

GOBERNABILIDAD TERRITORIAL Y DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA: ¿REGIR EL TERRITORIO O GOBERNAR LOS TERRITORIOS?

**A propósito de la política pública de
descentralización en Colombia entre
1982 y 2002**

*Jean-François Jolly**

Resumen

El examen de la “cuestión del territorio” y de la “cuestión del gobierno” permite afirmar que la política pública de descentralización, implementada en Colombia entre 1982 y 2002, responde a la doble necesidad de simultáneamente regir el territorio colombiano y gobernar los territorios de Colombia, eso es, asegurar la gobernabilidad territorial combinando gobierno del territorio y gobernancia de los territorios, primacía del Estado soberano y reconocimiento de una multiplicad de actores en la acción pública. El análisis de políticas públicas a cargo de alcaldes y de gobernadores revela la naturaleza profunda de los retos que implica la puesta en marcha del proceso de descentralización: las relaciones complejas entre poder y territorio. Más allá de las normas y de las sentencias, las actuaciones de los ejecutivos locales colombianos confirman que, a diferencia de la desconcentración, la descentralización no sólo redistribuye responsabilidades sino el poder.

*Recibido: 06/10/2005
Evaluación par externo: 09/11/2005
Evaluación par interno: 01/11/2005*

* Economista, experto en Planificación Urbana y Regional, Doctor en Estudios de las Sociedades Latinoamericanas, Profesor Asociado, Departamento de Arquitectura, Facultad de Arquitectura y Diseño, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá (D.C.), Colombia. jjolly@javeriana.edu.co; jjolly@tutopia.com.

Palabras clave: políticas públicas, gobernancia, descentralización, gobernabilidad, Colombia, poder, gobierno, territorio.

Abstract

The study of the “territorial issue” and the “government issue” makes it possible to assert that public policy of decentralization implemented in Colombia between 1982 and 2002 responds to both, the need of ruling the Colombian territory and of governing the territories of Colombia. It seeks, to assure territorial governability, combining territory government and territories governance, primacy of sovereign State and legitimation of multiple actors in public action (public policies). The analysis of public policies responsibility of the mayors and governors show the true nature of implementation of the decentralization process: complex relations between power and territory. In disregard of norms and sentences, the behavior of Colombian mayors and governors evidences that, unlike “deconcentration”, decentralization redistributes not only responsibilities but also the power.

Key words: public policy, governance, decentralization, governability, Colombia, power, government, territory.

“La ‘descentralización’, a diferencia de la ‘desconcentración’, no sólo redistribuye responsabilidades, sino *poder*”.

Anton De Grauwe, Amélioration de la gestion des écoles dans un contexte de décentralisation. Programme de recherche et de formation coordonné par l’Institut international de planification de l’éducation (IPE).

Présentation d’un programme de recherche et de formation, Paris, 2002, IPE, página 6.

“Se observa un *fraccionamiento de la agenda política* hasta este momento bajo el control de la administración central del Estado. Hoy en día tiende a constituirse para cada entidad territorial, una estructura específica de problemas que van a ser objeto de debates y a generar la puesta en marcha de políticas locales. Eso significa que los políticos elegidos van a definir sus políticas no en función de la repartición de competencias prevista por las leyes de descentralización (cada día más transgredida) sino en función de la agenda política local”.

Pierre Muller, Les politiques publiques, Paris, 2003, Presses Universitaires de France, Collection Que-sais-je ? N° 2534, 5ième édition, página 108.

“Alcaldes y gobernadores colombianos muestran que, más allá de las normas y de las sentencias y siendo unos *buenos regidores* atentos a las decisiones ‘venidas desde arriba’ pueden ser también unos verdaderos *actores gobernantes*, promotores de políticas públicas diseñadas ‘desde abajo’.

(...) Mucho más allá de los límites fijados por los principios en cuanto a la autonomía de las entidades territoriales, consagrados por las cartas internacionales o en la Constitución colombiana de 1991, profesan y practican un derecho nuevo, la autonomía de definir sus propias políticas públicas territoriales (...), construyendo localmente las soluciones que les parecen las más adecuadas para responder a las necesidades de las poblaciones de las cuales son los mandatarios, volviéndose así los defensores de la gobernancia de sus territorios.

Demuestran que, más allá de la descentralización ‘venida de arriba’, el verdadero reto es la *territorialización de la acción pública ‘desde abajo’*. Lo que surge entonces es la naturaleza profunda de lo que está en juego: *las complejas relaciones entre poder y territorio*. A pesar de todas las barreras colocadas por los promotores de las normas y los jueces, los alcaldes y los gobernadores colombianos hacen suyo esta aseveración de los expertos, según la cual “la ‘descentralización’, a diferencia de la ‘desconcentración’, no sólo redistribuye responsabilidades, sino *poder*”.

Jean-François Jolly, *Positions de thèse, Paris, 2004, IHEAL, Université de Paris III La Sorbonne Nouvelle, página 4.*

“La permanente actividad del escenario público obliga a la reflexión y revisión constante de los procesos inherentes al mismo, pues el país y la región necesitan de profesionales con capacidad para responder a las demandas del sector público y privado, en asuntos como la *descentralización*, la estabilidad política y económica municipal, la *governabilidad del territorio* y la gestión eficiente y eficaz para el desarrollo de las entidades territoriales en el marco de los procesos de globalización e internacionalización.

Esta mirada más amplia sobre el quehacer del servicio público, debe iniciar de alguna manera por la pregunta acerca de los *desafíos* de orden político y administrativo que, al interior de los departamentos y municipios, afectan el desarrollo de *una gestión pública más democrática y eficiente*” (bastardillas no originales).

Invitación al simposio “Governabilidad local”, Bogotá, 2005, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Seccional Cali, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Especialización en Gobierno Municipal, Sede Bogotá, página 1.

EL “MENSAJE ESCONDIDO” DE UNA BÚSQUEDA

Las citas anteriores, puestas como exergo, resumen bien la preocupación de la academia en general y de la sociedad colombiana en particular frente a la gobernabilidad territorial y la descentralización. El propósito de este artículo es tratar la relación entre gobernabilidad territorial y el proceso colombiano de descentralización, a partir de una reflexión sobre los resultados de la investigación adelantada por el autor durante cuatro años y que presentó como tesis doctoral¹ y que puede resumirse por la pregunta: ¿regir el territorio o gobernar los territorios?

Como lo escribía el profesor Franck Moderne², la investigación adelantada “tiene que ver con un tema recurrente y capital de la vida

1 Jolly, Jean-François. *Régir le territoire et gouverner les territoires. La politique de décentralisation en Colombie entre 1982 et 2002*, thèse pour le Doctorat en Etudes des sociétés latino américaines, Paris, 2004, IHEAL, Université de Paris III La Sorbonne Nouvelle, 360 págs.

2 Moderne, Franck. *Rapport de pré-soutenance, sur la thèse doctorale “Régir le territoire et gouverner les territoires. La politique de décentralisation en Colombie entre 1982 et 2002” de Jean-François JOLLY*, Paris, 2004, Université Paris 1 (Panthéon-Sorbonne), pág. 1.

política y administrativa en Colombia, el de la gestión del territorio por el poder político, es decir, la manera como el poder trata la cuestión territorial en sus dimensiones nacional y local como objeto (*enjeu*) y lugar de poder”.

Algunos estudiosos, apoyándose en la definición del territorio que hace Sack y de la que se apropia Bertrand Badie³ según la cual “es el resultado de una tentativa hecha por un individuo o un grupo de afectar, influenciar o *regir a unas personas*, unos fenómenos o unas relaciones, delimitando y *controlando un área geográficas*”, podrían fácilmente argumentar que el enfoque escogido para la investigación adelantada es ampliamente tautológico, en la medida en que territorio y poder están íntimamente ligados entre sí y que este poder se ejerce gracias al *control de un territorio*. Los mismos podrían concluir que un territorio es siempre “algo” que se rige y que se ha jugado con las palabras al oponer “regir el territorio” y “gobernar los territorios”, repitiendo esta fórmula con diferentes matices como un *leit motiv* a todo lo largo del texto y haciendo de ella su tesis principal.

En lugar de evaluar la política pública de descentralización en Colombia entre 1982 y 2002, tal como algunos ya intentaron hacerlo y otros hubieran querido que se hiciera, lo que se buscó en la investigación fue, en palabras del profesor Moderne en el texto ya citado:

desmontar los mecanismos contrastados de las políticas de gobierno del territorio nacional, conducidas con fortuna diversa por los gobiernos que se sucedieron en la cabeza del Estado colombiano y de las políticas de gobernancia de los territorios locales suscitadas, definidas y conducidas con la complicidad/competencia de los poderes locales en un marco atormentado y variable de un territorio al otro.

El profesor Moderne agregaba este juicio que algunos estimarán quizás pesimista:

de este juego de relaciones híbridas y ambiguas nace un tipo de ‘governabilidad’ del conjunto propio de Colombia, esta es una manera de manejar el país en medio de arrecifes y de evitar lo peor, a saber el naufragio.

A la vez artículo de reflexión, ensayo y artículo de opinión, este documento presenta algunas de las etapas por las cuales se ha pasado para llegar a deslizar este nodo gordiano (a *analizarlo* según el sentido

3 Badie, Bertrand. “Etat, Nation, Territoire”, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Guy Hermet et al., 5e édition, Paris, 2001, Armand Colin, págs. 107-109, 196, 300.

etimológico de la palabra analizar) y evoca también los escollos superados y los cambios sucesivos de dirección en las ideas del autor. Para romper este nudo, ha tenido éste que tomarse la libertad de utilizar según su conveniencia herramientas conceptuales pensadas en y para otros contextos distintos al colombiano. Ha tenido también que apropiárselas, transgredirlas, “tropicalizarlas”, como dicen los productores de autopartes y es, por cierto, el único responsable de estas manipulaciones...

En esta misma perspectiva, pareció interesante, además de un resumen de las hipótesis y una síntesis de los principales resultados de la investigación, evocar también la crónica, que no es ni lineal ni neutral, y las lecciones, todavía imperfectas y por consiguiente aproximativas, de una travesía apasionante “en corte y en perspectiva a través una porción de historia política y administrativa reciente de Colombia”, como la llama el profesor Moderne. Se trata de algo así como los “eslabones del mensaje escondido” de una búsqueda del Grial para entender un poco mejor la situación compleja de este país.

La descentralización, un medio para poder al mismo tiempo regir el territorio y gobernar los territorios. Elementos teóricos, hipótesis y cuestiones de investigación

El objeto, el tema, de esta crónica, la búsqueda de este Grial era avanzar en la comprensión de Colombia misma, vista a través del examen de un tema recurrente y capital de la vida política y administrativa en Colombia, de una cuestión controversial, una *issue* dicen los anglosajones: *las relaciones conflictivas entre poder y territorio(s)*.

Ahora bien, si se admite que el principal punto de interés de la investigación es como lo escribía el profesor Moderne “la gestión del territorio por el poder político, es decir, la manera como el poder trata la cuestión territorial en sus dimensiones nacional y local como objeto (*enjeu*) y lugar de poder”, analizar la política pública de descentralización en Colombia no podía reducirse a evaluar los beneficios o los aspectos malos de una mega política pública. De manera mucho más profunda, había que tomarla como un pretexto, como motivo, como revelador y aun como coartada para examinar como diría Norberto Bobbio⁴ “la

4 Bobbio, Norberto. “État, pouvoir et gouvernement”, en *L'État et la démocratie internationale*, Bruxelles, 2001, Editions Complexe, pág. 200.

relación política fundamental, la relación gobernantes-gobernados o soberano-sujetos o aun Estado-ciudadanos” pero *en el territorio y en cuanto al territorio*. El hecho de admitir con Bobbio⁵ que se puede “reducir el concepto de Estado al concepto de poder”, llevaba entonces lógicamente a estudiar *cómo se expresa esta relación política fundamental en el(los) territorio(s)*.

El punto de partida, inicialmente borroso, pero que irá poco a poco aclarándose al mismo tiempo que cambiando de demarcaciones, era lo siguiente: en Colombia, la necesidad de ejercer esta relación fundamental que define Bobbio, de poder gobernar, la *governabilidad*, obligaría simultáneamente *tener que regir el territorio colombiano y gobernar los territorios de Colombia*, lo que implicaría tener que recurrir al mismo tiempo a las dos maneras de gobernar conocidas como *el gobierno del territorio y la gobernancia de los territorios*.

De este punto de partida nació la “hipótesis principal” inicial siguiente: como es el caso desde el inicio del siglo XIX, asegurar la gobernabilidad de la Colombia contemporánea, obliga al mismo tiempo regir el territorio colombiano con normas centrales, aplicadas en una lógica vertical y sectorial y gobernar unos territorios gracias a unas políticas públicas cuya lógica es horizontal y territorial; eso es combinar centralismo y descentralización, gobierno del territorio y gobernancia de los territorios; practicar una “descentralización controlada y vigilada”, según la expresión de Fernando Rojas.

Como en cualquier investigación, cabía “demostrar” esta intuición que, página tras página, se volvía casi una obsesión. La respuesta universitaria “clásica” hubiera consistido, por cierto, en proceder a una lectura sistemática de la literatura sobre la descentralización o el análisis en términos de política pública y tendrían razón los que reprocharían al autor no haberla hecho si su propósito hubiera sido el de realizar un estudio empírico que buscaría “comprobar” los beneficios de tal o cual teoría o validarla aplicándola “a la fuerza” a la “realidad colombiana”.

Pero el propósito de la investigación, que se vino fijando poco a poco, es a la vez más modesto y más ambicioso. Constatando desde el inicio que “falta un análisis comprensivo, completo y exhaustivo del proceso de descentralización colombiano que pueda rendir cuenta de los límites, las razones y las implicaciones de su supuesto carácter integral”, se ha

5 *Op. cit.*, pág. 215.

pretendido “de alguna manera contribuir a esta tarea”, gracias a la realización de la investigación.

Para el efecto, fue necesario construir poco a poco un “aparato conceptual” original, a partir en particular de las herramientas de análisis desarrolladas entre otros por los profesores franceses Pierre Muller y Bruno Jobert⁶.

Pero los escritos de Pierre Muller y de Bruno Jobert no son las únicas fuentes de inspiración del “marco teórico” desarrollado. Cabe agregarles unas consideraciones sobre el carácter híbrido del proceso colombiano de descentralización, fruto del cruce entre un “modelo económico”, centrado en la búsqueda obsesiva de la eficiencia, preconizado por los organismos de financiación internacionales como el Banco Mundial, y un “modelo político”, que busca poner en marcha una democracia participativa, deseada por muchos como contrapeso a una democracia representativa desprestigiada y ligada al autoritarismo, deben mucho al analista inglés de las políticas públicas, Andrew Nickson⁷. La investigación se ha apropiado, extrapolándolas⁸, de sus reflexiones tan penetrantes sobre los sistemas de gobierno local en América Latina.

El examen sucinto de la “cuestión del territorio”, de la “cuestión del gobierno” y de la “cuestión de la gobernabilidad del territorio”⁹ permite

-
- 6 Del pentágono (cinco principios) que se ha construido a partir de estos escritos, se puede citar aquí el primero: *no se puede (debe...) separar el juego político (politics) de la acción política (policy(es))*. Como lo escribía hace ya casi veinte años Bruno Jobert a propósito de las políticas públicas en su artículo “Las políticas públicas: el estudio del Estado en acción”, en *Tecnología administrativa* No. 3/97, Medellín, 1997, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Antioquia, página 52: “se trata de considerar las políticas públicas como un momento de la lucha política global: el estudio del Estado en acción, es también la política buscada por otros medios y en otros escenarios”. Idea que Pierre Muller expresa así en su libro de la colección Que-sais-je? *Las políticas públicas*, página 156: “Entre más pasa el tiempo, más hacer de la política es hacer unas políticas públicas” (bastardillas originales).
 - 7 Nickson, Andrew. *Where is Local Government going in Latin America? A comparative perspective*, Paper presentado para el Annual Conference of the Society of Latin American Studies, Liverpool, 1998, University of Liverpool, 17-19, abril, 1998.
 - 8 Para más detalles, véase en castellano los textos siguientes de Jean-François Jolly *Región y descentralización: Enfoque económico versus enfoque político*, publicado como Paper No. 50, 23 de abril de 2002, Barcelona, 2002, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, 15 páginas y “Pequeños municipios y descentralización. Enfoque político versus enfoque económico”, en Universidad Externado de Colombia, Konrad Adenauer Stiftung (Augusto Hernández Becerra, compilador), *Problemática de los municipios pequeños en Colombia ¿Supresión o reforma?*, Bogotá, 2003, págs. 67-99.
 - 9 Véase el documento de Jean-François Jolly: “Lo público y lo local: gobernanza y políticas públicas”. *Documentos IIGC*, Barcelona, 2003, Instituto Internacional de Gobernabilidad Cataluña, 1-35 <http://www.iigov.org/biblioteca/readResource.drt?id=159>.

proponer la idea que el proceso colombiano de descentralización, responde efectivamente a la necesidad doble de deber simultáneamente *regir el territorio colombiano y gobernar los territorios de Colombia*, eso es asumir la gobernabilidad *combinando gobierno del territorio y gobernancia de los territorios*, primacía del Estado soberano y reconocimiento de una multiplicidad de actores en la acción pública.

La gobernancia ha sido objeto de decenas de definiciones, entre las cuales se citará sólo la de Pierre Muller e Yves Surel quienes en su *Analyse des politiques publiques*¹⁰ indican que “es una manera de gobernar, un modo de gobierno...en el cual la puesta en coherencia de la acción pública (...) pasa por la puesta en marcha de *coordinación multi-niveles y multi-actores* cuyo resultado, siempre incierto, depende de la capacidad de los actores públicos y privados para movilizar competencias e *implementar formas de legitimación de las decisiones*”.

Sin duda alguna la utilización indiscriminada del concepto de gobernancia es muy criticable y se puede compartir plenamente la opinión de Guy Hermet¹¹ citando a Richard Hoggard, según la cual “la gobernancia, como la sociedad civil, es muy a menudo ‘una palabra ieureka!, una fórmula que se vuelve obligatoria para designar lo que conviene decir, sin que sea necesario saber de que se habla de verdad...’”. Se puede indicar, sin embargo, que en la investigación se ha tratado “sacar” todo lo que se podía de este concepto en el caso latinoamericano, para describir y entender un modo “diferente” de asegurar la gobernabilidad de los territorios.

Regir el territorio o cómo gobernar el territorio

Tres cuestiones fundamentales guían la primera parte de la investigación intitulada “Regir el territorio o cómo gobernar el territorio”: ¿quién rige el territorio colombiano? ¿Cómo se hace esta reglamentación? ¿Por qué se hace así? A la hipótesis esbozada por el profesor Jean-Michel Blanquer en 1991, según la cual *el proceso colombiano de descentralización está marcado por la obsesión de un “pilotaje desde arriba”* (es decir, desde el gobierno central), se le agregó

10 Muller, Pierre, Surel Yves. “La gouvernance”, en *Analyse des politiques publiques*, Montchrestien, 1998, pág. 96.

11 Hermet, Guy. “Démocratisation, droits de l’homme et gouvernance”, en *Être gouverné. Etudes en l’honneur de Jean Leca*, sous la direction de Pierre Favre, Jack Haymard et Yves Schemel, Paris, 2003, Presses de Sciences Po pág. 308.

la consideración siguiente: este pilotaje desde arriba se explica por la necesidad de tener que asumir la gobernabilidad gracias a una manera de gobernar, *el gobierno del territorio*.

Para explicitar esta manera de gobernar el territorio, se ha reconstruido lo que Pierre Muller llama “la génesis y la producción” de la política pública de descentralización, la diferencia entre la una y la otra radicando en *la ruptura generada por la nueva Constitución de 1991*.

En la génesis constitucional y político de la política pública de descentralización a partir de 1982, se ha examinado los orígenes y los procesos de formulación, de “puesta en agenda” y de “puesta en marcha” de esta política entre 1982 (inicio de la Administración Betancur) y 1991 (instalación de la Asamblea Constituyente), antes de analizar las discusiones que se tomaron en la Asamblea Constituyente en relación con el contexto político, económico y social de la época.

Esta génesis constitucional y política descansa en la interpretación exegética y el análisis de forma de tres fuentes de información: unos textos tales como normas, proyectos de normas, debates en el Congreso o en la prensa, relativos a la reforma de la descentralización; escritos de analistas y “actores claves” escogidos en función del tipo de enfoque de su análisis o de su rol en el proceso, y la transcripción de una serie de entrevistas con algunos de estos actores claves como son Gustavo Zafra, viceministro de Gobierno en la primera parte de la Administración Betancur y después constituyente, y Jaime Castro, quien fue el tercer ministro de Gobierno del Presidente Betancur y que se considera generalmente como el “padre” de las reformas de 1985-1986, además de ser también ex constituyente.

El análisis de la ruptura constitucional y política introducida por la Constitución de 1991. permite caracterizar la ruptura generada por la aprobación de esta Constitución en el régimen territorial constitucional colombiano y recordar los grandes lineamientos del periodo correspondiente al fin de la Constitución de 1886 (1968-1991). *El periodo de 1991 a 2002*, rico en “producción normativa”, puede sintetizarse como el periodo de la afirmación del modelo político de descentralización y la confirmación del modelo económico de descentralización, el periodo de la puesta en marcha de una verdadera camisa de fuerza, en cuanto a las competencias y a su financiamiento

Es con este objetivo que se ha analizado tanto la misma Constitución de 1991 (que postula en su Artículo Primero de manera *simultánea* y

contradictoria los principios del Estado unitario y de la autonomía de sus entidades territoriales), su desarrollo legislativo y reglamentario y sus primeras modificaciones (en total son más de 50 normas) como las veintidós sentencias de las Altas Cortes—Corte Constitucional y Consejo de Estado— dedicadas a la descentralización y a la autonomía de las entidades territoriales. En ambos casos, se ha reubicado estos textos en su contexto económico y político (Plan de desarrollo, políticas públicas diseñadas y aplicadas, coyuntura política y económica, etc.).

El resultado de estos dos análisis lleva a dos constataciones en parte contradictorias. De una parte, se puede afirmar que la política pública de descentralización tal como ha sido concebida y puesta en marcha en Colombia es una estrategia que busca asegurar la gobernabilidad de los territorios gracias a una “territorialización” *parcial* de la acción pública que promueve *la gobernancia del territorio*, este es el reconocimiento de una multiplicidad de actores en la conducción de la acción pública y de las políticas públicas. De otra, leyes, decretos y sentencias tienden todos a considerar, con matices, que los ejecutivos locales (alcaldes, gobernadores) deben ser unos agentes regidores, fieles ejecutores de las directrices nacionales y practicantes del *gobierno del territorio*, de la “descentralización controlada”, más que unos actores gobernantes, interpretes de las necesidades de sus comunidades y defensores de la *governancia de sus territorios*¹².

Es entonces posible concluir que las estrategias iniciales de la política de descentralización han permitido iniciar procesos de territorialización parcial de la acción pública y reconocer así diversos actores locales (*lato sensu*), al mismo tiempo que “desde arriba”, las autoridades nacionales se esforzaron por controlar las modalidades y los efectos de sus intervenciones. Es lo que el analista colombiano Fernando Rojas, experto del Banco Mundial y coordinador de la primera Misión de evaluación de la descentralización ha llamado “la descentralización controlada”¹³.

12 Sobre la distinción entre agente regidor y actor gobernante, véanse los documentos en castellano siguientes de Jean-François Jolly: “Departamento y políticas públicas. El gobernador colombiano: ¿agente regidor o actor gobernante?”, en Universidad Externado de Colombia, Konrad Adenauer Stiftung, (Augusto Hernández Becerra, compilador), *Crisis y futuros de los departamentos en Colombia*. Bogotá, 2004, págs. 125-145 y “Departamento y políticas públicas. El gobernador colombiano: ¿agente regidor o actor gobernante?”, en *Desarrollo Humano e Institucional en América Latina*, No. 46, 30 septiembre de 2003, Barcelona, 2003, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, 15 págs., <http://www.iigov.org/dhial/?p=46> ¹².

13 Rojas, Fernando. “The Political Context of Decentralization in Latin America. Accounting for the Particular Demands of Decentralization in the Region”, conferencia dada en Valdivia, Chile, en junio de 1999 en el marco de la Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Desarrollo en América Latina y Caribe, *Decentralization and Accountability of the Public Sector*,

La combinación del gobierno y la gobernanza como manera de gobernar unos territorios

A partir de esta doble constatación, la segunda parte de la investigación, intitulada “Las políticas públicas de la descentralización en Colombia o la combinación del gobierno y la gobernanza de los territorios”, busca mostrar que la gobernabilidad en Colombia cuando se refiere al territorio sólo es posible *gracias a unas políticas públicas que combinan la lógica vertical y sectorial* (la que supone centralización) y *la lógica horizontal y territorial* (la que implica descentralización) y explicitar la manera como los alcaldes y los gobernadores logran superar el conflicto entre los dos roles que deben interpretar simultáneamente, el de *agente regidor*, deseado por las normas, y el de *actor gobernante*, exigido por la situación local y sus electores.

En un primer tiempo, se ha precisado lo que significa en el caso colombiano de un “Estado endémico” (Navas) y con “territorialidad parcial” (Medellín) (este es un Estado que no controla todo el territorio de la nación), la sectorialidad y la territorialidad de las políticas públicas (o *lógica de sectorialidad y lógica de territorialidad* en el sentido de Pierre Muller) y su combinación. Aquella, llamado con un neologismo un poco cacofónico, la *lógica de “secterritorialidad”*, significa recurrir a un modo híbrido que combina *gobierno del territorio y gobernanza de los territorios*. He aquí un avance importante y promisorio hacia un mejor conocimiento tanto de la gestión del territorio por el poder político como del modelo colombiano de gobernabilidad, cuya utilización apenas se ha esbozado.

Una vez determinado este marco de análisis¹⁴, fue posible “hundirse” en los mecanismos, a menudo misteriosos, de las decisiones que deben tomar los actores locales de todos los tipos, comprometidos en las políticas públicas territoriales (la “caja negra” como la llaman los especialistas de las políticas públicas). Para cada una de las políticas públicas escogidas, se ha intentado diseñar en una primera fase la génesis y la producción de esta política (o lo que es lo mismo, su puesta en agenda y su puesta en marcha), identificando los actores, sus lógicas

Proceedings of a Conference held in Valdivia, Chile, June 20 - 22, 1999, Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, World Bank Latin American and Caribbean Studies, Proceedings, The World Bank, May 2000, 9-31.

14 Para una presentación completa de este marco de análisis, véase el documento de Jean-François Jolly en castellano: “Gobierno y gobernanza de los territorios, sectorialidad y territorialidad de las políticas públicas”, en *Desafíos*, v. 12, julio 2005, Bogotá, 2005, Universidad del Rosario, págs. 52-85.

de acción, sus referenciales, la construcción de redes a la cual cada una da lugar y la articulación entre el recurrir a la gobernancia y al gobierno del territorio como dos formas, contradictorias, de asegurar la gobernabilidad.

A través del análisis de tres políticas públicas específicas o “políticas públicas de la descentralización”: la política pública de vivienda de interés social —VIS—¹⁵, la política de redes de servicios públicos domiciliarios y la política pública de educación, se ha establecido una suerte de balance parcial de veinte años de descentralización colombiana (1982-2002).

Los criterios que guiaron esta elección son al menos cuatro:

- Su importancia social, política y económica y su territorialidad “natural”.
- El hecho de que permiten evidenciar bien la lógica de (re)territorialización de la acción pública y las dificultades ligadas a la combinación del gobierno del territorio y de la gobernancia de los territorios.
- La rigidez de la camisa de fuerza de las competencias previstas por las normas que las rigen.
- Y el conocimiento que tenía el autor por haber realizado investigaciones sobre ellas en la Universidad Javeriana, en particular sobre la política pública de vivienda de interés social¹⁶.

15 Para una análisis de la política pública de VIS, véase el documento de Jean-François Jolly: “Algunos aportes para la conceptualización de la política pública de vivienda de interés social-VIS”, en *Papel Político*, No. 16, diciembre de 2004, Bogotá, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana, págs. 77-102.

16 Véanse los documentos siguientes: *El subsidio familiar de vivienda: teoría y política*, Informe final relativo a los aspectos socioeconómicos del Subsidio Familiar de Vivienda del Inurbe, Bogotá, 1995, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Arquitectura y Diseño-Injaviviu, 57 páginas; “La política pública de vivienda de interés social: ¿del Estado constructor al Estado destruido?”, en *Las políticas públicas*, 2ª edición, Carlos Salazar Vargas, Colección Profesores, No. 19, Bogotá, 1999, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas; *¿Qué tan social ha sido la política pública de vivienda en Colombia?*, Bogotá, 2001, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Pontificia Universidad Javeriana, 32 páginas; *Propuesta para una investigación interdisciplinaria sobre “La política de pública de vivienda social: de los años 90 a los años 2000*. Bogotá, 2002, Departamento de Arquitectura, Facultad de Arquitectura y Diseño. Pontificia Universidad Javeriana, 15 páginas; *La política pública de vivienda en Bogotá (1995-2003): del problema de la vivienda “componente de la pobreza” a la “política*

Con el fin de mostrar la diversidad de las situaciones, se ha procedido a analizar casos precisos de aplicación de cada una de estas políticas en diferentes territorios, municipales y departamentales, correspondientes a contextos económicos, políticos, temporales y demográficos (tamaño) diferentes, trátense de pequeñas ciudades (Villeta, Chiquinquirá) o de aglomeración como Barranquilla (1,5 millones de habitantes) o Bogotá (casi 7 millones de habitantes), de un departamento pobre (Nariño) o de un departamento rico (Antioquia). La realización de entrevistas de actores claves (alcaldes, funcionarios de alto rango) ha permitido entender las lógicas en juego.

El resultado de este balance es que, como lo escribe el profesor Moderne,

“es gracias a unas políticas públicas que combinan el enfoque sectorial (vertical) [el del *agente regidor*] y el enfoque territorial (horizontal) [el del *actor gobernante*] —vivienda de interés social, de las redes domiciliarias y de la educación en particular— que unas relaciones más equilibradas empiezan a tejerse [se puede estar quizá menos optimista sobre este punto que el profesor Moderne], dejando alguna margen a los actores locales frente al gobierno nacional y conduciendo progresivamente a un modelo de ‘governabilidad’ evolutivo y complejo, a partir de lógicas a veces fragmentadas que asocian las partes en el contexto que todos conocimos”.

El Plan “Nariño territorio libre de analfabetismo. Educación con todos y para todos”, desarrollado por la administración de Parmenio Cuéllar Bastidas en Nariño entre 2001 y 2003 ofrece un excelente ejemplo de superación de estas “lógicas fragmentadas” que anota el profesor Moderne, gracias a un “modelo de gobernabilidad evolutivo y complejo”. Como bien lo muestra la presentación del Plan que se reproduce en nota¹⁷, he aquí el ejemplo de una *inversión total del sentido*

habitacional”. *El desmonte del Estado constructor y el surgimiento de un nuevo modelo: el Estado (local) constructor de externalidades*, Bogotá, 2003, Departamento de Arquitectura, Facultad de Arquitectura y Diseño, Pontificia Universidad Javeriana, 35 págs.

- 17 “La administración departamental de Nariño, República de Colombia, presidida por el Gobernador Parmenio Cuéllar Bastidas, consideraba la educación como *pre-requisito para el desarrollo social, económico y político de la región*.”

Los diagnósticos de la educación tanto formal como no formal a distintos niveles en el departamento de Nariño presentan grandes debilidades relacionadas con la calidad educativa, en la cual entre otras se encuentran aprendizajes pobres en el terreno de la lecto-escritura, contradicciones en los procesos de alfabetización con las necesidades de los tiempos modernos, por cuanto no se prepara eficientemente para el acceso a las nuevas tecnologías de la información, la comunicación y para desenvolverse en la vida.

Así mismo, se presenta una educación *descontextualizada que no corresponde a la realidad socioeconómica, cultural y política de la región* por lo cual aporta muy poco a sus procesos de desarrollo.

para plantear políticas públicas “sociales” o, más bien, de Sociedad. En palabras mismas de los autores, el Plan propuesto busca hacer que la “legitimación de la gobernabilidad perdida como consecuencia de la incoherencia y falta de sentido social de los gobernantes” sea “un objetivo que se propone sacar adelante la administración a través de la concertación entre sociedad civil - gobierno” (bastardillas no originales).

Territorio y poder. El reto de la territorialización de la acción pública “desde abajo”

Como conclusión, se puede indicar que los resultados del análisis de las tres políticas públicas escogidas dejan vislumbrar la gran diversidad de las situaciones a las cuales están confrontadas las entidades territoriales colombianas y de los modelos que ponen en marcha para responder a la tensión entre el rol de *agente regidor* y *el de actor gobernante* que tienen que interpretar *simultáneamente* sus ejecutivos. Muestran también la importancia de un “efecto localidad” como dirían Cole y John, de un “proyecto de ciudad” (Jordi Borja) o de departamento (*politics*) en su puesta en marcha y la estrecha relación que existe entre los unos y los otros.

Ante esta situación, el gobierno departamental se propone adelantar un Plan encaminado a mejorar la prestación del servicio educativo a todo nivel, habida cuenta de que el mismo ha sido olvidado por administraciones precedentes.

La pedagogía, la investigación, la planificación son ejes en los cuales descansa el nuevo concepto y visión en la educación en Nariño. Dentro de este marco, el Plan de Educación para Jóvenes y Adultos: “Nariño territorio libre de analfabetismo’ Educación con todos y para todos” se convierte en una herramienta clave para potenciar el desarrollo regional y el crecimiento humano de los cientos de mujeres y hombres que han sido excluidos del Sistema Formal de Educación.

El proyecto tiene un alto componente social, que busca a través de la movilización comunitaria generar acercamientos permanentes y solidarios entre los diferentes actores del proceso educativo. Esto se valida aún más en momentos cuando la región nariñense atraviesa por una situación crítica generada por la guerra, la violencia y el desplazamiento que hacia la misma están haciendo decenas de familias que abandonan las comarcas circunvecinas del Putumayo, como secuela indeseada en la implementación del Programa del Plan Colombia

La legitimación de la gobernabilidad perdida como consecuencia de la incoherencia y falta de sentido social de los gobernantes, es un objetivo que se propone sacar adelante la administración a través de la concertación entre sociedad civil - gobierno.

Los nariñenses, habitantes del sur de la patria, no serán inferiores al reto de erradicar ese vergonzante 19.5 por ciento de analfabetismo y de contribuir a la satisfacción de las necesidades educativas básicas de la población, sobre todo en aquellos sectores más deprimidos, para favorecer el desarrollo regional y el mejoramiento de la calidad de vida de los afectados”. Gobernación de Nariño - Secretaría de Educación y Cultura, 2001, *Presentación del Plan “Nariño territorio libre de analfabetismo’ educación con todos y para todos”,* Pasto, Gobernación de Nariño - Secretaría de Educación y Cultura, páginas 7-8 (bastardillas no originales).

Alcaldes y gobernadores colombianos dan la prueba de que, más allá de las normas y de las sentencias y siendo unos *buenos regidores*, atentos a las decisiones “venidas desde arriba”, pueden ser también unos verdaderos *actores gobernantes*, promotores¹⁸ de políticas públicas diseñadas “desde abajo”, como en el caso del departamento de Nariño.

Mucho más allá de los límites fijados por los principios en cuanto a la autonomía de las entidades territoriales, consagrados por las cartas internacionales o la Constitución colombiana de 1991, profesan y practican un derecho nuevo, *la autonomía de definir sus propias políticas públicas territoriales*. Como lo nota Pierre Muller a propósito del caso francés, lo hacen “no en función de la repartición de competencias prevista por las leyes de descentralización (cada día más transgredida) sino en función de la agenda política local”.

Al construir localmente las soluciones que les parecen las más adecuadas para responder a las necesidades de las poblaciones de las cuales son los mandatarios, volviéndose así los defensores de la gobernancia de sus territorios, alcaldes y gobernadores colombianos demuestran que, más allá de la descentralización “venida de arriba”, el verdadero *enjeu* (reto)¹⁹ es la *territorialización de la acción pública “desde abajo”*. Cualesquiera que sean su manera de actuar y su modo de pensar, entendieron con Pierre Muller que “entre más pasa el tiempo, más hacer de la política, es hacer unas políticas públicas”.

Lo que surge entonces es la naturaleza profunda de lo que está en juego: *las complejas relaciones entre poder y territorio*. A pesar de todas las barreras colocadas por los promotores de las normas y los jueces, los alcaldes y los gobernadores colombianos hacen suyo esta aserción de los expertos según la cual “la ‘descentralización’, a diferencia de la ‘desconcentración’, no sólo redistribuye responsabilidades, sino *poder*”.

18 Es decir, a la vez identificadores, elaboradores, implementadores y, por ende, evaluadores de políticas públicas, para tomar las etapas tradicionales del “ciclo de las políticas públicas” de Charles Jones.

19 La palabra francesa “*enjeu*” significa “lo que está en el juego”, lo que se apuesta, por ejemplo en un juego de naipes como el póquer. En el sentido figurado, puede traducirse por “reto” o “desafío”, pero sin el sentido de “de deseos formalizados” que suelen tener en castellano las palabras reto o desafío o el que tiene la palabra inglesa “challenge”. Se refiere aquí a lo que está en juego en cuanto a las relaciones entre poder local (el de “abajo”) y poder nacional (el de “arriba”), entre territorialidad y verticalidad, cuando se identifican, elaboran, ponen en marcha y evalúan políticas públicas en una lógica territorial.

He aquí, sin duda alguna, el principal “desafío de orden político y administrativo que, al interior de los departamentos y municipios, afectan el desarrollo de una gestión pública más democrática y eficiente” que subrayaban los que convocaban al reciente Simposio sobre la gobernabilidad territorial.

BIBLIOGRAFÍA

BADIE, BERTRAND. “Etat, Nation, Territoire”, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, GUY HERMET et al., 5e édition, Paris, 2001, Armand Colin, págs. 107-109, 196, 300.

BOBBIO, NORBERTO. “État, pouvoir et gouvernement”, en *L’État et la démocratie internationale*, Bruxelles, Editions Complexe, 2001.

DE GRAUWE, ANTÓN. *Amélioration de la gestion des écoles dans un contexte de décentralisation. Programme de recherche et de formation coordonné par l’Institut international de planification de l’éducation (IPE). Présentation d’un programme de recherche et de formation*, Paris, IPE, 2002.

HERMET, GUY. “Démocratisation, droits de l’homme et gouvernance” en *Être gouverné. Etudes en l’honneur de Jean Leca*, sous la direction de Pierre Favre, Jack Haymard et Yves Schemeil, Paris, Presses de Sciences Po., 2003.

JOBERT BRUNO. “Las políticas públicas: el estudio del Estado en acción”, en *Tecnología Administrativa* No. 3/97, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Antioquia. Medellín, 1997.

JOLLY, JEAN-FRANÇOIS. *¿Qué tan social ha sido la política pública de vivienda en Colombia?*, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 32 págs., 2001.

———. “Algunos aportes para la conceptualización de la política pública de vivienda de interés social-VIS”, en *Papel Político*, No. 16, diciembre de 2004, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 77-102, 2004.

———. “Departamento y políticas públicas. El gobernador colombiano: ¿agente regidor o actor gobernante?”, en Universidad Externado de Colombia, Konrad Adenauer Stiftung (Augusto Hernández Becerra, compilador) *Crisis y futuros de los departamentos en Colombia*. Bogotá, 125-145, 2004.

———. “Departamento y políticas públicas. El gobernador colombiano: ¿agente regidor o actor gobernante?”, en *Desarrollo Humano e Institucional en América Latina*, No. 46, 30 septiembre de 2003, Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, 15 páginas, http://www.iigov.org/dhial/?p=46_02, 2003.

- . El subsidio familiar de vivienda: teoría y política, Informe final relativo a los aspectos socioeconómicos del Subsidio Familiar de Vivienda del Inurbe, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Arquitectura y Diseño-Injaviu, Bogotá, 57 págs., 1995.
- . “Gobierno y gobernanza de los territorios, sectorialidad y territorialidad de las políticas públicas”, en *Desafíos*, v. 12, julio 2005, Bogotá, Universidad del Rosario, 52-85, 2005.
- . “La política pública de vivienda de interés social: ¿del Estado constructor al Estado destruido?”, en *Las políticas públicas*, 2ª edición, Carlos Salazar Vargas, Colección Profesores, No. 19, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas. Bogotá, 1999.
- . “Lo público y lo local: gobernanza y políticas públicas”. *Documentos IIGC*, Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad Cataluña, 1-35 <http://www.iigov.org/biblioteca/readResource.drt?id=159>., 2003.
- . “Pequeños municipios y descentralización. Enfoque político versus enfoque económico”, en Universidad Externado de Colombia, Konrad Adenauer Stiftung, *Problemática de los municipios pequeños en Colombia ¿Supresión o reforma?*, Bogotá, 67-99, 2003.
- . *La política pública de vivienda en Bogotá (1995-2003): del problema de la vivienda “componente de la pobreza” a la “política habitacional”. El desmonte del Estado constructor y el surgimiento de un nuevo modelo: el Estado (local) constructor de externalidades*, Departamento de Arquitectura, Facultad de Arquitectura y Diseño, Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, 2003
- . *Positions de thèse*, Paris, IHEAL, Université de Paris III La Sorbonne Nouvelle, 2004.
- . *Propuesta para una investigación interdisciplinaria sobre “La política de pública de vivienda social: de los años 90 a los años 2000”*. Departamento de Arquitectura, Facultad de Arquitectura y Diseño, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 15 págs., 2002.
- . *Región y descentralización: enfoque económico versus enfoque político*, publicado como Paper, No. 50, 23 de abril de 2002, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, Barcelona, 15 págs., 2002.
- . *Régir le territoire et gouverner les territoires. La politique de décentralisation en Colombie entre 1982 et 2002*, thèse pour le Doctorat en Etudes des sociétés latino américaines, Paris, IHEAL, Université de Paris III La Sorbonne Nouvelle, 360 págs., 2004.
- MODERNE, FRANCK. *Rapport de pré-soutenance, sur la thèse doctorale “Régir le territoire et gouverner les territoires. La politique de décentralisation en Colombie entre 1982 et 2002 ” de Jean-François Jolly*, Paris, Université Paris 1 (Panthéon-Sorbonne)., 2004.

MULLER, PIERRE. *Las políticas públicas*, serie Estudios de casos en política pública, No. 3, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 100 págs., 2002.

———. *Les politiques publiques*, Paris, Presses Universitaires de France, Collection Que-sais-je ? N° 2534, 5^{ième} édition, 2003.

MULLER, PIERRE, SUREL, YVES. “La gouvernance” en *Analyse des politiques publiques*, Montchrestien, 1998.

NICKSON, ANDREW. *Where is Local Government going in Latin America? A comparative perspective*, Paper presentado para el Annual Conference of the Society of Latin American Studies, Liverpool, University of Liverpool, 17-19 Abril 1998. Versión internet publicada por el Instituto Internacional de Gobernabilidad de la Universidad de Cataluña en Barcelona, 15 págs., 1998.

ROJAS, FERNANDO. *The Political Context of Decentralization in Latin America. Accounting for the Particular Demands of Decentralization in the Region*, conférence donnée à Valdivia, Chili, en Juin 1999 dans le cadre de la Conférence annuelle de la Banque Mondiale sur Développement en Amérique Latine et aux Caraïbes, Decentralization and Accountability of the Public Sector, Proceedings of a Conference held in Valdivia, Chile, June 20 - 22, 1999, Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, World Bank Latin American and Caribbean Studies, Proceedings, The World Bank, May 2000, 9.

Invitación al simposio “*Gobernabilidad local*”, Bogotá, 2005, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Seccional Cali, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Especialización en Gobierno Municipal, sede Bogotá.