudadanía y el gobierno local: la elecciones, las asambleas de rendición de cuentas, y los Consejos Territoriales de Planeación (CTP).

6.1 “Un país de leyes”: la formalidad y la esfera local

La legislación colombiana es señalada por los entrevistados como un punto básico para entender la situación de sus respectivos municipios, poniendo un especial énfasis en la

doble característica de vaguedad y complejidad del diseño institucional de la descentralización, donde se establecen trámites burocráticos y requerimientos formales en ocasiones excesivos pero que no establecen límites claros de acción e interacción entre actores sociales. El andamiaje institucional, entonces, es visto más como un laberinto de leyes, decretos y conceptos legales basados en un lenguaje que hasta los mismos congresistas definen como farragoso y oscuro³⁴, haciendo de la participación ciudadana un ejercicio complejo donde se hace necesaria una capacitación previa de todos los requerimientos formales, trámites, papeleos y permisos que impone la ley, sin que ello garantice que las metas iniciales lleguen a cumplirse plenamente. Esta doble característica de complejidad y vaguedad del diseño institucional colombiano ha tenido un efecto diferenciado en los dos casos de estudio: por un lado, en el caso de Facatativá se puede observar un seguimiento cercano de la legislación y de la formalidad institucional, la cual es vista como un punto que juega a favor de sus intereses dada la cercanía física con la capital de la República, lo cual no significa que se hayan abandonado estrategias informales de interacción, basadas en mecanismos *ad hoc* y dependientes del liderazgo político tradicional. En el caso de Ciénega, la falta de claridad y, sobre todo, la sensación de impunidad generalizada, son situaciones que hacen de la legislación una cuestión distante y ajena, donde la interacción social recae en lazos informales que no necesariamente siguen dinámicas democráticas. Pero aún cuando en cada caso existan énfasis diferenciados, en ambos se puede observar una mirada hacia la formalidad como algo complejo, vago y engorroso pero indispensable como fuente primaria de poder: al fin y al cabo, en un país de leyes “el mejor abogado es rey”.

Iniciamos nuestro estudio de campo en Facatativá, el cual se llevó a cabo durante el mes de marzo del 2012 y tuvo la ventaja de contar con un apoyo continuo por parte de la administración local. Una vez contactada la Alcaldía, fuimos remitidos a la Secretaría de Relaciones Interinstitucionales, una oficina dependiente del Despacho del Alcalde

³⁴ Durante la fallida Reforma de la Justicia de junio de 2012, la cual fue hundida a petición del Presidente de la República (su principal promotor) luego de salir a la luz pública una serie de prebendas “colgadas” por congresistas en el último momento (los llamados “micos” legislativos) tuvo un hecho particular que deja en evidencia algunos rasgos perversos de la legislación colombiana: el presidente de la Cámara de Representantes y líder único del Partido Liberal, Simón Gaviria (hijo del ex presidente César Gaviria), quien firmó la aprobación de la Reforma, confiesa en una entrevista que leyó el texto final pero que no vio las irregularidades, excusándose de esto diciendo que los proyectos de ley “*no son textos fáciles de entender, son redacciones de mucha complejidad*” <http://www.elspectador.com/noticias/politica/video-354700-simon-gaviria-leyo-reforma-justicia-no-vio-los-micos%C2%B4> (minuto 5:45 del vídeo).

que se encarga directamente de las relaciones públicas de la administración, tanto intergubernamentales como intersectoriales. Su directora se convirtió en un activo privilegiado para nuestra investigación, pues por su intermediación se lograron los contactos dentro de la alcaldía para realizar nuestras entrevistas. Con ella se coordinó un cronograma formal con los distintos secretarios, quienes estuvieron muy atentos para atender los requerimientos de esta investigación, así como en apoyar otros encuentros que fueran de utilidad para nuestro trabajo, como fueron recorridos en terreno, presencia en eventos participativos y contactos con organizaciones sociales. La organización de la Alcaldía se mostró, desde el primer momento, con muy buena atención y personal administrativo adecuado que contaba con formación sobre el funcionamiento de su administración local. Dicha imagen era congruente con un municipio que ha estado desde hace años en las primeras posiciones en las evaluaciones de desempeño a nivel nacional.

¿Qué hace de este municipio algo tan excepcional en un país que mantiene un imaginario de los gobiernos locales de atraso y corrupción? Durante nuestra investigación se hizo evidente que la cercanía física con la capital de la República era una ventaja competitiva muy grande, dados los rezagos centralistas del diseño institucional. Esto ha generado una motivación esencial entre la dirigencia política municipal, la cual se ha empeñado por consolidar las formas y los protocolos exigidos por los niveles superiores de gobierno a razón de aprovechar el encontrarse a pocos kilómetros del centro de poder nacional:

“El hecho de estar cerca de Bogotá hace que muchos de los procesos administrativos sean más fáciles de seguir. La connotación que tiene Cundinamarca es sui-géneris porque la capital [de la República] se encuentra inmersa dentro del departamento; Facatativá es un municipio con unos procesos y procedimientos un poco avanzados; si los referenciamos con otro municipio de similares condiciones de otra parte del país, digamos, que aquí hay unos proceso bien claros, bien, que se han desarrollado durante varias vigencias. Creo que las últimas tres, cuatro vigencias se han interesado por diseñar esa parte protocolaria y procedimental de la administración pública” (Grupo 2, Entrevista 19, 21 de marzo 2012).

Esta percepción se comprueba con los datos recogidos en el Índice de Desempeño Municipal del Departamento Nacional de Planeación: mientras que el promedio de los municipios del departamento del Magdalena entre 2007 y 2010 solo llega a un puntaje

43,51 sobre 100, los municipios de Cundinamarca alcanzan un promedio de 74,67 sobre 100 en el mismo periodo de tiempo (Tabla 23).

Tabla 23. Promedio IDM 2007-2010 municipios de Magdalena y Cundinamarca

AÑO	MAGDALENA	CUNDINAMARCA
2007	42,71	72,63
2008	41,48	73,29
2009	45,57	75,15
2010	44,50	77,60
PROMEDIO	43,56	74,67

Fuente: Elaboración propia, datos DNP 2007-2010

Al mismo tiempo, si observamos tanto Bogotá como sus municipios aledaños vemos que tienen un nivel muy alto en sus índices de desempeño, la gran mayoría mantienen promedios de IDM de alrededor de 80 sobre 100 puntos (Tabla 24).

Tabla 24. Promedio IDM 2006-2009 Bogotá y municipios aledaños

MUNICIPIO	2006	2007	2008	2009	PROMEDIO
BOGOTA	84,09	81,24	75,84	81,34	80,63
SOACHA	70,32	73,11	73,83	71,56	72,21
FUSAGASUGÁ	79,62	75,31	83,15	87,59	81,42
FACATATIVÁ	81,82	82,08	90,32	84,37	84,65
ZIPAQUIRÁ	88,17	82,20	82,76	72,95	81,52
CHIA	85,95	79,51	87,28	87,37	85,03
MOSQUERA	79,76	73,02	85,34	85,02	80,79
MADRID	85,32	82,99	87,38	86,06	85,44
FUNZA	79,39	78,35	85,31	84,18	81,81
CAJICÁ	76,56	78,09	79,31	82,00	78,99

Fuente: Elaboración propia, datos DNP 2006-2009

Vemos entonces que el mencionado interés por diseñar la parte “*protocolaria y procedimental*” de la administración pública local ha tenido sus frutos, por lo menos en lo que a mediciones de desempeño se refiere. Lo interesante es que dichos procesos van de la mano de manera directa con *la posibilidad de negociación con los niveles superiores de gobierno*, pero en especial con el nivel nacional, que lleva las riendas del Estado:

“Nosotros logramos llevar a buen curso el municipio por una sencilla razón: porque teníamos la mejor herramientas de planificación a nivel nacional; y usted llegaba a un

Ministerio o llegaba a una entidad descentralizada, y, de dónde viene; de Facatativá, ¡ah! Facatativá, el mejor municipio en Plan de Desarrollo; venga a ver qué fue lo que hicieron; por curiosidad la gente, que por qué lo calificaron como el mejor, venga a ver qué fue lo que hicieron; entonces, ahí, nos metíamos nosotros y conseguíamos los recursos” (Grupo 2, Entrevista 21, 26 de marzo de 2012).

Se observa la ventaja comparativa que genera la proximidad física del municipio al centro político y administrativo del país se expresa en dos vías: en primer lugar, la posibilidad de negociación de recursos es más directa, lo que permite a su vez una necesidad de seguir la formalidad, de generar procesos administrativos claros que vayan de acuerdo con las directrices nacionales, con el fin de aprovechar dicha posibilidad. Con el tiempo, el énfasis que se le otorga a la formalidad y al protocolo ha generado las capacidades administrativas necesarias para enfrentarse a convocatorias y proyectos, lo que significa obtener recursos de manera más eficiente que otros municipios con sus mismas características, pero con menores capacidades. En otras palabras, la cercanía física con los entes nacionales *genera una estructura de motivaciones que empuja al cumplimiento de la formalidad de la descentralización (aún cuando esta sea únicamente protocolaria) que en últimas, deriva en un fortalecimiento de sus capacidades gubernamentales.*

Ahora, dicho seguimiento de la formalidad no necesariamente permite un desarrollo eficiente de las políticas locales y de sus interacciones con la comunidad, existiendo de parte de muchos entrevistados (tanto dentro de la administración local como entre la sociedad civil) una mirada hacia la legislación como algo aparatoso, poco funcional y muy enredado, que a veces dificulta más que ayuda a las acciones del gobierno y a la vida de la ciudadanía. En las entrevistas con líderes comunitarios siempre surgía el problema de lo que en Colombia se conoce como “tramitología”, esto es, el número inusual de trámites formales, papeleos y permisos que se requieren para cualquier tipo de interacción con los entes estatales, y que terminan por evitar la prestación eficiente de los servicios públicos:

“Lo que necesitamos son oportunidades, no leyes que frenen y le nieguen a uno la oportunidad a un derecho vital mínimo. Lo digo personalmente, yo tengo una incapacidad del ochenta, del ochenta punto cuarenta y cinco por ciento (...) y por nueve punto cinco semanas [de trabajo cotizado] me negaron pensión; ¿qué me dicen?... siga trabajando para la pensión... haber, es ilógico, si le dicen, usted, tiene un ochenta punto cuarenta y cinco de discapacidad laboral; eso qué quiere decir: [pues que] usted no

puede trabajar; entonces, cómo va a cotizar si no puede trabajar; si no le dan oportunidad en ningún lado (Grupo 3, Entrevista 17, 20 de marzo 2012).

“Los abuelos y las personas que toman medicamentos, que tienen que ser formulados por su médico; son medicamentos muy delicados; pero como ellos tienen [que llevar sus] fórmulas hasta la gobernación para que le pongan un sello; entonces, hay abuelos que no tienen para el bus, que tienen que bregar o están solitos; entonces, que haya una persona encargada de llevar todo eso y le pongan un sello, o sea; que no compliquemos la vida, porque la vida no hay que complicárnosla” (Grupo 3, Entrevista 8, 12 de marzo 2012).

“Yo, creo que... que se vuelve uno... cansón con... exigir y todas esas vainas (sic) uno llama, pone e-mails, viene, sube, baja, molesta, todas esas cosas... y créame... es la única manera” (Grupo 3, Entrevista 13, 15 de marzo 2012)

En el caso de los entrevistados dentro de la administración local, la mayor queja se centraba en la falta de autonomía del municipio, de la verticalidad de las políticas públicas que las hace ineficientes, y de la falta de claridad en muchos aspectos legales:

“Nosotros cumplimos mucho con los procesos que nos diseñan los de la alta gerencia nacional; y, así, a su vez departamental; y, así, a su vez municipal; quienes tenemos en nuestras manos la posibilidad de ejercer la administración municipal hacemos muchas cosas de obligatorio cumplimiento, y, de pronto, no tenemos el suficiente tiempo, ni recurso, ni fuerza para planear y para construir desde lo propio” (Grupo 2, Entrevista 19, 21 de marzo 2012)

“En este momento a [el Instituto Nacional de] Bienestar Familiar no le está quedando nada fácil este tema de los adolescentes consumidores y habitantes de calle; porque el mismo orden legal que tenemos en nuestro país nos tiene restringidos, no los puede obligar, y, los centros de rehabilitación, son precisamente de puertas abiertas; entonces más se demora la política de infancia ir a llevárselos al Instituto, el Instituto va y les gestiona el cupo en la institución y los muchachos, automáticamente, llegan otra vez aquí al municipio; entonces, esas no son las soluciones” (Grupo 2, Entrevista 15, 15 de marzo 2012)

“A veces, uno se queda en la “tramitología” legal; eso ha sido como una de las grandes talanqueras que existen a nivel Colombia (...) habían momentos en los que, hace dos años decíamos, será qué lo podemos hacer, será que no lo podemos hacer; consultemos; consultábamos; no, nosotros tampoco sabemos. La Contraloría decía: Éste es un concepto y ese concepto no es obligatorio. Entonces, como que miren a ver si pueden, nos sucedió con el tema Colombia Humanitaria³⁵ el año pasado; ahí... entonces, tendría

³⁵ Programa del gobierno nacional para la atención de damnificados por las inundaciones que trajo el fenómeno de La Niña en todo el país entre los años 2011 y 2012.

mucho más seguridad jurídica y un solo estatuto de contratación; por ejemplo. Que nosotros tuviéramos, ya, más certeza para hacer las cosas” (Grupo 2, Entrevista 6, 12 de marzo 2012)

Comprobamos entonces que el diseño institucional es fundamental en la organización de la administración local, y que los defectos que hemos expuesto en nuestra evaluación se hacen evidentes aún en municipios con una alta calificación de desempeño. La verticalidad de las decisiones, la dependencia con los niveles superiores de gobierno y la rigidez y poca claridad legal se visualizan como problemas de carácter sistémico para la plena organización de una gobernanza local real y efectiva, y ni siquiera las administraciones que cuentan con ventajas comparativas, como lo es el caso de Facatativá, es ajeno a esta problemática general. Lógicamente, si esto pasa en este caso, las expectativas que fueron proyectadas al caso de Ciénaga eran aún peores, y con nuestra llegada a terreno fueron confirmándose.

El trabajo de campo realizado en Ciénaga, Magdalena, se realizó durante el mes de abril del 2012, y fue mucho más complejo que el realizado anteriormente en Facatativá por varias cuestiones: en un principio, contactar a las personas fue más difícil, sobre todo a líderes locales, quienes miraban con renuencia la investigación y se intimidaban por la grabadora. Por lo mismo, en el trabajo en Ciénaga hubo la necesidad de realizar entrevistas sin registro de audio a petición de los entrevistados, aunque en la mayoría de los casos éstas conversaciones terminaron siendo más provechosas. A la llegada a la alcaldía municipal la imagen no fue la mejor, pues las instalaciones de la alcaldía se veían poco cuidadas (algo de lo que se quejaban regularmente los entrevistados), a excepción de la Secretaría de Educación, que se encontraba en un edificio aparte. En un principio se intentaron realizar citas con los secretarios de la administración de manera formal pero al final, más que quedarse esperando horas en los despachos, fue el contacto por medio de referencias personales (un primer contacto nos refirió con un funcionario, quien a su vez nos relacionó con otro, quien por último nos contactó con los demás) los que permitieron realizar las entrevistas.

Ahora, aún cuando el seguimiento de la formalidad en la manera de interactuar de las personas de la administración no fuera tan marcado como en el caso de Facatativá, en nuestras entrevista se percibió desde el comienzo un conocimiento claro de la legislación de cada sector, de las exigencias demandadas por los entes de control, y de

los procedimientos legales necesarios para el cumplimiento de funciones. Los secretarios eran en su mayoría abogados, y como en el caso de Facatativá se esforzaron por señalar su conocimiento de la legislación. El problema esencial, señalado por la totalidad de los entrevistados (tanto de la administración como de la sociedad civil y la academia) *no era tanto la ley en sí como su baja y en ocasiones nula aplicación*, algo señalado como una costumbre afianzada gracias a décadas de malas administraciones y utilización indebida de lo público, lo cual, sumado además a un sentimiento de impunidad que degenera en una aceptación de esta situación como “lo normal” de las relaciones sociales en el municipio, deja una sensación de fracaso inevitable en varios entrevistados:

“En el caso de Ciénaga y buena parte del departamento [del Magdalena] lo que opera es una anomia social en donde cada quien establece como referencia sus propios criterios, y el caso cienaguero, que lo conozco muy bien, me permite señalar con absoluta claridad, que Ciénaga es una ciudad de decadencia; una sociedad decadente en donde, repito, el sentido de identidad y pertenencia está perdido y donde las instituciones del Estado no representan la legalidad ni el punto de referencia y equilibrio para la actuación ciudadana. Esos son problemas evidentes. Bastaría con que visitara la ciudad de Ciénaga y se dará cuenta cómo la segunda ciudad del departamento no tiene, no se cumple una sola norma de tránsito: calles de una sola vía la transitan en los dos sentidos; calles por donde no pueden transitar motonetas o ciclo-taxis etc., circulan; el ciudadano circula por la mitad de la calle; de manera que eso, son, son signos muy claves de una sociedad que ha perdido como referencia la norma ciudadana, la construcción de derechos, de deberes, y por sobretodo de responsabilidades. Y en buena medida eso está explicado es por la ausencia de la mano del Estado” (Grupo 2, Entrevista 22, 29 de marzo de 2012).

Es interesante observar una expresión recurrente en las entrevistas de Ciénaga: la ausencia del Estado. Se refieren básicamente a la ausencia del Gobierno Nacional, a un sentimiento de abandono total por parte del centro político y administrativo del país. Interesante, pues el municipio cuenta con varias competencias (entre ellas salud y educación) y con dinero para afrontarlas, pero aún así *se muestra necesaria la mano de la Nación como único que puede llegar a traer orden*, esto es, el cumplimiento de la ley y de las instituciones. Se entiende que los mecanismos de control (que como hemos señalado, se manejan mayoritariamente en el nivel nacional) son entidades lejanas del municipio; se acepta que los gobernantes no rindan cuentas a la ciudadanía; y sobre todo, que esta ausencia ha dejado al municipio en manos de élites políticas que

tradicionalmente han visto lo público como fuente de enriquecimiento más que como acción social y dirección del colectivo:

“Nuestras clases dirigentes, desde la Colonia, que son las mismas familias si uno mira los apellidos son las mismas, nunca se acostumbraron a trabajar ni a generar o a producir riqueza. Vivieron de las bondades del Gobierno, en la Colonia, en la época Republicana vivieron de las grandes haciendas. En comienzos del siglo veinte vivieron de la United Fruit Company, cuando le alquilaban sus grandes fincas y ellos iban a vivir a Europa, pero como mi Dios es muy bueno con los que ejercen el poder y se enriquecen ilícitamente, una vez se fue la United Fruit Company del Magdalena, entonces, pasaron del monocultivo del banano al “cultivo mono” (sic) de la marihuana. De manera que siguieron enriqueciéndose y siempre han utilizado al Estado como una fuente de ingreso familiar. Eso es en esencia como línea gruesa lo que explica que el Departamento del Magdalena sea de los más pobres del país. No es una pobreza natural, no es una pobreza humana; es una pobreza política la que ha reinado en el Magdalena: unas clases dirigentes, unas clases, como le decían antes, de la sociedad, de la alta sociedad, que no fueron prospectivas, que no supieron trabajar, y que vivieron de la comodidad y la riqueza de manera cómoda, incluyendo en los últimos años también la riqueza mal habida o la riqueza ilegal. De manera que, eso hace que el Departamento este como este y que ciudades como Ciénaga se encuentren en la situación en la que se encuentran” (Grupo 2, Entrevista 22, 29 de marzo de 2012).

Tal vez más preocupante que la prevalencia de una élite política que utiliza los puestos del gobierno municipal de manera patrimonialista, son los efectos perversos que esto conlleva: en sitios donde no existe una “sombra de autoridad” del Estado y las leyes, el sistema de motivaciones se decanta más hacia el no cumplimiento de la legislación y el uso de redes informales que permitan alcanzar los objetivos propios y de sus colectivos. Se genera entonces todo un entramado de normas aceptadas de manera informal que van en contravía con la esencia de las instituciones legales, entrando en competencia directa con ellas:

“Ciénaga es un municipio que se mueve muchísimo, muchísimo por las dádivas, y hay grupos de presión organizados en todos los escenarios. Hay grupos de presión social que, además, se dividen por sectores culturales, deportivos, indígenas; hay grupos de presión específicos que tienen una mafia que funciona efectivamente y sabe cómo presionar para tomar decisiones políticamente importantes para un grupo u otro; tiene unos grupos de presión político; unos grupos de presión técnica entre comillas que son los que todos los años, en todos los periodos con todos los gabinetes hacen el plan de salud; el plan de educación... eh... veinte mil planes, que además son obligatorios, pero que nadie consulta y que, efectivamente, nunca son los importantes en la toma de decisiones” (Grupo 2, Entrevista 28, 11 de abril 2012).

Fuera de grabación, entrevistados que trabajaban en la alcaldía mencionaban estos y otros mecanismos de corrupción—de las cuales podría hacerse todo un código—que son de conocimiento general y que se llevan a cabo de manera regular: para un permiso se necesita tanto, para un contrato, tanto; para evitar controles, tanto; etc. Es tal el nivel de “normalidad” de dicha situación que *aún con la llegada de nuevos liderazgos, por fuera de la élite política tradicional, estos sistemas de dádivas y favores informales prevalece, puesto que se entiende que es así como funcionan las cosas*³⁶. Dicha motivación perversa ha llegado hasta la misma ciudadanía, la cual llega al punto que no entiende los mecanismos de control como tales, sino como mecanismos de negociación con la alcaldía para obtener mayores beneficios personales o para su grupo de interés:

“Es que, definitivamente, la descentralización en estas latitudes no funcionó; no funcionó porque, efectivamente, la gente en su forma de verse como ciudadano y en la forma de ver la política no le interesa que el status quo cambie; porque los mismos que dan palo, lo hacen es precisamente para mantener el equilibrio del ‘toma y dame’” (Grupo 2, Entrevista 28, 11 de abril 2012)

No es de extrañar entonces que algunos entrevistados—como en esta cita—manifiesten la inoperancia y hasta la peligrosidad de la descentralización sin que exista un cambio de fondo en la mentalidad de la ciudadanía. En muchos sentidos, se confirmarían las críticas a la transferencia de competencias a los municipios y se justificaría el proceso de recentralización nacional. Ahora, no todos los entrevistados son pesimistas: algunos mencionan que los problemas serían mucho menores *si tan sólo se implementara realmente la legislación*, si tan solo las leyes se hicieran cumplir en realidad.

“Pues parece que las cosas han ido cambiando; ya, y los funcionarios públicos han entendido que hay mayor control, que se requiere una responsabilidad en cuanto al manejo de los recursos de la Nación, de lo público y, entonces, pues, ya últimamente sí están haciendo las rendiciones públicas de cuentas porque anteriormente las administraciones mandaban la llavecita al Alcalde nuevo y chao, y todo iba a la Contraloría, y todo iba a la Fiscalía, pero, nunca pasaba nada. Pero ahora pienso que sí (...) Las cosas han cambiado de alguna manera y eso es gracias a la Ley, a la norma y al control que se tienen sobre los funcionarios públicos” (Grupo 3, Entrevista 26, 9 de abril 2012).

³⁶ En un momento fuera de grabación se mencionó el caso de un pueblo vecino, donde el nuevo alcalde, una vez ganadas las elecciones bajo el lema de renovación política, no bien llegado al poder comenzó a utilizar los mismos métodos de siempre. Veremos que en el caso de Ciénaga sucedió algo parecido.

“Las cosas... en la Ley todo es muy bonito, verdad. En la Constitución vemos una democracia participativa buscando el autogobierno, o sea, si se hicieran valer, pero hay muchas veces que por desconocimiento de nosotros mismos, de nuestros derechos y nuestros deberes es que nos hacen lo que nos hacen cada cuatro años los mismos dirigentes de turno, que la gente no conoce sus derechos, simplemente se queja, pero no sabe qué mecanismos de protección de esos derechos usar para hacerlos valer” (Grupo 2, Entrevista 27, 10 de abril 2012).

“Si aquí se cumpliera exactamente con lo que está establecido en la norma, esto funcionaría a la perfección” (Grupo 4, Entrevista 30, 17 de abril 2012).

Se ve entonces que la cuestión estaría en la motivación de seguir la formalidad, con el cumplimiento de la ley, más que de fracaso de la descentralización. En otras palabras, *no es que la descentralización como ideal haya sido un fracaso, aunque en gran medida sí lo ha sido su aplicación y su implementación*, puesto que no contenía en el mismo diseño institucional los mecanismos de control y de empoderamiento de la ciudadanía que permitiera evitar este tipo de situaciones, quedándose el proceso de descentralización sólo en la formalidad, pero sin lograr (y en ocasiones sin siquiera buscar) un verdadero cambio de fondo ante una tradición política basada en el centralismo, el patrimonialismo y las redes clientelares. De ahí que se nos muestra fundamental ahondar más en este punto: la interacción entre lo formal y lo informal en la implementación de la descentralización en Colombia.

6.2 Tres casos problemáticos de implementación

En el presente apartado nos acercaremos a tres mecanismos de interacción social y gobernanza en el nivel local de gobierno: la participación política (elecciones), las audiencias de control ciudadano (rendición de cuentas) y la planeación participativa municipal (CTP), todos estos creados por la Constitución del 91 y de obligado cumplimiento, con el fin de contrastar lo dicho por la ley frente a su implementación en cada uno de los casos estudiados en nuestra investigación.

6.2.1 Participación política y elecciones

En el momento de nuestra investigación de campo en Facatativá, el gobierno del alcalde Orlando Buitrago (Partido Liberal) se encontraba recién instalado en el poder municipal, y había llegado a la alcaldía con una votación muy alta que se afianzaba en

un discurso de renovación y cambio. Para nosotros fue sorprendente ver cómo los secretarios subrayaban su posición de ruptura con el mandatario anterior, Óscar Sánchez (Partido Cambio Radical), quien fue premiado en múltiples ocasiones y considerado uno de los mejores alcaldes del país durante su mandato (2008-2011). También quedó desde el principio la inquietud por saber por qué el mejor alcalde del país no logró que su candidato quedara en las siguientes elecciones, sino que, por el contrario, se presentara en las elecciones un golpe de opinión ante un nuevo grupo de políticos que se mostró desde el principio en clara ruptura con la administración anterior. La respuesta obtenida a esta pregunta por parte de los nuevos secretarios de gobierno fue contundente: una cosa es ganar premios, y otra muy distinta es generar cambios reales en el municipio.

“A mí no me interesan ni los primeros puestos ni nada de esas cosas, sino que la gente sienta una real eficiencia del sistema, que la gente del común en la calle digan ¿el sistema funciona? Si, funciona” (Grupo 2, Entrevista 12, 15 de marzo 2012)

“Si bien es cierto que con anterioridad se realizaron muchas cosas y obtuvimos muchos premios, todo fue basado como en el papel; nosotros queremos hacer las cosas como más reales, no presentar cinco cosas y ganarnos un premio” (Grupo 2, Entrevista 16, 20 marzo 2012)

“Porque, básicamente, muchas cosas, si bien se galardonan, se obtienen premios, igual hay recelos de la sociedad. Y la sociedad se cansó del tradicionalismo. Básicamente es eso” (Grupo 2, Entrevista 11, 15 de marzo 2012)

Lógicamente, esta idea de un cambio “real” frente a un cambio “en papel” generó poca curiosidad por nuestra parte, sobre todo cuando el caso de Facatativá es señalado como ejemplo nacional de liderazgo y gestión de lo local. Las razones de esta visión son diversas: en primer lugar, aún cuando el alcalde saliente mantenía una excelente imagen entre las personas entrevistadas, siempre salía a colación su trabajo con las elites tradicionales del municipio. Esto no fue negado en ningún momento por el anterior mandatario, que se mostró muy pragmático a la hora de hablar de este tema:

“A nivel político trabajamos mucho con la base, y, la base fue fundamental, claro, sin desconocer unas familias cercanas del gobierno que tuvimos, y que nos ayudaron a acercarnos al gobierno nacional. Eso sirvió mucho, porque uno no puede desconocer ni hacerse el santo, de que yo soy el alcalde, y entonces, como soy el alcalde, la clase política tradicional no sirve; no, es mentira; eso es como los dedos de la mano, todos no

son iguales, hay unos que sirven y otros que son malos; pero, pues, uno tiene que aprovechar al que sirve, cierto; y en esos momentos fuimos muy afortunados en que logramos hacer esa sinergia: mezclar la política nacional y hasta departamental para poder direccionar acciones en pro de la comunidad de nuestro municipio” (Grupo 2, Entrevista 21, 26 de marzo 2012).

Vemos entonces que la posibilidad de negociación con los diferentes niveles de gobierno (con énfasis en el nacional) es vista como un punto esencial para entender las dinámicas del municipio, tanto en lo político como en lo administrativo. Naturalmente, las familias que tradicionalmente han sido influyentes en la política local mantienen canales de interacción informales (políticos y personales) con distintos miembros del nivel departamental y nacional, lo cual era funcional con las metas del anterior alcalde: sacar provecho de las ventajas comparativas del municipio. Ahora, esta alianza fue vista por varias personas como una razón especialmente fuerte para calificar al anterior alcalde de continuista de las maneras clientelares tradicionales, lo que termina con un voto de castigo ante una nueva generación de políticos locales que prometían una nueva forma de hacer política.

Un segundo punto fue el de los premios, catalogados por algunos como acciones “en papel”. Aunque (de nuevo) todos los entrevistados mantienen una visión muy positiva del anterior mandatario local, se pudo notar en conversaciones con entrevistados una sensación de que su administración había ganado muchos premios *más por seguir las formas que por cambios de fondo en el municipio*. En una conversación fuera de audio, un ex funcionario mencionaba que lo más importante para la administración pasada era sacar la foto de las acciones en terreno para tener qué mostrar en los informes (Grupo 2, Entrevista 7, 12 de marzo 2012). En otra entrevista se mencionaba que en los informes de rendición de cuentas se incluían procesos que hasta el momento se estaban iniciando, con lo cual se veía un cumplimiento de metas que no correspondía con la realidad (Grupo 2, Entrevista 11, 15 de marzo 2012). Todo esto dejaba una sensación de “maquillaje” de las acciones de la administración entre los entrevistados, algo que la campaña electoral del nuevo mandatario supo aprovechar para marcarse como opción de renovación.

De este episodio electoral nos interesa recalcar dos puntos fundamentales: por un lado, *la posibilidad de motivaciones perversas de una descentralización basada en lo formal,*

donde con el fin de obtener buenas calificaciones y, con éstas, mayores recursos, se genere un énfasis formalista en las acciones del gobierno local, aparte de si dichas acciones generan cambios reales en la comunidad. Es el típico problema de basar las evaluaciones de las políticas en productos (*outputs*) y no en impactos (*outcomes*), algo que se muestra fundamental para una verdadera medición de desempeño de los municipios colombianos. Lo segundo es que, a pesar de la sombra que puede generar una visión de productos de la administración local, *la política del municipio revela un nivel de madurez suficiente para que surjan nuevos liderazgos*, algo absolutamente esencial para la consolidación democrática y la descentralización política. En efecto, tanto el nuevo gabinete de gobierno como el mismo alcalde son personas jóvenes (no llegan a los cuarenta años) proactivos y cercanos a la gente. Su discurso generalizado era el de integrar a la comunidad en todas las etapas del gobierno, y se notaba una sensación de puertas abiertas en las distintas dependencias municipales. Este nivel de ánimo de servicio y de optimismo—aunque pueden ser producto de la novedad del cargo, y sería bueno ver qué pasa en un par de años—son puntos fundamentales para el fortalecimiento de los gobiernos locales, así como para la posibilidad de que existan interacciones sociales de mejor calidad.

En el caso de Ciénaga, al momento de nuestro trabajo de campo, el alcalde Luis Tete llevaba tres meses en la silla municipal, y se encontraba en proceso de consolidación de su plan de gobierno. Pero su llegada a la alcaldía no estuvo exenta de problemas, puesto que las elecciones de octubre de 2011 estuvieron rodeadas de incertidumbres, hasta el punto en que no se entregó la credencial de alcalde electo hasta tres semanas después (El Tiempo, 23 de noviembre 2011). Aún en el momento de nuestra investigación existían demandas legales contra la elección del alcalde. Como hemos mencionado en el momento de la caracterización, la participación electoral en Ciénaga ha estado rodeada por estos episodios de imputación y demandas, algo que es visto con normalidad entre los entrevistados, alguno de ellos afirmando que en las elecciones ganó “el que tenía mejores abogados” (Grupo 2, Entrevista 28, 11 de abril de 2012).

Al mismo tiempo, la situación política en el momento de nuestra investigación era bastante especial: en primer lugar, el alcalde saliente, Luis Gastelbondo, que había llegado a la alcaldía con una imagen de renovación y ruptura con la política tradicional, se encontraba en el centro de los comentarios de la ciudad. Con el aval del Partido

Verde – Opción Centro, cuya plataforma nacional se fundaba en la transparencia y el quiebre con la política tradicional colombiana, y siendo él mismo ajeno a las estructuras políticas (médico de profesión y sin relación con los partidos tradicionales), su elección como mandatario local fue considerada una acción política de agotamiento de la comunidad. Antes de nuestro trabajo de campo esta investigación mantenía como hipótesis que la llegada de un nuevo liderazgo local de renovación en el municipio habría logrado una visible mejora del desempeño municipal, marcada por el incremento significativo en el Índice de Desempeño Municipal (IDM) que había tenido el caso de Ciénaga en los años 2009 y 2010. *Durante nuestro trabajo logramos concluir que esta idea no podía estar más equivocada:* por un lado, aún cuando el alcalde había llegado con una imagen de ruptura y renovación, no había pasado mucho tiempo en el poder cuando ya se habían evidenciado nuevas irregularidades. Uno de los entrevistados acusó directamente al alcalde de enriquecerse de manera ilícita gracias a su paso por la administración, de retener los pagos que la alcaldía le adeudaba hasta que no se le pagara una parte de dicho monto, y de saquear de manera sistemática las arcas del municipio. Otro entrevistado comentó que todo el mundo sabía que algo raro pasaba en la alcaldía, pero que no se sabía si había sido el mismo alcalde o su círculo de asesores. En todo caso, el sentimiento generalizado era de visible desilusión, mientras se esperaba que algo pasara ante el detrimento económico que dicha administración le había dejado al municipio. Por el otro, el incremento en el IDM se había logrado más que todo por la intervención del gobierno nacional, una vez declarado el municipio en quiebra, y no por la acción del gobernante. Por último, aunque la intervención nacional funcionó para pagar las deudas del municipio, la administración de Tete iniciaba con un balance negativo muy significativo. En otras palabras, *desde lo formal todo había cambiado, pero en la realidad nada lo había hecho:* no hubo renovación política, se mantuvieron las tradicionales redes informales de corte competitivo con la legislación, y el municipio seguía en números rojos, con bienes embargados y con una reducción significativa de su patrimonio.

Aún así, el actual mandatario también surgió bajo la bandera de la renovación y la ruptura con lo tradicional. Avalado por el Polo Democrático Alternativo, primer partido de la izquierda democrática colombiana, no es poca cosa que este alcalde haya llegado a

ser mandatario local en una región que por años ha sido de influencia paramilitar³⁷. A su vez, el mandatario es conocido por venir de una familia humilde del municipio, trabajador desde sus primeros años, lo cual lo ha convertido en un empresario exitoso, y en especial, ajeno a la política tradicional. No fueron pocos lo que mencionaron que se podía observar cierto cambio en la administración, sobre todo por contar con una actitud más abierta que otros mandatarios locales, realizando foros ciudadanos y, como se pudo evidenciar en nuestro trabajo, organizando espacios de discusión—antes inexistentes—con la comunidad. Pero también se hicieron comentarios (fuera de audio y de manera anecdótica) sobre la continuidad de prácticas clientelares (compra de votos, compensación a grupos que lo apoyaron en campaña, etc.) que no deja de ser importante mencionar. En general, los entrevistados se encontraban entre un optimismo muy moderado y una completa desilusión con las posibilidades del municipio, dada esta realidad donde aún los líderes que se muestran como renovadores mantienen las prácticas tradicionales. Por lo mismo, para nosotros sería un excelente ejercicio observar qué pasa en Ciénaga al final de esta administración, y si el alcalde logra evitar estar, como su antecesor, en el centro de los comentarios de la ciudad.

6.2.2 Audiencias Públicas de Control y Rendición de Cuentas

Las Audiencias Públicas, figuras creadas en la Constitución de 1991 y reseñadas en el artículo 33 de la Ley 489 de 1998, son mecanismos de control ciudadano en donde el gobierno local presenta la evaluación interna de sus acciones de política pública, buscando una mayor interacción con la comunidad y un acercamiento de la administración a la ciudadanía. Durante la investigación de campo se preguntó a los entrevistados sobre sus percepciones alrededor de dichas figuras, y *la imagen expresada por los entrevistados de ambos casos es, de manera generalizada, muy negativa*. Tanto en el caso de Facatativá como en el de Ciénaga se muestran como mecanismos viciados, que son más formales que cualquier otra cosa y que, en ocasiones, son abiertamente manipulaciones políticas y trampas de negociación entre redes clientelares. Aunque todos mantienen la necesidad del ejercicio fundamental de rendir cuentas, los mecanismos son vistos como cáscaras vacías: solo forma, y nada de contenido, dejando

³⁷ Ahora, en conversaciones con un miembro local del Polo esto se relativizaba: como hemos mencionado, tradicionalmente, los partidos políticos dan avales pero no exigen una coherencia ideológica de manera tan marcada como puede presentarse en otros países.

una sensación de manipulación generalizada de dichos espacios tanto desde el gobierno como desde la misma comunidad.

En el caso de Facatativá, los comentarios iban más dirigidos al exceso de formalismo en la entrega de resultados, a las posibilidades de manipulación de datos, y a la monotonía y falta de interés que dichos ejercicios generan en la sociedad civil:

“En el tema que nos atañe, que es el tema de salud o desarrollo social, el tema de bienestar comunitario; es más, difícil medir las cosas, no; porque, a veces, se invierten grandes cantidades de dinero, pero difícilmente se logra el objetivo; y, a veces, pues, las rendiciones de cuentas son demasiado técnicos para mi gusto. Yo puedo rendir cuentas frente a cuanta población asegure, pero no a cuántos de esos asegurados se les prestó servicio y se le ubico una prestación de servicios con criterios de calidad, que es lo que queremos buscar. Entonces, complicado, por eso, a veces, las rendiciones de cuentas terminan siendo un saludo a la bandera” (Grupo 2, Entrevista 19, 21 de marzo 2012).

“A ver, digamos, que como ciudadano y como, en este momento como un poquito conocedor de los informes de gestión, hay cosas que, de pronto, se manejaron con un síndrome de realidad de un cincuenta por ciento, y el otro cincuenta por ciento no era real, es decir; que para sacar los porcentajes se tenían en cuenta cosas que no se habían realizado” (Grupo 2, Entrevista 16, 20 de marzo 2012)

“Monótonos y poco consecuentes. La rendición de cuentas de invertimos tantos millones y atendimos treinta y cinco mil personas, me parece que eso en momentos a uno como ciudadano, lo digo desde el momento que fui ciudadana, me deja a mí como un poco confundida; porque, pues, yo, digo; si atendieron al programa de niñez, por ejemplo, treinta y cinco mil niños en actividades recreativas, por ejemplo, eso qué tan representativo es para mi municipio; o sea, contamos cabezas; el niño que se acerca a la reja del evento y se salió; entonces, como que a uno como ciudadano, lo hablo desde ciudadana, queda uno con una sensación de.... Bueno...uh... pero no veo, tal vez, un poco el impacto externo (...) me parecen que son un poco como tediosos, y, que como que la población no les presta mucha... no les interesa ir a una rendición de cuentas; de pronto le interesa un poco, a veces, al opositor para mirar a ver cómo va la cosa, pero que un ciudadano del común de a pie, diga, venga, vamos a escuchar qué ha hecho nuestro alcalde, poco” (Grupo 2, Entrevista 15, 15 de marzo de 2012).

Vemos entonces que la misma forma de dichos mecanismos, destinados a presentar de manera figurativa los productos (outputs) de gestión, marcados por tecnicismos y por una eventual manipulación de la información por parte del gobierno local dista mucho de la idea de una gobernanza basada en la retroalimentación, la colaboración y la cooperación entre actores sociales. En el caso de Ciénaga, además de las críticas

anteriores, ya ni siquiera la forma llega a respetarse y dichos eventos se convierten en escenarios de vanagloria de la administración, o de negociación entre redes clientelistas con intereses políticos:

“Son instancias de manipulación; se pueden prestar para la manipulación por parte de quien está obligado a rendir cuentas, que es el funcionario público en sus diferentes instancias de gobierno, y que es posible, precisamente, a partir de la debilidad cuando es instancia de las organizaciones gremiales y sociales fortalecidas, cierto, entonces, si hay una sociedad civil débil, la rendición de cuentas podría ser manipulable” (Grupo 2, Entrevista 24, 4 de abril de 2012).

“Tuve la oportunidad de asistir a la última que hizo el doctor Luis Majin [Gastelbondo]. La hizo en el Teatro Municipal, hasta fue graciosa porque terminó con brindis, terminó con mariachis, con canto, con celebraciones, yo no, yo no...no estaba preparado para ver eso. Estaba preparado para ver una rendición pública de cuentas, a ver cuánto ingreso, cuánto gasto y que invirtió, pero al final lágrimas y abrazos” (Grupo 3, Entrevista 26, 9 de abril de 2012).

“Sí, hay rendición de cuentas, pero como te digo, los sectores de interés ya se saben cuáles son; los equilibrios están perfectamente ordenados entre opositores y benefactores; entonces, simplemente esos ejercicios son una forma de mantener los estatutos o de movilizar los intereses... no pasa nada allí” (Grupo 2, Entrevista 28, 11 de abril de 2012).

La rendición de cuentas es vista entonces como una obligación formal, pero que en realidad se utiliza para todo menos para mostrar una evaluación real de los avances y los impactos de las acciones de gobierno. Tanto en el caso de Facatativá como en el de Ciénaga existen críticas profundas a la formalidad de dichos mecanismos, que se prestan para la manipulación política y para dar un aire democrático por medio de informes cerrados y poco transparentes. Al final, dichos espacios son usados más como mecanismos de presión por algunos pocos con intereses preexistentes, de manera que puedan llegar con mayor posicionamiento a un momento de negociación con la alcaldía de turno. Vemos entonces que su uso iría en contrasentido con la esencia de una gobernanza democrática local: no tienen una inclusión real de la ciudadanía, la cual se muestra apática ante dichos eventos; no logra entregar información real de manera horizontal con los grupos sociales, de manera que pueda existir una interacción informada y una colaboración por el bien de la comunidad; y lejos de intentar convertirse en mecanismos de evaluación de impactos, se instalan en una cómoda zona donde entregan datos fácilmente manipulables dada la asimetría de poderes interna,

donde el ciudadano debe creer lo que le dicen pero poco más. Lo observado durante la investigación es un descreimiento total de estos mecanismos, tanto por parte de los empleados públicos como de los grupos sociales, lo cual ha generado un efecto perverso: el descreimiento y la total apatía ante mecanismos que buscaban, en esencia, acercar la administración a la comunidad.

6.2.3 Planeación Participativa: los Consejos Territoriales de Planeación (CTP)

Por último, hacemos a continuación un acercamiento al principal mecanismo de interacción social y planeación participativa creado por la Constitución del 91, y que en esencia podría considerarse un ejemplo perfecto de gobernanza local: los Consejos Territoriales de Planeación (CTP). Creados por el artículo 340 de la Constitución, y regladas por la Ley 152 de 1994 y la Ley 388 de 1997, los CTP son cuerpos colegiados de carácter consultivo, que actúan como instancias de discusión en el proceso de planeación del gobierno local, los cuales están conformados por particulares provenientes de diversos sectores y por representantes de las entidades territoriales (Departamento Nacional de Planeación, 2007: 34). Dicho órgano recoge a miembros de los distintos sectores productivos, minorías étnicas y organizaciones sociales del territorio (en nuestro caso, de los municipios) y tienen como funciones específicas:

1. Analizar y discutir el proyecto del Plan de Desarrollo.
2. Organizar y coordinar una amplia discusión sobre el proyecto del Plan de Desarrollo, mediante la organización de reuniones regionales y locales con los Consejeros en las cuales intervengan todos los sectores, con el fin de garantizar eficazmente la participación ciudadana de acuerdo con el artículo 342 de la Constitución Política.
3. Absolver las consultas que formule la Administración o las demás autoridades de planeación durante la discusión del proyecto del plan.
4. Formular recomendaciones a las demás autoridades y organismos de planeación sobre el contenido y la forma del Plan.
5. Conceptuar sobre el proyecto del Plan de Desarrollo elaborado por la Entidad Territorial. (Departamento Nacional de Planeación, 2007: 23)

Como vemos, sus funciones dependen básicamente de la formulación del Plan de Desarrollo Municipal, documento que debe redactar el gobierno local en los primeros meses de su administración y que se convertirá en la agenda de políticas del territorio. En un principio, los CTP sólo tenían relevancia en dicho periodo para después pasar a un letargo de cuatro años, pero en la Sentencia C-524 de 2003, la Corte Constitucional establece la importancia de que dicho órgano consultivo prevalezca a lo largo de las administraciones, de manera que pueda existir un seguimiento y una evaluación constante de los Planes de Desarrollo. Ahora, en la realidad, dicha sentencia ha tenido poco impacto y los CTP suelen ser instancias coyunturales de la fase de discusión de los planes municipales, perdiendo (cuando lo tienen) todo protagonismo una vez superado dicho trámite burocrático.

En efecto, la debilidad de este mecanismo de gobernanza puede observarse desde su propio diseño institucional, pues desde su misma concepción se establece como un espacio poco relevante y sin mayor impacto en la vida de la comunidad, aún cuando es definido como el principal mecanismo de planeación participativa del país. Las razones para esto son visibles en una mera lectura de la norma, y han sido remarcadas en las entrevistas realizadas:

- Son instancias consultivas, esto es, la administración no tiene ninguna obligatoriedad de cumplir (o si quiera de tener en cuenta) los conceptos expresados por el Consejo. Sus iniciativas no tienen en ningún momento carácter vinculante.
- Los consejeros, aunque cumplen una función pública basada en el principio de la democracia participativa, no son servidores públicos ni hacen parte de la administración, y son elegidos mediante terna presentada al Alcalde, quien en últimas toma la decisión de quién pertenece y quien no al CTP.
- No cuentan con personería jurídica, por lo que no pueden obtener ningún tipo de financiación aparte de la que el municipio les preste. La administración local está obligada por ley a prestar “el apoyo administrativo y logístico que sea indispensable para su funcionamiento” (Ley 152 de 1994, Art. 35), una obligatoriedad que en la realidad se hace bastante relativa.

Como vemos, el mismo diseño institucional hace de los CTP unas entidades extremadamente débiles y dependientes de la voluntad política del mandatario territorial. Dicha debilidad se hizo aún más evidente durante el trabajo de campo realizado en los municipios seleccionados, puesto que la gran mayoría de entrevistados, que no hacían parte ni del gobierno local ni del CTP, desconocía de lleno dicha figura. Hasta algunos servidores públicos llegaron a mencionar no tener contacto con ningún consejero, y si lo tenían se mostraban escépticos ante dicho organismo (Tabla 25).

Tabla 25. Reconocimiento de los CTP por municipio y sector social

Municipio	Sector	No Conoce	Conoce, imagen positiva	Conoce, imagen negativa	Total	TOTAL
Facatativá	Servidor Público*	3	3	2	8	14
	Sociedad Civil**	6	0	0	6	
Ciénaga	Servidor Público*	1	2	3	6	12
	Sociedad Civil**	4	2	0	6	
	TOTAL	14	7	5	26	

Fuente: Elaboración propia *Servidores en ejercicio o ex servidores públicos
 **Organizaciones sociales que no pertenecían al CTP.

Ahora, lo más interesante de la situación de las CTP fue observar cómo los consejeros entrevistados, aún siendo conscientes de las debilidades de dicha figura, y aún en condiciones adversas frente a la administración local, se mostraban convencidos de la importancia de su trabajo y de la necesidad de dichos organismos—aunque eso sí, mencionando varios cambios de fondo en su funcionamiento. En el caso de Facatativá tuvimos la oportunidad no solo de entrevistar al presidente, sino de asistir a una de sus sesiones en el salón que la alcaldía les había entregado para sus plenarios. Desde el principio la cosa no pintó nada bien, pues era un espacio en el coliseo del municipio y era compartido con la banda municipal, por lo que toda la reunión (como se escucha en las grabaciones) fue acompañada por trompetas, tambores y demás instrumentos que ensayaban en el espacio de al lado. Todos los asistentes, algunos de los cuales se habían desplazado desde veredas rurales, mostraron su desencanto con la figura del CTP por las razones antes mencionadas, pero consideraban que hacían un trabajo fundamental para el municipio a pesar de todos los problemas. Se mostraron como ciudadanos

comprometidos, que a pesar de las circunstancias intentaban hacer su trabajo comunitario de la mejor manera posible, haciendo sus reuniones hasta altas horas de la noche, discutiendo todos los aspectos a tratar en medio de trompetas y tambores.

La situación del CTP en Facatativá puede observarse de mejor manera con lo expuesto por sus consejeros y por su presidente:

“Muchos de los planteamientos hechos por el Consejo Territorial ni siquiera se tienen en cuenta, y eso se demuestra en el Plan de Desarrollo del municipio; porque ahí se elaboró todo un gran documento y se les entregó, y en definitiva muchas de esas cosas ni las tuvieron en cuenta” (Grupo 4, Entrevista 10, 14 de marzo de 2012).

“Lo que ocurre es que si no hay voluntad administrativa o voluntad del alcalde, no pasa nada. El Consejo puede hacer muchas cosas, pero como es un órgano consultivo de aconsejar, de dar consejos, y pues la otra persona puede tomar o no el consejo” (Grupo 4, Entrevista 10, 14 de marzo de 2012).

“El Consejo como tal, como cuerpo, como elemento, como instancia de planeación, no llega ni al cinco por ciento, ni al dos por ciento de los logros que debería tener” (Grupo 4, Entrevista 9, 14 de marzo de 2012).

“El reto es superar las falsas legitimidades mediante engaño público que promueve y afianza el proyecto político dominante” (Grupo 4, Entrevista 9, 14 de marzo de 2012)

“La información es asimétrica. Ellos tienen el periódico de hoy, nosotros el de ayer” (Entrevista 9, 14 de marzo de 2012).

Es claro entonces que una cosa es el funcionamiento formal de las instancias de participación y otra muy distinta el impacto que dichas instancias puedan llegar a tener, lo cual *depende de manera directa con la voluntad política del mandatario local*, quien al final decide si apoya e impulsa el trabajo de los CTP, aprovechando las potencialidades que dicho mecanismo de participación, o si se hace caso omiso de todas las recomendaciones, vaciando por completo el sentido de la legislación y de la institucionalidad participativa.

En el caso de Ciénaga, al realizar nuestro trabajo de campo no logramos participar en ninguna sesión del Consejo, pero si logramos hablar con su presidente y con uno de sus consejeros (ambos profesores del INFOTEP, la única institución de educación técnica

del municipio, y lugar donde sesiona el CTP), quienes expresaron los mismos problemas señalados en el caso de Facatativá, esto es, un bajo impacto de sus decisiones, una muy alta dependencia de la voluntad del alcalde de turno, muchos problemas de funcionamiento y, sobre todo, una gran diferencia entre lo que se presenta en la Ley y lo que sucede en la realidad:

“La Ley misma dice que es obligación por parte de la administración municipal darle capacitación, para que la gente sepa qué es lo que va a hacer allá; pero simplemente hay una... se hace una escogencia para darle formalidad a lo que está establecido por la ley (...) Si aquí se cumpliera exactamente con lo que está establecido en la norma, esto funcionaría a la perfección; que se le diera la importancia que tiene al Consejo Territorial en este caso, que se le diera un espacio para sesionar, que se le diera las condiciones mínimas” (Grupo 4, Entrevista 30, 17 de abril de 2012)

“Cada vez que hacíamos la convocatoria los invitábamos [a los secretarios de la alcaldía] y ellos, como les correspondía, mandaban a un veedor para que se diera cuenta de lo que estábamos realizando. Y ya. Pero eso se quedó más que todo en la formalidad, porque en el momento en el que requeríamos que la administración hiciera presencia con lo que le corresponde de acuerdo a la Ley, nunca lo hizo” (Grupo 4, Entrevista 30, 17 de abril de 2012)

Aún así, tanto el presidente como el consejero entrevistado fueron muy positivos frente a las posibilidades del CTP, sobre todo como herramienta de movilización ciudadana. Por ambas personas, así como en otra entrevista realizada en las instalaciones del INFOTEP, fue narrada una pequeña batalla mantenida con el mandatario saliente por la denominación productiva del municipio. Ciénaga recoge tres puertos carboníferos donde se carga el carbón extraído en el vecino departamento de Cesar. Dado que dichos puertos ofrecen grandes regalías al municipio, el alcalde Gastelbondo quiso cambiar el Plan de Ordenamiento Territorial de Ciénaga para convertirlo, esencialmente, en un municipio minero, de manera que pudiera contar con mayores beneficios de las regalías. Esto no solo era inviable, pues Ciénaga no produce carbón (solo cuenta con los puertos para su embarque) sino que implicaba renunciar a la tradición agrícola de la zona y renunciar a posibles subvenciones a dicho sector, por lo que el CTP se negó a dicho transformación y, demostrando una admirable capacidad de liderazgo y movilización en la comunidad, logró ejercer la suficiente presión para que el alcalde y el Consejo Municipal descartaran la medida. A esto, el entrevistado menciona:

“Pues yo pienso que logramos posicionarnos en el contexto local como un cuerpo consultivo beligerante y que, en un momento determinado se le escuchó (...) Hoy, por lo menos, en la ciudad hay un reconocimiento de lo qué es el Concejo Territorial porque aquí no se sabía que era eso (Risas)” (Grupo 4, Entrevista 30, 17 de abril de 2012).

Como vemos, aunque con muchos problemas de funcionamiento y varios errores de diseño que impiden una gobernanza efectiva, el simple hecho de que estos organismos existan sí han marcado una diferencia sustancial en la forma en que el gobierno municipal y la comunidad interactúan, evitando en algunos casos las posibilidades de arbitrariedades de parte de la alcaldía. Claramente, sin la existencia de mecanismos que permitan dicha interacción, la movilización mencionada por los consejeros hubiera sido improbable, por no decir imposible, dada la mencionada asimetría de información existente entre el gobierno local y la comunidad. Por lo mismo, es necesario remarcar la importancia fundamental de su existencia, y focalizar los esfuerzos institucionales en cómo mejorar la interacción y el flujo de información entre los actores, base esencial de una verdadera gobernanza democrática a nivel local.

6.3 Conclusiones

Para Douglas North, las instituciones son, esencialmente, *sistemas de incentivos* que moldean el comportamiento humano. Dichos sistemas son complejos entramados que van desde la constitucionalidad y la legislación hasta las costumbres y tradiciones de una región específica, y su nivel de impacto dentro de la sociedad depende de la propia capacidad de aplicación e implementación (*enforcement*) de la misma (North, 2003). En nuestra hipótesis original planteamos que en la medida en que la institucionalidad formal se complementara (en vez de competir) con las costumbres y normas informales de un territorio, éste tendría mayores y mejores herramientas para sacar provecho de la descentralización. Esto se comprueba de manera relativa con nuestro análisis, puesto que la relación entre formalidad e informalidad, en ambos casos de estudio, es compleja y multidimensional.

En el caso de Facatativá, su cercanía física con Bogotá, y las posibilidades de negociación directa con los estamentos del nivel central, han sido potenciadores de la adopción de la formalidad, aún en un modo protocolario. Aunque las motivaciones que

empujaron en esta dirección hayan surgido de un cálculo político, la adopción de protocolos y el cumplimiento formal de la legislación ha permitido al municipios (como veremos más adelante) generar un conjunto de capacidades administrativas que le permiten llegar a negociar con los estamentos nacionales en una posición ventajosa. Ahora, este tipo de acciones no está exenta de problemas. Por el contrario, existen motivaciones perversas, generadas por un sistema que basa su evaluación en productos y no en impactos, que irían en contra de los valores normativos de la gobernanza local. Este es el caso muy mencionado de la medición de logros de manera nominal, que no implican un cambio real de la situación de la población y que deja la sensación de engaño entre los entrevistados. Atender mecanismos de evaluación que vayan más allá de los productos no es cuestión fácil, pero inevitablemente es un punto en el que habría que avanzar con mayor empeño.

En el caso de Ciénaga, la cuestión se presenta en la baja capacidad de implementación y aplicación de las normas formales, lo que genera una sensación de impunidad generalizada que afianza estrategias competitivas informales en el ejercicio del poder municipal: al no generarse una “sombra de autoridad” y como, a diferencia del caso anterior, no existe ventaja política por ello, las motivaciones formales para el cumplimiento de la ley son bastante débiles. Si a esto le sumamos una cultura patrimonialista de inicio, y encima de ello la llegada de una increíble cantidad de recursos directos de regalías, tendremos una mezcla explosiva de motivaciones perversas que harían del seguimiento y la adopción de la normatividad algo completamente ilógico, irracional. Como menciona un entrevistado fuera de grabación: *“hay que ser huevón (sic) para salir de la alcaldía sin plata”*.

Por último, es necesario señalar que la simplificación y generalización que suele surgir al mirar los datos se torna mucho más relativa luego de realizar el trabajo de campo. En otras palabras: no todo lo que sucede en Facatativá es bueno y exitoso, ni todo lo que sucede en Ciénaga es malo y rechazable. En el primer caso es posible observar el uso instrumentalizado de la formalidad para el beneficio político, así como la prevalencia de mecanismos informales tradicionales, basados en el personalismo. En el segundo, se ha logrado observar que existen motivaciones informales positivas para la acción pública: funcionarios, contratistas, actores sociales, personas y ciudadanos que trabajan y buscan mejorar la situación empujados por la búsqueda del bien común en su municipio. Sería

completamente injusto dejar de señalar su trabajo y esfuerzo. Por lo mismo, resulta evidente que las relaciones entre lo formal y lo informal, así como el sistema de motivaciones que dicha institucionalidad genera, es algo bastante complejo que no logra observarse en los análisis centralizados, con información escasa y sin contextualización. En este tiempo, donde el uso de buenas prácticas se ha convertido en una herramienta fundamental para la academia y los gobiernos, es necesario remarcar la complejidad y diversidad de variables que entran a jugar en cualquier escenario territorial.

CAPÍTULO VII

CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS Y POLÍTICAS EN LA ESFERA LOCAL

La segunda dimensión que buscamos investigar durante nuestro trabajo de campo fueron las capacidades administrativas con las que cuentan los gobiernos locales para hacer frente a sus nuevas responsabilidades y competencias. Nos basamos en cuatro dimensiones de variables para ello: la estructura burocrática, el manejo de información, los mecanismos de interacción con otros actores y los recursos con los que cuentan los gobiernos locales. Para el presente capítulo se realizaron preguntas puntuales durante las entrevistas a los servidores públicos de ambos municipios, así como la información recogida en informes y entrevistas a expertos y servidores públicos del nivel nacional. Veremos a continuación cada una de las variables seleccionadas y los resultados detectados en los casos investigados.

7.1 Estructura burocrática

Como ya hemos mencionado, en Colombia existe un sistema de servicio civil que lleva décadas trabajando por la adecuación de los funcionarios públicos del país. Ahora, los avances que dicho sistema ha tenido en el nivel nacional chocan con su debilidad en lo departamental y sobre todo en lo municipal, al punto en el que no existen funcionarios de nivel técnico de carrera administrativa en la mayoría del territorio nacional. La realidad de dichos municipios es en ocasiones dramática:

“El otro día hablaba con el alcalde de Buenos Aires, en el Cauca; tiene un nivel de endeudamiento, absolutamente gigante y está al borde de la [Ley] 550 [ley de bancarrota de los entes territoriales] pues la verdad no tiene otra opción. Entonces yo le decía: bueno, alcalde, miremos en qué podemos bajar gastos antes de contemplar la posibilidad de la estructuración de pasivos; miremos la posibilidad de un programa de ajuste fiscal, en qué, en que podemos bajar gastos, y me dice: no, es que restructuración ni siquiera hubo, somos el alcalde y tres funcionarios de planta, o sea, al alcalde lo único que le falta es ponerse a barrer, es lo único que le falta. Entonces, en algunos casos es tan extremo que no es posible pensar que ellos con esas plantas tan pequeñas puedan cumplir las competencias que tienen” (Grupo 1, Entrevista 3, 7 de marzo de 2012).

La situación de los entes territoriales es tan increíble como que no existe un registro de los funcionarios públicos en los niveles municipales. La iniciativa por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) de implementar un Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (SIGEP), la cual es una valiosa estrategia y una herramienta que puede ser de gran importancia para la administración del Estado, se encuentra en estos momentos en un nivel muy incipiente, y sólo reúne información de las entidades nacionales y de algunas descentralizadas. Los informes de caracterización de los empleados públicos en Colombia, ejercicios que se detuvieron en el año 2009, se quedan a su vez en el nivel departamental. En todos los datos obtenidos sobre funcionarios públicos en Colombia se encuentra el gran vacío de lo municipal, como si no existiera siquiera este nivel de gobierno. Esto, obviamente, implica una gran problemática para los gobiernos locales y para sus posibilidades reales de funcionamiento, puesto que no existe una memoria histórica de los procesos administrativos, no existe una profesionalización del empleo público municipal, y prácticamente no existe ningún tipo de separación entre lo técnico y lo político.

Ahora, la situación alrededor de dicha cuestión entre los dos casos seleccionados es marcadamente diferente: mientras en Facatativá se ha consolidado un sector burocrático que mantienen activos procesos administrativos y memoria de los mismos, aún a pesar de los cambios de gobierno, en Ciénega pasa todo lo contrario: lo político y lo técnico van de la mano, y las estructuras burocráticas, cuando existen, son precarias y sin ningún nivel de continuidad. Esto fue evidente durante nuestro trabajo en campo, pero lo fue más al contrastar las opiniones de los secretarios que acababan de instalarse en sus carteras. Para el caso de Facatativá, los entrevistados no hicieron sino mencionar las ventajas que presentaba tener un personal preparado y conocedor de sus funciones:

“La Secretaria de Obras Públicas puede y tiene un gran desempeño, porque el personal interdisciplinario con que se cuenta es un personal de óptima calidad; son personas que han venido trabajando entre dieciséis y diecisiete años en la administración municipal” (Grupo 2, Entrevista 16, 20 de marzo de 2012).

“Pues, tenemos un recurso humano altamente capacitado, sí; entonces, en ese sentido nos jactamos, porque ellos llevan mucho tiempo trabajando acá, y conocen las necesidades y no es la primera vez que trabajan para un proyecto” (Grupo 2, Entrevista 11, 15 de marzo de 2012).

“Por estos mismos procesos de trazabilidad históricos, se ha generado, pues, como una cultura de la tecnocracia (...) nos estamos preparando por lo menos para gobernar; los perfiles de las administraciones locales; de los administradores públicos locales, han venido, por lo menos, siendo más exigentes desde el punto de vista técnico” (Grupo 2, Entrevista 19, 21 de marzo de 2012).

“En primer lugar tenemos un equipo extraordinario, ahí, de funcionarios que están en la Secretaría de Educación; desafortunadamente, muy pocos, para atender este sistema tan grande que es de más de treinta mil estudiantes, contando el sector privado y el sector oficial; no tenemos, ahoritica (sic), sino veinte funcionarios, pero ellos en un buen esfuerzo y en un buen trabajo en equipo, hacen posible que podamos estar al tanto con eso” (Grupo 2, Entrevista 12, 15 de marzo de 2012).

Se evidencia también un interés constante por afianzar *procesos de trabajo*, manteniendo proyectos y propuestas elaboradas por el alcalde anterior, aún cuando no eran del mismo partido político:

“Lo que yo siento, es que esta administración entrante, en la que estoy, tenemos una disposición muy interesante a trabajar sobre las bases dejadas. La percepción que yo siempre he tenido es que cada vez que llega un nuevo gobernante, una nueva administración, desechan todo lo que existía y lo eliminan; o sea, no importa si era, bueno, malo, regular, sencillamente era del antecesor y no era válido; siento que nosotros sí tenemos como esa apertura” (Grupo 2, Entrevista 15, 15 de marzo de 2012).

“Nosotros somos partidarios de hacer una continuidad de los proyectos y de las políticas y de los programas existentes, previos a una evaluación. Es decir, si el programa es pertinente, si le aporta a la formación de los niños (...) la infraestructura, la administración anterior deja unos excelentes proyectos; algunos están sin terminar, otros no han iniciado, pero nosotros tenemos, por supuesto, que darles continuidad” (Grupo 2, Entrevista 12, 15 de marzo de 2012).

Por último, se puede observar también una voluntad por mantener una buena coordinación con otros niveles de gobierno y con las directrices de evaluación del nivel departamental y nacional:

“Pues, hay unas [propuestas] que podemos hacer, y, que de hecho las estamos haciendo, y es fortalecer el tema de promoción y prevención de salud, dentro de la medida de lo posible, y articular con el departamento y con la nación (...) Hay que mejorar esos procesos; hacerlos más humanistas; menos técnicos; esa sería una propuesta para hacerle al Secretario de Salud [departamental] y al Ministro de Salud” (Grupo 2, Entrevista 19, 21 de marzo de 2012).

“Necesitamos preparar muy bien a las personas, pero particularmente necesitamos preparar muy bien aún más los procesos o lo que denominamos macro-procesos de calidad con unos sub-procesos que son el tema de evaluación, que es el tema de la calidad como tal” (Grupo 2, Entrevista 12, 15 de marzo de 2012).

En sus comentarios, aún así, se puede evidenciar que a pesar de que cuentan con procesos claros y con un personal capacitado, los secretarios se quejan en general de no contar con los recursos suficientes para alcanzar todas las metas que quisieran desarrollar en su municipio. Ahora, como menciona uno de los entrevistados:

“Yo no quiero ni siquiera pensar cómo lo hacen algunos municipios que tienen menos posibilidades en lo administrativo” (Grupo 2, Entrevista 19, 21 de marzo de 2012).

Y razones no le faltan, pues al llegar a nuestro trabajo de campo en Ciénaga se hizo evidente que sus capacidades estaban mucho más lejos de ser las óptimas: hay carencias marcadas en la planta de funcionarios, no suele hablarse de continuidad de políticas ni planificación, y cuando se habla de procesos administrativos se hace o desde la crítica o desde el deseo personal, pero no se mencionan posibilidades reales. Los archivos, cuando existen están en papel, la mayoría de los recursos informáticos los trae cada secretario, y toda la información es entendida como trabajo propio y personal, por lo que no es extraño ver servidores públicos que se llevan toda la información y borran las memorias de los ordenadores una vez terminado el periodo de gobierno. La única forma de mantener algún tipo de continuidad es por medio de negociaciones informales con los secretarios precedentes, de manera que no se pierda todo lo avanzado (Grupo 2, Entrevista 35, 4 de abril 2012). Los comentarios hechos por los secretarios de Ciénaga, así como por servidores y ex servidores públicos, dejan una imagen cruda de las reducidas capacidades de la burocracia local:

“Los procesos de la administración son lentos, son artesanales, incomodan tanto al ciudadano común y corriente como a los propios funcionarios, se establece, precisamente, una manera que es conocida como el ‘clientelismo burocrático’, en donde sólo son bien atendidas ciertas personas, en donde se aplican estos procesos, pero en algunos otros procesos que hacen parte de la función del administrador público son supremamente lentos, demorados y, muchas veces ni siquiera llegan a culminarse, generando, pues, como parece lógico, insatisfacción en grandes sectores de nuestras comunidades (...) También encuentra uno una infraestructura que nos hace pensar que no hay una capacidad operativa para actuar en cumplimiento de una función del Estado.

Me parece que procesos de modernización, procesos de desarrollo de tecnologías, de procesos de la administración pública, procesos de gestión de la calidad, procesos de evaluación, procesos de comunicación permanente entre la función pública y la ciudadanía están notoriamente ausentes, de tal manera que uno no podrá afirmar que el aparato del Estado esté en condiciones también de responder” (Grupo 2, Entrevista 22, 29 de marzo de 2012).

“No contamos con muchas herramientas. Desde el punto de vista logístico hay una carencia absoluta de las necesidades básicas, pues, mínimas para desarrollar el trabajo. (...) No se puede concebir una Oficina de Planeación, que es la Oficina responsable de la articulación del proceso de desarrollo del Municipio, con dos personas (...) El problema es que las decisiones, por falta de la identificación de procesos y procedimientos, se vuelve más lenta; si nosotros tuviéramos un manual de procesos y procedimientos y un manual de funciones precisos con las personas, respetando ese fuero que le da la Ley, la que le dan sus funciones; tendríamos una toma de decisiones bastante perita, pero se cae en errores por el desbordamiento de funciones sobre el protagonismo personal, y eso atrasa un poco la toma de decisiones” (Grupo 2, Entrevista 24, 4 de abril de 2012)

El énfasis de la anterior cita es fundamental: no existen procesos administrativos claros, no existe una continuidad de los mismos, y la toma de decisiones se hace de manera personalista, basándose en la voluntad del alcalde o del secretario del momento. Lógicamente, este tipo de (des)organización evita la efectividad de las estructuras formales, así como de los esfuerzos reformistas que intenten aplicarse en estos casos. El caso de la secretaría de educación es un ejemplo en este sentido: siendo Ciénaga un municipio certificado por el Ministerio de Educación para prestar servicios educativos de manera descentralizada, la secretaría ha sido parte de procesos del nivel nacional que buscan una capacitación de la planta administrativa. Pero dichos esfuerzos han chocado con los problemas de estructuración, de falta de planeación y de nula continuidad entre periodos de gobierno que ya hemos comentado:

“En educación, bueno, miramos que lo anotaba, había un recurso humano, en parte venía de la administración anterior, parte de ese equipo se cualificó en los diferentes procesos y macro-procesos que se implementaron desde el Ministerio y que obedecían, precisamente, a la condición de Municipio certificado, en lo que tiene que ver con materia educativa que es Ciénaga. Pero, ahí, surge una especie de cuello de botella, y es que en la reestructuración no se ubicó al equipo que se venía preparando en determinados procesos en ellos. Entonces, también ha sido necesario reubicarlos, volverlos a su pertinencia para hacerlos eficientes y eficaces en cuanto sus actividades” (Grupo 2, Entrevista 25, 4 de abril de 2012).

Ahora, en este punto surge una situación de una marcada ironía: no todos los problemas de estructuración y de organización del municipio surgen de su situación de precariedad, pues algunos *han sido causados por la intervención del gobierno nacional*, el cual realizó un acompañamiento fiscal del municipio una vez éste se declara en quiebra debido a su exagerado nivel de endeudamiento, enfocando dicha intervención (como no) con un recorte de gastos administrativos y una reestructuración de la planta municipal. La solución termina siendo aún peor que la enfermedad, pues la estructura organizativa de Ciénaga ha sido mutilada y amarrada de tal manera que se ha convertido, en palabras de una entrevistada, en “un engendro”:

“En Ciénaga hay una cosa tan chistosa que viene de la Ley 550 [de bancarrota de entidades territoriales] y esas maravillas que hace el gobierno nacional que uno no entiende por qué... la Secretaría de Salud, por ejemplo, tiene: Secretaria de Salud, tiene todo el programa de atención en salud integral, tiene, bueno, la administración de la oficina departamental que tiene presidencia en Ciénaga, pero, también tiene cultura, deporte, familias en acción (...) Tiene una Secretaria de Desarrollo Económico, que tiene agricultura, infraestructura, desarrollo económico, planificación y urbanismo, otra en puertos, y tiene una oficina asesora de planeación... ¿cómo funciona eso? (...) eso es un engendro. (Grupo 2, Entrevista 28, 11 de abril de 2012).

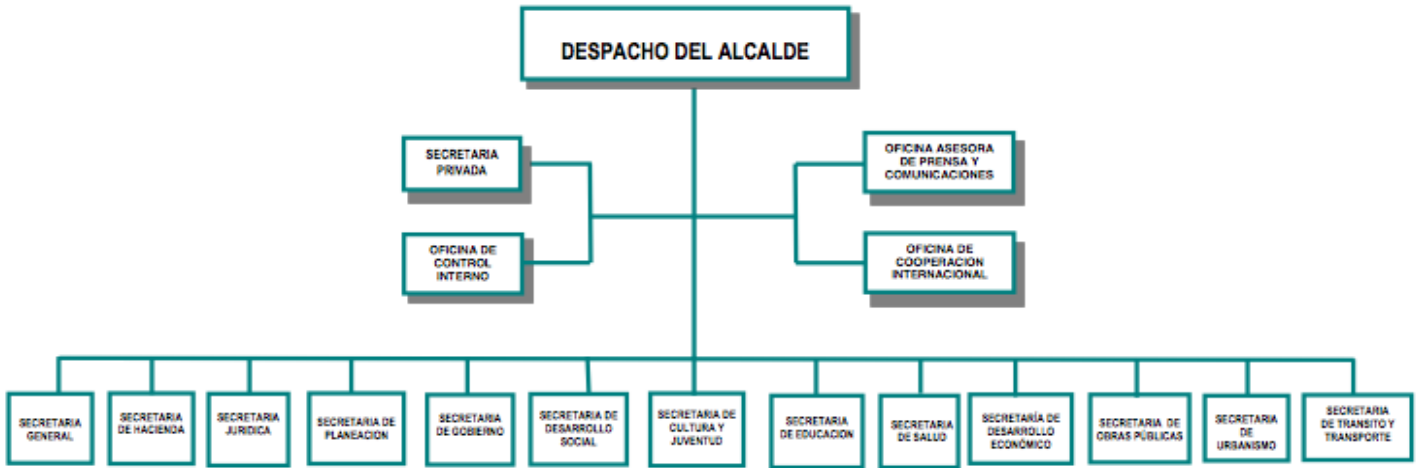
Lo mismo menciona otro entrevistado sobre la reestructuración administrativa:

“Nosotros teníamos un interlocutor que era el secretario... bueno, no era el secretario... eh... sí, el secretario de infraestructura, porque aquí se cambió la nomenclatura, y ya lo que era planeación pasó a ser una simple coordinación (...) que iban a llevar nuevamente a la categoría... a elevar a la categoría de Secretaria a Planeación (...) es lo menos que se puede hacer frente a eso, porque la Secretaría de Infraestructura es un monstruo grande donde hay muchas actividades, muchas funciones y no se hace nada (risas)” (Grupo 4, Entrevista 30, 17 de abril de 2012).

Vemos entonces que una vez ocurre el saqueo de las arcas del municipio de manera sistemática, la única opción propuesta por la intervención nacional es la de *recortar aún más* las ya precarias capacidades con las que contaba la administración local, esto es, castigando aún más la estructura formal que ya de por sí se muestra incapaz de poner freno a las prácticas patrimonialistas tradicionales en la zona.

La simple comparación de los organigramas de los municipios nos da una idea de las diferencias burocráticas entre los casos (Imagen 4 y 5).

Imagen 4. Organigrama Alcaldía Municipal de Facatativá, Cundinamarca



Fuente: Página web Alcaldía de Facatativá, Cundinamarca (diciembre 2013).

Imagen 5. Organigrama Alcaldía Municipal de Ciénaga, Magdalena



Fuente: Página web Alcaldía de Ciénaga, Magdalena (diciembre 2013).

Vemos aquí que mientras en Facatativá el municipio cuenta con trece secretarías de cartera, con tres oficinas asesoras y una secretaría privada, Ciénaga cuenta con solo seis carteras y tres oficinas asesoras (que como hemos descrito, en el caso de planeación, solo cuenta con dos personas incluyendo al director). Ahora, muchos podrían decir que

más burocracia no significa más eficacia ni más eficiencia, pero lo que sí es evidente es que más capacidades implican mayores posibilidades de enfrentar las nuevas exigencias, las nuevas responsabilidades y las nuevas competencias que se le han asignado a los municipios en Colombia gracias a la descentralización. Las ventajas comparativas de Facatativá sobre Ciénega que han sido evidenciadas en esta investigación van más allá de la estructura organizativa, pero la misma comparación entre estos dos organigramas deja muy claro que mientras en uno de los casos ha existido un esfuerzo por fortalecer el aparato burocrático administrativo, en el otro ésta ha sido una tarea pendiente que, irónicamente, ha sido retrasada varios años a causa de una intervención nacional basada en una lógica fiscalizadora más que en un acompañamiento para el fortalecimiento institucional del municipio. A la larga, dicha diferenciación seguirá marcando una brecha muy marcada entre los dos territorios, sobre todo frente a la posibilidad de competir por recursos del nivel nacional:

“Porque el gobierno nacional dice ¡Listo, yo lo ayudo!: tráigame los proyectos. Si usted no tiene la capacidad, o, un equipo de gobierno que no tiene la capacidad de llevar los proyectos; de cristalizarlos en unas metodologías que ellos determinan; pues, va a ser muy difícil, va a ser muy difícil poder llegar a esos recursos; yo como gobernador le digo: sí, alcalde, yo le ayudo, tráigame el proyecto, y nunca lo trae porque no tiene la capacidad para hacer los estudios; no tiene la platica (sic) para ir hacer la metodología; entonces, es [un problema] estructural” (Grupo 2, Entrevista 21, 26 de marzo de 2012).

Entramos aquí en otro punto fundamental de nuestra investigación: la necesidad de un flujo continuo de información no solo entre la administración local y la ciudadanía, sino también con los distintos niveles de gobierno, quienes a la vez marcan pautas de política pública, asignan recursos y tienen una influencia directa en el acontecer de los municipios colombianos.

7.2 Información y coordinación multinivel

Un segundo punto se refiere al manejo de la información que se desarrolla en los casos investigados, algo que se encuentra muy ligado a lo anterior puesto que la idea principal de contar con una planta administrativa es, precisamente, gestionar la información de la alcaldía: tener claros los procesos administrativos; mantener contacto fluido con otros niveles de gobierno; conocer a la población y mantener una relación de interacción con

ella; y mantener una continuidad en los proyectos sociales y las políticas públicas. Sin esto, cada municipio se vería condenado a comenzar de cero con cada cambio de gobierno. Esto sucede en el caso de Ciénaga de manera evidente, mientras que en Facatativá, con una formalidad más afianzada, se logra observar una continuidad administrativa. Pero ambos casos dependen de *una información que históricamente se ha encontrado centralizada*. En las entrevistas se pudo evidenciar que el manejo de la información se hace por fuera de los municipios, generando no solo una mayor dependencia con el nivel departamental y sobre todo con el nacional, sino que *bloquea todas las ventajas que en cuestión de manejo de información genera la proximidad administrativa*. Todos los censos, todas las caracterizaciones, todos los estudios se hacen desde la Departamento Nacional de Planeación, con todos los problemas que esto implica. Tanto en Facatativá como en Ciénaga—aunque en un caso más que en el otro—existe una queja general: *no hay información de primera mano*, con lo que cualquier agenda de trabajo se hace más compleja.

En el caso de Facatativá:

“Entonces [necesitamos] un sistema de información; un sistema de información único que nos permita a nosotros recolectar todos esos estadísticos, que nos sirvan como insumo para planear, [para] aterrizar en el municipio. Hoy, desafortunadamente no contamos con ese sistema de información, para que cada una de las dependencias los estuviera como alimentando y que, pues, por lo menos, en cuatro años cuando nosotros estemos o no reformulando nuestro plan de desarrollo; pues, esos datos históricos nos sirvan como insumo para una buena formulación o una aceptable formulación del plan de desarrollo” (Grupo 2, Entrevista 11, 15 de marzo de 2012).

“Nosotros encontramos muchas actividades, pero no encontramos una información concreta frente a la realidad de nuestra población; precisamente, en este momento estamos haciendo una recopilación de qué hay en el municipio, por sectores, por barrios frente al tema de problemáticas sociales: índices de abuso sexual, de violencia intrafamiliar, de abandonos; en todas las transversalidades de la etapa de ciclo vital: niñez, adolescencia, adulto, adulto mayor; entonces, al llegar y, precisamente, no encontrar ese tipo de información (...) que para que nosotros la logremos obtener [la información] o nos toca esperar otro censo del DNP [Departamento Nacional de Planeación] o nos toca invertir cuánta plata; entonces, si invertimos una cantidad de dinero en el diagnóstico no la vamos a tener para la intervención de las necesidades que identifiquemos (Grupo 2, Entrevista 15, 15 de marzo de 2012).

Y en el caso de Ciénaga:

“En los informes de empalme que se crearon [con la administración anterior] no hay punto de partida para saber si les fue bien o mal. Entonces, uno pondera con datos del gobierno nacional, del DANE [Departamento Administrativo Nacional de Estadística] sin embargo la mayoría de esos datos, por ejemplo, en el caso de región Caribe, en el caso de estos municipios, que son tan desordenados en la trama urbana, básicamente, de lo que son datos oficiales versus datos reales tiene diferencias, a veces, del veinte, veinticinco por ciento. Entonces, es un reto enorme hacer coincidir la realidad con la formalidad” (Grupo 2, Entrevista 28, 11 de abril de 2012).

“El primer reto que yo encontré, aquí, al tomar posesión como la Oficina de Planeación es la falta, la carencia absoluta de información primaria. Parece ser que la Oficina de Planeación del Municipio de Ciénaga no tiene antecedentes de estadísticas, y en este sentido, pues, se dificulta la construcción de indicadores de gestión para tomar las decisiones” (Grupo 2, Entrevista 24, 4 de abril de 2012).

“Estamos en la construcción del nuevo plan de desarrollo y el sectorial de educación, pero casi que a tuestas. La información que aparece en el nivel nacional, que es acopiado por el Ministerio, es lo que nos está sirviendo de base, pero no hemos encontrado un análisis que nos permita profundizar en el direccionamiento de la política, eso sí, es una dificultad en estos tres primeros meses” (Grupo 2, Entrevista 25, 4 de abril de 2012).

La delegación en los organismos del nivel central de la compilación de la información local que, posteriormente, se entrega de manera agregada y basada en proyecciones se torna aún más problemática cuando no existen capacidades dentro del municipio para obtener la información directamente con la población. Aquí reside una diferencia entre los dos casos. En Facatativá se evidencian casos donde se busca la colaboración con la comunidad para contar con información de primera mano:

Que ese presidente de la Junta de Acción Comunal pueda hacer un censo de su barrio, de su comunidad; puede saber cuántas personas con discapacidad tiene en su barrio, cuántos son propietarios, cuántos están en arriendo, cuántos han tenido algún problema legal; cosas que no van a invadir la privacidad de las familias, pero que si nos van a permitir, a ellos conocer su barrio, y a nosotros tener también una información (...) entonces es decirle al ciudadano: oiga, mire, presidente de la junta; usted tiene una elección ahorita, porque no asume una responsabilidad, que también nos ayude a nosotros como administración a darle respuesta a las necesidades de la población; entonces, pienso que eso sería algo que nosotros deberíamos incentivar un poco en la población. (Entrevista 15, 15 de marzo de 2012).

En Ciénaga dicha colaboración no se presenta de manera tan clara puesto que, en palabras de un entrevistado fuera de grabación, “no hay cómo” (Grupo 2, Entrevista 35, 4 de abril 2012). Por lo mismo existe un desfase importante entre la información oficial y lo que realmente sucede en la comunidad.

“Van hacer un Plan de Desarrollo basándose en unas estadísticas del dos mil cinco (...) eso se queda corto, todo lo que pasa en siete años. Las necesidades son otras, los problemas son otros. (...) Una señora de comunidad, representante de comunidad, este, afro-descendiente; decían que eran apenas, digamos, por ejemplo unos dos mil, en todo el municipio, de personas analfabetas; la señora dijo que sólo en su comunidad habían más de mil; o sea, que son datos que no van de acuerdo a la realidad” (Grupo 2, Entrevista 27, 10 de abril de 2012).

Vemos entonces que aún cuando existe una muy clara dependencia de los municipios de los datos nacionales, esta podría ser salvada con *una interacción directa con la comunidad*, de manera que la información *sea tanto de primera mano como compartida entre los actores sociales*. Esto suena fácil, pero aún en el caso donde se cuentan con mayores capacidades administrativas existe dicha carencia de información, algo que se muestra fundamental para el correcto diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. Ahora, si en el caso de Facatativá se evidencian estos problemas, en el caso de Ciénaga la brecha entre los datos y la realidad es mucho más evidente, lo cual impediría cualquier búsqueda por planear de manera estratégica el gobierno de la ciudad, manteniéndose a su vez una distancia entre la administración y la comunidad. Si en Facatativá, como menciona un entrevistado, “el gobierno actúa con el periódico de hoy y la comunidad con el de ayer” (Grupo 4, Entrevista 9, 14 de marzo 2012), en Ciénaga no hay periódico para nadie y los procesos inician y mueren con la voluntad del servidor público de turno.

Ahora, ya que la información suele venir desde niveles superiores de gobierno, es entonces fundamental observar cómo se dan las relaciones multinivel entre los gobiernos municipales y otros estamentos gubernamentales. En ambos casos es evidente la ya mencionada relación de subordinación que el mismo diseño institucional ha planteado a los municipios, sobre todo en temas de planeación y ejecución de políticas públicas, dejando muy en claro que es en el gobierno central donde se diseñan las bases de la política social. En el caso de Facatativá:

“Tenemos, obviamente, como un hermano mayor que es la Secretaría de Salud del departamento, pues estamos centralizados (...) Nosotros cumplimos mucho con los procesos que nos diseñan los de la alta gerencia nacional, y así a su vez departamental; y, así, a su vez municipal (...) Quienes tenemos en nuestras manos la posibilidad de ejercer la administración municipal, pues hacemos muchas cosas de obligatorio cumplimiento, y, de pronto, no tenemos el suficiente tiempo, ni recurso, ni fuerza para planear y para construir desde lo propio; sino, lo que te decía, que una trazabilidad a nivel nacional” (Grupo 2, Entrevista 19, 21 de marzo de 2012).

Ahora, en el caso de Ciénaga, más que dependencia lo que puede verse es un práctico abandono de parte de los niveles superiores de gobierno, que sólo se soluciona o en momentos de inversión estratégica o una vez el municipio entra en crisis y se presenta la ya mencionada intervención fiscal:

“Nosotros solamente tenemos hipotecadas nuestras playas [a las compañías carboníferas] porque al gobierno nacional se le ocurrió que así debe ser, sí; cambiando de un solo tajo todo el ordenamiento territorial” (Grupo 4, Entrevista 30, 17 de abril de 2012).

“Hace doce años vengo haciendo planes de desarrollo en [los departamentos de] Atlántico, el Magdalena, en Bolívar, y por primera vez creo que el gobierno nacional [les] está haciendo seguimiento” (Grupo 2, Entrevista 28, 11 de abril de 2012).

Dicha dependencia con los niveles superiores de gobierno genera la ya mencionada ventaja comparativa de los municipios que tengan mejores posibilidades de negociación, como son los que se encuentran cercanos al centro administrativo y político del país. En cambio, por lo observado en el caso de Ciénaga, entre más alejados se encuentran los municipios, la presencia de los niveles superiores se ve de manera más esporádica e inconstante, generándose una situación de *abandono* donde se le exige a los gobiernos locales resultados sin que hayan sido transferidas las capacidades mínimas y la regulación necesaria para hacerles frente. Para nosotros es claro que abandono no significa autonomía. Abandono significa falta de rendición de cuentas, significa entrega de recursos sin claridad de competencias ni mecanismos de control, significa indiferencia ante la situación contextual de una población. Abandono significa irrelevancia. Autonomía es todo lo contrario: respeto por la voluntad local y acompañamiento para alcanzar metas comunes. El diseño institucional colombiano, por lo que es observable en zonas periféricas, pareciera apoyar más lo primero que lo segundo.

7.3 Liderazgo, Participación y Mecanismos de Interacción

En esta sección queremos afianzar tres puntos clave que fueron observados en nuestra investigación de campo: el papel principal del alcalde, el uso que se da de la participación ciudadana, y las vías de interacción social y política al interior de sus propias comunidades.

7.3.1 Liderazgo político: la determinante figura del alcalde

Hemos mencionado con anterioridad que en Colombia se mantiene la figura presidencialista como base de la acción política del Estado, más basado en el ejecutivo que en el legislativo, y con cierta y relativa autonomía de las cortes. Esta figura central del ejecutivo en la vida política de la nación se implementa igualmente en los niveles territoriales de gobierno, donde los gobernadores y los alcaldes marcan la agenda y la implementación de políticas públicas en sus territorios. Dicho protagonismo es evidente tanto en el caso de Facatativá como en el de Ciénega—aunque con diferencias muy marcadas entre uno y otro—dejando en evidencia que *toda interacción social depende de manera directa e inevitable de la voluntad del alcalde*. Como menciona Grindle en su investigación sobre desempeño local en México, en casos donde la figura del alcalde es preponderante, el liderazgo se convierte en la variable esencial que determina el éxito o el fracaso de una administración local (Grindle, 2007), lo cual conlleva algunos puntos positivos, pero también muchos negativos.

El punto positivo más relevante de una estructura local basada en el liderazgo del alcalde es la posibilidad (relativa) de realizar cambios rápidos y contundentes en su territorio. Los casos de Bogotá, durante las alcaldías de Antanas Mockus (1995-1998; 2001-2003) y Enrique Peñalosa (1998-2000), y de Medellín durante la alcaldía de Sergio Fajardo (2004-2007), son ejemplos de renombre internacional y demuestran las grandes posibilidades que un buen liderazgo local puede significar para una ciudad en un corto periodo de tiempo. Esto, sumado a un contexto de democratización de la esfera local que potencia, a su vez, el surgimiento de liderazgos innovadores, emprendedores y motivados por mejorar el bien público, puede llegar a significar cambios radicales y de

gran crecimiento social para los territorios. Pero, tristemente, estos casos más que la regla son la excepción³⁸.

En efecto, la dependencia marcada en la voluntad política de la alcaldía demuestra muchos más problemas que potenciales éxitos, *sobre todo en contextos donde las costumbres políticas están fundamentadas en valores no democráticos*. Este punto es más que evidente en los casos seleccionados: mientras en Facatativá se puede apreciar un liderazgo político enfocado a consolidar procesos que permitieran mayores beneficios a su administración—y por añadidura a su municipio—, en Ciénaga, donde las acciones de los gobernantes han sido por excelencia inmediatistas, y donde lo “normal” es buscar el máximo provecho personal una vez llegado a la alcaldía, la dependencia a la figura del alcalde permite toda una serie de irregularidades que, con no pocas dosis de impunidad, se han convertido en la tradición política local:

“Hoy un alcantarillado que debió ser ampliado hace veinte años todavía sigue siendo el mismo para allá, simplemente cuando viene el invierno es que hay que apagar incendios. Y en fin una cantidad de cosas que obedecen más es a los intereses de que el alcalde quiere una cosa, más no a la planificación; y, yo pienso que eso nos está derrotando (...) Esperamos que con el acompañamiento que tiene el Alcalde (...) puedan diseñar, planificar las acciones para mejorar las condiciones de vida de nosotros, de la comunidad en general. Y no estar pensando en que la tía mía vive en la 18 y esa es la que se va a pavimentar (risas) porque eso es así aquí... Una costumbre de nuestros dirigentes” (Grupo 3, Entrevista 26, 9 de abril de 2012)

“Lo primero es que muchas veces nuestros políticos, principalmente, la figura del señor Alcalde, es el resultado de una actividad política tradicional conocida en la terminología popular, como la ‘politiquería’³⁹. En donde realmente uno encuentra que si las cabezas más visibles del estado colombiano, en este caso un alcalde correspondiente a un nivel municipal, no tienen interés, de, entender, de proponer y resolver los grandes problemas y las grandes necesidades por las que atraviesan nuestras comunidades y nuestro territorio; pues desde ahí empieza un problema de la administración” (Grupo 2, Entrevista 22, 29 de marzo de 2012).

³⁸ En el caso de Bogotá, muchas veces estudiado y en varias difundido como ejemplo (ver documental “Bogotá Cambió”: <http://vimeo.com/14620533>), el cambio positivo que surgió con las alcaldías mencionadas se ha visto opacado en los últimos años por el gobierno del alcalde Samuel Moreno (2008-2011) quien en un solo periodo logró desarmar lo construido en dos décadas de administraciones bajo liderazgos positivos, siendo el peor golpe de tan fallida administración el llamado “carrusel de contratación”, el cual se convirtió en una verdadera mafia de entrega de mega-proyectos de infraestructura y desfalco sistemático del erario público: <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-segundo-bogotazo/339828-3>.

³⁹ El término “politiquería” es utilizado en Colombia para referirse a las prácticas electorales que buscan ganar votos por medio de promesas que a la larga no se cumplen, pues con ellas sólo buscan consolidar estructuras clientelares preexistentes, mantenerse en el poder y sacar provecho del erario público.

“Los diferentes administradores, los que han llegado, pues, en estos veinticinco años, han llegado con una visión, pues, yo, pienso que se ponen los lentes para no mirar. Miopes totalmente, porque conciben un Plan de Desarrollo hermosísimo, sí; con unas propuestas interesantísimas, como el pasado que decía: Ciénaga, Ciudad Organizada y Progresista. Pero si usted ha tenido la oportunidad de conocer nuestro pueblo, de recorrerlo, de mirar sus entradas y salidas principales. Se dará cuenta de que es todo lo contrario. Después de cuatro años del pasado gobierno, para no referirnos a los anteriores. En estos veinticinco años, Ciénaga se ve sumida en un atraso total” (Grupo 4, Entrevista 30, 17 de abril de 2012).

Lógicamente, no podemos hablar de casos donde todo lo de Facatativá es bueno y todo lo de Ciénaga es malo, pero sí es evidente que la diferencia en los liderazgos políticos, en un contexto de evidente protagonismo personalista, ha marcado una brecha enorme en el desempeño de los dos municipios. Dicha brecha puede explicarse a partir de que el sistema institucional y la relación entre formalidad e informalidad *han generado un sistema de motivaciones de acción totalmente diferenciado*: mientras que en el caso de Facatativá, el seguimiento de la formalidad se muestra como el mejor camino para obtener beneficios para las autoridades locales (reconocimiento político no solo local sino regional y nacional), lo cual ha desembocado tanto en beneficios para la administración (consolidación de procesos) como mejoramiento en la calidad de vida de la ciudadanía (mejores servicios públicos y posibilidades de participación), en el caso de Ciénaga los líderes optan casi de manera generalizada por vías informales, basadas en visiones tradicionales de autoridad y cacicazgo que se muestran muy beneficiosas a manera individual, aunque al final resulten absolutamente desastrosas para el colectivo⁴⁰. Y si a esto le sumamos, como veremos en el siguiente apartado, que en el caso de Ciénaga:

“No hay veedurías independientes, no hay ONG, no hay fundaciones actuantes, de tal manera que se dice que en Ciénaga los alcaldes hacen lo que quieren y no hay mecanismo ni organismo que se encargue de ponerle un punto de límite a las actuaciones de los alcaldes” (Grupo 2, Entrevista 22, 29 de marzo de 2012).

⁴⁰ Un ejemplo de estas prácticas personalistas de corrupción, son los llamados “elefantes blancos”: megaproyectos de infraestructura de contratación muy oscura que terminan endeudando al municipio, enriqueciendo a unos pocos, y condenando a la población a pagar un bien inservible. Ciénaga cuenta con el suyo: el Polideportivo municipal, un proyecto que ha vaciado las arcas municipales los últimos años y que hoy sigue siendo un terreno inhabilitado por el salitre, sin ninguna construcción utilizable, y que mantendrá endeudado por años los recursos de la administración local.

Tendremos entonces a la mano tantas posibilidades para mantener las mismas prácticas clientelares y corruptas que a la larga, como ya hemos mencionado, la vía formal se vuelve prácticamente ilógica e irracional.

Durante nuestro trabajo se han evidenciado razones que parten del diseño institucional de la descentralización, y que ya hemos mencionado: un preponderante liderazgo personalista, una debilidad de los mecanismos de control y una completa y absoluta asimetría de información entre gobernantes y gobernados. Ahora, estas tres características son evidentes en los dos casos por ser cuestiones de diseño, en Ciénaga toman una mayor relevancia porque la interacción social se ha fundamentado en mecanismos informales que se entienden como “costumbres” de la región, basados en arreglos personalistas, en distribución de contratos entre grupos de interés, y en una aceptación tácita de “normalidad” entre la ciudadanía ante dicha situación. Y si a esto le sumamos que no existen motivaciones positivas del uso de la formalidad—como sí existen en Facatativá por su cercanía geográfica y sus posibilidades de negociación con los diversos estamentos del gobierno departamental y nacional—queda claro que aún con el hipotético surgimiento de nuevos líderes, que partan de motivaciones más allá de los personales, éstos se verían inmersos *en un contexto donde la mayoría de interacciones con otros actores sociales se realizan bajo estructuras clientelares y patrimonialistas.*

En las relaciones con los niveles superiores de gobierno:

“Hay que mirar a ver, más a fondo, si esta persona que está actualmente [como alcalde] también está rodeada de algunos gremios políticos, o estos caciques políticos también... quizás ni de Ciénaga, sino también del mismo departamento [del Magdalena]” (Grupo 3, Entrevista 29, 11 de abril de 2012)

Con las empresas prestadoras de servicio:

“Unos días después de su posesión el acalde había manifestado textualmente, había manifestado, no me voy a dejar “mamar gallo” (sic) del operador, si tengo que desplazarme hasta Medellín a requerirlos por los malos servicios que están prestando, allá voy a ir. Él no fue nunca a Medellín; el operador vino a Barranquilla, porque también tiene intereses en Barranquilla con unas concesiones, y allá lo atendió. Qué arreglaron, no sé; pero seguimos igual: malos servicios, deficientes servicios” (Grupo 4, Entrevista 30, 17 de abril de 2012).

Con las multinacionales y las empresas exportadoras de carbón:

“En estos momentos, puede Ciénaga, puede estar recibiendo cuatro mil, cinco mil millones de pesos por procesos de responsabilidad social y empresarial. Ciénaga debe estar recibiendo entre comillas, porque ese dinero lo ejecutan terceros; es un dinero que, directamente, que debería intervenir y modificar lógicas de desarrollo si se organizara en función de la política pública; entonces, los empresarios están haciendo allí lo que se les da la gana, el alcalde también, haciendo los que se le da la gana; y tienen una especie de pacto tácito, un statu quo: ustedes no me dicen nada, yo no les digo nada, y todo el mundo contento” (Grupo 2, Entrevista 28, 11 de abril de 2012).

Y hasta con la misma ciudadanía:

“Sí, si hay participación, pero aunque he visto que en los últimos años se han generado sectores de movilidad, sí me he dado cuenta de algo que te decía y es que hay mafias de presión. Entonces, las mafias de presión han aumentado (...) porque hay mayor cantidad de plata en este momento” (Grupo 2, Entrevista 28, 11 de abril de 2012).

Todas estas relaciones se encuentran fundamentadas en relaciones atípicas, informales, y personalistas. Es evidente que en estos contextos, donde la institucionalidad informal se ha consolidado gracias a la debilidad de lo formal, son las normas no escritas las que se llevan a cabo más que la misma ley nacional, la cual se cumple a manera de formalismos. De nuevo, no queremos caer en maniqueísmos de decir que todo lo que pasa en Facatativá es positivo y todo lo de Ciénaga es negativo, pero si se denota en el segundo caso un régimen institucional informal que se encuentra en abierta competencia con el espíritu y la intencionalidad de la legislación nacional, lo cual bloquea en gran medida las posibilidades de cambio en la situación actual. Ahora, en el momento de nuestro trabajo de campo se empezaba a observar en Ciénaga, gracias a la llegada del nuevo alcalde, un cambio en la actitud del gobernante que no se había visto antes en el municipio. Veremos qué resultados puede llegar a obtener este nuevo liderazgo municipal, aunque como menciona un entrevistado: “Siempre hay la frustración de algunas administraciones que arrancan bien y terminan pésimo” (Grupo 3, Entrevista 26, 9 de abril de 2012).

7.3.2 Diferencias de base en la participación ciudadana

Hasta el momento hemos hablado de la interacción concebida de arriba hacia abajo, esto es, al diseño institucional de la participación, construido por la legislación nacional, que se aplica a manera de “monocultivo”—recordando la frase de Evans—en todos los municipios colombianos. Queremos en este apartado poner un énfasis en las características de base de los dos casos, de cómo ven y cómo se acercan a la participación los actores civiles del municipio, buscando a su vez echar algo de luz sobre la complejidad de la informalidad en la vida sociopolítica de la esfera local en Colombia.

Como hemos mencionado, el diseño institucional de la participación hace que los impactos de las organizaciones sociales dependan, de manera directa, de la voluntad política y el liderazgo de los dirigentes locales. Esto es aceptado y subrayado por entrevistados en los dos municipios. Pero existe una diferencia esencial en los casos seleccionados: *mientras en Facatativá se pueden observar organizaciones consolidadas, independientes y con cierto impacto, en Ciénaga dichas organizaciones son pequeñas, de muy poco impacto, y en gran medida ligadas a la política electoral.* En otras palabras, mientras que en Ciénaga el tercer sector es muy débil y su dependencia con el gobierno local es muy grande, en Facatativá es observable un cierto nivel de consolidación de dicho sector, lo que ha permitido que el impacto de dichas organizaciones sea menos dependiente de las disposiciones del gobierno local. Las razones observadas durante nuestra investigación que explican esta diferencia son variadas y seguramente no exclusivas, pero si son a nuestro entender muy relevantes.

- **Razones históricas:**

Aún cuando Ciénaga ha tenido durante toda su historia grandes casos de movilización social y obrera, ésta ha sido estigmatizada y, en tristes y célebres ocasiones, aniquilada de manera violenta. La presencia histórica de actores armados de extrema derecha en toda la Zona Bananera, y ahora en las zonas de extracción minera, ha producido una reducción de la movilización social por miedo a represalias y por la falta de garantías del Estado. Ahora, en los últimos años han surgido fundaciones, organizaciones y actores que comienzan a desarrollar actividades sociales, pero son relativamente nuevas y aún no logran un nivel de consolidación fuerte. En cambio, en el caso de Facatativá se

mantiene constante su historia de movilización, por lo que cuenta hoy en día con organizaciones sociales que llevan mucho tiempo trabajando en la comunidad, quienes tienen a su vez un reconocimiento social y un apoyo comunitario gracias a sus esfuerzos y su trabajo.

- **Razones económicas:**

Aún cuando Ciénaga es un municipio con grandes ingresos a cuenta de regalías, la población en sí del municipio es verdaderamente pobre. Como vimos en la caracterización, el 43% de las personas se encuentran en situación de Necesidades Básicas Insatisfechas, esto es, en niveles de pobreza extrema. Esto implica que la gente gasta la mayoría de su tiempo buscando sobrevivir más que intentando organizarse, y cuando lo hace no cuenta con recursos que le permita realizar actividades de impacto en su comunidad, a menos que cuente con apoyo de la alcaldía⁴¹. En algunos casos se han desarrollado iniciativas de responsabilidad social por parte de las compañías carboníferas que mantienen puertos en el municipio, pero dichas actividades no han buscado generar o apoyar ni redes comunitarias ni iniciativas del sector social, sino que se basan en dar dinero para alguna escuela en un sector deprimido que les sirva para limpiar su imagen (Grupo 2, Entrevista 28, 11 de abril de 2012). En Facatativá el nivel de ingresos es superior, la cercanía con la capital hace que las organizaciones sociales puedan buscar apoyo en diversas compañías privadas y en estamentos gubernamentales de distintos niveles, y las personas que se involucran en acciones sociales suelen tener alguna actividad económica que les permite trabajar en sus organizaciones de manera gratuita y con mayor dedicación horaria. Esto les otorga mucha más independencia frente a los recursos de la alcaldía.

- **Razones políticas:**

Aunque en los dos casos se menciona la inevitable vinculación de las organizaciones sociales con la política local, en Ciénaga la participación ciudadana está visiblemente más unida a las dinámicas electorales que en Facatativá, básicamente por la ya comentada dependencia a los recursos públicos de la alcaldía, lo que genera una captación de las organizaciones sociales por parte de las dinámicas clientelares

⁴¹ En entrevista con la coordinadora del Plan de Desarrollo de Ciénaga, fuera de grabación mencionó que durante uno de los talleres participativos un habitante de un sector muy deprimido de la ciudad le dijo: “todo esto es muy interesante, pero con eso no se desayuna”.

generadas en época de elecciones. Ahora, es necesario mencionar que esto sucede en el caso de Facatativá también, y que en esencia no es negativo que las organizaciones apoyen a uno u otro candidato, pero sí se logra observar un nivel de manipulación y de compra y venta de apoyos que deslegitiman las acciones sociales de algunas organizaciones. Ya lo mencionamos, en Facatativá también sucede esto, pero la participación no se coacciona de manera tan significativa como sí sucede en Ciénaga.

Todas estas razones explicarían por qué en uno de los casos estudiados existe una movilización social con relativo impacto mientras que en el otro la movilización sea débil, dependiente y co-optada por redes políticas. Ahora, nuestro interés durante el trabajo de campo fue observar cómo se presenta, en la práctica, la interacción de los grupos sociales con el gobierno local, y cómo ésta afecta la vida pública de sus comunidades. Por lo mismo, durante las entrevistas se solicitó a todos los informantes que mencionaran sus percepciones alrededor de la participación ciudadana, sus aciertos y sus fundamentales errores, así como su imagen de las organizaciones sociales y de los servidores públicos. A continuación expondremos los resultados.

7.3.3 Mecanismos de interacción social: avances y desafíos

La interacción entre actores sociales es vista por todos los entrevistados, fueran estos servidores públicos o líderes locales, como algo *muy positivo en esencia pero con problemas de implementación*. En el caso de Facatativá, los secretarios de la administración se mostraban muy motivados en profundizar los procesos participativos más allá de los mecanismos formales, no solo para obtener información de cómo actuar, sino también como mecanismo de colaboración y acción conjunta con la comunidad. Durante nuestro tiempo en el terreno nos dimos cuenta además que no era solamente un discurso, sino que muchas veces los secretarios iban a la calle y se reunían con la población de manera constante, puesto que consideraban que los grupos sectoriales y los comités de participación, aunque muy importantes, no eran suficientes para mantener una interacción fluida con la comunidad:

“De todas las políticas públicas en el municipio existen diferentes comités que regulan y que, digamos, sirven de puente entre la administración y la comunidad, pero la Secretaría de Obras Públicas atiende esto de manera más directa; nosotros casi que de

lunes a viernes estamos haciendo recorridos por todos los sectores del municipio” (Grupo 2, Entrevista 16, 20 de marzo de 2012).

“Creo que deberíamos ser más democráticos y más participativos en el proceso de toma de decisiones en un municipio (...) que la gente pueda, de alguna manera, generar desde su posición opciones de salida a puntos críticos, o qué considera la gente que son los que hay que echarles más “condimento” (...) Cuando no existían los mecanismos de participación ciudadana, pues esto era una monarquía disfrazada (risas) (...) Sí, comencé diciendo que faltaba [más participación], pero la conclusión es que definitivamente son mecanismos muy positivos para la sociedad” (Grupo 2, Entrevista 19, 21 de marzo de 2012).

“Yo pienso que [los mecanismos de participación] pueden ser muy efectivos, en la medida en que uno, como cabeza del tema social, tenga la apertura para escuchar a las personas (...) personalmente, más allá de los comités, yo me quedo pasada la reunión con grupos que me buscaban, precisamente escuchando todas las inquietudes que ellos tienen, y es eso lo que llega a ser más válido de mi trabajo” (Grupo 2, Entrevista 15, 15 de marzo de 2012).

Se muestra relevante que, además de la voluntad de trabajo de los secretarios entrevistados, se observe una idea de no quedarse únicamente en lo formal sino buscar una mayor interacción, algo más directo, con la población. En el caso de Ciénaga, donde la participación ciudadana es más nueva y más débil, los secretarios entrevistados mencionaban que ya con el sólo hecho de que existan los comités se ha avanzado mucho en este tema:

OP: “Yo difiero un poco del concepto del doctor (...) por ejemplo en el sector Salud existe un sin número de comités en los que tienen asiento participación de la comunidad y clasificados, identificados de manera muy puntual, por ejemplo: Afro-descendientes, están los discapacitados o están las madres cabezas de familia, están los líderes comunales, están los líderes naturales que se dan, y, siempre la Norma, la Ley exige la participación de ellos, ya le digo, un sin número de, un sin número de comités; (...) yo siento una mayor participación de la comunidad en la toma de decisiones y, sobre todo, que ya están reclamando la participación en la socialización de obras que de una u otra forma los afectan en su entorno específico”

J. G: “Pero eso lo facilita es una actitud del gobierno; una política del gobierno, de apertura, de en un momento se llama democrático, que efectivamente concreta esa filosofía de la participación de la gente en la toma de decisiones” (Grupo 2, Entrevistas 24 y 25, 4 de abril de 2012).

Vemos entonces que tanto en uno como en otro caso existe una conciencia de la importancia de la interacción social, pero mientras en el primer caso dichos mecanismos ya se ven consolidados y se tornan, en ocasiones, insuficientes, en el segundo aún

depende mucho de la voluntad política del alcalde de turno de prestarles atención y buscar trabajar con ellos. También es visible y digno de remarcar es que en ambos casos existe—aunque con las mencionadas diferencias—una ciudadanía que se moviliza y que busca participar en los procesos de gobierno. Esto es muy importante, pues señala que *los cambios institucionales formales sí llegan a afectar positivamente la movilización ciudadana*.

Ahora, durante las entrevistas a servidores públicos de los dos casos estudiados se hicieron evidentes dos puntos en común en el momento en que se les pide describir actitudes de sus interlocutores sociales. El primero es que la participación ciudadana es poca y que los líderes suelen ser siempre los mismos. Esto puede ser visto como problemático, pero también tiene mucho de lógico, pues no todo el mundo está interesado en participar, y los que sí lo hacen eventualmente serán los más reconocidos por la misma comunidad.

En el caso de Facatativá:

“Yo he visto que siempre son los mismos, (risas) (...) precisamente estas dos últimas semanas he estado en la reunión del comité veedor y son exactamente los mismos que vinieron hoy; entonces sí, a veces, se sesga un poco el tema porque no existe, tal vez, la participación como uno quisiera que fuera un poco más amplia. Sin embargo, los líderes que son como los más representativos y que se repiten en diferentes comités; pues, son los que, precisamente, en algún momento, la comunidad como tal reconoce” (Grupo 2, Entrevista 15, 15 de marzo de 2012).

En el caso de Ciénaga:

“Tú ves los mismos de siempre, y siempre en los barrios siempre tienen las mismas personas, que son los inquietos, los que dicen “ven acá, ¿por qué me van a romper la calle? ¿Por qué no hay esta luz?” los que se preocupan por el beneficio común” (Grupo 2, Entrevista 27, 10 de abril de 2012).

Vemos entonces que la formación de cierto grupo cerrado de personas que participan no debería ser problemática *per se*, básicamente porque la idea de una gobernanza de interacción no es la de consolidar mecanismos de democracia directa, sino de contar con los actores relevantes para obtener información que permita mejorar el bien común. Ahora, este círculo cerrado sí puede convertirse en algo muy problemático al unirse con

el segundo punto que mencionan los entrevistados: el surgimiento de grupos de presión que usan los espacios de participación para sabotear y/o chantajear al gobierno con la finalidad de obtener prebendas de parte de la alcaldía, o para generar oposición que busque réditos políticos.

En el caso de Ciénaga, esto puede ser más evidente:

“La mayoría de estos líderes son los que representan a los sectores de interés, y, la mayoría son los que representan...eh... los ejercicios del plan de desarrollo que tuve todo el tiempo girando en la alcaldía, revoloteando como unas mariposas amarillas en función de contratos... y de cosas, y de intereses específicos, o sea; la presión tiene que ver con eso; para mí no tiene que ver con movilidad ni con intereses reales de los ciudadanos” (Grupo 2, Entrevista 28, 11 de abril de 2012).

“Las Juntas de Acción Comunal son por tradición, mal sana por supuesto, instancias de liderazgo coyuntural para la época de elecciones, de la coyuntura de las elecciones, pues siguen siendo organismos, ni siquiera organismos, individuos dedicados a la queja y el reclamo, mas no de la participación activa como órgano de presión hacia el gobierno que incida realmente en la toma de decisiones” (Grupo 2, Entrevistas 25, 4 de abril de 2012).

Pero también en el caso de Facatativá se ven cuestiones problemáticas:

“Los opositores políticos en vez de ser una oposición clara frente a un problema en específico, hace una oposición a todas las actuaciones que haga la administración independientemente si es beneficio o no para la comunidad; entonces, se dedican es hacer oposición; única y exclusivamente a eso (...) nosotros como administración municipal necesitamos escuchar los sentires de la gente; pero en el sentido que sean posiciones, realmente, válidas y que tengan argumentos; no oponernos por oponernos; porque eso transcurre (sic) mucho en la administración” (Grupo 2, Entrevista 6, 12 de marzo de 2012).

“Con tratar un tema de alumbrado público con la comunidad, sí; porque se me infiltraron personas que no iban sino a otro principio (sic) de agitar la gente; de querer desdibujar lo que planteó la administración; y en ese vicio caí, yo, en los primeros cinco meses de administración; por querer ser democrático; por querer llevarlos; pero violaron ese principio de buena fe mío y generaron un caos en el municipio por una temporada, que eso nos afectó”⁴² (Grupo 2, Entrevista 21, 26 de marzo de 2012).

⁴² Se trata de la manifestación violenta que sucede en 2008 con una persona muerta y varios heridos, además de un bloqueo de dos días del municipio. Este caso está reseñado en el Capítulo IV.

Vemos entonces que sí puede existir una instrumentalización de los espacios de participación por parte de algunos líderes y opositores, que manteniendo lógicas tradicionales de “toma y daca” buscan generar presión y chantaje con el fin de alcanzar metas privadas y personales. Esta situación se muestra mucho más problemática que la anterior, pero al mismo tiempo la lógica de estos espacios es que estén abiertos a la gente, incluyendo a los que van con agenda propia. Ahora, las situaciones problemáticas de uso instrumental de la participación no se presentan únicamente desde la población, pues en entrevistas a los líderes locales también se menciona un uso demagógico de dichos espacios por parte de la administración, en busca de falsas legitimidades.

En el caso de Ciénaga:

“Muchas veces se burlan [de] los intereses de la comunidad y lo que queda plasmado en última instancia como programas o proyectos o acciones de gobierno corresponde más a otros intereses, por decir algo, la empresa privada, las contrataciones, las concesiones, los contratos, de manera que las obras no se priorizan teniendo en cuenta la consulta a quienes serían los beneficiados y a quienes en razón de la propia lógica de la existencia de las instituciones oficiales debería entender que son las comunidades (...) no estimulan, realmente una participación activa de las comunidades para que puedan recogerse; realmente que es lo que más le interesa a las comunidades que se atiendan, y muchas veces lo que se establece es una forma de comunicación pasiva, en donde en cumplimiento de las normas establecidas al respecto, lo que se hace es informar de una manera muy superficial o se informa en parte lo que se quiere hacer y se agota en una información donde las comunidades realmente no discuten y no aportan a la construcción de lo que sería los planes de desarrollo y los planes de acción” (Grupo 2, Entrevista 22, 29 de marzo de 2012).

Y también en el caso de Facatativá:

“Si, hubo participación, si claro, hubo participación, pero al final cuando la gente se molesta de ver cómo es todo el sistema corrupto; pues, se retira de esa participación (...) yo creo que cuando el gobierno no puede incluir, lo que hace es hacer actividades: vamos a hacer una jornada de vacunación con papayera⁴³, y la jornada de vacunación con papayera está dentro del Plan de Gobierno; entonces, yo, cumplo un parámetro del Plan de Gobierno; que la hice, la documento, tomo la foto; después, de eso salgo, lo publicito, lo comento a todo el mundo, mejoro mi rol político; ¡y ya!” (Grupo 2, Entrevista 7, 12 de marzo de 2012).

“Estos espacios... ya la gente está aburrida. Toda administración desde que el señor presidente Uribe colocó las mesas de concertación y las mesas de trabajo; la

⁴³ Banda de música típica colombiana

administración y las alcaldías han tomado esa matriz; pero ya estamos mamados [cansados], literalmente; mamados, porque aquí uno dice todo lo que necesitamos, para saber que lo que uno expresa no sale ahí escrito; y, sale para beneficio de ellos, no para beneficio de nosotros; esto... esto es una... esto es una perdedera de tiempo” (Grupo 3, Entrevista 17, 20 de marzo de 2012)⁴⁴.

Estos problemas de instrumentalización se encuentran fundamentados en la concepción misma del mecanismo de participación, el cual debería estar inmerso en los mecanismos de implementación de estas políticas públicas. Ahora, lo que sí queda muy evidente, lo que de verdad nos enseña este tipo de situaciones, es *la necesidad de desmitificar la participación y entender que no es un mecanismo perfecto*, sino que existe la posibilidad de instrumentalizarla de una u otra manera (Ruano, 2010). Tener esto en cuenta, aunque pueda sonar obvio y de sentido común, es fundamental para cualquier mecanismo de política pública pues permite planificar estrategias que eviten o minimicen situaciones problemáticas, sin esperar, ingenuamente, que por el simple hecho de que existan y se implementen mecanismos de participación éstos funcionan a la perfección. Hemos visto que *la sola existencia de estos métodos puede generar un gran valor a nivel de comunidad, pero quedarnos en esto sería un error que, a la larga, como menciona los entrevistados, termina por deslegitimar el uso de estrategias participativas*.

Pero no todo son críticas ni malas noticias con respecto a la participación y la interacción entre el gobierno y la ciudadanía. Durante nuestro trabajo de campo en Facatativá se evidenciaron algunos casos de colaboración y de cooperación entre el gobierno y algunas organizaciones sociales, que han mejorado de manera visible la calidad de vida de algunas comunidades y que son ejemplo de gobernanza en la esfera local. Es el caso del trabajo llevado a cabo por la Fundación Oasis, de atención al adulto mayor:

“Las pioneras fuimos nosotras (...) en éste momento hay un total de treinta y cuatro grupos; pero eran grupos parroquiales y grupos independientes; entonces vino la nueva administración y vino un decreto de protección social en donde también se interesaron en el programa del adulto mayor, y se empezó a trabajar un centro ‘DÍA’, porque nosotras nos reunimos por las tardes, pero nos faltaba más herramientas, como algunos

⁴⁴ Interesante observar que donde más y mejor funcionan los mecanismos de participación es donde se hacen mayores críticas a los mismos. Esto es lógico pues no logramos muchas entrevistas grabadas en el caso de Ciénaga, y segundo, porque al no ser novedad ya tienen una idea formada al respecto.

abuelos, por ejemplo, que no tienen cómo desayunar, porque su situación económica es muy precaria; entonces nos vimos en la tarea de pasar un proyecto a la gobernación de Cundinamarca; con un diputado; para conseguir un lote o un sitio donde reunir todos los grupos parroquiales y donde ir ellos a pasar el día, sin desvincularse de los grupos que tenemos nosotras organizados; y, así, fue que, entonces, se organizó aquí una finca que se llama ‘CENTRO DÍA’, queda, aquí, a las salidas de Facatativá, donde en estos momentos están yendo un promedio de mil doscientos abuelos, donde ellos llegan; este es un programa de la administración y de protección Social, del Estado; donde ellos llegan a las siete de la mañana; reciben un refrigerio caliente, tienen transporte y después de recibir su refrigerio y todo; entonces los profesionales los colocó la administración, cosa que nosotros no podíamos; entonces la administración manda la psicóloga, la fisioterapeuta, la recreacionista y como a eso de las once y media de la mañana reciben un refrigerio reforzado, que es casi un almuerzo, y a las doce y media una; el transporte llega, los recoge y se regresan a sus casas (...) anualmente se les hace un paseo, que lo hace, también, la administración, que es llevarlos a un sitio caliente (...) se hace un convenio con CAFAM, CAFAM vende el paquete y la administración paga eso (...) la verdad me siento muy contenta con la labor que he hecho en estos treinta años” (Grupo 3, Entrevista 8, 12 de marzo de 2012).

O el caso de la Fundación Restrepo-Millán Educare, quienes trabajan por mantener una escuela rural y la preparación de profesores:

“Nosotras somos una familia que somos de aquí, de Facatativá, toda mi familia es de, aquí; y, nosotros tenemos finquita en la vereda de San Rafael; entonces, se hizo una Fundación, que es la que, básicamente, hace la parte de capacitación a los maestros, en la parte de manejo de bibliotecas; de cómo se utiliza la biblioteca, (...) la fundación, básicamente, hace la parte de capacitación a maestros, y, se hizo en el [colegio] Policarpa y se hizo allí en la escuela de San Rafael; y, la familia, mi familia, estuvimos trabajando en ayudar a la escuelita de San Rafael, por lo que te decía, que es por aquello de continuar la obra que comenzó mi mamá y mi tía con la escuela; porque antes; mi abuelo era, prácticamente, el dueño de toda la vereda, y, ellas por mejorar la calidad de vida de los muchachos de la vereda donaron el terreno con destinación específica; la idea era que los niños de la vereda se capacitaran y estudiaran; salieran adelante (...) hemos tenido muy buena relación con los Secretarios de educación que han sido, realmente, excelentes; que nos han apoyado en todo, sí; con la alcaldía, también; porque el alcalde anterior fue muy formal con nosotros; (...) ahoritica (sic) comenzamos con esta nueva alcaldía y ha sido muy bien, hemos sido muy bien recibidos (...) esperamos que podamos seguir trabajando en llave; que nos pueda ayudar, nos puedan, digamos, no ayudar, sino en lo que esté al alcance de las manos de ellos colaborarnos” (Grupo 3, Entrevista 13, 15 de marzo de 2012).

O el caso de la Fundación Nueva Vida, de atención a drogodependientes:

“Cuando llegué ahí, la Fundación que no había tenido, absolutamente, ningún tipo de apoyo a nivel de gubernamental; ni administrativo, ni privado, ni, absolutamente, nada,

es una fundación que trabaja con las niñas; prácticamente llego yo ahí porque uno de mis ex compañeros de bachillerato tiene, o tenía pues, problema de adicción, y, conocí la Fundación gracias a él; y, pues, obviamente, decidí por buena voluntad apoyar esa fundación; yo no recibo absolutamente ningún tipo de honorarios económicos; al contrario, hay inversión de parte mía como miembro; hay inversión de parte mía profesional; hay inversión de tiempo; hay inversión de gestión y, bueno, lo único que quiero, lo único que me interesa tener en retribución es como el mejoramiento, un poquito, de la calidad de vida de los muchachos que tienen problemáticas de drogadicción, y, que se ve aquí en Facatativá que no hay una atención directa del Estado (...) en este momento ya se están estableciendo contactos y acuerdo con las diferentes secretarías, para apoyar en parte de gestión en los diferentes aspectos de la fundación; de qué forma Secretaría de Salud; ya, con el secretario de salud; ya, con el secretario de salud hay un acercamiento para mirar qué necesitamos, qué requerimos, en toda la parte, obviamente, de salud; Secretaría de Cultura para mirar a ver a qué tipo de actividades pueden acceder los muchachos como tema ocupacional; Secretaría de Deporte o Instituto de Deportes para mirar, cómo también vinculamos los muchachos para que estén activos y para que el tema de la droga sea el eje central, sino que sean otros diferentes ejes que estén motivándolos; (...) ahoritica (sic) en estos momentos con la alcaldía, yo, pienso que hay mucha expectativa; y, hay una cercanía con el secretario de Gobierno, también para mirar cómo hacemos esos acercamientos (...) igual se están buscando recursos, también, en el departamento y en empresa privada; inversión extranjera para el apoyo de la fundación. En eso estamos” (Grupo 3, Entrevista 20, 21 de marzo de 2012).

En Ciénaga, aunque en menor cantidad, se han encontrado también historias de movilización y organización social. El caso que más logramos conocer es el de la Fundación 6 de diciembre, que busca apoyar a los desplazados y víctimas del conflicto armado:

“Entonces, la idea principal es ir a la parte rural, la parte urbana a complementar esa estadística de los que nunca, por miedo, por ‘equis o ye’ (sic) razón no se han, no tienen un registro como víctimas, por miedo o porque no saben cómo hacer, cómo se trata, a dónde pueden llegar, con quién pueden hablar (...) Entonces, escogiendo la gente más vulnerable desde el principio, desde el noventa y ocho como está articulado en la Ley del país, como quieren hacer las cosas, como ya se sabe, que hasta el dos de julio viene el Plan de Acción y el que no esté registrado, que no tenga Registro Único como víctima de desplazamiento forzado, por todo eso, hasta el dos de julio tienen plazo, entonces, queremos hacer hasta lo imposible para que la gente del Magdalena sea incluida dentro de ese plan de víctimas (...) esperemos que el gobierno les ha mandado para por lo menos solventar un poco lo que les ha pasado; o sea, que les hayan matado gente; o sea, que les hayan desterrado; o sea ¿sí me entiende? O sea, que la ‘platica’ (sic) que mandó el gobierno quede en las manos de la gente que en verdad la necesita” (Grupo 3, Entrevista 23, 4 de abril de 2012)

También encontramos noticias de líderes locales que han empezado a organizarse y a conformar redes sociales, las cuales eventualmente podrían pasar del mero ejercicio de presión y vigilancia al gobierno a una interacción que permita alcanzar metas comunes:

“Aquí, la pelea la han dado los líderes, la comunidad en general; porque no vemos, eh, no hay organización, primero que todo, pero si hay manifestaciones populares que ponen en jaque algunas decisiones que puedan tomar el Alcalde o cualquier grupo económico de la región (...) recuerdo yo, que es el 1993 se le dio permiso a la [compañía francesa de explotación de carbón] Drummond, que fue el primer puerto que se radicó acá y no hubo esa discusión; fue más bien una socialización en el Consejo, y el Concejo de la época decidió darle el permiso para la explotación del carbón por esta costa. A raíz de eso y de que no se cumplieron algunos pactos laborales la comunidad se ha venido manifestando, y hasta hoy de pronto 19, 20 años después, las cosas son diferentes porque hay gente que se ha preparado, hay gente que ha tomado liderazgo, que ha orientado a la comunidad, hay líderes que ya a través de estos años se han ido capacitando y saben cuáles son las ventajas y desventajas de, de tener puertos en la costa de esta región. Así que más bien por presión de la misma comunidad de los líderes que por otras razones” (Grupo 3, Entrevista 26, 9 de abril de 2012).

Todas estas iniciativas y movilizaciones demuestran que *la gobernanza local, más que ser una teoría trabajada desde la Academia, es una realidad*. Aún en condiciones adversas, con una institucionalidad informal competitiva y hegemónica, y hasta en contextos de conflicto armado y amenaza constante, las personas buscan organizarse de la mejor manera posible para solucionar sus problemas. Este tipo de iniciativas locales tendrían que formar parte de cualquier estrategia de desarrollo y de implementación de políticas públicas a nivel municipal, de manera que se puedan coordinar esfuerzos y realizar acciones colaborativas que permitan potenciar las posibilidades de una acción colectiva en pos del bien común. Lógicamente, como hemos mencionado, no es una cuestión simple ni sencilla: existen problemas tanto de diseño institucional como de contexto social que necesariamente hay que tener en cuenta, sin caer en los extremos de desechar los mecanismos de participación porque pueden ser instrumentalizados, ni de pensar que con su mera existencia formal ya logramos consolidar una legitimidad democrática. Ni lo uno ni lo otro. El surgimiento de estamentos de participación ha logrado generar movilizaciones de base, lo cual demuestra que los cambios formales pueden afectar las maneras de interacción social; pero si dicho cambio se queda únicamente en el formalismo—y en ocasiones ni siquiera en eso, sino que depende de una voluntad política del mandatario local—los mismos mecanismos diseñados para profundizar la democracia corren el riesgo de obtener resultados contraproducentes,

generando un efecto perverso en la ciudadanía al perder éstos toda confianza en el aparato estatal, en los mecanismos formales de interacción, y en la vida política de la comunidad.

Vemos entonces que en materia de cambio institucional es fundamental entender los contextos donde se aplican los mecanismos formales, de manera que estos puedan establecer un sistema de motivaciones e incentivos efectivo que permita alcanzar las metas de legitimidad y efectividad de la acción estatal en la esfera local. En el caso colombiano, dicho sistema de motivaciones cuenta con problemas de diseño, basados en la rigidez y la vaguedad de la legislación, así como en la dependencia casi absoluta de la voluntad del gobernante local para su implementación; a su vez, cuenta con problemas que surgen de los distintos contextos locales, con la preexistencia de sistemas informales competitivos que logran amoldarse a los cambios formales, logrando que todo cambie sin que nada lo haga realmente.

7.4 Recursos sin capacidades, capacidades sin recursos

Como hemos mencionado en nuestra caracterización, el nivel de recursos con lo que cuenta Ciénega es dos veces mayor que el de Facatativá gracias a los dineros que entran en la administración por cuenta de las regalías del carbón. En buena lógica, podríamos decir que el primero debería tener una gran ventaja comparativa frente al segundo gracias a las mayores entradas de dinero, lo que le permitiría tanto mejorar sus niveles de vida como desarrollar al mismo tiempo programas propios enfocados al bien común de su territorio. Pero esto no ha sucedido. En cambio el municipio se encuentra en este momento absolutamente endeudado, con un recorte administrativo muy importante, y con niveles de vida bastante limitados para una gran parte de su población. En realidad, *la transferencia de recursos, por si misma, solo ha generado mayores posibilidades para que se mantengan las mismas redes clientelistas y patrimonialistas.* De manera opuesta, en el caso de Facatativá, su posición ventajosa cerca de Bogotá ha generado dinámicas de profesionalización administrativa, dada la posibilidad de realizar negociaciones exitosas con el nivel central de gobierno, para conseguir los recursos necesarios que le permitiría desarrollar proyectos y aplicar sus capacidades.

A simple vista, se podría decir que existe en los casos seleccionados una extraña dicotomía: mientras uno cuenta con un alto rendimiento de su capacidad administrativa pero con pocos recursos para utilizarla, el otro cuenta con los recursos, pero no con las capacidades para emplearlos en pos del beneficio de su comunidad. Esto, como una fotografía estática de la realidad, se hizo evidente en nuestra investigación.

Sin duda, para los secretarios de la alcaldía de Facatativá la mayor dificultad a la que se enfrentan es la falta de recursos para desarrollar los programas que quisieran implementar. Fuera en Obras Públicas, en Educación, en Salud o en Protección Social, todos mencionan que a pesar de contar con buen personal, con buenos proyectos y con apoyo ciudadano, hay mucho que no se puede desarrollar debido a la falta de dinero del municipio:

“En ese orden de ideas se empieza la consecución de los recursos, no; empieza toda la parte de estudio de pre-factibilidad; toda la parte de anteproyectos; una vez se tiene eso, pues, obviamente, se busca también una cooperación internacional, porque muchas veces, pues, con nuestros recursos propios no le podemos dar alcance a los megaproyectos; a las mega obras que tenemos; y, por recursos de orden nacional o de orden departamental; recursos propios o empréstitos que haga el municipio (...) los recursos, también, son limitados; entonces, capacidad existe, pero no se atiende el cien por ciento de las necesidades” (Grupo 2, Entrevista 11, 15 de marzo de 2012).

“Los colombianos tenemos una particularidad, y es que sabemos trabajar ‘con las uñas’ (sic) porque aprendimos a trabajar en ambientes adversos; por eso un colombiano es capaz de desarrollar las cosas con menos infraestructura. Pero claro que no [contamos con recursos suficientes], obviamente. El recurso financiero, presupuestal del país; el recurso que se va hacia el tema de Salud, Educación y Desarrollo Social es muy limitado. (...) Pero si nos hace falta mucho recurso (...) la única posibilidad sería que ingresara más dinero al sistema de seguridad social y fuera de eso, pues, que se hiciera una auditoria y un control con lupa de la utilización de esos recursos (...) aquí perdemos mucho dinero en cosas que no sirven” (Grupo 2, Entrevista 19, 21 de marzo de 2012).

“La carencia número uno es el tema económico; si nosotros pensamos en la creación de estos equipos [de personal de atención a la población] tenemos que pensar en unos dos equipos mínimo, que estaríamos hablando de veinticuatro profesionales, si vamos a hablar sólo de psicosocial, y pues realmente el presupuesto no está nada fácil (...) yo me sorprendía porque la misma población esperábamos, de pronto, que nos pidieran más ese tipo de cosas: que el parque y eso... y claro, son necesidades, pero la misma población nos pedía ayuda de ese tipo [de personal de atención a la población]; entonces, decíamos, tenemos que apuntarle a eso. Pero sí, la gran debilidad es el tema económico” (Grupo 2, Entrevista 15, 15 de marzo de 2012).

“Para sostener el sistema educativo se requieren recursos: para mejorar las infraestructuras de las partes físicas, recursos para canasta escolar, y por supuesto, recursos para los programas, planes y proyectos de acuerdo al plan de desarrollo de la administración anterior, y, al plan de desarrollo que se pretende desarrollar; es decir; el primer gran reto es sostener [económicamente] el sistema educativo” (Grupo 2, Entrevista 12, 15 de marzo de 2012).

“Nosotros desafortunadamente recibimos la administración sin recursos; los computadores que hay son los personales (...) Yo escuchaba al Presidente [de la República] el fin de semana que habló sobre una cumbre de presidentes que la hizo a través de su “Ipad” (sic) y fue virtual, y sí, que se ahorra una cantidad de dinero; a eso deberíamos apuntarle nosotros también; sin embargo hay, lo que te decía, faltan los medios tecnológicos” (Grupo 2, Entrevista 6, 12 de marzo de 2012).

Se hace evidente entonces que la petición de mayores recursos es generalizada y en muchas ocasiones (por no decir todas) es más que justificada: se necesita dinero para obras de infraestructura, para servicios sociales básicos y para mejorar la administración. También se nota una necesidad de utilizar mejor los recursos, dando prioridad a lo solicitado por la ciudadanía, a lo que realmente se necesita y no perder dinero en cuestiones ineficaces. Y aún cuando existen varios problemas sociales los secretarios ven en la falta de recursos su mayor debilidad, pues existe ya un personal cualificado, existe ya una identificación de problemas y aunque falta información de primera mano, existen redes que permiten solventarlas y la voluntad de la alcaldía por utilizarlas y aprovecharlas. Solo faltaría el dinero para ejecutar más y mejores proyectos, para satisfacer las demandas de la población en cuestiones de atención.

Ahora, como hemos mencionado anteriormente, la alcaldía de Facatativá ha sido proactiva desde hace algunas administraciones en lo que a consecución de recursos se refiere. Aunque sea una carencia, *la falta de recursos también ha sido generadora de acciones proactivas en busca de alcanzar fondos públicos*, que a la larga han derivado en mejores capacidades de su personal para buscar financiación.

En cambio, en las entrevistas hechas en Ciénaga la queja iba más hacia la falta de capacidades, de vacíos en las habilidades y las bases mínimas para realizar los proyectos que se tienen planeados. No se hace mención en las entrevistas de falta de dinero tanto como falta de materiales: ordenadores, personal, sistemas de información,

procesos administrativos, informes de empalme y demás cuestiones que evitan desarrollar los proyectos que los nuevos secretarios quisieran ejecutar. El siguiente testimonio del director de planeación recoge mucho de esta situación:

“Nosotros lo que tratamos es de colaborarle a la Secretaría de Educación desde la Oficina de Planeación para la implementación de su plan de acción, y en la formulación de políticas y estrategias de educación, basado en un modelo de gestión educativa (...) Este Plan de Acción nos va a generar a nosotros: uno, información estratégica para la toma de decisiones; segundo, un conocimiento amplio de todo el quehacer de la Secretaría de Educación; tercero, facilita la toma de decisiones; y, como valor agregado, el Plan de Acción, nos va a construir el Plan de Inversión de la Secretaría de Educación, así como el Plan de Capacitación y Adiestramiento de la Secretaría de Educación (...) desde el punto de vista logístico se hace necesaria la adecuación de toda la estructura orgánica de la administración para enfrentar el reto de desarrollo e inserción del Municipio de Ciénaga en la economía regional (...) de hacer los proceso y procedimientos; de hacer el manual de las funciones y definiciones y, sobre todo, meter al Municipio en el cuento de sistema de gestión de calidad; eso es fundamental” (Grupo 2, Entrevista 24, 4 de abril de 2012).

Cabe remarcar que se denota un interés por implementar medidas que ayuden a la población, así como un conocimiento en lo referente a planes de acción y visión estratégica para mejorar la administración municipal. Ahora, enfrentarse a un municipio empezando de cero (el director de la Oficina de Planeación sólo llevaba dos semanas en el cargo) sin contar con información de primera mano, ni planta de empleados, ni medios informáticos, ni memoria histórica de lo que ya ha sido ejecutado o de programas ya implementados, es un reto bastante alto. Puede que exista, por lo menos, una voluntad de los servidores públicos entrevistados por mejorar la situación del municipio, pero los retos en cuanto a capacidades administrativas a los que se enfrentan no son de poca monta. Lo increíble es que este tipo de situaciones se presente en un municipio con tantos recursos económicos.

Esta situación genera muchas preguntas antes que respuestas absolutas. Por un lado, en el caso de Facatativá vemos que la necesidad de obtener recursos fue un incentivo indispensable para la profesionalización de su administración, a cuenta de marcar ventajas en el momento de buscar apoyos nacionales y departamentales. En el caso de Ciénaga no existe esta necesidad pues los recursos ya existen y llegan todos los años en cantidades enormes desde la nación. Surge entonces la siguiente pregunta en cuestión de transferencia de recursos: *¿puede ser que las regalías por la extracción minera sean en*

realidad incentivos negativos para los gobiernos locales? Con la metodología utilizada no podemos comprobar dicha afirmación, pero sería interesante realizar una investigación con otros casos donde existan recursos de regalías.

Ahora, si siguiéramos la línea argumentativa hasta ahora expuesta, concluiríamos que la búsqueda de recursos sería un incentivo esencial para construir una administración pública local capacitada, eficaz y eficiente en términos de gestión⁴⁵. Dado que en Ciénaga dicho incentivo no existe pues los recursos llegan “regalados” desde la administración central, sumado esto al permanente abandono de la institucionalidad nacional en términos de acompañamiento y rendición de cuentas y sumado por último a una reestructuración administrativa que recortó aún más las pocas capacidades administrativas del municipio, se puede evidenciar en nuestra investigación una serie de circunstancias específicas que apoyan la prevalencia de la informalidad competitiva, que van desde unas capacidades administrativas reducidas, pasando por la casi nula rendición de cuentas, sumado a una cantidad considerable de dinero que no proviene directamente del bolsillo de los pobladores, sino que viene desde una capital a mil kilómetros de distancia. ¿Es acaso ilógico entonces que, con estas circunstancias contextuales específicas, se mantenga una visión patrimonialista y clientelista del acto de gobernar?

7.5 Conclusiones

En lo que a nivel organizativo se trata, las pautas institucionales y sus estructuras de incentivos se reflejan de manera directa en los casos estudiados. En primer lugar se encuentra la estructura burocrática, la cual ha sido desarrollada de manera continuada por los dirigentes locales de Facatativá, mientras en Ciénaga ha sido relegada por los mandatarios locales de manera sistemática. Dado que el mismo diseño institucional delega en el gobierno local las estrategias para fortalecer su capacidad administrativa (aunque existan apoyos nacionales, desarrollados por la Escuela Superior de Administración Pública ESAP y el Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP), y dada la alta discrecionalidad del alcalde en su territorio, *la construcción de capacidades depende, en el caso colombiano, de la voluntad política de los*

⁴⁵ Esto iría en concordancia con los estudios de Jiménez (2001) y Faguet & Sánchez (2009)

mandatarios locales, y por lo mismo, de los incentivos que éstos tengan para desarrollar los mismos. En el caso de Facatativá existió desde hace años una voluntad hacia la construcción y consolidación de procesos administrativos que permitiera al municipio negociar, de manera más adecuada, con las instancias nacionales. Dichos incentivos no se presentan en el caso de Ciénaga, en primera medida por lo alejado que se encuentra (como hemos visto, no sólo geográficamente) del gobierno nacional, y en segunda instancia por las regalías que llegan anualmente al municipio, por lo que no es necesario un especial esfuerzo de la municipalidad para obtener recursos.

Un segundo punto es el manejo de la información, la cual se encuentra centralizada. Este punto es de gran impacto en cuanto a las posibilidades de una gobernanza local en el país, pues como hemos repetido varias veces, la esencia de la descentralización es contar con mayor y mejor información de primera mano. Sin esto, es poco lo que puede aprovecharse de la proximidad administrativa. La centralización de la información es necesaria para realizar análisis globales y seguimientos de política a nivel nacional, pero es fundamental para la efectividad y la eficiencia de los gobiernos locales, por lo que se muestra de fundamental importancia que cada territorio cuente con su propio sistema de información que permita hacer seguimiento a las necesidades de su comunidad y a sus programas y políticas. *Pero para ello se necesita no sólo crear capacidades administrativas* (algo que de por sí ya es difícil según nuestro diagnóstico) *sino además crear capacidades políticas de interacción con actores locales, las cuales tendrían que empezar por repensar el tema de la participación*, tanto en el diseño de las instancias de interacción como en el uso que se da de las mismas.

En este último tema se han recogido signos alentadores, que confirman el impacto que la sola existencia de mecanismos participativos tiene en la vida pública y ciudadana. Ahora, *el desafío principal se encuentra en su consolidación*, la cual pasa por fortalecer los mecanismos no solo de consulta e iniciativa, sino de fiscalización, colaboración y hasta empoderamiento ciudadano. Dada la importancia tan marcada que tiene la figura del alcalde en la vida local, existe la necesidad perentoria de *incentivar la necesidad de una participación que vaya más allá del cumplimiento formal de la legislación*, de manera que exista la posibilidad de un impacto real de la ciudadanía en la vida pública de su territorio. Hasta el momento, el diseño institucional colombiano no ha generado efectivamente los incentivos adecuados para ello.

Por último, es evidente que existe una diferencia esencial entre autonomía y abandono institucional. En este sentido, no es posible transferir responsabilidades y recursos sin que exista un acompañamiento constante del gobierno central, pero tampoco es ideal una intervención directa y constante, mucho menos cuando no se cuenta con información de contexto, de las entidades nacionales en los territorios. En el caso de Ciénega se observa un abandono sistemático que luego es reemplazado por una fuerte intervención nacional, dado el descalabro financiero del municipio. Después de nuestro acercamiento resulta evidente que ninguna de las dos opciones se muestra adecuada: por un lado, con la entrada de altos recursos, sin un sistema de rendición de cuentas efectivo ni las bases administrativas necesarias para el seguimiento y evaluación, se produjeron una serie de efectos contraproducentes, con el fortalecimiento de la institucionalidad competitiva, las redes clientelares y el uso patrimonialista de los fondos públicos. Por el otro, al intervenir de manera centralizada, sin tener en cuenta los problemas que generaron el desfaldo municipal, sin una intervención que pudiera corregirlos, y en esencia sin conocer el contexto local, se redujeron las ya de por sí débiles capacidades organizativas del municipio sin que esto evitara el surgimiento de una nueva y preocupante deuda local.

Se muestra indispensable, entonces, *una nueva relación entre los gobiernos locales y el gobierno nacional, que no recaiga en los extremos de abandono o sobreintervención*. Se necesita de una interacción en constante proceso, en constante desarrollo, basado en reglas claras que permitan una seguridad institucional, cuya meta final sea el desarrollo de capacidades administrativas, políticas y sociales al interior no sólo de la administración local, no sólo de las élites, sino de la ciudadanía en general. Dicho proceso necesita de cambios claros en el diseño institucional, los cuales hemos intentado recoger en este texto, pero también (y sobre todo) un cambio en el discurso y en el imaginario colectivo generado alrededor de lo público.

CAPÍTULO VIII

NORMAS Y VISIONES DE LO PÚBLICO EN LA ESFERA LOCAL

Por último, la más compleja de las dimensiones a estudiar en nuestro trabajo de campo fueron las bases normativas percibidas por los actores en la interacción social, visibles básicamente por el nivel de confianza y en la visión sobre lo público expuesto por los entrevistados, así como nuestra propia intervención en espacios de interacción social. Buscamos a su vez observar qué tan exitoso ha sido el llamado “discurso moralizador” de las reformas institucionales, qué tanto han logrado cambiar la concepción de lo público como bienes comunes de la sociedad, y qué tan afianzado es la idea de un deber ser basado en valores democráticos de equidad, participación y colaboración en los casos estudiados.

Después del análisis de resultados son evidentes dos visiones comunes en los casos estudiados: por un lado, la idea de parte de la comunidad sobre el accionar personalista de los mandatarios locales, lo cual genera rechazo y resistencia hacia la municipalidad; por el otro, la visión por parte de los servidores públicos de una ciudadanía basada puramente en el asistencialismo, lo que hace muy difícil cualquier tipo de cambio social. Ambas visiones son mencionadas y subrayadas en varias ocasiones a lo largo de las entrevistas realizadas en los dos casos de estudio. Ahora, a pesar de esta visión generalizada (aunque con diferencias relativas) en las entrevistas, existe un punto fundamental que diferencia ambos casos, y esta es la *confianza* en las instituciones y en los procesos sociales.

8.1 Percepciones sobre los gobiernos locales: personalismo, clientelismo e ilegalidad

En los dos casos de estudio se observaron casi los mismos comentarios por parte de los entrevistados con respecto al gobierno local y nacional, que muestran una visión bastante negativa de la política y los políticos. En Facatativá puede observarse que, aún cuando los entrevistados marcan un cambio en la situación actual del municipio, quedan

aún muchos rezagos de las formas tradicionales y las concepciones de corte patrimonialistas del gobierno municipal:

“Estamos en un país donde todo es pura política... si Juan Carlos me ayuda a mí para la alcaldía, entonces, obviamente, yo lo ayudo a él” (Grupo 3, Entrevista 18, 20 de marzo de 2012).

“A veces los intereses personales priman sobre una labor de una comunidad, cuestión de que yo le traigo tal cosa, entonces, cojo el diez por ciento (...) eso es lo que a mí me molesta mucho como ciudadana, apartándome de mi trabajo, eso, que priman los intereses del compadre que me va a traer la harina más barata y no le puedo decir que no; y dejamos personas que pueden apoyarnos en este municipio y no le damos trabajo; porque usted no me conoce, entonces, usted no me hace, de pronto, la prebenda que se debe dar y esto es lo que en mi opinión no has llevado a que este país esté tan mal; porque todos es en una palabra, y, suena como duro; a llenar nuestros bolsillos, no nos importa pasar por el que sea, pero llenar nuestros bolsillos; así tengamos que sacrificar a una familia” (Grupo 3, Entrevista 8, 12 de marzo de 2012)

“Yo desde que me acuerde que sea pequeño; siempre han venido “manes” [sic] con mucha publicidad y que siempre se publicitan y hacen todo esto; pero ¿que haya visto un verdadero cambio? Pues sí, pavimentaron las calles, unos baches que habían por ahí en las calles, pero ¿que haya un verdadero cambio político? No. No. Todavía seguimos bajo el mismo sistema de que debe ser una comuna, un cacicazgo (...) estos “mancitos” [sic] que están apareciendo; pero que vienen detrás de otros títeres, también. Entonces, yo, no he visto cambio político, he visto cambios arquitectónicos en Faca” (Grupo 2, Entrevista 7, 12 de marzo de 2012).

El énfasis de este último comentario nos parece fundamental, pues remarca una sensación que también pudimos ver en nuestro capítulo sobre instituciones: la existencia de un cambio “arquitectónico”, un cambio visible en la forma pero no en el fondo del asunto. Se sigue haciendo referencia, en las entrevistas realizadas, a la familia que tradicionalmente ha ejercido poder en el pueblo; se sigue discutiendo sobre “roscas”—grupos cerrados de personas que entran en el gobierno por cuestiones de amistad o compadrazgo—por encima de méritos o competencias; se sigue teniendo, en general, una idea errónea de política como algo malo y sucio, donde todo se basa en favoritismos y favores. Dicho es el caso de una líder local que buscó un asiento en el Concejo municipal:

“De pronto voy a ser un poquito como muy franca: ¿por qué no se logró? porque al estar yo ya como candidata me di cuenta de que hay muchos intereses (...) de pronto no pudimos llegar allá porque vamos a ser una piedra en el zapato, no nos vamos a prestar

para cosas indebidas; entonces, qué pasa: cada administración tiene ya su candidato para el Concejo; y fue para mí una desilusión, y a la vez me sentí defraudada, porque [en] cada dependencia de la administración le decían al empleado que tenían en sus Secretarías: usted va a votar por fulano, por Pepe, por Ramón; entonces, ¿lo que hacíamos nosotros qué era? ¡Nada!” (Grupo 2, Entrevista 8, 12 de marzo de 2012)

Esta descripción de mecánicas clientelares sigue siendo parte del panorama sociopolítico y administrativo local, generando, como es evidente, un sentimiento de rechazo y resistencia entre algunos de los entrevistados:

“La población está un poco escéptica a todo el tema de planes de desarrollo. Haciendo un sondeo por diferentes conocidos del municipio veíamos que a la gente ya no le interesa el tema, que, tal vez, sienten desconfianza y en algunas mesas nos lo manifestaban: ‘pero es que ustedes nos están citando acá, nos están preguntando qué necesitamos, qué queremos, pero sentimos que eso es lo que ya ha pasado hace muchos años y no sentimos que nos estén escuchando’” (Grupo 2, Entrevista 15, 15 de marzo de 2012)

“Aquí ha tocado, personalmente me ha tocado hacer métodos de hecho, como cerrar la vía panamericana por dos horas, el veintiséis de noviembre del año pasado [para obtener respuesta del gobierno]” (Grupo 3, Entrevista 17, 20 de marzo de 2012)

“Han pasado tres meses desde que el tipo se posesionó [el alcalde Buitrago] y la gente venía alrededor y, obviamente, eso tiene todo un “run run” (sic) político, y lo que se espera, y las expectativas, ¿no? ¿Que yo crea que lo pueda lograr? Démosle el beneficio de la duda. Aunque sí, yo soy muy cínico: eso no va a pasar nada, todo va seguir así y en cuatro años lo veré al “man” (sic) en dos carros y una finca” (Grupo 2, Entrevista 7, 12 de marzo de 2012).

Otro punto que nos parece esencial de señalar es la importancia de las relaciones informales entre actores sociales y el gobierno local a la hora de conformar agenda e implementar proyectos locales. Es el caso de un líder y su experiencia diferenciada con el alcalde saliente y el actual:

“Yo hice un planteamiento hace unos nueve años, ocho años. Hice una formulación de un proyecto con unos hogares de paso, aquí en Facatativá, el cual no fue escuchado nunca porque, desafortunadamente, no pertenecía a la banda política o al tema político de entonces... entonces, no me fue atendido. Y la cuenta de cobro la estoy pasando en este momento, porque, en ese momento, yo proyecté que iban a haber más de mil quinientos, entre mil quinientos y dos mil jóvenes con problemas de consumo de drogas, y en este momento tenemos más o menos ese porcentaje (...) [Hoy en día] hay una cercanía con esta administración porque yo fui parte de la campaña de Orlando

Buitrago, alcalde con quien estuve coordinando algunos temas, estuve muy adentro de la campaña y, de una u otra forma, conozco el sentir, conozco la voluntad de Orlando Buitrago, frente a esta problemática; en este momento hay un interés por parte de la fundación y es que ya se están estableciendo contactos y acuerdo con las diferentes secretarías, para apoyar en parte de gestión en los diferentes aspectos de la fundación” (Grupo 3, Entrevista 20, 21 de marzo de 2012)

En este testimonio es de notar que aún cuando podía llegar a existir información referente a la población en situación de drogadicción en el municipio, *ésta no llegó a hacer parte de la agenda de gobierno anterior por cuestiones políticas*. También notable es que gracias a su participación en la campaña del candidato ganador se le concede espacio en la agenda municipal. Este tipo de situaciones son vistas como características cotidianas del juego político, aunque en el proceso se pierdan oportunidades y recursos provenientes de la sociedad civil que podrían ser de gran utilidad para el bien común.

En el caso de Ciénaga estas cuestiones resultaron mucho más inquietantes, al punto en que durante las entrevistas se hicieron acusaciones directas a los alcaldes de enriquecimiento ilícito y malversación de fondos públicos, así como de contratación indebida y prevalencia de intereses privados sobre el bien común:

“Acabamos de salir de una administración que todo el mundo sabe el enriquecimiento ilícito que hubo, hasta el extremo que incluso leyes como la [Ley] 550 que se utiliza para sanear al Municipio terminaron enriqueciendo al Alcalde porque cobraba un porcentaje, un porcentaje del treinta por ciento sobre lo que le iba a pagar como deuda a los ciudadanos. Dado que yo precisamente fui funcionario público, el Municipio de Ciénaga me debía unos dineros correspondientes a mis cesantías y otros elementos de índole salarial, y el Alcalde saliente de Ciénaga me sustrajo en el pago de la acreencia que tenía conmigo el treinta por ciento; circunstancia que tuve la oportunidad de denunciar en un periódico, o sea, eso es, es lo que está ocurriendo en Municipio como Ciénaga” (Grupo 2, Entrevista 22, 29 de marzo de 2012).

“[El alcalde en campaña] dijo: “lo primero que haré”, y así lo han dicho todos los antecesores, “lo primero que hare será revisar el contrato de concesión de acueducto y alcantarillado con operadores de la SIERRA”; así se llama [la compañía que opera los servicios públicos en concesión del municipio]: Operadores de Servicios de la Sierra. Pero yo no sé en qué consiste, yo no sé en qué encanto tiene ese operador qué, una vez que se posesiona el alcalde y pasado, como en este caso, los cien primeros días, ya el alcalde no se vuelve a manifestar de qué va hacer con el operador (...) lo que es más grave, un operador, pues, privado se está enriqueciendo a costa de un bien público de la

ciudad, de todo un municipio; eso es gravísimo lo que está sucediendo; pero aquí no ha habido nadie que se manifieste” (Grupo 4, Entrevista 30, 17 de abril 2012).

Estas acusaciones, que en cualquier lugar implicarían investigaciones y sanciones judiciales, en Ciénaga se ven como pan de cada día. Entre los entrevistados era visible un descontento general con los mandatarios locales, y un sentimiento de inevitabilidad ante tan recurrentes acciones por parte de los gobernantes locales por algo que ven arraigado en la cultura misma de la región:

“En otros contextos, en Europa, Estados Unidos, Japón, cuando un político se le hace responsable de un daño social, incluso, los japoneses se suicidan. Nuestros políticos es todo lo contrario, se vuelven más populares, con mayor reconocimiento porque, por desgracia nuestra mala cultura ciudadana rescata como un valor la “viveza”, o sea, el “avivato” (sic) es superior al hombre responsable, al hombre capaz, al hombre inteligente, al hombre sesudo, al hombre que actúa pensando en generaciones futuras (...) Todos nuestro políticos que han cometido toda clase de desafueros con nuestros pueblos, nuestros departamentos; todos son ilustrados y todos tienen postgrados. Y en las universidades, en sus currículos, no hay materias [asignaturas] que se llamen Peculado, Prevaricato, Cohecho, Enriquecimiento Ilícito (risas) de manera que, capacidades tenemos, el problema está en cómo nos paramos frente a la vida para actuar, y ahí hay un trabajo que hay que hacer, pero por desgracia es un trabajo cultural. (Grupo 2, Entrevista 22, 29 de marzo de 2012).

Esta visión de lo público como un lugar donde sacar beneficios privados más que de alcanzar objetivos para el bien común se traduce a su vez en una visión de desconfianza y resentimiento ante las instituciones locales por parte de la población, en especial los que cuentan con menos recursos y se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad, a quienes se les violenta desde la misma institucionalidad que debería apoyarles y ayudarles. Esta es la sensación que refleja un investigador que desarrolló un trabajo de campo en la zona de Pueblo Nuevo, un espacio muy deprimido donde se ubicaron los desplazados de la violencia en la región durante la década pasada:

“Lo que uno percibe cuando uno entra a campo es que la población está muy resentida; y, ya, digamos, que el concepto de administración municipal o de alcalde o de políticos; o sea, les huele a feo, no sé si me entiendes (...) cuando realizamos el trabajo en el dos mil diez, restan de mucha credibilidad; la administración municipal no tiene credibilidad” (Grupo 3, Entrevista 29, 11 de abril de 2012).

Vemos entonces que aún cuando existen quejas de parte de entrevistados de Facatativá sobre el papel personalista y de tradiciones clientelistas de sus dirigentes, estos no

llegan en ninguna forma a las dimensiones a las que si pueden llegar en el caso de Ciénaga. Como un punto esencial de diferencia entre los dos casos: en ninguna entrevista realizada en Facatativá se habló de manera abierta (aunque a veces se daban comentarios y suspicacias) de ilegalidad ni de enriquecimiento ilícito, sino de prácticas y mecanismos de poder basados en el personalismo del gobierno. En cambio, en el caso de Ciénaga, no hubo un solo entrevistado que no hiciera mención de la corrupción en el municipio como una característica típica, y en ocasiones considerada como folklórica y cultural.

8.2 Percepciones sobre la sociedad civil: asistencialismo y debilidad de la ciudadanía

Una segunda similitud en los dos casos fue la visión de debilidad de la ciudadanía como agente social, limitándose su intervención en la vida pública al asistencialismo y a la exigencia de cuestiones puntuales. Ahora, aunque las percepciones van en la misma vía de crítica, en el caso de Facatativá se alcanza a ver un nivel esperanzador en la idea de una mayor y mejor intervención de la ciudadanía en los asuntos locales. En Ciénaga, en cambio, las visiones sobre la ciudadanía caen en determinismos con imposibilidades de cambio dadas la historia y la cultura tradicional. Mientras en uno de los casos la construcción de ciudadanía se muestra como un proceso lento pero constante, en el otro existe una desilusión y un escepticismo muy marcado entre los entrevistados ante las posibilidades de cambio.

En Facatativá, la imagen que se percibe entre los servidores públicos es que su trabajo sería mucho más fácil si tuvieran un verdadero apoyo de parte de la ciudadanía y no solo una lista de quejas y peticiones, donde *“o todo lo que es Estado es malo, o todo lo que es Estado, deme”* (Grupo 2, Entrevista 21, 26 de marzo de 2012):

“Entonces a veces como que se quejan y se quejan, y no queda sino el comentario de la queja; de uno con el otro, pero realmente no asumen una posición como ciudadano en su deber que tiene (...) entonces pienso que es como un poco empoderar al ciudadano de a pie, digámoslo así, frente a cuál es también su función; porque muchos esperan que el Estado, que el alcalde sea el que resuelva los problemas; y, es que el trabajo es de todos” (Grupo 2, Entrevista 15, 15 de marzo de 2012).

“También se hace mención a la costumbre asistencialista de la política tradicional, donde se ofrecen apoyos a cambio de favores específicos, lo cual afectaría no solo a los políticos sino al ciudadano común que se ha acostumbrado a este tipo de interacciones. Aparte de eso hemos acostumbrado a la ciudadanía al interés de que usted qué me da y yo qué le doy. A mí se me acercan y me dicen: yo tengo el recibo de la luz, y usted ¿no me puede ayudar? No, que pena, yo no lo puedo ayudar, yo tengo otro enfoque de mi vida, de mi trabajo, ya; de lo que yo quiero llegar [a hacer] al Concejo; entonces sí; me desilusioné mucho de ver cómo se maneja eso” (Grupo 3, Entrevista 8, 12 de marzo de 2012).

Tanto la idea de “empoderar” a los ciudadanos y hacerlos conscientes no solo de sus derechos sino de sus deberes como la de una ciudadanía acostumbrada a las prebendas como mecanismo de interacción son puntos comunes en los entrevistados de ambas ciudades. Se entiende que la idea de un trabajo colectivo entre actores sociales parte de una ciudadanía activa, y que dado que ésta falta, el trabajo de gobernar se hace más difícil. Ahora, en el caso de Facatativá los entrevistados observan una mejoría lenta y se estima la posibilidad de formar a la ciudadanía para lograr inmiscuirlos en las acciones públicas:

“La gente ha entendido que debe participar; y, creo que ahora hay una, por lo menos, voluntad del ciudadano en el conocimiento de su propia ciudadanía, no; la gente ya está entendiendo qué es ser ciudadano (...) nosotros nos demoramos mucho para darnos cuenta que debemos ser ciudadanos; yo a veces creo que eso es parte del problema nuestro, yo creo que se debería insistir desde pequeño en la academia, en la educación, se debería instar al ser humano para que comprendiese y fuese un actor activo frente al tema de la ciudadanía, no; [porque] no tenemos principio de ciudadanía” (Grupo 2, Entrevista 19, 21 de marzo de 2012).

“¿Qué tendríamos que hacer como administración? Capacitar a la gente en temas de veeduría; incentivarle el amor por lo público; decirles que las actividades de todo lo que desarrolla la administración es de todos, no solamente de un grupo político que en el momento ostenta el poder” (Grupo 2, Entrevista 6, 12 de marzo 2012).

Esta posibilidad de cambio no se ve de manera tan cercana en el caso de Ciénaga, donde por costumbre, por repetición histórica, o porque no se conoce nada diferente, los intentos se muestran lejanos y dados a un cambio a nivel cultural, o como lo menciona un entrevistado, a una “reingeniería de la ciudadanía”:

“Se entiende la administración pública muchas veces como un “escampadero” (sic) en donde los políticos amasan fortunas pero las comunidades no reclaman a su vez una participación que, incluso, constitucionalmente está establecida en términos de poder

proponer, en términos de hacer veedurías y control ciudadano de las actividades de las diferentes instituciones que representan al Estado; entonces, esa visión por un lado paternalista de nuestras comunidades que ven en el funcionario público es un benefactor y, a su vez, el político que ejerce la función pública se entiende como un actuante de beneficencia o de asistencialismo (...) en buena medida esto se debe, repito, a la escasa formación de cultura ciudadana y entre ésta a la escasa formación política de la ciudadanía, hasta el extremo que se llega a pensar que lo público no tiene ningún valor ni ningún interés, y que lo público no le pertenece a nadie, en cuanto es al revés: lo público nos pertenece a todos. Cuando un ciudadano desconoce el papel en la defensa de lo público pues se ausenta de las discusiones de gobierno y puede permitirse, entonces, que quienes lo gobiernan hagan lo que quieran (Grupo 2, Entrevista 22, 29 de marzo de 2012).

Esta visión de debilidad al interior de la ciudadanía se muestra en gran medida explicable por la falta de confianza en las formas legales del Estado, dada la inoperancia de los mecanismos de control y la impunidad existente entre quienes han dejado al municipio en bancarrota.

“La gente no asume este ejercicio [de formulación participativa del Plan de Desarrollo] por más que metodológicamente se creen los escenarios, incluso se generen actividades lúdicas, se desarrollen ejercicios que a veces son hasta literarios, dialógicos, poéticos, para que la gente empiece a pensarse de una manera diferente. No hay forma de hacer coincidir ese escenario desastroso de la historia local con un escenario de empezar a pensarse diferente” (Entrevista 28, 11 de abril de 2012).

Es tal la sensación de imposibilidad de cambio que no fueron pocas ocasiones en las que se hacían comentarios sobre lo inevitable de esta realidad dado un determinismo cultural que impediría la democracia en la región Caribe, donde existe un imaginario colectivo que “pareciera llevarnos al acuerdo o a la conclusión que la mejor manera de vivir es perviviendo con los problemas y las necesidades” (Grupo 2, Entrevista 28, 11 de abril 2012). En frase de una entrevistada fuera de grabación: “el punto aquí es que la ética es para los del páramo”, dejando en claro el nivel de escepticismo y, sobre todo, de desconfianza en las posibilidades reales de cambio a nivel sociopolítico en la región.

8.3 Una diferencia: la confianza en las instituciones

Hemos visto hasta ahora que las críticas y percepciones sobre el gobierno y la ciudadanía van en la misma dirección en ambos casos, aunque con grandes diferencias a nivel de intensidad. Ahora, en lo que se refiere a confianza en sus instituciones, la

cuestión se muestra completamente dispar: mientras en Facatativá se observa un interés por participar y una confianza no solo en las instituciones, sino en el acto de entrar en política, en Ciénaga en cambio la desconfianza institucional es uno de los rasgos más visibles de la población.

En el caso de Facatativá, las últimas elecciones a la alcaldía fueron ganadas por un grupo de jóvenes con una visible motivación por trabajar de puertas abiertas a la comunidad, lo cual se pudo observar durante nuestro trabajo de campo. Por lo mismo, los entrevistados suelen hacer hincapié en el surgimiento de una nueva generación de liderazgos como un punto positivo y lleno de esperanza para quienes buscan erradicar las tradiciones clientelares y personalistas de su comunidad. En general, aunque en ocasiones suena algún comentario escéptico, es notable un contagioso optimismo frente al futuro, donde aún cuando se hace referencia a la existencia de problemas de fondo y a la lentitud de los cambios sociales, se puede vislumbrar una visión de cambio a mejor en su comunidad:

“Hoy en día los jóvenes digamos que no están alejados de los procesos. La población, hoy por hoy, está más inmersa dentro de todas las actividades, o sea; digamos que están más dispuestos a participar en todas las actividades de la administración” (Grupo 2, Entrevista 16, 20 de marzo de 2012).

“Son personas nuevas; jóvenes. Hoy en día están muy inmiscuidos en este tema de participación; ellos han dejado a un lado el escepticismo de todo el tema político, y de ahí que, pues, a hoy día, nuestros dirigentes sean jóvenes: nuestros alcaldes jóvenes; acá en la Sabana de Occidente los alcaldes son muy jóvenes, los que ganaron estas elecciones pasadas; entonces, los jóvenes han dejado el escepticismo a un lado en los temas políticos y todo lo que trae esa palabra y ya han hecho parte de la democracia” (Grupo 2, Entrevista 11, 15 de marzo de 2012).

“La elección de muchos alcaldes, gobernadores, diputados y demás personas muy jóvenes. O sea, ya no es la película del alcalde mayor, sino que la juventud está tratando de manifestarse y ocupar espacios de alguna forma para quitarle [el poder] a las clases políticas que han ejercido la profesión y la administración de lo público (...) quedan algunos rescoldos de política tradicional, pero hay algunas fuerzas vivas, algunos partidos que están llegando con gran, digamos, con mucha presión a mover las placas tectónicas de lo político, y eso es muy interesante porque eso habla de una transformación a nivel social y político, no; y, obviamente, redundando en una capacidad técnica, pues, es que, la juventud se está preparando; ya, vemos, ahora, jóvenes muy bien preparados” (Grupo 2, Entrevista 19, 21 de marzo de 2012).

Vemos entonces una percepción de gran futuro, de posibilidades de cambio generacional que impacten en la realidad social y política de su comunidad. Se denota también una confianza en las instituciones con la entrada de jóvenes que ven el involucramiento en la política local como una forma de lograr metas sociales, dejando de lado el escepticismo y buscando comprometerse con las acciones políticas de sus municipios. Por último, se denota a su vez una actitud positiva ante las posibilidades de cambio.

Esto no sucede en el caso de Ciénaga, donde la desconfianza en la institucionalidad local se presenta de manera generalizada⁴⁶, algo que se denota en las entrevistas, marcadas por un sentimiento de imposibilidad generalizado y de bajas probabilidades de cambio, aún en personas dentro de la administración local:

“Y no creo que el gobierno actual sea algo distinto. Por lo menos, podíamos darle la gabela de que está empezando y tiene la oportunidad de demostrar lo contrario, pero los últimos gobiernos del municipio de Ciénaga han sido es una fuente de enriquecimiento ilícito” (Grupo 2, Entrevista 22, 29 de marzo de 2012).

“Hay una gran desconfianza en el Estado, hay un gran nivel de ilegitimidad (...) Yo estoy segura que con lo que estoy haciendo en el Plan de Desarrollo no va a pasar mucho” (Grupo 2, Entrevista 28, 11 de abril de 2012).

Vemos entonces que el nivel de confianza no solo en las instituciones, sino en las posibilidades de cambio de la situación actual del municipio, se muestra como una fuerte diferencia entre los dos casos de estudio. Ahora, es necesario resaltar que los actuales alcaldes de los dos municipios han sido elegidos bajo la bandera de renovación y cambio, por lo que puede observarse una voluntad de cambio que se ve reflejada en las elecciones locales. De nuevo, sería interesante observar la situación al final de la presente administración, en Facatativá para ver si los nuevos dirigentes siguen igual de

⁴⁶ Un estudio desarrollado por la Universidad del Magdalena en 2011, donde se realizó una encuesta de cultura ciudadana en el municipio de Ciénaga, los resultados alrededor de la confianza en las instituciones públicas son increíblemente bajas: el 58% de los entrevistados considera a la gente de la política como nada confiables, y un 30% más piensa que son poco confiables. Esto indica que el 88% de la población confía poco o nada en sus políticos. Esto se reafirma con la percepción hacia los alcaldes, con un 65% de entrevistados que los considera nada confiables y un 21% más que los considera poco confiables, dejando como gran total que un 86% de la población que desconfía de su mandatario local. (Universidad del Magdalena, 2011: 46-48).

motivados y esperanzados con el cambio, y en Ciénaga para detallar si la desconfianza general en los mandatarios ha sido de nuevo confirmada.

8.4 Conclusiones

Después del análisis realizado se hace evidente que en los dos casos, aún contando Facatativá con ventajas comparativas frente a Ciénaga, se observa una visión negativa de la vida pública, donde todo alrededor de la política se entiende como algo oscuro y problemático. Ambos lados tienen visiones negativas del otro: los servidores públicos observan una debilidad ciudadana marcada y una lógica asistencialista arraigada, mientras los miembros de organizaciones ven a los políticos como seres personalistas que solo ayudan a quienes están en su círculo. Esta doble visión negativa se muestra problemática ya que la interacción estará siempre marcada por la desconfianza entre las partes. Ahora, dicha desconfianza sería de algún modo positiva en la medida en que generara mecanismos de fiscalización locales, donde la ciudadanía estuviera siempre atenta y vigilante de las acciones de sus gobernantes. Pero aún con las diferencias presentadas en ambos casos, esta situación parece estar alejada de la realidad, por lo menos por el momento. Es más, en el caso de Ciénaga la desconfianza institucional ha llegado a tal nivel que los mecanismos de fiscalización son observados como espacios cooptados o por actores políticos o por personalismos patrimonialistas, lo cual genera un sentimiento de inevitabilidad de la situación actual.

Un segundo punto a resaltar es que, a pesar de los rezagos de una historia marcada por el clientelismo, el personalismo y el asistencialismo como características sociopolíticas arraigadas en ambos casos, la diferencia esencial que existe entre uno y otro es la confianza en el funcionamiento de la institucionalidad. Es de nuestro entender que dicha visión tiene mucho que ver con el sistema de incentivos que hemos descrito en el capítulo VI: mientras en Facatativá existieron razones que llevaron a los dirigentes locales a seguir la legislación y profesionalizarse, lo cual a la larga se ha traducido en mayores capacidades, en mejores resultados y, con ello, en una mayor confianza de la ciudadanía en los mecanismos estatales, en Ciénaga, donde dichos incentivos no existían y, por el contrario, los preceptos competitivos son fuertes y arraigados en la región, el no cumplimiento de la normatividad se veía como la mejor opción para

obtener réditos personales sin ningún tipo de sanción, a veces ni siquiera social. Esto lleva consigo la no profesionalización (que se transformaría en un incordio para los fines patrimonialistas), la obtención de bajos resultados y, a consecuencia, la casi completa desconfianza en las instituciones locales y, en la misma vía, del funcionamiento estatal.

Surge entonces una pregunta: *¿qué tanto podría cambiar la situación en Ciénaga si se diesen incentivos para cumplir la formalidad?* En algunas entrevistas se empezaba a notar un cambio en los sistemas de incentivos, básicamente porque empezaban a notarse consecuencias fiscales (recortes de presupuesto desde el nivel central) judiciales (apertura de investigaciones a los alcaldes anteriores) y disciplinarias contra los servidores públicos que no cumplen lo estipulado por la legislación por miedo a sanción. Dichas intervenciones de control (*que siguen siendo, cabe decirlo, dependientes del nivel central de gobierno*) han empezado a dar resultados aún cuando sea por el mero cumplimiento formal de la legislación. Estos pequeños cambios han sido alicientes para algunos entrevistados que empiezan a interesarse por lo público y a intervenir en espacios de participación. A su vez, la búsqueda de legitimidad de los gobernantes se ha traducido también en la apertura, aunque sea formal, de espacios de participación y de consejos sociales que, a pesar de ser vistos con gran escepticismo, no dejan de ser relevantes de mención.

Pero a pesar de estos posibles avances, lo que queda en evidencia es que, aún en el caso de Facatativá, falta mucho en materia discursiva y de construcción de cultura ciudadana en los niveles locales de gobierno, un punto esencial dentro de la consolidación de la democracia y de las posibilidades de una buena gobernanza de los territorios. Este punto, esencial para que el cambio en la formalidad logre cambios de profundidad en lo informal, sigue siendo una tarea pendiente del Estado colombiano.

CONCLUSIONES Y COMENTARIOS FINALES

A lo largo del presente texto hemos buscado exponer tanto las bases conceptuales y teóricas de las que parte nuestra investigación como los resultados de nuestro trabajo de campo en dos municipios colombianos, los cuales queremos resumir de manera concisa en este último apartado, al tiempo que buscamos señalar algunas consideraciones finales que sirvan como complemento de los resultados obtenidos y como base para posteriores investigaciones en el tema.

El primer problema que encontramos fue el de definir la Gobernanza y sus implicaciones para el gobierno local. Desde el comienzo de nuestro proceso investigativo, el cual se consolida en el presente texto, hemos observado que aún cuando este término recoge cuestiones poderosas para la dirección y coordinación de la sociedad actual, basadas en la centralidad del debate, la deliberación y la interacción de actores en la búsqueda por el bien común, el uso del término Gobernanza ha estado empañado por algunos problemas conceptuales dada la novedad de la temática que busca abarcar, su uso indiscriminado por parte de la academia para describir innumerables y diversas situaciones, y los problemas típicos que giran alrededor de la traducción de un término que aún no ha sido consolidado en su idioma original. Por lo mismo, iniciamos nuestro marco teórico planteando un acercamiento al concepto de gobernanza como modelo de gobernación social, alternativo a las lógicas jerárquicas y de mercado, que se enfoca en la interacción entre actores sociales y políticos con la finalidad de alcanzar metas de beneficio común y bienestar social. El acto mismo de gobernar, entonces, se fundamenta más en la idea de *dirigir y coordinar* que en la del ejercicio del poder, dando una mayor prerrogativa a los procesos de toma de decisiones y a la gobernación colectiva en un mundo donde la diversidad, el dinamismo y la complejidad son reglas indiscutibles de nuestra vida social y política actual.

También buscamos establecer que, a pesar de ser un modelo que conlleva muchas dificultades dada la importancia de la interacción y la deliberación constante entre el Estado y los demás actores sociales y políticos—sobre todo si se compara con la supuesta “simplicidad” que invocan quienes abogan por medidas jerarquizadas y/o

tecnocráticas—dicha dificultad en realidad representa una enorme oportunidad para los gobiernos, puesto que implica que nuevas ideas, nuevos procesos y nuevas capacidades, surgidas por fuera de la esfera estatal, pueden ser integradas en la consecución de metas de interés colectivo. Significa también que los actores participantes entenderán las acciones estatales como legítimas, gracias a su involucramiento durante todo el proceso de toma de decisiones, por lo que estarán dispuestos a asumirlas aún si van en contra de sus intereses más inmediatos. Por último, el proceso deliberativo de interacción social asegura que la información con la que se cuenta el gobierno y la administración será veraz y de primera mano, lo que permitirá que el diseño y la implementación de sus políticas públicas sea mucho más coherente con la realidad social, conllevando una acción estatal mejor focalizada y unos recursos públicos mejor asignados. La acción estatal sería, claramente, más compleja que la expedición de leyes de manera unilateral o la privatización de servicios, pero sería mucho más sólida, más coherente con los valores democráticos, más estable, más legítima y, a la larga, mucho más económico si tenemos en cuenta las posibilidades de rechazo de una sociedad cada vez más informada y activa.

Luego de la revisión bibliográfica, es para nosotros claro que la esencia deliberativa de la gobernanza tiene su mayor impacto en los niveles locales de gobierno, dada la proximidad natural de dicha administración con la ciudadanía. Es más, la idea misma de los procesos de descentralización, basados en la búsqueda de una mayor legitimidad democrática y una mayor eficacia de las acciones públicas, pasa de manera inevitable por la profundización de la interacción social y la construcción de redes de gobernanza en sus territorios. En este sentido, si buscamos una verdadera transformación al interior de las formas del Estado, una mayor legitimidad de sus acciones y una mejora en la eficacia y eficiencia de las administraciones, *toda descentralización territorial debería pensarse en términos de gobernanza*, de manera que los gobiernos locales puedan sacar el máximo provecho de la proximidad con la ciudadanía, del sentido de pertenencia con su territorio, y de los lazos de confianza que genera la vida en comunidad.

En la región latinoamericana, y de la mano con los procesos de democratización de los años 80 y 90, la gran mayoría de los países establecieron reformas de descentralización, ubicando a los gobiernos locales en el centro de la cuestión. Pero al observar la realidad de dicha reestructuración estatal después de años de implementación, los resultados

terminan siendo contradictorios: aunque existen múltiples casos de aprovechamiento de la proximidad administrativa, también existen no pocos casos de clientelismo recargado y patrimonialismo local. Es para nosotros lógico que todo modelo de gobernación presenta problemas de implementación, y que la gobernanza al nivel local no es la excepción: la debilidad administrativa, la inoperancia institucional, la informalidad anti-ética y las costumbres políticas tradicionales son grandes desafíos que presenta la democracia como modelo de sociedad, más aún cuando nos centramos en la esfera local de gobierno, que tradicionalmente ha sido un espacio dependiente política y económicamente, con una histórica debilidad administrativa y con dinámicas socio-políticas que pueden estar muy lejos de los valores democráticos. Por todo esto, se muestra necesario un ejercicio de evaluación y seguimiento constante de todo proceso de dirección y coordinación social desde el nivel local, de manera que puedan detectarse problemas, desafíos y complejidades al momento de implementar medidas de gobernanza en los municipios y las localidades latinoamericanas. Ahora, dichos mecanismos de medición y comparación no han sido desarrollados de manera plena hasta el momento, y en esencia toda evaluación de los procesos de descentralización y de posibilidades de gobernanza al nivel local señalan la heterogeneidad de los casos pero no profundizan en las posibles causas de los variables resultados en lo político, lo económico y lo administrativo, de los municipios de la región.

Ante este vacío evidente, nuestro primer objetivo de investigación fue la construcción de una herramienta de análisis que permitiera realizar un acercamiento integral a los problemas y desafíos de implementación de la gobernanza local en la región, estableciendo como base un modelo ideal que nos permitiera contrastar los principios teóricos de la gobernanza local con la realidad en la que se implementa. Partiendo del trabajo de Kooiman, quien establece tres órdenes de gobernación social—organizativo, institucional y normativo—que enmarcan el acto mismo de gobernar, planteamos nuestra propuesta de una gobernanza local ideal integrando estos tres niveles para luego acercarnos al proceso de descentralización implementado en nuestro caso seleccionado: la República de Colombia. Seleccionamos este país por razones personales del investigador, pero también por contar con varias características esenciales para nuestro objeto de investigación. Primero, como la mayoría de países de la región, Colombia ha sido escenario de un cambio institucional profundo, con una nueva Constitución Política a comienzos de los años 90, que ha marcado una serie de reformas a manera de “Big

Bang” que cambiaron por completo la misma idea del Estado y su relación con la ciudadanía, y al interior de dichas reformas se encuentra la transferencia de competencias a los niveles subnacionales de gobierno. Esto nos permitiría ver el proceso de descentralización en conjunto, de manera lineal, con todos los cambios y modificaciones que ha sufrido su diseño institucional durante estos años. Segundo, siendo una república unitaria y al mismo tiempo descentralizada, su estructura institucional es igual para todos los territorios de su heterogénea geografía física, cultural, social y humana, lo cual nos permite observar cómo cuestiones sociopolíticas de contexto pueden influenciar en el éxito o fracaso de las reformas descentralizadoras en los diversos territorios del país.

Partiendo de esta doble característica, se establece un diseño metodológico enfocado en dos vías de acción: por un lado, la evaluación del diseño institucional de la descentralización en el caso colombiano, de manera que pudiéramos observar la institucionalidad formal establecida y las oportunidades y deficiencias que ésta presenta para la gobernanza del nivel local de gobierno. Por el otro, se estableció un estudio comparado entre dos municipios que, aún teniendo una estructura institucional similar, se encuentran en lados opuestos en cuanto a desempeño administrativo y legitimidad democrática. Con esto, quisimos resaltar miradas que no sólo observaran la formalidad de las reformas, sino también la informalidad donde se aplican, de manera que pudiéramos entender algunas razones explicativas de los resultados diferenciados entre territorios con una misma base institucional. Con la elaboración de dicho esquema de investigación, iniciamos nuestro acercamiento al caso colombiano, empezando por su diseño institucional.

Un primer resultado clave de nuestro acercamiento fue observar que el proceso de transferencias de competencias y recursos a los niveles subnacionales de gobierno no ha sido constante en los últimos veinticinco años. Durante nuestro estudio se identificaron dos periodos diferenciados: en el primero, que va desde 1986 con la implementación de elecciones para los representantes municipales por voto popular, que se consolida después de la reforma constitucional de 1991 y con la legislación posterior durante los años 90, se presentó una expansión y una profundización en el tema de la descentralización, con un incremento sustancial de los recursos y competencias a los niveles subnacionales y con una explosión de leyes y políticas sociales que se enfocaban

hacia lo local. En el segundo, que inicia a comienzos del presente siglo con los dos periodos presidenciales de Álvaro Uribe Vélez y el actual del presidente Juan Manuel Santos, es visible un proceso contrario de recentralización de la agenda estatal y de la política social del país. Lo más importante de señalar aquí es que este proceso de reconcentración del poder se fundamentó en la *precaria implementación de la descentralización durante el primer periodo de expansión*, dado que se transfirieron grandes competencias y grandes recursos a entidades administrativas débiles y politizadas, sin que existiera una construcción real de capacidades ni mecanismos fuertes de control y rendición de cuentas. Esto conllevó un descalabro fiscal y el uso clientelar y patrimonialista de los nuevos derechos políticos y recursos económicos de las regiones, que termina justificando un giro hacia el centro.

Ahora, también es visible que la recentralización no ha logrado acabar con muchos de los problemas institucionales que, de manera transversal, han caracterizado al proceso de descentralización colombiano. En primera medida, preexiste una doble característica del diseño institucional de complejidad y dispersión legislativa sumadas a vacíos institucionales muy importantes, como lo ha sido una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que tardó veinte años en expedirse, sólo para delegar en nuevas leyes todo lo que en ésta debía haber sido legislado. Esta falta de claridad en las reglas de juego se presenta como el principal problema del diseño de la descentralización en el país. Un segundo problema transversal ha sido la debilidad y la dependencia endémica de los gobiernos locales en el país, algo que, de manera irónica, termina profundizándose con el centralismo si no se atienden las necesidades administrativas de los territorios nacionales. Por último, el déficit entre el deber ser de la descentralización y lo que realmente se ha implementado es bastante amplio, al punto en que la autonomía territorial se encuentra, desde la misma Constitución política, amarrada a la voluntad del gobierno nacional. En muchos sentidos, dada la prevalencia de competencias en el nivel central, la dependencia fiscal y las posibilidades institucionales de intervención de la nación en los asuntos locales sin que éstos puedan hacer mucho al respecto, *el mismo diseño de la descentralización en Colombia nunca ha sido completo, ni siquiera en su momento de máxima expansión*. Lo curioso es que la solución planteada por los últimos gobiernos ha sido volver a situaciones preconstitucionales en vez de revisar la implementación del proceso, el cual, aunque no ha estado ausente de problemas, si ha logrado avances significativos en el surgimiento de nuevos liderazgos políticos, de una

mayor apertura democrática y de un mayor empoderamiento ciudadano. Es más, en algunos puntos el regreso al centro ha sido contraproducente: en las mediciones del Latinobarómetro se ve un incremento de la confianza hacia los gobiernos locales durante la época de mayor expansión de la descentralización, mientras que una vez se inicia la recentralización dicha confianza se derrumba por debajo de los niveles iniciales. Este punto, que no logra profundizarse con los datos recolectados para esta investigación, se nos muestra como un tema interesante para nuevas investigaciones.

Dichos problemas de implementación de la descentralización son evidenciables cuando contrastamos el modelo de gobernanza local con el diseño institucional colombiano. En el nivel institucional se presenta un sistema de competencias compartido, con una preponderancia visible del nivel central y con rezagos jerárquicos y centralistas, lo que recaba en una baja autonomía que se hace más evidente con la dependencia casi completa a las transferencias del gobierno nacional, y con mecanismos de control y rendición de cuentas fuertes en el nivel central pero que se van debilitando a la vez que se acercan a los territorios. Estas tres características enmarcan un proceso de descentralización “amarrado” a las disposiciones del gobierno central, que evita una profundización adecuada de la gobernanza en los territorios.

En lo organizativo, el punto más grave ha sido la evidente debilidad burocrática de los municipios colombianos, donde los pocos servidores públicos son contratados como prestadores de servicio, lo cual hace que la plantilla administrativa tenga una alta movilidad con cada cambio de administración, que a su vez permite un uso politizado de los puestos municipales, impidiendo la consolidación de capacidades administrativas que permitan el óptimo funcionamiento de las alcaldías municipales, sobre todo en municipios rurales y periféricos, donde los recursos suelen ser escasos. En cuanto a las relaciones multinivel, el sistema de partidos posterior a la apertura política de 1991 generó una grave fragmentación al interior de los partidos políticos y afianzó la costumbre personalista de la política en todos los niveles de gobierno, lo cual ha significado que las relaciones entre niveles de gobierno se basan en estructuras ad-hoc poco generalizables y basadas en la informalidad. Por último, los mecanismos de participación ciudadana no fueron concebidos como parte de un sistema integrado sino que fueron creados por diversas leyes y políticas, lo cual ha desembocado en una fuerte dispersión legal de instancias participativas que han complejizado aún más el ya de por

sí complejo mapa institucional colombiano. A su vez, dichas instancias dependen de manera directa de las disposiciones del alcalde, quien en definitiva decide el nivel de influencia que pueda tener cualquiera de estos mecanismos en la vida pública del municipio sin que tenga consecuencia alguna el no cumplimiento de la variada y compleja legislación. Por último, ninguna de estas instancias llega a ser un mecanismo de empoderamiento ciudadano, por lo que se convierten en espacios puramente formales que pueden ser instrumentalizados por el gobierno local o por grupos organizados de presión.

Pero tal vez lo más preocupante se presenta en el orden normativo, donde la desconfianza en las instituciones y hasta en los mismos conciudadanos se ha convertido más en la regla que en la excepción. Este ambiente poco amable ante los espacios públicos, sumado a la percepción generalizada de un Estado gobernado para unos pocos, donde la imparcialidad y la universalidad de lo público, como en el texto de Borges, son una “broma siniestra”, deja de manifiesto la poca incidencia que han tenido los cambios institucionales en la construcción de un discurso normativo al interior de la población. Si entendemos que todo diseño institucional conlleva una intencionalidad moralizadora, de construcción de imaginarios colectivos fundamentados en valores sociales democráticos, ésta no se ha presentado de manera convincente durante el proceso de reformas estatales de las últimas dos décadas y media en Colombia. Ante estos resultados, que como hemos visto han sido generados por un precario diseño y una pobre implementación de la descentralización en el país, es poco lo que puede exigírsele a los gobiernos locales colombianos frente a sus grandes y nuevas responsabilidades políticas, fiscales y administrativas, las cuales deben enfrentar sin contar con herramientas adecuadas para hacerlo, manteniendo un exceso de precariedad estatal en los territorios del país. Y si a esto le sumamos que la única solución planteada en los últimos años es la de volver al centralismo preconstitucional, es probable que la debilidad de las administraciones, y del Estado en general, continúe en su niveles de precariedad durante los próximos años, haciendo de la gobernanza local un modelo cada vez más difícil de implementar.

Al terminar nuestra revisión del diseño institucional, el objetivo de la tercera parte de este texto fue el acercarnos a dos municipios que, aún cuando cuentan con el mismo andamiaje institucional, han alcanzado resultados divergentes de gestión tanto en lo

político como en lo administrativo. El primer problema con el que nos enfrentamos en esta investigación fue la falta de información que existe sobre los municipios del país, la cual, cuando existe, se encuentra centralizada e incompleta. Siendo que una de las ventajas de la descentralización y de la gobernación en red es, precisamente, la construcción colectiva y participativa de la información, algo esencial para una toma de decisiones más efectiva y adecuada para las situaciones de los territorios, el que no existan procesos de recolección ni de consolidación de información en los niveles locales es, por decir lo menos, muy preocupante. La centralización de la información va en contravía con la idea de una gobernanza local basada en la participación y la colaboración, además de ser contraproducente en el sentido en el que no logra (no puede lograr) observar las cuestiones contextuales donde se desarrollan los procesos de gobierno en los territorios. Y en los casos estudiados, como se observa luego de nuestro trabajo de campo, dichos contextos son marcadamente desiguales, lo cual puede explicar por qué los resultados son tan divergentes entre dos entidades territoriales que, supuestamente, son similares en lo formal.

Dichas diferencias, que van desde lo institucional, pasando por lo organizacional y llegando a la misma visión de lo público, pueden resumirse en un *sistema diferenciado de incentivos que giran alrededor de quienes toman las decisiones en el nivel local de gobierno*. Esta idea iría en concordancia con los principios del nuevo institucionalismo de elección racional, donde los actores de poder actúan según sus propios intereses aunque son cooptados por las instituciones formales e informales, así como por los mecanismos de aplicación de la ley (*enforcement*). En el sistema colombiano, el alcalde cuenta con un peso más que significativo en lo que acontece en su territorio, y por lo mismo, la vida pública local depende de la voluntad política de los mandatarios municipales. En otras palabras, un alcalde con una voluntad política fuerte por el cambio puede generar grandes transformaciones en la vida social y política de su municipio, lo mismo que un alcalde que prefiere mantener un status quo de clientelismo y patrimonialismo puede hacerlo sin que existan muchas cosas que puedan hacerse al respecto, dada la ya mencionada precariedad de los mecanismos de control y rendición de cuentas en el nivel local. En este sentido, *los sistemas de incentivos que rodean las decisiones de los alcaldes serían determinantes en cuanto a la implementación de las medidas enfocadas hacia el funcionamiento y fortalecimiento institucional de sus administraciones*.

Este punto se evidencia en el proceso diferenciado de construcción y consolidación de capacidades administrativas de los casos estudiados: en Facatativá, las élites locales vieron en dicho proceso una manera de acceder a recursos destinados desde el nivel nacional, al mismo tiempo que un mecanismo para afianzar su legitimidad en su comunidad. Por lo mismo, se estableció un esfuerzo continuo por construir y establecer procesos administrativos que les permitieran aprovechar la ventaja comparativa de tener la capital de la República a escasos kilómetros. Ahora, el gran problema de este tipo de incentivos es que pueden quedarse en un simple cumplimiento de la ley sin que esto implique un cambio sustantivo, esto es, en quedarse en una evaluación simple de productos (*outputs*) más que de los impactos (*outcomes*), logrando cambios sólo en cifras y no tanto en la situación real del municipio. Pero aún cuando dicho avance haya sido, en un principio, “protocolario y formal”, el mismo ha conllevado un beneficio implícito para el municipio a mediano y largo plazo: al invertir en dichos procesos se generan capacidades administrativas, las cuales logran mantenerse a través de las distintas administraciones, incrementando su nivel competencial y, a la larga, generando beneficios para sus ciudadanos. Puede que los incentivos por seguir la formalidad institucional no siguieran una lógica puramente altruista, pero a la larga la consolidación de procesos administrativos y la construcción de una burocracia competente han sido visiblemente benéficas para la población.

En Ciénaga, en cambio, el seguimiento de lo formal y la aplicación de procesos puede verse por los entrevistados como algo importante, pero no ha sido afianzado un modelo burocrático puesto que no es visto como un generador de ventajas inmediatas: siendo el municipio un centro de exportación minera, los recursos llegan de manera continua y casi sin ninguna regulación, y dado que existe una debilidad evidente en los sistemas de control y rendición de cuentas, la opción de mantener el status quo y las relaciones informales competitivas con la normatividad se muestra mucho más atractiva que el seguimiento de la formalidad legal. Durante nuestra investigación se hizo evidente que el cambio formal puede influir en los comportamientos sociales—los testimonios de líderes locales que ven en los mecanismos de participación una esperanza a futuro, a pesar de su imperfección, y el caso particular del Consejo Territorial de Planeación, que ha servido para la movilización social del municipio en el tema carbonífero, dan cuenta de ello—pero aún así, si la implementación de dichos mecanismos no va acompañado

de una voluntad política por parte del mandatario local, su impacto dentro de la vida pública de la comunidad suele ser muy bajo. Lógicamente, si la opción formal y legal de participación se muestra inefectiva para transmitir demandas al gobierno local, la opción informal y clientelar se ve reafirmada, consolidándose un círculo vicioso que no se muestra fácil de resolver.

Durante la investigación también se lograron evidenciar situaciones comunes en los dos casos de estudio. El primero es la gran diferencia existente entre la idea con la que fueron concebidas los mecanismos de interacción y el uso que se les da en la realidad. La grieta entre el ser y el deber ser de los instrumentos de participación local es observada en los dos municipios estudiados, siendo las asambleas de rendición de cuentas las más criticadas al ser consideradas, tanto por actores sociales como por servidores públicos, como mecanismos imperfectos, tendientes a la manipulación y sin gran impacto en la situación real de los municipios. Por su parte los Consejos Territoriales de Planeación, instancias entendidas como escenario primordial de la planeación estratégica y participativa municipal, son en cambio espacios poco conocidos y de una gran debilidad frente a la voluntad de los mandatarios locales. Este tipo de situaciones, donde las herramientas establecidas se usan de manera formal y solamente con el afán de cumplir la legislación, tienen efectos muy negativos para la gobernanza local, puesto que no sólo desaprovecha la oportunidad de dirigir y coordinar esfuerzos colectivos, sino que la ciudadanía termina por perder interés de participar y crea una fuerte desconfianza en el funcionamiento de las instituciones. Este punto de desconfianza es otro que debemos subrayar: en los dos casos de estudio se observó una clara visión negativa del otro, donde los servidores públicos ven una ciudadanía débil y con ánimo asistencialista, mientras los actores sociales ven en la política un espacio oscuro, lleno de intenciones personalistas y clientelares. Dicha visión es general en los dos casos, pero con una diferencia esencial: mientras que en Facatativá es visible una confianza en las instituciones, en Ciénaga, donde el descrédito de los gobiernos pasados ha sido total, el seguir la institucionalidad formal se considera como algo ilógico, reforzándose el uso de vías informales y en abierta competencia con las ideas de una buena gobernanza.

Por último, durante nuestra investigación se ha notado una clara ausencia del discurso “moralizador” de las reformas: dado que todo diseño institucional busca un cambio de

visión de la realidad, éste debería estar acompañado por un discurso que busque afianzar los valores democráticos que se buscan consolidar por medio de la descentralización. Por lo visto en este sentido se repite una falla esencial del diseño institucional: pensar que sólo porque existe un mecanismo formal ya se generan, de manera espontánea, los resultados. Esto sucedió con la construcción de capacidades administrativas, cuando se asume que los gobiernos locales las crearían por si mismos una vez se transfirieran las competencias. También con la participación, cuando se genera una verdadera explosión de mecanismos de interacción y se asume que con ello ya existe una cultura participativa. Entendemos que la construcción y consolidación de una *ética social* es un poderoso incentivo para el comportamiento de los actores en la escena pública, y por lo mismo es esencial que todo cambio en la institucionalidad formal conlleve un ejercicio discursivo que evoque los principios normativos en los que se fundamenta. Si este no es el caso, si el cambio se basa únicamente en lo formal y deja de lado la función educativa y simbólica que implican las reformas, sobre todo en un contexto de alta desconfianza y percepciones negativas de lo público, poco podemos esperar de una consolidación democrática que intenta establecerse por decreto.

Todos estos puntos dejan en evidencia *la necesidad de construir y consolidar un nuevo marco de relación entre los actores involucrados en la gobernanza de los territorios*, sean estos gubernamentales, sociales, mercantiles o privados, sean estos del nivel nacional, departamental o sub-local, sean estos administrativos o políticos, sociales o culturales. Dicho nuevo marco debería contar con:

- *Una nueva relación entre los niveles de gobierno*, la cual esté basada en la autonomía y no, como ha sido hasta ahora, en el abandono o la sobre intervención. Es lógico pensar que siempre existirán territorios periféricos que necesitarán más apoyo que las grandes ciudades, pero dicho apoyo debería estar basado en la construcción conjunta de capacidades administrativas (consolidación burocrática y profesionalización de la gestión), políticas (interacción con actores sociales, construcción de objetivos comunes) y económicas (recaudación y administración de presupuestos), más que en la exigencia de metas imposibles y el práctico abandono de la institucionalidad.
- *Una nueva relación entre los gobiernos y los sectores sociales y económicos del municipio*, basada en la construcción participativa de información de primera mano

que permita conocer los problemas sociales, deliberar sobre sus posibles soluciones, y construir vías de acción colaborativas entre el sector público, el privado y el social. Dicha interacción constante debería ser fuente de confianza entre las partes, de manera que el trabajo colectivo sea productivo, y debería ser entendido como un acto de beneficio mutuo entre las partes, no como una exigencia externa de la legislación nacional.

- *Una constante y presente “sombra de jerarquía”* que implique controles y rendición de cuentas en los territorios nacionales. En el caso de Ciénaga se hizo evidente que la práctica inexistencia de castigos ante el incumplimiento de la ley permitió no sólo la permanencia sino la consolidación de mecanismos clientelares, patrimonialistas y evidentemente corruptos en la vida política del municipio. Ahora, dicha sombra de jerarquía no debe (no puede) ser provista únicamente desde el nivel central, sino que debe ser consolidada a manera territorial, de manera que puedan actuar en terreno y evitar despilfarros antes que lleguen a niveles desastrosos.

Estos cambios en la manera de interactuar de los distintos actores sociales y políticos es sin duda el desafío más grande para la estructura institucional del país. Como hemos visto, el marco legal y constitucional del Estado colombiano cuenta aún hoy con grandes vacíos legales y con múltiples complejidades institucionales que en nada ayudan a la claridad fundamental que deben tener las reglas del juego político y social de una nación. Esta situación se nos presenta como algo de suma importancia en el contexto actual, con el desarrollo de las conversaciones de paz entre el gobierno nacional y las últimas guerrillas insurgentes del continente. Dicho proceso puede ser una oportunidad como ninguna para repensar la misma conformación del Estado colombiano, su estructura interna, su organización territorial, sus bases administrativas y, sobre todo, los valores normativos que fundamenten la vida política y social de la República. Pero poco podremos hacer si no entendemos qué es lo que se ha hecho, qué es lo que ha funcionado, y qué es lo que necesita modificación. La presente revisión del proceso de descentralización y sus reformas intenta ser, con sus claras y evidentes limitaciones, un pequeño aporte en el enorme esfuerzo colectivo que implica la construcción constante de nuestra sociedad, de nuestro Estado y de nuestra nación.

ANEXOS

LISTADO DE ENTREVISTADOS - TRABAJO DE CAMPO - TESIS DOCTORAL						
Con registro audio y transcripción						
FECHA	NOMBRE Y APELLIDO	SECTOR	DEDICACIÓN - PERFIL	LUGAR DE ENTREVISTA	DURACIÓN	
1 6 de marzo de 2012	José Alfredo Rosero	Experto	Profesional Departamento Nacional de Planeación	Bogotá, Distrito Capital, Colombia	39m26s	
2 7 de marzo de 2012	Alejandra Monteoliva	Experto	Académica Pontificia Universidad Javeriana	Bogotá, Distrito Capital, Colombia	31m50s	
3 7 de marzo de 2012	Sandra Cruz	Experto	Federación Colombiana de Municipios	Bogotá, Distrito Capital, Colombia	34m31s	
4 7 de marzo de 2012	Marcela Jaramillo	Experto	Federación Colombiana de Municipios	Bogotá, Distrito Capital, Colombia	34m31s	
5 8 de marzo de 2012	Alberto Maldonado	Experto	Académico Universidad Externado de Colombia	Bogotá, Distrito Capital, Colombia	50m00s	
6 12 de marzo de 2012	Yury Ramírez Díaz	Funcionario - Contratista	Alcaldía de Facatativá - Secretaria de Relaciones Interinstitucionales	Facatativá, Cundinamarca, Colombia	21m33s	
7 12 de marzo de 2012	Daniel Jiménez	Funcionario - Contratista	Ex funcionario Alcaldía de Facatativá - Sector Salud	Facatativá, Cundinamarca, Colombia	19m14s	
8 12 de marzo de 2012	Elsa Jiménez	Organización Social	Líder local - Fundación Oasis - Atención al adulto mayor	Facatativá, Cundinamarca, Colombia	30m36s	
9 14 de marzo de 2012	Roberto Ángel	CTP	Presidente Consejo Territorial de Planeación	Facatativá, Cundinamarca, Colombia	21m29s	
10 14 de marzo de 2012	Varios - Charla Grupal	CTP	Consejeros Territoriales de Planeación	Facatativá, Cundinamarca, Colombia	29m25s	
11 15 de marzo de 2012	Andrés Felipe Mosquera	Funcionario - Contratista	Alcaldía de Facatativá - Subsecretario de Obras Públicas	Facatativá, Cundinamarca, Colombia	24m56s	
12 15 de marzo de 2012	Juan Carlos Buitrago	Funcionario - Contratista	Alcaldía de Facatativá - Secretario de Educación	Facatativá, Cundinamarca, Colombia	18m17s	
13 15 de marzo de 2012	Ángela Romero	Organización Social	Fundación Restrepo-Millán Educare	Facatativá, Cundinamarca, Colombia	23m49s	
14 15 de marzo de 2012	Kristi Romero	Organización Social	Fundación Restrepo-Millán Educare	Facatativá, Cundinamarca, Colombia	23m49s	
15 15 de marzo de 2012	Johana Velandia	Funcionario - Contratista	Alcaldía de Facatativá - Secretaria de Desarrollo Social	Facatativá, Cundinamarca, Colombia	32m48s	
16 20 de marzo de 2012	Luis Hernando Arce	Funcionario - Contratista	Alcaldía de Facatativá - Secretario de Obras Públicas	Facatativá, Cundinamarca, Colombia	20m45	
17 20 de marzo de 2012	Juan Carlos Acosta	Organización Social	Comité de Discapacidad de Facatativá	Facatativá, Cundinamarca, Colombia	13m41s	
18 20 de marzo de 2012	Ricardo (no da apellido)	Organización Social	Comité de Discapacidad de Facatativá	Facatativá, Cundinamarca, Colombia	13m41s	
19 21 de marzo de 2012	Carlos Casasbuenas	Funcionario - Contratista	Alcaldía de Facatativá - Secretario de Salud	Facatativá, Cundinamarca, Colombia	37m18s	
20 21 de marzo de 2012	Diego Palacios	Organización Social	Fundación Nueva Vida - Atención a drogodependientes	Facatativá, Cundinamarca, Colombia	16m06	
21 26 de marzo de 2012	Oscar Hernán Sánchez	Funcionario - Contratista	Ex Alcalde de Facatativá 2008-2011	Bogotá, Distrito Capital, Colombia	26m40s	
22 29 de marzo de 2012	Carlos Payares	Funcionario - Contratista	Ex funcionario y Ex Alcalde encargado de Ciénaga	Santa Marta, Magdalena, Colombia	42m27s	
23 4 de abril de 2012	Víctor Arenas	Organización Social	Grupo de Acción Social - Atención a Víctimas del Conflicto	Ciénaga, Magdalena, Colombia	12m34s	
24 4 de abril de 2012	Oswaldo Ponce	Funcionario - Contratista	Alcaldía de Ciénaga - Jefe de la Oficina de Planeación	Ciénaga, Magdalena, Colombia	38m41s	
25 4 de abril de 2012	Jacob Gutiérrez	Funcionario - Contratista	Alcaldía de Ciénaga - Secretario de Educación	Ciénaga, Magdalena, Colombia	38m41s	
26 9 de abril de 2012	Camilo Castro	Organización Social	Rector Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional INFOTEP	Ciénaga, Magdalena, Colombia	19m36s	
27 10 de abril de 2012	Federico Patiño	Funcionario - Contratista	Edil del Municipio de Ciénaga	Ciénaga, Magdalena, Colombia	12m28s	
28 11 de abril de 2012	Norma Vera Salazar	Funcionario - Contratista	Consultora - Académica Universidad del Magdalena	Ciénaga, Magdalena, Colombia	26m57s	
29 11 de abril de 2012	Jairo de León Acosta	Organización Social	Académico - Universidad del Magdalena	Ciénaga, Magdalena, Colombia	26m57s	

3 0	17 de abril de 2012	Luis Barranco	CTP	Presidente Consejo Territorial de Planeación	Ciénaga, Magdalena, Colombia	27m10s
3 1	2 de noviembre 2012	Claudia Molano	Funcionario - Contratista	Departamento Administrativo de la Función Pública	Bogotá, Distrito Capital, Colombia	22m04s
3 2	2 de noviembre 2012	Juan Manuel Manrique	Funcionario - Contratista	Departamento Administrativo de la Función Pública	Bogotá, Distrito Capital, Colombia	22m04s
Sin registro ni transcripción - no se cita directamente						
3 3	29 de marzo de 2012	Ricardo Villa	Organización Social	Miembro del Partido Polo Democrático	Santa Marta, Magdalena, Colombia	
3 4	30 de marzo de 2012	Edgardo Alemán	Organización Social	Líder Comunitario - Fundación 6 de diciembre	Ciénaga, Magdalena, Colombia	
3 5	4 de abril de 2012	Álvaro Ospino	Funcionario - Contratista	Ex funcionario - Jefe de Oficina de Planeación	Santa Marta, Magdalena, Colombia	
3 6	11 de abril de 2012	José Rico Ortega	Organización Social	Académico - Universidad del Magdalena	Santa Marta, Magdalena, Colombia	
3 7	17 de abril de 2012	Ulfrades González	CTP	Profesor INFOTEP - Consejo Territorial de Planeación	Ciénaga, Magdalena, Colombia	

CUESTIONARIOS TESIS
EXPERTOS EN DESCENTRALIZACIÓN - DNP - FCM

Diagnóstico Descentralización	<p>¿Cómo calificaría el proceso de descentralización en Colombia? (Mayores problemas, mayores logros)</p> <p>Sobre los problemas que ha mencionado, ¿cuáles piensa que han sido las razones de dichas problemáticas?</p> <p>Sobre los logros que ha mencionado, ¿cuáles piensa usted que han sido las razones para dicho avance?</p>
Capacidades de los municipios colombianos	¿Cuentan los municipios colombianos con las suficientes capacidades para hacer frente a las responsabilidades de la descentralización?
Liderazgos locales	<p>En términos generales ¿se han renovado los líderes políticos locales? ¿o más un afianzamiento de las élites tradicionales?</p> <p>¿Cómo influye esto en el desempeño de los municipios?</p>
Participación Ciudadana	<p>¿Cómo calificaría la participación ciudadana en los municipios?</p> <p>¿Cómo influye esto en el desempeño de los municipios?</p>
Inclusión Social	<p>¿Piensa usted que la toma de decisiones de las alcaldías son procesos incluyentes o excluyentes frente a los actores sociales?</p> <p>¿Cómo influye esto en el desempeño de los municipios?</p>
CTP	<p>¿Cómo calificaría el papel de los Consejos Territoriales de Planeación Municipal?</p> <p>¿Qué tan relevantes son hoy en día?</p>
Propuestas	¿Qué medidas vería usted como fundamentales para mejorar el desempeño de los municipios?

CUESTIONARIOS TESIS

FUNCIONARIOS PÚBLICOS LOCALES

Capacidad Institucional	<p>¿Cuáles son los principales retos que enfrenta su municipio en su área de trabajo?</p> <p>¿Piensa usted que el municipio cuenta con las capacidades necesarias para enfrentar dichos retos?</p>
Descripción y percepción del proceso de toma de decisiones	<p>¿Cómo se diseñan los programas, las actividades y las políticas públicas de su sector en el municipio?</p> <p>¿Cómo calificaría dicho proceso?</p>
Relaciones del gobierno con otros sectores	<p>Calificando de 1 a 5 (siendo 1 completamente en desacuerdo, y 5 completamente de acuerdo) desde su experiencia, piensa que en el municipio se hace:</p> <p>Lo que quiere el Alcalde ()</p> <p>Lo que quieren hacer desde el departamento ()</p> <p>Lo que quieren hacer desde el gobierno nacional ()</p> <p>Lo que quieren las familias más importantes ()</p> <p>Lo que quieren los gremios y empresarios locales ()</p> <p>Lo que quieren las organizaciones sociales ()</p> <p>Lo que quieren los funcionarios ()</p> <p>Lo que quieren actores ilegales ()</p>
Liderazgos locales	<p>¿Ha notado cambios significativos en la forma de gobernar del municipio en los últimos años? Descríbalos brevemente</p>
Participación ciudadana	<p>Calificando de 1 a 5 si está de acuerdo o en desacuerdo, piensa usted que la participación ciudadana es:</p> <p>Una ayuda para el funcionario público ()</p> <p>Una requisito exigido por la ley ()</p> <p>Una carga más en el trabajo diario ()</p> <p>Desde su experiencia, ¿qué tanto ayudan los mecanismos de participación?</p>
Relaciones con la comunidad y con otras administraciones	<p>De 1 a 5, cómo calificaría las relaciones del municipio con:</p> <p>Organizaciones Sociales ()</p> <p>Empresarios y gremios locales ()</p> <p>Funcionarios Departamentales y Nacionales ()</p> <p>Funcionarios de municipios vecinos ()</p>
Inclusión social en la toma de decisiones	<p>¿Piensa usted que en la toma de decisiones de su municipio participan TODOS los actores locales relevantes? ¿Quiénes se suelen quedar fuera?</p>
CTP	<p>¿Cómo calificaría su experiencia con el Consejo Territorial de Planeación de su municipio? (Logros y Dificultades)</p> <p>¿Qué tan relevante le parece?</p> <p>¿Qué recomendaría para el CTP?</p>
Propuestas y sugerencias	<p>¿Qué medidas, desde su experiencia, deberían ser implementadas para mejorar el desempeño de su municipio?</p>

CUESTIONARIOS TESIS
ORGANIZACIONES SOCIALES – CULTURALES – SINDICALES

<p>Diagnóstico y percepción desempeño municipal</p>	<p>Desde su experiencia, describa brevemente cómo ve el trabajo que hace la alcaldía de su municipio</p> <p>Califique de 1 a 5, siendo 1 el más bajo y 5 el más alto, su percepción del desempeño de su administración municipal en términos de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eficiencia () • Transparencia y Legalidad () • Cercanía con la comunidad () • Rendición de cuentas () <p>Piensa que la administración pública del municipio tiende a ¿Mejorar? ¿Empeorar? ¿Mantenerse igual?</p>
<p>Percepción relación con la administración local</p>	<p>¿Cómo describiría su relación con la administración pública del municipio?</p>
<p>Liderazgos locales</p>	<p>Desde su experiencia, ¿piensa usted que ha existido una renovación política en el municipio?</p>
<p>Inclusión Social</p>	<p>¿Piensa usted que en el municipio se encuentran representados los intereses de toda la gente?</p> <p>¿Quiénes suelen quedar por fuera?</p>
<p>Participación</p>	<p>¿Cómo describiría la participación ciudadana en su municipio?</p> <p>¿Cómo describiría el trabajo de los mecanismos de participación del municipio?</p>
<p>CTP</p>	<p>¿Conoce usted el Consejo Territorial de Planeación de su municipio? ¿Ha participado en él?</p> <p>¿Cómo describiría el trabajo que se hace ahí?</p>
<p>Propuestas y Sugerencias</p>	<p>Señale tres medidas que, desde su experiencia, deberían ser implementadas para mejorar el desempeño de su municipio</p>

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Medina, A. (10 de Diciembre de 2012). *Las regalías: más y más centralismo*. Recuperado el 30 de Diciembre de 2013, de Razón Pública: www.razonpublica.com/index.php/regiones/regiones-temas-31/3454-las-regalias-mas-y-mas-centralismo.html
- Aghón, G., & Cortés, P. (2000). Descentralización y gobiernos municipales en América Latina. *Persona y Sociedad*, XIV(2), 77-104.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Reforma y Democracia* (39).
- Aguilar Villanueva, L. (2008). *Gobernanza y Gestión Pública*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Alburquerque, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. *Revista de la CEPAL* (82), 157-171.
- Alcántara, M. (1994). *Gobernabilidad, Crisis y Cambio*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Andrews, M., & Shah, A. (2003). Citizen-Centered Governance: a new approach to public sector reform. En A. Shah, *Bringing Civility in Governance. Handbook on Public Sector Performance* (Vol. 3). Washington: World Bank.
- Arroyo, J., & Irigoyen, M. (2005). *Desafíos de la Democracia Participativa Local en la Descentralización: una lectura a partir de doce experiencias*. Lima: OARE, Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional, DFID.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2000). *Declaración del Milenio*. Nueva York: Naciones Unidas .
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de la República de Colombia*. Bogotá.
- Bardhan, P., & Mookherjee, D. (2006). *Decentralization and Local Governance in Developing Countries: a comparative perspective*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Base de datos políticos de las Américas. (2001). *Colombia: porcentaje de alcaldías según partido por región, 1988-1997*. : Georgetown University, OEA.
- Battle, M., & Puyana, J. R. (2011). El nivel de nacionalización del sistema de partidos colombiano: una mirada a partir de las elecciones legislativas de 2010. *Colombia Internacional* (74), 27-57.
- Beetham, D. (1991). Max Weber and the Legitimacy of the Modern State. *Analyse & Kritik* (13), 34-45.
- Beetham, D., & Boyle, K. (1996). *Cuestiones sobre la democracia. Conceptos, elementos y principios básicos*. Madrid: Los libros de la catarata.
- Blanco, I., & Gomà, R. (2002). Proximidad y Participación: marco conceptual y presentación de experiencias. In I. Blanco, & R. Gomà, *Gobiernos locales y redes participativas* (pp. 21-42). Barcelona: Ariel Social.
- Bovaird, T., Löffler, E., & Parrado-Díez, S. (2002). *Developing Local Governance Networks in Europe*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Brinkerhoff, D. W., & Goldsmith, A. A. (2005). Institutional Dualism and International Development: a revisionist interpretation of Good Governance. *Administration & Society*, 37(2), 199-224.
- Brugué, J., & Gallego, R. (2007). ¿Una administración pública democrática? En J. Font, *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Bushnell, D. (1993). *The Making of Modern Colombia. A Nation in Spite of Itself*. Berkeley: University of California Press .
- Cabana Labarcés, J. (2012). *Terminó el Acuerdo de Reestructuración de Pasivos por Ley 550 en Ciénaga*. From deracamandaca.com: deracamandaca.com/?p=9639
- Cabrero Mendoza, E. (1995). *La Nueva Gestión Municipal en México: Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*. México: CIDE.
- Cabrero Mendoza, E. (1996). Políticas descentralizadoras en el ámbito internacional: retos y experiencias. *Nueva Sociedad* (142), 72-95.
- Camou, A. (2001). Estudio Preliminar. En A. Camou, *Los desafíos de la gobernabilidad* (págs. 15-60). México DF: Plaza y Valdés.
- Campbell, T. (2003). *The Quiet Revolution: Decentralization and the Rise of Political Participation in Latin American Cities*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

- Carmona, R. R. (2005). *Nuevas formas de gobierno y gestión pública en el escenario local: elementos y perspectivas para el estímulo de procesos concertados de desarrollo*. Buenos Aires: Asociación de Administradores Gubernamentales.
- Carrillo, F., & al, e. (2010). *La Séptima Papeleta: historia contada por algunos de sus protagonistas*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Castillo Blanco, F. (2008). *Análisis de los procesos de descentralización en América Latina: Balances y Perspectivas*. Granada: Unión Iberoamericana de Municipalistas.
- Castro Caycedo, J. (1998). *Descentralizar para pacificar*. Bogotá: Ariel.
- Ceballos, M., & Martin, G. (2001). *Participación y fortalecimiento institucional a nivel local en Colombia*. Bogotá: Centro Editorial Javeriano.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD. (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: CLAD.
- Cerrillo i Martínez, A. (2005). *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: INAP.
- Conejero Paz, E. (2005). Globalización, gobernanza local y democracia participativa. *Cuadernos Constitucionales Cátedra Fadrique Furió Ceriol* (52-53), 13-31.
- Corporación Latinobarómetro. (2013). *Análisis en línea*. Recuperado el diciembre de 2013, de Latinobarómetro: www.latinobarometro.org/latOnline.jsp
- Corporación Latinobarómetro. (2011). *Informe 2011*. Santiago de Chile: Latinobarómetro.
- Correa Diaz-Granados, I. (1996). *Anotaciones para una historia de Ciénaga*. Medellín: Lealon.
- Credencial Historia (1993) *Atlas básico de historia de Colombia*. From Biblioteca Luis Angel Arango: www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/enero-dic1993/hatlas.htm
- Crozier, M., Huntington, S., & Watanuki, J. (1975). *The Crisis of Democracy: report on the governability of democracies to the Trilateral Comission*. New York: New Yor University Press.
- Dahl, R. A. (1994). A democratic dilemma: system effectiveness versus citizen participation. *Political Science Quarterly*, 109, 23-34.
- DANE. (2010). *Censo 2005 - Proyecciones 1985-2020*. Bogotá.
- De Sousa Santos, B. (2003). *Democracia y Participación: el ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre*. Barcelona: El Viejo Topo.
- De Zubiría, A. (1994). *Constitución y Descentralización Territorial*. Bogotá: ESAP.
- Del Campo, E. (2006). *Gobernabilidad y descentralización político-administrativa en los países andinos. El caso de Bolivia, Ecuador*. Barcelona: Documentos CIDOB.
- Departamento Nacional de Planeación. (2007). *El papel de los Consejos Territoriales de Planeación (CTP)*. Bogotá: DNP-USAID-MINCULTURA.
- Departamento Nacional de Planeación. (2010). *Elementos Básicos sobre el Estado Colombiano*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación. (2007). *Fortalecer la descentralización y adecuar el ordenamiento territorial. Propuesta para discusión*. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2007). *Informe de Desempeño Municipal*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2008). *Informe de Desempeño Municipal*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2009). *Informe de Desempeño Municipal*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2010). *Informe de Desempeño Municipal*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2012). *Instrumentos para la gestión pública territorial por resultados*. Bogotá: DNP.
- Duque, J. (2006). Partidos divididos, dirigencia fragmentada. Los partidos Liberal y Conservador colombianos 1974-2006. *Convergencia: Revista de Ciencias Sociales*(41), 173 - 209.
- El Tiempo. (2011, 23-Noviembre). Entregada la credencial de la Alcaldía de Ciénaga. *El Tiempo*.
- Estupiñan Achury, L. (2007). El nivel intermedio de gobierno en Colombia: crisis y vigencia de los departamentos. In J. L. García Ruíz, *¿Hacia dónde debe orientarse el modelo territorial en Colombia?* Bogotá: Universidad Libre.
- Evans, P. (2004). Development as institutional change: the pitfalls of monocropping and the potentials of deliberation. *Studies in Comparative International Development*, 38(4), 30-52.
- Faguet, J. P., & Sánchez, F. (2009). *Decentralization and access to social services in Colombia*. Bogotá: CEDE.

- Falleti, T. G. (2010). *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fals Borda, O. (1999). Guía práctica del ordenamiento territorial en Colombia: contribución para la solución de conflictos. *Análisis Político*.
- FCM - GTZ . (2003). *Presupuestos participativos. Una experiencia*. Federación Colombiana de Municipios - Agencia de Cooperación Alemana, Bogotá.
- FCM - GTZ. (2009). *Fortaleciendo la descentralización y la autonomía local: en la senda correcta para el buen gobierno*. Recuperado el 30 de Diciembre de 2013, de Federación Colombiana de Municipios: gestion.fcm.org.co
- Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Fisher, F. (2012). Participatory governance: from theory to practice. In D. Levi-Faur, *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Foucault, M. (1991). Governmentality. In G. Burchell, C. Gordon, & P. Miller, *The Foucault Effect: studies in governmentality* (pp. 87-104). London: Harvester Wheatsheaf.
- Fundación Antonio Restrepo Barco. (2011). *Informe de resultados BARCAS 2011*. Bogotá: Fundación Antonio Restrepo Barco.
- Galicchio, E., & Camejo, A. (2005). *Desarrollo Local y Descentralización en América Latina: nuevas alternativas de desarrollo*. Montevideo: CLAEH-Diputación de Barcelona.
- Garay Salamanca, L. J., & Salcedo-Albarán, E. (2010). Crimen, captura y reconfiguración cooptada del Estado: cuando la descentralización no contribuye a profundizar la democracia. En F. K. Adenauer, *25 años de la descentralización en Colombia* (págs. 89-138). Bogotá.
- García Sánchez, I. M. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y Gasto Público*, 37-64.
- García Villegas, M., & Espinosa Restrepo, J. R. (2011). Estado, Municipio y Geografía. In M. García Villegas, & e. al., *Los estados del país: Instituciones municipales y realidades locales* (pp. 52-104). Bogotá: Dejusticia.
- Girón Reguera, E. (2007). La forma del Estado en la Constitución de 1991. En J. L. García Ruíz, *¿Hacia dónde debe orientarse el modelo territorial en Colombia?* Bogotá: Universidad Libre.
- Gomá, R., & Font, J. (2007). La democracia local: un mapa de experiencias participativas. En J. Font, *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- González, E. (2008). *La participación ciudadana en Bogotá: ejercicio de la ciudadanía en el espacio local*. Bogotá: IDPAC - Foro Nacional por Colombia.
- Goodin, R. E. (2003). *Teoría del diseño institucional*. Gedisa: Barcelona.
- Goss, S. (2001). *Making Local Governance Work: networks, relationships and the management of change*. New York: Palgrave.
- Gossain, J. (2012, 02-Agosto). Las regalías, un "tumbe" de fábula. *El Tiempo*, pp. 2-3.
- Grillo Rubiano, F. (2005). *Incidencia de la Carta Iberoamericana de la Función Pública en el desarrollo de la Ley 909 de 2004 en Colombia*. México, DF: CLAD.
- Grindle, M. S. (2007). *Going Local. Decentralization, Democratization and the Promise of Good Governance*. Princeton: Princeton University Press.
- Guarneros-Mesa, V. (2009). Mexican Urban Governance: How old and new institutions coexist and interact. *International Journal of Urban and Regional Research*, 3(2), 463-482.
- Gómez Buendía, H. (2007). ¿Descentralizar para pacificar? En D. I. Restrepo, *Memorias del Seminario 20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro* (págs. 343-345). Bogotá: Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial RINDE.
- Gutiérrez, A. L., & Gutiérrez, J. A. (2008). La gerencia pública local en Colombia. Un asunto de continuidad política en la administración pública municipal. *Revista Ciencias Estratégicas*, 16(19), 65-78.
- Gutiérrez, F. (2007). *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia 1958-2006*. Bogotá: Norma.
- Haro González, A. (2010). La descentralización política en los países andinos. *Si somos americanos: revista de estudios transfronterizos*, 10(1), 131-145.
- Helmke, G., & Levitsky, S. (Diciembre de 2004). Informal Institutions and Comparative Politics: a research agenda. *Perspectives on Politics*, 725-740.

- Hernández-Bonivento, J. A. (2010). Problemas institucionales de la participación colombiana: análisis conceptual y aplicación al caso colombiano. *Revista Buen Gobierno* (8), 66-97.
- Huber, J. D., & McCarty, N. (2004). Bureaucratic Capacity, Delegation, and Political Reform. *American Political Science Review*, 98 (3), 481-494.
- Iacoviello, M., & Iturburu, M. (2010). *Empleo público en América Latina. Construcción de indicadores de empleo público y servicio civil para los países de América Latina*. Proyecto DataGov Stand Alone Budget.
- ICP - UNAL. (Septiembre de 2010). *Observatorio Legislativo - Boletín 170*. Recuperado el Diciembre de 2013, de Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga: www.icpcolombia.org/archivos/observatorio/boletin_170
- ICP - UNAL. (Agosto de 2011a). *Observatorio Legislativo - Boletín 186*. Recuperado el Diciembre de 2013, de Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga: www.icpcolombia.org/archivos/observatorio/boletin_186
- ICP - UNAL. (Diciembre de 2011b). *Observatorio Legislativo - Boletín 193*. Retrieved 2013 йил Diciembre from Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga: www.icpcolombia.org/observatorio_d.php?Boletin=193
- ICP - UNAL. (Junio de 2012a). *Observatorio Legislativo - Boletín 203*. Recuperado el Diciembre de 2013, de Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga: www.icpcolombia.org/archivos/observatorio/boletin_203
- ICP - UNAL. (Diciembre de 2012b). *Observatorio Legislativo - Boletín 214*. Recuperado el 30 de Diciembre de 2013, de Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga: www.icpcolombia.org/archivos/observatorio/boletin_214
- International Association for Public Participation - IAP2. (2007). *Spectrum of Public Participation*. Recuperado el diciembre de 2013, de International Association for Public Participation: www-iap2.org.au/resources/iap2s-public-participation-spectrum
- Jessop, B. (2003). Governance and Metagovernance: On reflexivity, requisite variety and requisite irony. En H. Bang, *Governance as Social and Political Communication*. Manchester: Manchester University Press.
- Jessop, B. (1998). The rise of governance and the risk of failure: the case of economic development. *International Social Science Journal*, 50, 29-45.
- Jiménez, W. (2001). *Democracia local y autonomía: falsas expectativas y promesas incumplidas de la descentralización*. Bogotá: ESAP.
- Jones, D., Manzelli, H., & Pecheny, M. (2004). La teoría fundamentada: su aplicación en una investigación sobre vida cotidiana con VIH/Sida y con hepatitis C. En A. L. Kornblit, *Metodologías cualitativas en Ciencias Sociales. Modelos y procedimientos de análisis* (págs. 47-76). Buenos Aires: Biblos.
- Jordana, J. (2001). *Relaciones Intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Klijin, E.-H. (2005). Las redes de políticas públicas: una visión de conjunto. En A. Cerrillo i Martínez, *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: INAP.
- Klijin, E. H. (2012). New Public Management and Governance: a comparison . In D. Levi-Faur, *The Oxford Handbook of Governance* (pp. 201-214). Oxford: Oxford University Press.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. London: SAGE.
- Levi-Faur, D. (2012). From "big government" to "big governance"? In D. Levi-Faur, *The Oxford Handbook of Governance* (pp. 3-18). Oxford: Oxford University Press.
- Lindert, P. v., & Verkoren, O. (2010). *Decentralized Development in Latin America: experiences in local governance and local development*. New York: Springer.
- Lobel, O. (2012). New governance as regulatory governance. In D. Levi-Faur, *The Oxford Handbook of Governance* (pp. 65-82). Oxford: Oxford University Press.
- Mainwaring, S., & Scully, T. R. (2009). América Latina: ocho lecciones de gobernabilidad . *Journal of Democracy en Español*, 1, 129 - 146.
- Maldonado, A. (2011). *Los límites de la descentralización territorial: el caso de Colombia 1991-2008*. Madrid: Tesis doctoral IUIOG-UCM.

- Mascareño, C. (2008). Descentralización y Democracia en América Latina: ¿Una relación directa? Elementos conceptuales para su estudio. *Centro de Estudios Latinoamericanos Working Papers No. 23*.
- Mayntz, R. (1998). *New challenges to governance theory*. Florence, Italy: Jean Monet Chair Papers No. 50.
- Metcalfe, L. (1999). La Gestión Pública: de la imitación a la innovación. En C. Lozada, *¿De burócratas a Gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Meuleman, L. (2010). The cultural dimension of Metagovernance: why governance doctrines may failed. *Public Organization Review*, 49-70.
- Ministerio de Interior y de Justicia. (2011). *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Ministerio de Trabajo. (10 de febrero de 2012). *Gobierno presentó informe sobre reporte de contratos de prestación de servicios en entidades del Estado*. Recuperado el 31 de diciembre de 2013, de Ministerio de Trabajo - República de Colombia: www.mintrabajo.gov.co/febrero-2012/95-gobierno-presento-informe-sobre-reporte-de-contratos-de-prestacion-de-servicios-en-entidades-del-estado.html
- Misión de Observación Electoral. (2011). *Mapas y Factores de Riesgo Electoral. Elecciones locales y regionales octubre 2011*. Bogotá.
- Misión de Observación Electoral. (2011). *Mapas y factores de riesgo electoral: elecciones locales y regionales, octubre 2011*. Bogotá: MOE.
- MOE - Corporación Nuevo Arco Iris. (2008). *Monografía Político - Electoral. Departamento del Magdalena. 1997 - 2007*. Bogotá.
- Navarro Gómez, C. (2002). *Gobernanza en el ámbito local*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa: CLAD.
- Navarro, C. J. (2004). *Sociedades políticas locales: democracia local y gobernanza multinivel*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.
- Navarro, C. J., & Ramírez, M. A. (2005). Una propuesta para el análisis de la acción de los gobiernos locales. *Revista de Estudios Políticos*(128), 161-177.
- North, D. C. (1993). *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- North, D. (2003). *Effect od Institutions on Market Performance ar FCC*. From FCC video: www.youtube.com/watch?v=A2xhtmlpUKd8
- Olías de Lima, B., & Del Campo, E. (2008). Buen gobierno, rendimiento institucional y participación en las democracias contemporáneas. *Revista Sistemas*, 55-69.
- O'Neill, K. (2005). *Decentralizing the State. Election, Parties and Electoral Power in the Andes*. New York: Cambridge University Press.
- Open Government Partnership. (2011). *Open Government Declaration*. <http://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration>.
- Osborne, S. P. (2010). The (new) public governance: a suitable case for treatment? In S. P. Osborne, *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*(pp. 1-16). New York: Routledge.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: the evolution of institutions for collective action*. New York: Cambridge University Press.
- Palacios, M. (1995). *Entre la legitimidad y la violencia. Colombia 1875-1994*. Bogotá: Norma.
- Palumbo, A. (2010). Governance: Meanings, Themes, Narratives and Questions. In R. Bellamy, & A. Palumbo, *From Government to Governance*. Farnham, Surrey, UK: Ashgate.
- Paredes, J. P. (2007). Otra democracia: sociedad civil, ciudadanía y gobernanza local. Notas para la discusión. *Polis*(16).
- Pening, J. P. (2003). Evaluación del proceso de descentralización en Colombia. *Economía y Desarrollo*, 2(2), 123-149.
- Pérez Guevara, N. J. (2009). El sistema de partidos colombianos hoy: la pervivencia y persistencia de la personalización política. *Seminario "Ciudadanos vs. Partidos en América Latina: tensiones, amenazas y dilemas de la democracia representativa"*. Salamanca: Instituto de Iberoamérica.

- Peters, B. G. (2012). Governance as Political Theory. In D. Levi-Faur, *The Oxford Handbook of Governance* (pp. 19-32). Oxford: Oxford University Press.
- Peters, B. G. (2010). Meta-governance and public management. In S. P. Osborne, *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (pp. 36-51). New York: Routledge.
- Pierre, J. (2012). Governance and Institucional Flexibility. In D. Levi-Faur, *The Oxford Handbook of Governance* (pp. 187-200). Oxford: Oxford University Press.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). *Governance, Politics and the State*. London: MacMillan Press.
- Pizarro, E. (2001). Colombia ¿renovación o colapso del sistema de partidos? En M. Alcántara, & J. M. Ibeas, *Colombia ante los retos del siglo XXI*. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- PNUD. (2010). *Buenas prácticas para la promoción de la transparencia a nivel local*. Bogotá: PNUD.
- Prats Cabrera, J. O. (2008). *La búsqueda de las instituciones: una teoría del desarrollo desde la informalidad*. Barcelona: CIDOB.
- Prats, J. (2005). *De la Burocracia al Management, del Management a la Gobernanza*. Madrid: INAP.
- Prats, J. (2005a). Modos de Gobernación de las Sociedades Globales. In A. Cerrillo i Martínez, *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia* (pp. 145-172). Madrid: INAP.
- Ramírez-Alujas, Á. (2012). Gobierno Abierto es la respuesta: ¿cuál era la pregunta? In R. Cotarelo, & I. Crespo, *La comunicación política y las nuevas tecnologías* (pp. 49-68). Madrid: Catarata.
- Revista Credencial. (Octubre 2005). La Masacre de las Bananeras. *Revista Credencial Historia*.
- Revista Semana. (14 de Diciembre de 2013). *¡Ordóñez es Terminator!* Recuperado el 15 de Diciembre de 2013, de Revista Semana: www.semana.com/nacion/articulo/destitucion-del-procurador-petro/368202-3
- Rhodes, R. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44, 652-667.
- Rodríguez, J. A. (2001). El Estado Unitario Descentralizado: una crítica del enfoque constitucional colombiano. *Cuadernos de Economía*, 20(35).
- Rothstein, B. (2012). Good Governance. In D. Levi-Faur, *The Oxford Handbook of Governance* (pp. 143-154). Oxford: Oxford University Press.
- Rothstein, B. (2001). Las instituciones políticas: una visión general. En R. Goodin, & H.-D. Klingemann, *Nuevo Manual de Ciencia Política*. Madrid: Ediciones Itsmo.
- Ruano, J. M. (2010). Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana. *Política y Sociedad*, 47(3), 93-108.
- Sánchez, F., & Chacón, M. (2005). *Conflicto, Estado y Descentralización: del progreso social a la disputa armada por el control local. 1974-2002*. Bogotá: Documento CEDE - Universidad de los Andes.
- Sánchez, F., & Zenteno, J. (2010). Descentralización y desempeño fiscal subnacional. El caso de Colombia. In M. Del Valle, & A. Galindo, *Descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional. Los casos de Colombia y Perú* (pp. 47-97). BID.
- Safford, F., & Palacios, M. (2002). *Colombia: fragmented land, divided society*. Oxford University Press USA.
- Salvador Crespo, M. (2008). El fortalecimiento institucional de los municipios. En F. Castillo Blanco, *Análisis de los procesos de descentralización en América Latina: Balances y Perspectivas*. Granada: Unión Iberoamericana de Municipalistas.
- Scharpf, F. W. (1994). Games real actors could play: positive an negative coordination in embedded negotiations. *Journal of Theoretical Politics* 6, 27-53.
- Selee, A. (2004). Exploring the link between decentralization and democratic governance. En J. Tulchin, & A. Selee, *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*. Washington: Woodrow Wilson Center Report for the Americas.
- Shah, A. (2006). Corruption and Decentralized Public Governance. *World Bank Policy Research Working Papers* (3824).
- Silva Colmenares, J. (1993). *Descentralización y modernización del Estado. La búsqueda de la democracia y la eficiencia con gerencia pública competitiva*. Bogotá: Universidad Autónoma de Colombia.
- Subirats, J. (2007). Nuevos mecanismos de participación y democracia: promesas y amenazas. En J. Font, *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.

- Torfinn, J. (2012). Governance Networks. In D. Levi-Faur, *The Oxford Handbook of Governance* (pp. 65-82). Oxford: Oxford University Press.
- Transparencia por Colombia. (2010). *Índice de Transparencia Municipal*. Bogotá: TI.
- Ungar, E., & Arévalo, C. (2004). Partidos y sistema de partidos en Colombia hoy: ¿crisis o reordenación institucional? En VV.AA., *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio* (págs. 51-69). Lima: International IDEA.
- Universidad del Magdalena. (2011). *Estudio de Cultura Ciudadana, Ciénaga, Magdalena, 2011*. Santa Marta, Colombia: Alcaldía de Ciénaga.
- UNPD. (2010). *Bulding bridges between the State and the People: an overview of trends and developments in public administration and local governance*. Washington: UNPD.
- Valencia, L. (2007). Los contrapesos de la democracia. En D. I. Restrepo, *Memorias del Seminario 20 años de la descentralización en Colombia* (págs. 331-335). Bogotá: Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial RINDE.
- Valles, M. S. (2009). *Entrevistas cualitativas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Varela Álvarez, E. J. (2010). *Gestión y Gobernanza Local en perspectiva comparada: las políticas públicas de modernización administrativa en los gobiernos locales de Galicia y el Norte de Portugal*. Madrid: Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid.
- Velásquez, F. (2006). *La descentralización: una apuesta política de futuro para Colombia*. Bogotá: Corporación Viva la Democracia.
- Velásquez, F., & González, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona.
- Vetter, A. (2007). *Local Politics: a resource for democracy in Western Europe?*. Plymouth: Lexington Books.
- Villareal Navarro, J. (2007). *Colombia y el Sistema de Monitoreo y Evaluación SINERGIA*. Caracas: BID-CLAD.
- Villoria, M. (2010). La democratización de la administración pública: marco teórico. En J. Ruiz-Huerta, & M. Villoria, *Gobernanza democrática y fiscalidad*. Madrid: Tecnos.
- Yilmaz, S., Beris, Y., & Serrano-Berthet, R. (2008). Local Government Discretion and Accountability: a diagnostic framework for local governance. *Social Development Working Papers* (113).
- Zuluaga Gil, R. (2005). ¿Autonomía o desconcentración? El laberinto de las entidades territoriales en Colombia. In J. L. García Ruíz, & E. Girón Reguera, *Estudios sobre descentralización territorial; J, el caso particular de Colombia* (pp. 181-198). Jerez de la Frontera: Universidad de Cádiz.