

## **ESTADO Y GOBERNABILIDAD. UNA APROXIMACIÓN**

*Hernando Roa Suárez\**

### **RESUMEN**

El presente texto es un aporte que combina reflexiones teóricas con aplicaciones prácticas, en torno al Estado colombiano y los procesos constructores de gobernabilidad democrática.

**Palabras clave:** ciencia política, Estado, gobernabilidad democrática, liderazgo político democrático, partidos políticos modernos y desarrollo sostenible.

### **STATE AND GOVERNABILITY. APPROACHES**

#### **ABSTRACT**

*This article offers a contribution that combines a theoretical approach with practical applications related to the Colombian State and the construction of democratic governability.*

*Fecha de recepción: 19 de agosto de 2005  
Fecha de aceptación: 21 de septiembre de 2005*

---

\* Doctor en derecho y socioeconomía. Especialista en ciencia política y alta dirección del Estado. Magíster en desarrollo económico latinoamericano. Profesor universitario. Colaborador de las páginas editoriales de *El Tiempo*, *El Espectador* y *El Mundo*. Ha sido secretario privado de la Gobernación de Boyacá; decano de la Facultad de Administración de Empresas de la Universidad de la Salle; decano de los posgrados, director del Instituto de Relaciones Internacionales y director nacional de la ESAP. Consultor. roasuarez@yahoo.com

*Key words: political science, State, democratic governability, democratic political leadership, modern political parties and sustainable development.*

## **SUMARIO**

### INTRODUCCIÓN

1. IMPORTANCIA DEL TEMA
2. CONCEPTUALIZACIONES BÁSICAS
  - 2.1. Ciencia política
  - 2.2. Estado
  - 2.3. Gobernabilidad democrática
  - 2.4. Liderazgo político democrático
  - 2.5. Partidos políticos
  - 2.6. Paz
  - 2.7. Cultura de la paz
  - 2.8. Modernización
  - 2.9. Descentralización
  - 2.10. Desarrollo humano sostenible
3. ESTADO Y GOBERNABILIDAD
  - 3.1. Hacia un nuevo tipo de gobierno
    - 3.1.1. Organicemos un gobierno catalizador
    - 3.1.2. Necesitamos un gobierno comprometido con la comunidad
    - 3.1.3. Impulsemos un gobierno competitivo
    - 3.1.4. Organicemos el gobierno por misiones
    - 3.1.5. Concretemos un gobierno de resultados
    - 3.1.6. Cristalicemos el gobierno al servicio de los usuarios
    - 3.1.7. El gobierno debe ser emprendedor
    - 3.1.8. Concretemos un gobierno preventivo
    - 3.1.9. Es necesario descentralizar el gobierno
    - 3.1.10. Es recomendable combinar los mecanismos del mercado con los mecanismos puramente burocráticos
  - 3.2. Estado y gestión de calidad
  - 3.3. Reformas estructurales y nuevo papel del Estado
  - 3.4. Reforma del Estado y descentralización
4. A MANERA DE CONCLUSIONES

### BIBLIOGRAFÍA

## INTRODUCCIÓN

*El estudio teórico-práctico sobre la reforma del Estado y la gobernabilidad en América Latina y Colombia, seguirá siendo objeto de reformulaciones y de planeación, ejecución y evaluación, en la medida que los distintos gobiernos, de nuestra heterogénea realidad, adelanten nuevas reformas en los próximos decenios.*

El presente texto aspira contribuir al conocimiento y transformación de un tema que, en los próximos decenios, seguirá teniendo gran actualidad. Es un aporte condensado, en forma comprensiva, que combina reflexiones teóricas con aplicaciones prácticas, en torno a la problemática del Estado colombiano contemporáneo y la gobernabilidad democrática.

Observemos que mientras el modelo de desarrollo implantado en Colombia, no enfrente los problemas de injusticia social estructural y de construcción de una paz estable, la gobernabilidad democrática será cada vez más difícil de institucionalizar y dinamizar.

Para facilitar la discusión universitaria e interdisciplinaria del tema, se elaboraron las precisiones conceptuales. Ellas esperan ser una adecuada mediación entre la abstracción y la concreción.

Como aprendices de científicos sociales, conocemos que no bastan los estudios etiológicos y los diagnósticos problemáticos; es necesario proyectar alternativas viables. Pensando en ellas, se han elaborado algunas<sup>1</sup> sobre aspectos vinculados al Estado y la gobernabilidad: los nuevos tipos de gobierno; la gestión de calidad en el sector público; las reformas estructurales y el nuevo papel del Estado, en un mundo globalizado; y el fortalecimiento del proceso descentralizador.

Uno de los temas que, en los próximos decenios, va a continuar siendo objeto de análisis y construcción es el vinculado a las múltiples relaciones existentes entre los distintos tipos de reformas del Estado y las gobernabilidades.

Por supuesto, unas serán las propuestas y los proyectos que se presentarán y adelantarán en los países de altos niveles de desarrollo y cristalización de la democracia y otros, los alcanzados en los países en vía de desarrollo con problemas

---

1 Complementétese con *Agenda para la Colombia del siglo XXI*, específicamente en los temas de gobernabilidad y formas de organización social; convivencia, paz y seguridad; y territorialidad, regiones y ciudades. Véase, GÓMEZ BUENDÍA, HERNANDO (comp.), *¿Para dónde va Colombia?*, COLCIENCIAS – Tercer Mundo, Santa Fe de Bogotá, 1999, pág. 257.

de gobernabilidad. Notemos que debemos estar vigilantes para evitar aplicar mecánicamente procesos de reforma y de consolidación de la gobernabilidad que son viables en el primer grupo de países, a los segundos. La experiencia nos indica que incurrir en ese error metodológico ha sido negativo y ha traído, como consecuencia, la profundización de los atrasos.

Anotemos que la modernidad alcanzada por los países llamados del primer mundo, ha sido en gran medida gestada a partir de los procesos de descentralización e industrialización y protagonizada por los capitalistas, al interior de estos países. Para desarrollar la modernidad en nuestras naciones, parecería no encontrarse con un mundo capitalista significativo que lidere el proceso de desarrollo y por eso, se ha convertido en una misión fundamental comprender cómo consolidar el desarrollo del Estado latinoamericano dentro de las múltiples relaciones y características al interior de cada uno de los estados. Porque en América Latina la realidad es la heterogeneidad del Estado y a él le ha correspondido el esfuerzo de reducir el retraso de la inserción al mercado internacional y a la vez regular las relaciones de poder en su interior.

El problema del desarrollo y la inserción nos lleva a otro problema. Los desarrollos del capitalismo van sometiendo a los estados a reformas sucesivas, que la mayoría de las veces concluyen en mayores crisis o en la demora de su funcionamiento por falta de un modelo acorde con sus especificidades. Frente a tales exigencias, se han formulado estrategias que van desde las ideas neoliberales hasta las ideas neoestructurales tendientes a lograr el desarrollo sostenible e insertar a los estados latinoamericanos en la modernidad.

En América Latina, se han determinado como estrategias comunes la democratización o apertura política y la internacionalización de la economía o apertura económica, como caminos para salir de la crisis. Sin embargo, esas estrategias se diferencian en el modo y la lógica de implantarse con respecto a las características de los sistemas políticos latinoamericanos y allí surge el gran debate contemporáneo: ¿la apertura económica debe ser conducida por el Estado o por el mercado? Ahí está la pregunta crucial que tenemos que saber resolver y frente a sus proposiciones, saber optar. Frente a esa pregunta se ha propuesto la estrategia de la democratización o apertura política, pero ella se ha frenado por problemas de inequidad social que cuántica y cuánticamente las podemos medir bien en la América Latina y en Colombia. También, se ha visto frenada por los problemas de la ineficaz distribución del ingreso, la marcada diferenciación de los sectores sociales, el empleo inadecuado, la problemática ambiental y las dimensiones de la corrupción administrativa.

Observemos complementariamente que el proceso de reforma, modernización y democratización del Estado, puede articular los diferentes intereses internos. La comprensión de esta temática, no será posible hoy y hacia el futuro, si no entendemos el papel de la internacionalización dentro de la cual ella tiene un lugar. Seguir actuando con una óptica negativamente provinciana, no tendrá futuro, y quien siga actuando en función del *imput affect*, esto es, lo que llamamos en ciencia política el efecto del afecto o del me gusta o no me gusta, sin conocer realmente las implicaciones muy complejas de la situación internacional, no va a acertar.

La reforma de los estados, su modernización y su democratización, es un problema que está implicado en el sistema político internacional. Cualquier decisión significativa que se tome, por ejemplo, en Francia, por el señor presidente, va a tener que ver con mucho cuidado cuál es la opinión de la Unión Europea y de los polos fundamentales de decisión, para implementar adecuadamente su política. Si el señor canciller alemán buscó tener nuevas políticas de apertura y consolidación de su gran nación, en pos de la unificación alemana, tuvo que medir muy bien el entorno de la Unión Europea y la descomposición de la Unión Soviética, para acertar. Si el señor presidente BUSH, desea recuperar la posibilidad de su prestigio frente a los colombianos, va a tener que asesorarse mucho mejor en el Departamento de Estado, y así sucesivamente.

Si queremos acertar en la formulación adecuada de la reforma del Estado y de nuestra gobernabilidad, tenemos que mirar muy bien el contexto de la América Latina, el contexto de la Unión Europea y de las nuevas relaciones con ellos. También por supuesto, el contexto de la situación norteamericana<sup>2</sup> y el papel que juega China en la estructura del poder mundial.

Los sistemas políticos internacional y nacional, están íntimamente ligados y esto es fundamental si queremos atinar en la formulación de planteamientos creativos frente a las problemáticas planteadas.

El tema de la reforma del Estado es amplio; de alcance mundial y hay que saberlo correlacionar con gobernabilidad y, por supuesto, con modernización. Entre más profundo sea el proceso de la modernización (descentralización, regionalización, planificación indicativa participativa y democratización), más allá van a ser las probabilidades de gobernabilidad democrática.

---

2 Estúdiense, por ejemplo, el alcance de la reunión de jefes de Estado de la Unión Europea y de Latinoamérica realizada en Brasil en 1999 y la reunión del Grupo de los 7, celebrada en el Reino Unido en julio de 2005.

La presente elaboración presenta elementos de juicio que facilitan el debate universitario respecto del proyecto de Estado que estamos construyendo y cómo Estado, modernización, democratización y las nuevas relaciones entre los sectores público y privado<sup>3</sup>, implican saber hacia dónde se va, cuál es el proyecto que tenemos, qué es el tipo de sociedad que estamos construyendo. Se trata que seamos sujetos de la historia. No creo que los seres humanos debamos ser objetos de la historia. Pienso sencillamente que, como colombianos, ser humano implica ser consciente; implica ser sujetos de la historia; conocer hacia dónde debe ir la historia; actuar dentro de este proceso con creatividad, con consagración y con una profunda vocación y amor por el trabajo democrático liberador.

En nuestros días, tenemos un proyecto político que es la Constitución de 1991. Debemos, por tanto, avanzar desarrollando reformas del Estado para fortalecer la gobernabilidad del régimen<sup>4</sup> e impulsar la democracia participativa.

## Objetivos

¿Qué objetivos quiero alcanzar con este ensayo?

1. Contribuir al análisis, discusión y superación del lector de un tema que tiene alto grado de significación para quienes estamos empeñados en construir una democracia participativa para Colombia.
2. Indicar algunas dimensiones que permitan correlacionar cómo las reformas del Estado deben facilitar el fortalecimiento del proceso de la gobernabilidad, la reforma y la modernización del Estado.

## 1. IMPORTANCIA DEL TEMA

*La política, como arte y como ciencia social, es fundamental para precisar relaciones entre el Estado y la gobernabilidad democrática.*

¿Por qué es significativo este tema? Porque además del contenido plasmado en las notas introductorias, a ningún estudioso escapa que es vital para el estadista y el hombre de acción, por cuanto según sea su percepción del Estado y de la

---

3 Véase en el punto 3.4 lo planteado en el tema reforma del Estado y descentralización.

4 WILLIAM JARAMILLO retomó la propuesta de ALBERTO LLERAS, proponiendo institucionalizar un régimen político semipresidencial. *El Espectador*, 8 de agosto de 1999. Posteriormente LÓPEZ MICHELSEN y otros, han ampliado propuestas sobre el tema.

governabilidad, estaremos en presencia de proyectos políticos democráticos o represivos; dinámicos o estáticos; creativos o repetitivos.

¿Cuál es el hilo conductor conceptual, desde el cual se realiza la presente elaboración? Pues no es otro que mi construcción sobre la ciencia política contemporánea, que veremos a continuación<sup>5</sup>.

Notemos que la problemática de la reforma del Estado y la gobernabilidad, es interdisciplinaria y compleja. El empleo riguroso de la ciencia política, puede ser un camino adecuado para permitirnos articular las diversas instancias de que se ocupa. Revisemos las conceptualizaciones.

## 2. CONCEPTUALIZACIONES BÁSICAS

*Las conceptualizaciones son muy útiles, si ellas son una adecuada mediatización entre la abstracción y la concreción.*

Las siguientes precisiones conceptuales, facilitan la comprensión de temas centrales desarrollados en el presente aporte.

### 2.1. Ciencia política

Es una disciplina social que se ocupa del estudio sistemático del Estado; de la problemática de la legitimidad; de la estructura del poder; de la composición de las clases y estratos sociales; de la organización de los partidos políticos y movimientos sociales; de los procesos electorales; del funcionamiento de los grupos de presión; del proceso de la toma de las decisiones; de la gobernabilidad y de la problemática del liderazgo, en espacios y tiempos determinados<sup>6</sup>.

---

5 Una explicación pedagógica de los alcances de esta conceptualización, puede verse en la revista *Vniversitas*, n° 105, de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2003, págs. 51-54.

6 Para un estudio comparado de las relaciones entre las ciencias sociales y la ciencia política, véanse: BACHELARD, GASTÓN, *El compromiso racionalista*, Siglo XXI, Buenos Aires, 1973, págs. 148-164. CERRONI, HUMBERTO, *Metodología y ciencia social*, Martínez Roca, Barcelona, 1971, págs. 65-85; 171-201. DUVERGER, MAURICE, *Sociología política*, Ariel, Barcelona, 1971, págs. 11-35. MAYNAUD, JEAN, *Introducción a la ciencia política*, Tecnos, Madrid, 1964, págs. 22-275. POPPER, KARL R., *El desarrollo del conocimiento científico*, Paidós, Buenos Aires, págs. 43-73; 387-399. POULANTZAS, NICOS, *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, Siglo XXI, México, págs. 33-59; 342-357.

## 2.2. Estado<sup>7</sup>

Es la más importante institución política de la vida contemporánea. Según mi percepción, es la institución jurídico-política, racionalizada de los intereses generales. Es la institución de las instituciones; la organización de las organizaciones, integrada por los poderes ejecutivo, legislativo, judicial y electoral.

En cuanto a lo jurídico, anotemos que el ordenamiento social, fundado en la justicia, susceptible de coacción y ordenado al bien común —en que consiste el derecho— es soporte sustantivo para la constitución y el desarrollo de un Estado democrático.

## 2.3. Gobernabilidad democrática

Es la capacidad del sistema político para ejecutar políticas públicas, dirigidas a la realización de un proyecto, que permita: la satisfacción de las necesidades fundamentales de la mayoría de la población<sup>8</sup>; asegure la estabilidad de un orden político democrático; facilite una comunicación ética entre el gobernante y los gobernados; e impulse una acción eficiente y eficaz<sup>9</sup>.

## 2.4. Liderazgo político democrático

Pensando históricamente, conocemos que el apareamiento del liderazgo es concomitante con la evolución que converge en el surgimiento de lo humano. Si tenemos presente las elaboraciones comprensivas weberianas<sup>10</sup>, vemos que coetáneamente a los procesos de las sucesivas dominaciones, se han dado también

---

7 Para lograr una conceptualización sobre la problemática de los estados latinoamericanos, se recomienda abordar: Fundación Luis Carlos Galán, *Encuentro latinoamericano por la democracia y la integración*, Presencia, Santa Fe de Bogotá, 1991. ILPES, *Gestión estratégica, planificación y presupuesto*, Buenos Aires, 1992. ILPES, *Reforma y modernización del Estado*, Santiago, 1995. MOLINAR H., JUAN, *El tiempo de la legitimidad: elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, 1991. Instituto de Estudios Internacionales (1990-2005), *Revista análisis político*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. PERRY, GUILLERMO, “La iniciativa BUSH y la respuesta de América Latina”, *Coyuntura Económica*, vol. 20.

8 Para revisar bibliografía ampliada y comparada sobre Estado, gobernabilidad democrática y paz, véase del autor, “Liderazgo, gobernabilidad y paz”, revista *Vniversitas*, n° 105, de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, págs. 54; 56-59.

9 Véase, GAVIRIA, CÉSAR, en *Gobernabilidad y reforma del Estado*. CÁRDENAS, JORGE HERNÁN y otro, (eds.), Díké, Medellín, 1994, prólogo.

10 WEBER, MAX, *Economía y sociedad*, dos tomos, FCE, México, t. I., págs. 170-197 y ROA SUÁREZ, HERNANDO, 1997. MARX, KARL y WEBER, MAX, *Científicos sociales*, ESAP Publicaciones, Santa Fe de Bogotá, págs. 59-80.



liderazgos carismáticos, tradicionales y legales, según sea el carisma, el peso de la tradición o el fundamento legal lo que legitime prioritariamente ante la comunidad, el carácter del liderazgo.

A lo largo de los siglos XIX y XX, se han presentado casos en que el carisma (BOLÍVAR, URIBE URIBE, GAITÁN, GALÁN), la tradición (CATALINA LA GRANDE, WINSTON CHURCHILL, ÁLVARO GÓMEZ) y la ley (ALBERTO LLERAS, CARLOS LLERAS), se combinan de manera diversa en distintos sistemas y regímenes políticos.

¿Qué es un líder político democrático? Creo que es un conductor o jefe que, con prestigio intelectual y humano, asume un proyecto histórico capaz de generar seguidores organizados y comprometidos con su causa, para el ejercicio del poder. Es una persona reconocida por su capacidad de mando y ejecución, que está identificada con el proceso político que impulsa y desarrolla históricamente.

¿Qué puede ser el prestigio intelectual? Digamos que es la capacidad demostrada y reconocida para comprender, estudiar, reflexionar y aportar creativamente a la solución de los problemas. Y ¿en qué consiste el prestigio social? El prestigio social es la habilidad del líder para acercarse a la comunidad; conocer las necesidades sentidas y las esperanzas de los seguidores; canalizar sus intereses y servirles, empleando sus conocimientos en beneficio de los más necesitados y pobres. Es el reconocimiento a la solidaridad del líder.

## 2.5. Partidos políticos

Los partidos políticos modernos son instituciones de la vida política que, con un programa, ideología y organización estable, buscan alcanzar el poder para realizar desde allí el proyecto político propuesto a consideración de los ciudadanos<sup>11</sup>.

---

11 Para un estudio de la problemática de los partidos políticos en América Latina, véanse: ALDUNATE, ALFONSO y otros, *Estudios sobre sistemas de partidos en Chile*, FLACSO, Santiago, 1985. BORÓN, Atilio, *La crisis en América Latina: desafíos para la izquierda*, IEP, Lima, 1989. CARDONA, DIEGO, *Crisis y transición democrática en América Latina*, CEREC, Santa Fe de Bogotá, 1991. DEALY, GLEN, C., *La resistencia al pluralismo en América Latina*, Departamento de Ciencia Política, Bogotá, 1986. Foro ley de partidos – programa democracia, UNIANDÉS, EURAL y Fundación F. Ebert Argentina, Bogotá, 1988. GILHODES, PIERRE, *Fuerzas e instituciones políticas en América Latina*, Universidad de Pereira, Bogotá, 1979. JARAQUEMADA, JORGE y BENAVENTE ANDRÉS, “Bases para una democracia sólida en América Latina”, en *Ciencia Política*, n° 18, Bogotá, 1990. LIPSET, SEYMOUR MARTIN, “Sistemas partidarios y representación de grupos sociales”, en *Contribuciones*, n° 1, Buenos Aires, 1991. MEYER, LORENZO y REYNA JOSÉ, *Los sistemas políticos en América Latina*, Siglo XXI – Universidad de las Naciones Unidas, México, 1989. O’DONELL, GUILLERMO y otros, *Transiciones desde un gobierno autoritario. América Latina*, vol. 2, Paidós, Buenos Aires, 1988. TORRES, EDELBERTO, “Centroamérica: democracias de baja intensidad”, en *Pensamiento Iberoamericano*, n° 14, Madrid, 1988.

## 2.6. Paz

Teniendo en cuenta los planteamientos y elaboraciones de científicos sociales, especialistas en el manejo de la problemática de la paz, la conceptualizo como la ausencia de la violencia abierta y estructural.

## 2.7. Cultura de la paz

Es una forma de ver, de vivir y de sentir la ausencia de la violencia abierta y de la violencia estructural, en nuestros días y hacia el futuro.

## 2.8. Modernización

La concibo como un proceso político-social, económico, cultural, ambiental, administrativo, científico y técnico dirigido a la actualización y fortalecimiento del

---

Para un estudio de la problemática de los partidos políticos en Colombia, véanse: AMPUDIA, ALBERTO, *Sistema político del post – Frente Nacional*, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 1985. ANGULO, ALEJANDRO y SANTANA, PEDRO, “La miseria de los partidos. Análisis de las elecciones de 1980”, *Controversia*, n° 84, Bogotá, 1980. BUENAVENTURA, NICOLÁS, *Unión Patriótica y poder popular*. CEIS, Bogotá, 1987. CÁRDENAS, MARTHA, *Colombia piensa la democracia*, UNIANDES, CEREC, Bogotá, 1989. CEPEDA, MANUEL J., *Las campañas electorales y la financiación de los partidos*, FESCOL- CEREC – CIDER, Bogotá, 1986. DELGADO, ÓSCAR, *Colombia elige: mitaca 84 perspectivas 86*, Pontificia Universidad Javeriana, FEI, Bogotá, 1986. DÍAZ U., EDUARDO, *El clientelismo en Colombia*, El Áncora, Bogotá, 1986. Dirección Liberal Nacional, *Hacia un liberalismo social*, Fondo Editorial Liberal, Bogotá, 1979. FALS, ORLANDO, “Democracia participativa y constituyente”, *Revista Foro*, n° 13, Bogotá, 1990. GAITÁN, PILAR, “La elección popular de alcaldes: un desafío para la democracia”, *Análisis político*, n° 3, Bogotá, 1988. GALLÓN, GUSTAVO, *50 años de bipartidismo, izquierda y alternativas populares en Colombia*, CINEP – CEREC. GÓMEZ B., HERNANDO (ed.) *El liberalismo al banquillo*, IEL, Bogotá, 1989. GONZÁLEZ, FERNÁN, “Entre la guerra y la paz. Puntos de vista sobre la crisis colombiana de los años 80”, *Controversia*, n° 141, Bogotá, 1987. LANZETA, MÓNICA y otros, *Colombia en las urnas ¿qué pasó en 1986*. LEAL, FRANCISCO, y otro, (ed.), *Al filo del cabo: crisis política en la Colombia de los años 80*, Tercer Mundo, Bogotá, 1990. LOSADA, RODRIGO, “¿La oportunidad de la izquierda? Es la pregunta luego del 11 de marzo”, CINEP, *100 días*, vol. 3, n° 9, Bogotá, 1990. MEDINA, MEDÓFILO, *Historia del partido comunista en Colombia*, CEIS, Bogotá, 1980. MELO, JORGE ORLANDO, *Orígenes en los partidos políticos en Colombia*, BBC, Bogotá, 1981. MOLINA, GERARDO, *Las ideas socialistas en Colombia*, Tercer Mundo, Bogotá, 1987. MURILLO, GABRIEL, “Hacia la democracia participativa en Colombia. Retos y posibilidades”, *Pensamiento Iberoamericano*, n° 14, Madrid, 1988. PINZÓN DE L., PATRICA, *La oposición en Colombia. Algunas bases para su discusión*, CEI – UNIANDES – FESCOL, Bogotá, 1986. PIZARRO, EDUARDO, “Un nuevo pacto social más allá del bipartidismo”, *Revista Foro*, n° 2, Bogotá, 1987. RAMÍREZ, WILLIAM, “Las fértiles cenizas de la izquierda”, *Análisis Político*, n° 10, Bogotá, 1990. ROA SUÁREZ, HERNANDO, *Colombia: cultura, política y economía. La juventud universitaria y los partidos políticos en Colombia*, ESAP Publicaciones, Bogotá, 1989. SÁNCHEZ, RUBÉN, *Los nuevos retos electorales. Colombia antesala del cambio*, UNIANDES – CEREC, Santa Fe de Bogotá, 1991. SANÍN, JAVIER y otros, *Sistema electoral y régimen de partidos en Colombia*, FESCOL, Bogotá, 1982. TIRADO MEJÍA, ÁLVARO, *Nueva historia de Colombia*, t. II, Planeta, Bogotá, 1989. Varios autores, “Partidos políticos en Colombia: crisis y retos”, *Revista Foro*, n° 15, Santa Fe de Bogotá, 1991. WILLS, MARÍA E., “¿Un gobierno de “partido”, una “oposición reflexiva” y una práctica suprapartidista en la realidad?”, en *¿Qué pasó?*, vol. 4, n° 14.

papel del Estado, mediante el replanteamiento de los procesos de la regionalización, la descentralización, la planificación y la democratización<sup>12</sup>.

En torno a *la regionalización* en Colombia<sup>13</sup>, notemos que el desempleo y la pobreza exigen la utilización eficiente de nuestros recursos entre los diferentes estamentos sociales. Observemos que la problemática de la regionalización está íntimamente vinculada con la ubicación espacial del “ordenamiento del orden social”

- 
- 12 Para un tratamiento de la problemática de la modernidad y posmodernidad, véanse: APEL, KARL y otros, *Ética comunicativa y democracia*, Crítica, Barcelona, 1990, págs. 132-163; 209-218. BERLÍN, ISAIAH, *Cuatro ensayos sobre la libertad*, Alianza, Madrid, 1988, págs. 66-105; 187-243. BOBBIO, NORBERTO, *Igualdad y libertad*, Paidós, Barcelona, 1993, págs. 70-79; 117-123; 126-139; 151-154. CASULLO, NICOLÁS, *El debate modernidad posmodernidad*, Punto Sur, Buenos Aires, 1991. HABERMAS, JÜRGEN, *El discurso filosófico de la modernidad*, Taurus, Madrid, 1992, págs. 11-15; 397-433. HORKHEIMER, MAX, *Teoría crítica*, Amorrortu, Buenos Aires, 1974, págs. 223-271. HOYOS GUILLERMO, *Los intereses de la vida cotidiana y las ciencias*, Universidad Nacional, Bogotá, 1986. JARAMILLO, RUBÉN, *Presentación de la teoría crítica de la sociedad*, Argumentos, Santa Fe de Bogotá, 1991. LYOTARD, JEAN-FRANÇOIS, “¿Qué es lo posmoderno?”, en *Colombia: el despertar de la modernidad*, Foro Nacional por Colombia, Santa Fe de Bogotá, 1993, págs. 33-43. PICÓ, JOSEPH, *Modernidad y posmodernidad*, Alianza, Madrid, págs. 87-102; 263-292; 349-385. RAWLS, JOHN, *Sobre las libertades*, Paidós, Barcelona, 1991, págs. 33-122. SARTORI, G., *Elementos de la teoría política*, Alianza, Madrid, 1992, págs. 27-62; 205-224; 279-304; 305-316; *Teoría de la democracia*, t. I, Alianza, Madrid, págs. 225-297; t. II, págs. 319-342; 538-582. WEBER, MAX, *Ensayos sobre metodología sociológica*, Amorrortu, Buenos Aires, 1973, págs. 175-269. APTER, DAVID, *Estudio de la modernización*, Amorrortu, Buenos Aires, 1970, BOBBIO, NORBERTO, *Sociedad y estado en la filosofía moderna*, FCE, México, 1986. BUNGE, MARIO, *Teatrise on basic philosophie*, 8 vols., McGraw-Hill, University, Montreal, 1974, 1979, 1983, 1989. MELO, JORGE ORLANDO, “Algunas consideraciones globales sobre modernidad y modernización”, en: *Colombia: el despertar de la modernidad*, Foro Nacional por Colombia, Santa Fe de Bogotá, 1991. ROBERTS, J.M., *History of the world*, Oxford University Press, New York, 1993. SANTANA, R., PEDRO, “Modernidad, modernización y gobernabilidad en la Colombia de hoy”, en *Revista Foro*, n° 14, Santa Fe de Bogotá, 1991.
- 13 Para un estudio de la problemática de la planificación y la regionalización en Colombia, véanse: VALLEJO MEJÍA, CÉSAR, “Dimensión territorial de una visión prospectiva para Colombia. Reflexiones iniciales”, en *¿Hacia dónde va Colombia?*, Tercer Mundo, Santa Fe de Bogotá, 1999, págs. 114-118. FORERO, EDAGAR, “Región como proceso económico”, *Revista Economía Colombiana*, n° 151, Bogotá, 1983. ISARD, W., *Methods of regional analysis*, the MIT press, 1990. MONCAYO, VÍCTOR MANUEL, “Aspectos jurídico institucionales de las regiones de planificación”, *Revista Planeación y Desarrollo*, Bogotá, 1985. PARDO, RUEDA RAFAEL, “Política regional del Gobierno de BELISARIO BETANCUR”, revista *Economía Colombiana*, n° 182, Bogotá, 1986. RICHARSON, HARRY, *Elementos de economía regional*, Ed. Alianza, Universidad de Madrid, 1975. ROA SUÁREZ, HERNANDO, *Planificación, desarrollo y petróleo. El caso araucano*, Editorial Guadalupe, Bogotá, 1987 y 1998; *La planeación del desarrollo territorial*, ESP Publicaciones, Santa Fe de Bogotá, págs. 7-12; 131-137. ROJAS, FERNANDO, “La cuestión regional y las políticas de descentralización en Colombia”, *Enfoques Colombianos*, n° 13, Fundación F. Newman, Bogotá, 1983. SANTANA R., PEDRO, *Desarrollo regional y paros cívicos en Colombia*, serie Controversia, n° 107-108, CINEP, Bogotá, 1983. KENYON, DANHNE A. y KINCAID, JOHN, *Competition among status and local governments*, The Urban Institute Press, Washington, D.C., 1991. MENDOZA, X., y CANDEL, J., *Descentralización y control en las grandes ciudades. Un enfoque normativo*, Papeles de ESADE, Barcelona, 1988. SABATINI, FRANCISCO, “Planificación del desarrollo regional: desde los sistemas espaciales a los procesos sociales”, *Revista Interamericana de Planificación*, vol. 23, n° 89, Guatemala, 1990. LONGO, F., “Una experiencia de cambio organizativo: los centros gestores del ayuntamiento de Barcelona”, en *Jornadas para la modernización de las administraciones públicas*, 9, 10, y 11 de julio de 1990, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1991.

(NOURSE, HUGO, 1969). Por ello la regionalización de la planificación debe servir para alcanzar los beneficios del desarrollo; fortalecer la democracia de participación; generar empleo y facilitar el acceso de los más pobres a los servicios de agua, electricidad, salud, educación y transporte.

Según la definición gubernamental vigente, tenemos las siguientes regiones de planificación en Colombia: costa Atlántica, Orinoquia, Amazonia, centro oriente y occidental<sup>14</sup>.

A través de estas regiones, se busca desarrollo armónico, autonomía administrativa, coordinación interinstitucional entre organismos nacionales, regionales, departamentales, metropolitanos y municipales; planificación y programación de la inversión e incorporación de las regiones de planificación al sistema nacional de planeación.

Complementariamente, el papel de las regiones debe permitir el desarrollo de las políticas descentralistas de los recursos de la inversión pública; integración y fortalecimiento del sistema urbano regional; desarrollo y crecimiento de las economías regionales y coordinación de objetivos de planes nacionales, regionales, departamentales y locales.

Por otro lado, los consejos de regionalización sirven para incrementar la estabilidad política; reducir el centralismo e impulsar la eficacia del sector público en el ámbito local.

En cuanto a los fondos regionales de inversión, se constituyen en el mecanismo de transferencia de los recursos nacionales para el fortalecimiento de la inversión pública en proyectos de interés regional. Se busca así, no sólo el crecimiento económico sino el desarrollo social, político, cultural y ambiental.

Tomada en su conjunto, *la descentralización*<sup>15</sup> busca la redistribución del poder en los diferentes niveles territoriales de la nación. Redistribución que ha sido planteada en las dimensiones administrativa y fiscal.

---

14 Estúdiense las propuestas formuladas por la Comisión de Ordenamiento Territorial, Santa Fe de Bogotá, 1995, y los aportes del profesor ORLANDO FALS BORDA.

15 Conceptos útiles sobre la descentralización serán encontrados en WIESNER, EDUARDO, *Colombia: descentralización y federalismo fiscal. La profundización de la descentralización y la eficiencia del gasto social en Colombia*, Santa Fe de Bogotá, 1992. BOTERO R., CAMILA, *Función pública y descentralización*, CIDER – UNIANDES, DNP, DASC, Bogotá, 1987. METCALFE L. y RICHARDS, S., *Improving public management*, London, 1987. BORJA, JORDI, *Estado, descentralización y democracia*, Foro Nacional por Colombia, Bogotá, 1989. CEPEDA, FERNANDO, *Descentralización y gobernabilidad*, ESAP Publicaciones Santa Fe de Bogotá, 1994. HOICHEM, M. y DEUTSH, K.W., *Descentralization*, Oelgeschlager,

En cuanto a la fiscal, se busca el fortalecimiento económico de los municipios a partir de la adecuada consecución de sus propios recursos (Ley 14/83) y la transferencia de rentas (Ley 12/86). Estas disposiciones fueron complementadas con la Ley 60 de 1993 donde se definen competencias y recursos, actualmente considerada como la ley de la descentralización en Colombia. En virtud de esta ley, la nación se desprende del 38% de sus recursos en 1994; del 39% en 1995 y del 41,5% en 1996, para ser transferidos a sus entidades descentralizadas territorialmente. Tales recursos deben destinarse a la atención de la inversión social en salud, educación, vivienda, agua potable y recreación. El criterio que inspira esta disposición, es fortalecer el nivel local.

En la dimensión político-administrativa, hemos realizado la elección popular de gobernadores y alcaldes, quienes son las principales autoridades ejecutivas en las entidades territoriales.

Con estas medidas se ha buscado el equilibrio regional y, por supuesto, un nuevo tipo de relaciones intergubernamentales que pueden designarse como un ordenamiento de asociaciones. En virtud de este ordenamiento, el municipio queda facultado para:

“negociar y gerenciar las condiciones óptimas para su desarrollo con los ciudadanos, los municipios, los departamentos, las regiones de planificación o con el gobierno central”<sup>16</sup>.

Teniendo en cuenta las nuevas relaciones intergubernamentales, se habilita al gobierno central

---

Jun and Hain, Cambridge (Mas). BLANQUER, J.M., *Características de la descentralización colombiana*, Santa Fe de Bogotá, 1991. DE MATTOS, C.A., *La descentralización: ¿una panacea para impulsar el desarrollo local?*, Cuadernos de Economía 14, Universidad Nacional, Bogotá, 1990. GARAY, LUIS JORGE, *Crisis y construcción de sociedad*, ESAP Publicaciones, Santa Fe de Bogotá, 1998; *Descentralización, bonanza petrolera y estabilización*, FESCOL, Santa Fe de Bogotá, 1994. MARTÍNEZ, NÉSTOR HUMBERTO, *Las diez estrategias para la descentralización*, Ministerio del Interior, Santa Fe de Bogotá, 1999. DUQUE, HORACIO (comp.), *La descentralización y el desarrollo institucional en Colombia*, ESAP Publicaciones, Santa Fe de Bogotá, 1997. PRACTS I CATALÁ, JOAN, “Administración pública y desarrollo en América Latina”, *revista del CLAD*, n° 9, Caracas, 1998. BETANCOURT, ERNESTO, “Un nuevo enfoque para desarrollar la infraestructura institucional”, *revista del CLAD*, n° 9, Caracas, 1997. KAPLAN, MARCOS, *Crisis y reformas del Estado latinoamericano*, *revista del CLAD*, n° 9, Caracas, 1997. MORENO, CARLOS y otros, *Laberintos de la descentralización*, ESAP Publicaciones, Santa Fe de Bogotá, 1994. ZAPATA, L.G., *Redefinición del proceso de descentralización en la administración Samper*, FESCOL, Santa Fe de Bogotá, 1995. ROA SUÁREZ, HERNANDO, *Colombia: planificación, política, regionalización y políticas de planificación*, ESAP Publicaciones, Bogotá, 1988; *Planificación, desarrollo y petróleo. El caso araucano*, Guadalupe, Bogotá, 1987. GÓMEZ BUENDÍA, HERNANDO, *¿Para dónde va Colombia?*, COLCIENCIAS – Tercer Mundo, Santa Fe de Bogotá, 1999.

16 MARTÍNEZ, MARÍA MERCEDES, *Asociación intergubernamental para el desarrollo*, DNP, Bogotá, 1988, pág. 6.

“para asociarse con el municipio, a través de los departamentos, en aspectos de cofinanciación, asesoría, planificación o de apoyo”<sup>17</sup>.

Sinteticemos: en cuanto a la regionalización se refiere, observemos que ella debe responder a una reorganización espacial del territorio evitando la continuación de las irracionales disparidades existentes entre nuestras regiones. Parece claro que el proceso de descentralización (fiscal, político-administrativo y técnico) ha sido concebido para redistribuir el poder (político y económico); buscar equilibrios regionales y crear un nuevo tipo de relaciones entre el gobierno central, las regiones, los departamentos y los municipios.

Complementariamente, *la planificación*<sup>18</sup> debe ser una herramienta indispensable para la racionalización de la gestión e inversión públicas. Un estadista contemporáneo la emplea con flexibilidad para realizar sus proyectos políticos<sup>19</sup>.

Y en cuanto a *la democratización*<sup>20</sup>, es un proceso complementario de los anteriores que debe permean la actividad de los ciudadanos y facilitar la existencia de una nueva cultura política. Con la elección popular de alcaldes y gobernadores y la de las juntas administradoras locales (JAL), hemos logrado avances que deben aclimatarse con más intervención de la sociedad civil en las decisiones que afectan sus intereses.

---

17 *Op. cit.*

18 Para una mejor comprensión sobre la planificación se recomienda abordar a BERTALANFFY, LUDWIG VON, *Teoría general de los sistemas*, Alianza Editorial, Madrid. CARDOZO, FERNANDO HENRIQUE, “Aspectos políticos de la planificación”, en *Revista Latinoamericana de Ciencia Política*, FLACSO, Santiago, 1969. CARRIZOSA, JULIO, “Racionalidad ecológica y racionalidad económica en la planificación el uso de los recursos naturales, VIII Congreso Nacional de Planificación, Bogotá, 1985. CEPAL/ILPES, *El estado de la planificación en la América Latina y el Caribe*, CEPAL/ILPES, t. 6, Santiago de Chile, 1980. CEPAL, *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Santiago, 1992. ROA SUÁREZ, HERNANDO, *La planificación en Colombia (1958-1990)*, ESAP Publicaciones, Bogotá, 1990. CEPAL, *Panorama social*, Naciones Unidas, Santiago, 1994, y sus aportes posteriores sobre el tema.

19 En torno a la utilización gubernamental de la planeación estratégica situacional (PES), es muy útil revisar los aportes de CARLOS MATTUS al respecto.

20 Una aproximación a la democratización la encontramos en BOBBIO, NORBERTO, *Sociedad y Estado en la filosofía moderna*, FCE, México, 1986. BOBBIO, NORBERTO, *Estudios de historia de la filosofía. De Hobbes a Gramsci. Debate*, Madrid, 1985. BOBBIO, NORBERTO, *El futuro de la democracia*, Plaza & Janés, Barcelona, 1985. BOBBIO, NORBERTO, *Liberalismo y democracia*, FCE, México, 1986. MOTTA, PABLO ROBERTO, *Innovación y democratización de la gestión pública*, CLAD, Caracas, 1991. GONZÁLEZ, FERNÁN, “Constituyente I: consolidación del Estado nacional”, *Controversia*, n° 59-60, CINEP, Bogotá, 1977. LECHNER, NORBERT, *Los patios interiores de la democracia*, FLACSO, Santiago de Chile, 1988. SANTANA R., PEDRO, *Los movimientos sociales en Colombia*, Foro Nacional por Colombia, 1989.

## **2.9. Descentralización**

Es un proceso político-económico, administrativo y técnico, dirigido al replanteamiento de las relaciones entre el poder central y los entes territoriales. Como es conocido, se trata de una redistribución del poder en los aspectos político, financiero, administrativo y técnico.

## **2.10. Desarrollo humano sostenible**

Entiendo por desarrollo humano sostenible un proceso social global que, buscando satisfacer las necesidades fundamentales de la población y la protección de los recursos naturales, no sacrifica las generaciones futuras y facilita la construcción de una sociedad centrada en la dignidad humana<sup>21</sup>.

## **3. ESTADO Y GOBERNABILIDAD**

*Para un demócrata contemporáneo es indispensable  
que el Estado, a través de su organización jurídico-política,  
garantice la gobernabilidad del régimen.*

Si tenemos en cuenta que el Estado es la institución jurídico-política racionalizadora de los intereses generales y que la gobernabilidad democrática es la capacidad del sistema político para ejecutar políticas públicas, dirigidas a la realización de un proyecto, que permita la satisfacción de las necesidades fundamentales de la mayoría de la población; asegure la estabilidad de un nuevo orden político-democrático; facilite una comunicación ética entre el gobernante y los gobernados; y permita una acción eficiente y eficaz, pueden inferirse las múltiples relaciones existentes entre estas dos nociones teórico-prácticas.

Aquí, nos ocuparemos de precisar cuatro temas que están relacionados con la problemática del Estado y la gobernabilidad contemporáneos. Ellos son: los nuevos tipos de gobiernos; la gestión pública de calidad; las reformas estructurales; y la descentralización.

---

21 Véase el material contenido en los informes de NNUU (PNUD), sobre *el desarrollo humano*, en el intervalo comprendido entre 1990-2005. Allí reposa seria información al respecto.

### **3.1. Hacia un nuevo tipo de gobierno**

Visualizando aspectos que nos faciliten entender el papel fundamental del Estado y del gobierno, en una nación como la colombiana, preguntémosnos: ¿existirán algunas orientaciones globales significativas que nos permitan entrever un gobierno dinámico e insertado en la modernidad? Yo creo que sí. Ensayemos<sup>22</sup>:

#### **3.1.1. Organicemos un gobierno catalizador**

Navegar en vez de remar. Los gobernantes deben ser catalizadores y emprendedores de acciones que combinen, cuando sea posible, los intereses público y privado<sup>23</sup>.

Veamos dos ejemplos: la campaña cívica y recreativa emprendida por RODRIGO ESCOBAR en Cali, permitió elevar la cultura cívica de la población y abrir espacios para la sana diversión de distintos sectores sociales. Durante su gestión como alcalde de Cali, se propuso fomentar e institucionalizar una cultura cívica que pudo colocarse de ejemplo para el país. En efecto, frente al desorden existente en torno a los paraderos de los buses logró, mediante la persuasión y una sólida campaña educativa, que los caleños tomaran y se apearan de los buses sólo en los sitios señalados previamente. Detrás de este ejemplo se pudo observar cómo, la población bien orientada, cambió un hábito desordenado. Política similar adelantó en relación con el aseo de la ciudad y la conciencia cívica caleña reaccionó muy bien, con el apoyo del sector privado, hasta convencerse de que “el aseo es salud”. Complementariamente, condecorador de la antigua sentencia de JUVENAL: “mente sana en cuerpo sano”, impulsó una serie de centros y piscinas públicas, que cambiaron el ambiente recreativo de la ciudad.

También la recuperación de una gestión administrativa honesta, que replanteó la credibilidad pública en el gobierno, como ha sucedido con la gestión de LUCHO GARZÓN en Bogotá (2005).

#### **3.1.2. Necesitamos un gobierno comprometido con la comunidad**

Que fortalezca su presencia, capacidad de decisión y realice acciones eficaces. Por ejemplo: la labor emprendida por el PNR (1986-1990) en varias regiones de

---

22 Los siguientes planteamientos están basados en el enfoque de OSBORNE y GAEBLER, *Reinventando o gobierno*, ENAP, Brasilia, que he aplicado a la realidad colombiana.

23 Obsérvese que estas orientaciones son complementarias entre sí.



Colombia<sup>24</sup>. A través de su gestión, se impulsaron amplios sectores de la comunidad, que pudieron intervenir y autogestionar proyectos que beneficiaron sectores tradicionalmente olvidados. Asimismo, el apoyo dado a los proyectos provenientes de necesidades específicas de las veredas, facilitó la presencia directa del Estado en la comunidad, con todas las consecuencias que de allí se derivan.

### **3.1.3. Impulsemos un gobierno competitivo**

Que introduzca la competencia en la prestación de los servicios públicos. Por ejemplo: la posibilidad que se dio para que coexistan los fondos de cesantías y el Fondo Nacional del Ahorro. También la coexistencia del aseo público y privado. En relación con el Fondo Nacional del Ahorro es notable el cambio en la organización de sus oficinas y la agilización y sistematización de los trámites respectivos. En cuanto al aseo privado, en el caso de Bogotá, fue importante el cambio en la prestación del servicio.

### **3.1.4. Organicemos el gobierno por misiones**

Transformemos los órganos negativamente burocratizados. Por ejemplo: la Corporación Calidad y el Museo de los Niños, permitieron realizar proyectos eficaces y eficientes.

### **3.1.5. Concretemos un gobierno de resultados**

Donde las instituciones que demuestran eficiencia y manejo eficaz de los recursos públicos sean fortalecidas<sup>25</sup>. Hay que dar importancia a la generación y al ahorro de recursos, no simplemente gastarlos, o más aún, invertirlos inútilmente.

Veamos ejemplos internacionales: al paso que los Juegos de Montreal generaron una deuda pública de US\$1.000.000.000; los Juegos Olímpicos de los Ángeles dieron un superávit de US\$225.000.000.

---

24 Por ejemplo, la adelantada en el Occidente de Boyacá en 1987, favoreció la creación de un espíritu de paz que aún perdura en nuestros días. 2005.

25 Como ocurrió con la ESAP en el intervalo 1996-1998. Véase, ROA SUÁREZ, HERNANDO, *Informe de gestión*, págs. 77-83.

ECOPETROL puede ser un caso que, en muchos aspectos de su desarrollo organizacional, formación de recursos humanos y relaciones con la comunidad, tiene resultados dignos de ser estudiados<sup>26</sup>.

### **3.1.6. Cristalicemos el gobierno al servicio de los usuarios**

Los gobiernos democráticos deben justificar su existencia colocándose al servicio de los ciudadanos.

El gobierno está para atender las necesidades de la ciudadanía y no de los burocratas y negociantes clientelistas que han hecho perder la respetabilidad de la burocracia. Hay que evitar la tramitomanía a que frecuentemente es sometido el ciudadano cuando va a solicitar un servicio público.

Por ejemplo: la organización y funcionamiento de la Oficina de Pasaportes del Ministerio de Relaciones Exteriores en Bogotá, es una solución de eficiencia al servicio del usuario. Las antiguas “colas”, demoras, desorganización y tramitomanía, fueron abolidas. Hoy, el pasaporte es entregado en pocas horas. Igualmente ocurre con la tramitación del certificado de antecedentes ante la Procuraduría General de la Nación.

### **3.1.7. El gobierno debe ser emprendedor**

Es conveniente financiar las instituciones por sus resultados y no por las expectativas que han creado. Es recomendable medir los resultados, para distinguir el éxito del fracaso. Si no se ve el éxito, es imposible premiarlo. Por ejemplo: las experiencias de COLCIENCIAS, en la financiación de tesis de posgrado, fueron estimulantes y tuvieron positivos efectos.

Asimismo, la fundación de la primera Escuela de Alto Gobierno en la ESAP en 1997<sup>27</sup>, marcó un hito que aprestó a Colombia en el contexto europeo e iberoamericano. Gracias a su fundación, organización, programas y realizaciones, los asistentes al encuentro iberoamericano de responsables en materia de administración pública, organizado por el Ministerio de las Administraciones Públicas

---

26 Véase, ROA SUÁREZ, HERNANDO, (E. y C.), *Planificación, desarrollo y petróleo. El caso araucano*, Guadalupe, Bogotá, 1987, págs. XXVIII, XXX; XXXIII-XXXV; 199-226.

27 Son egresados de la primera promoción de especialistas en alta dirección del Estado: el señor Fiscal de la Nación (2005), ilustres exgenerales de la República, dos embajadores de carrera y altos funcionarios del Estado.

(MAP), la Fundación Instituto Iberoamericano de Administración Pública (FIIAP) y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) celebrado en Cartagena entre el 7 y el 11 de noviembre de 1998, solicitaron al gobierno de Colombia su apoyo para asesorar a los gobiernos de Centroamérica y el Caribe para organizar escuelas de administración pública y alto gobierno.

Complementariamente, la evaluación de los resultados de los Ferrocarriles Nacionales fue decisiva para su nueva organización y lamentable liquidación.

### **3.1.8. Concretemos un gobierno preventivo**

Prevenir es mejor que curar. Educar en lugar de reprimir.

Ejemplos: para tratar las enfermedades, con frecuencia se han construido hospitales (Santa Marta, Tunja), sin la dotación correspondiente y después de varios años de no utilización, se han tenido que hacer reparaciones locativas y jubilar personal, sin que aún se hubieran dado al servicio público.

Para combatir el crimen, se aumenta la fuerza de la policía, pero se ha olvidado la presencia efectiva del Estado y su acción directa sobre la comunidad, en torno a la satisfacción de las necesidades fundamentales de la población.

Por ejemplo: la falta de presencia estatal ampliada en Arauca (1982-1986...), facilitó ciertas fortalezas de la subversión que, mediante “vacunas” y secuestros, extendió su radio de acción.

¿Será cierto que esa falta de presencia en los últimos tres decenios, facilitó la eclosión social, presentada en el país, en los primeros seis meses de 1986, en el suroriente colombiano? ¿Cuál fue el costo político para el Estado y para el gobierno de esas acciones? ¿Cuál ha sido el costo de las acciones similares posteriores?

En la medida de lo posible es conveniente buscar invertir la actitud gubernamental, en el sentido de no apagar “incendios” sino evitar que ellos se produzcan.

La creación de la Policía Comunitaria de Colombia, es un proyecto novedoso que puede constituirse en una respuesta, que cambie las relaciones entre la comunidad y esta benemérita institución.

### **3.1.9. Es necesario descentralizar el gobierno**

Lo indicado es impulsar la participación y el trabajo en equipo, en las distintas instancias de decisión.

Los ejemplos de la elección popular de alcaldes y gobernadores y las medidas de manejo presupuestal correlativas, han sido muy útiles. Se prevé que en el futuro este proceso facilitará renovaciones políticas significativas. Mas ellas no bastan; es conveniente crear una nueva conciencia que permita tener gobiernos locales, eficaces y eficientes, trabajando en equipo en torno a proyectos específicos<sup>28</sup>.

### **3.1.10. Es recomendable combinar los mecanismos del mercado con los mecanismos puramente burocráticos<sup>29</sup>**

Como se ha sostenido, el problema contemporáneo no es más o menos Estado o Estado vs. mercado, sino Estado eficiente que estudia las condiciones específicas del mercado en cada caso.

Por ejemplo: las métricas descalzas, se promovieron para ser pagadas por la comunidad y terminaron siendo pagadas por los hospitales locales<sup>30</sup>.

El siguiente cuadro nos permite ver una síntesis de indicaciones posibles para un nuevo gobierno.

CUADRO 1. Hacia un nuevo tipo de gobierno

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organicemos un gobierno catalizador.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tengamos un gobierno al servicio de los usuarios.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necesitamos un gobierno comprometido con la comunidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creemos un gobierno emprendedor.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulsemos un gobierno competitivo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concretemos un gobierno preventivo.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hagamos funcionar el gobierno por misiones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necesitamos un gobierno descentralizado.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cristalicemos un gobierno de resultados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organicemos un gobierno que combine los mecanismos del mercado con los burocráticos.</li> </ul>

<sup>28</sup> Estúdiense las propuestas planteadas en 3.4.

<sup>29</sup> Me permito insinuar la conveniencia de correlacionar el conjunto de estos caminos, para mejorar los gobiernos (locales, departamentales y nacionales), con las propuestas para el fortalecimiento del proceso descentralizador y las alternativas planteadas a la problemática de la paz, consignadas en el artículo del autor publicado en la revista *Vniversitas*, n° 105, de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, págs. 60-70.

<sup>30</sup> Véanse los aportes de ALDANA, EDUARDO, "La gerencia pública. ¿Dónde empezar?", en: *Gobernabilidad y reforma del Estado*, Díké, Bogotá, págs. 377-390.

### 3.2. Estado y gestión de calidad

Pensando en el papel contemporáneo del Estado, notemos que el éxito de su gestión está en el desarrollo organizado del factor humano. Este es decisivo cuando buscamos emprender tareas rigurosas y cambios eficientes. Por ello es que la administración por calidad, busca la mejora continua para ser más. Ella debe ser lograda por el hombre; óptimamente, por todos los hombres.

Notemos que la calidad del producto o del servicio, depende de la persona y no a la inversa. No olvidemos que una de las calidades sustantivas del ser humano es: “Ser capaz de optar por objetivos comunes, de comprometerse, de servir”<sup>31</sup>.

31 La siguiente bibliografía permitirá profundizar sobre el tema de la gestión de calidad y calidad total: ACLE TOMASINI, ALFREDO, *Planeación estratégica y control total de la calidad: un caso real hecho en México*, Grijalbo, México, 1990. MILAKOVICH, MICHAEL, “Total quality management for public sector productivity improvement”, en *Public Productivity and Management Review*, vol. 14, n° 1, San Francisco, 1990. COHEN, STEVEN A; BRAND, RONALD, “Total quality management in the US. Environmental Protection Agency”, en *Public Productivity and Management Review*, vol. 14, n° 1, San Francisco, 1990. WATANABE, SUSUMU, “Los círculos de control de la calidad: razones de su eficiencia”, en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 110, n° 2, Ginebra, 1991. CÁRDENAS SANTAMARÍA, JORGE HERNÁN, *Gerencia del mejoramiento continuo en el sector público colombiano*, ESAP Publicaciones, Santa Fe de Bogotá, 1992. CHEVALIER, FRANÇOISE, “Los círculos de calidad: ¿desaparición o integración?”, en *Investigación y gerencia*, vol. 9, n° 2, Caracas, 1992. RAJKOVIC, VLADISLAV, BOHANEK, MARCO, “Un enfoque de la ingeniería del conocimiento hacia la calidad en la toma de decisiones”, en *Sistémica*, vol. 2, n° 1, Lima, 1991. POLLIT, CHRISTOPHER, “¿Qué es la calidad de los servicios públicos?”, en *Pobreza, un tema impostergable, nuevas respuestas a nivel mundial*, México, 1993. LÓPEZ, JORGE A.; ROSSO, BERNARD, *Premio nacional a la calidad en el sector público: aportes para la reglamentación de la Ley 24127*, Buenos Aires, 1992. BERINI, ADRIANA; SOLANAS, CRISTINA, *Calidad total: procesos de mejora continua de la eficiencia y la productividad*, Buenos Aires, 1992. NALDA G., JOSÉ CONSTANTINO, *Modernización y formación*, INAP, Madrid. HEILPERN, JEFFREY; NADLER, DAVID, “Implementing total quality management: a process of cultural change”, en *Organizational architecture: designs for changing organization*, San Francisco, 1992. HERNÁNDEZ, DAISY, *La capacidad, formación y liderazgo exigidos en la filosofía de calidad total: un estudio realizado a la alta dirección del sector privado venezolano*, IUPFAN, Caracas, 1993. HYDE, ALBERT, “The proverbs of total quality management: recharting the path to quality improvement in the public sector”, en *Public Productivity and Management Review*, vol. 16, n° 1, San Francisco, 1992. KRAVCHUK, ROBERT; LEIGHTONG, ROBERT, “Implementing total quality management in the United States”, en *Public Productivity and Management Review*, vol. 17, n° 1, San Francisco, 1993. WEST, JONATHAN; BERMAN, EVAN; MILAKOVICH, MICHAEL, “Implementing TQM in local government: the leadership challenge”, en *Public Productivity and Management Review*, vol. 17, n° 2, San Francisco, 1993. DURAND, ROBERT; WILSON, LAURA, “Public TQM and improvement: toward a contingency strategy”, en *American Review of Public Administration*, vol. 23, n° 3, Kansas, 1993. MARTÍN, RAMÓN, “El sistema administrativo clásico y su permeabilidad a los nuevos paradigmas de la calidad total”, en *Revista de Administración Pública*, n° 134, Madrid, 1994. MIZAU, DON, “Quality government is government of the people, by the people, for the people”, en *Public Productivity and Management Review*, vol. 16, n° 4, San Francisco, 1993. Brasilia: Presidencia de la República, *Linhas de financiamento para gestão da qualidade e produtividade, Programa brasileiro da qualidade e produtividade*, Brasil, 1992. FREEMAN-BELL, GAIL; GROVER, RICHARD, “The use of quality management in local authorities”, en *Local government studies*, vol. 20, n° 4, London, 1994. CHOPPIN, JON, “Total quality in public service”, en *Management Development Review*, vol. 17, n° 3, Brandford, 1994. CAVE, MARTIN; COPLEY, GEOFF; HANNEY, STEVE, “Setting quality standards in the public sector: some principles and an application”, en *Public money and management*, vol. 15, n° 1, Oxford, 1995. PÉREZ-ÍÑIGO, CARLOS, *Calidad total en los servicios públicos y en la empresa*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Fundación Formación y Tecnología, Madrid, 1992.

¿Qué hacer para impulsar un sistema de calidad? Planteamos tres tareas críticas:

- Descubrir la calidad, como acción personal de servir.
- Descubrir el control, para facilitar la eclosión de la capacidad personal de comprometerse y servir.
- Descubrir la dirección o liderazgo, como el motor que ayuda a impulsar y mantener el control para el servicio<sup>32</sup>.

Pensar en calidad en términos vigentes, es el descubrimiento de un sentido fundamental de nuestra vida. Debemos seguir laborando al más alto nivel, como una forma de realizarnos como servidores públicos.

A propósito de la cultura del servicio, notemos que es posible alcanzar el propio bienestar logrando el de los demás<sup>33</sup>. Creo que es posible cimentar la creatividad laboral en el servicio.

Una reforma fundamental que debe emprenderse, es el cambio de la vocación del servidor público. Ella debe ser reformulada como un camino para la realización personal y profesional. Quienes asumen el servicio público para servirse, no están cumpliendo con su vocación<sup>34</sup>.

Continuar la cultura clientelista —de la manera que se ha instalado en la administración pública colombiana— es impedir, en la práctica, la construcción de la democracia participativa.

En torno al control total de la calidad, observemos que es un proceso dirigido y administrado. Nace en la mente del directivo y de su equipo, quienes buscan cambiar el caos, responsabilizándose y comprometiéndose.

El control de calidad no es una frase publicitaria —*slogan*—; es un proceso dirigido, evaluado y controlado hacia la optimización del servicio.

---

32 Los planteamientos aquí formulados son aportes de CABRERA MAURICIO, “¿Es posible la gerencia de calidad total en el sector público colombiano?”, en *Gobernabilidad y reforma del Estado*, págs. 465-485.

Sobre esta problemática de los nuevos liderazgos políticos, véase del autor, *El liderazgo político. Análisis de casos*, UPN, 4ª edición, Bogotá, 2005.

33 Obsérvese que esto implica invertir el postulado de ADAM SMITH, formulado en *La riqueza de las naciones*.

34 Véase ROA SUÁREZ, HERNANDO, “Formación de buenos funcionarios”, *El Tiempo*, pág. 4, Santa Fe de Bogotá, junio 22, 1999; *Informe de gestión. 1996-1998*, ESAP Publicaciones, Santa Fe de Bogotá, 1998, págs. I-v; 109-115.

Servir con calidad en el interior de las organizaciones estatales, es tener sentido de la historia; saber que se están administrando bienes públicos y que se está trabajando con personas; no con objetos intercambiables y desechables<sup>35</sup>.

También, servir con calidad es cambiar la mentalidad de quien llega a las instituciones para lucrarse de ellas. El nuevo administrador público ha de ser un servidor con sentido de la historia que se compromete con la institución para que su servicio sea cada vez mejor. Es un ser creativo, que actúa con esperanza del mejoramiento continuo.

Ser líder en este proceso, es tener la visión, la misión, los objetivos y la filosofía incorporados a su quehacer administrativo y político.

Un especialista como AUGUSTO POZO<sup>36</sup>, ha sostenido:

- El factor más crítico en cualquier país es la productividad.
- La mejor forma de lograr la productividad es la calidad.
- La mejor forma de alcanzar la calidad es con la administración.
- La mejor forma de administrar por la calidad es a través de las personas.
- Lo mejor para la administración de las personas, es organizar los sistemas de educación y liderazgo. Estos sistemas permiten un control adecuado de la gestión de calidad de su trabajo.

Ahora bien, clarificada la importancia que tiene para el Estado realizar su gestión política con calidad, me detendré a esbozar detenidamente orientaciones generales sobre mi percepción en torno al papel decisivo que el Estado debe desempeñar en nuestro país en los próximos decenios.

Me inclino a pensar que el Estado, como institución jurídico-política, racionalizándola del interés general, debe ser: moderno (es decir, descentralizado, regionalizado, planificado indicativamente, y democratizado), especializado, ordenado, fortalecido, fiscalizado y eficiente. Y todo ello ¿para qué?

Por un lado, para facilitar la inserción internacional de Colombia, en un mundo competitivo. Y por otro, para la satisfacción de las necesidades fundamentales

---

35 Véase ROA SUÁREZ, HERNANDO, "Foro oportuno", *El Tiempo*, pág. 4, Santa Fe de Bogotá, abril 13, 1999, pág. 4.

36 Véase: CÁRDENAS, JORGE HERNÁN Y WILLIAM ZAMBRANO, *Gobernabilidad y reformas del Estado*, Biblioteca Jurídica Diké, Medellín, 1994, págs. 506-526.

(alimentación, salud, vivienda, educación, recreación y seguridad) de la mayoría de la población. Éste se me sigue presentando como el problema crucial que debe ser resuelto por las sociedades latinoamericanas en su conjunto. Y para que ello sea viable, el papel del Estado es decisivo<sup>37</sup>.

Obsérvese cuidadosamente que para realizar en la práctica, este proyecto histórico, los medios de comunicación desempeñarán un papel decisivo, ya que según sean los procesos comunicativos, estaremos en presencia de sociedades en búsqueda de autonomía, libertad, cohesión, originalidad y creatividad o sociedades dependientes, opresivas, desintegradas, repetidoras e increativas.

### **3.3. Reformas estructurales y nuevo papel del Estado**

El tratamiento de esta problemática implica que, frente al proceso de reconfiguración mundial, hay que emprender transformaciones que apunten a la sociedad global y no sólo a la instancia económica. El proceso de la modernización del Estado, según mi percepción, debe responder al ámbito de la competencia y de la inserción en el contexto internacional.

Desde el punto de vista teórico-económico, para los neoclásicos el papel del Estado es defensivo. El Estado interviene para corregir las distorsiones del mercado que obstaculizan el libre juego de la oferta y la demanda. Sin embargo, ese enfoque se me presenta insuficiente para el desarrollo equilibrado de las realidades latinoamericanas. Creo que es necesario un ente interventor que racionalice el interés público, que defina políticas públicas graduadas hacia la satisfacción de las necesidades fundamentales de la mayor parte de la población.

Pensando en la reforma del Estado, múltiples son las preguntas que podemos formularnos al respecto. Por ejemplo:

- ¿Cómo transformar al Estado para enfrentar paulatinamente su nueva realidad con un mundo internacionalizado y competitivo?
- ¿Cuál es el Estado que necesitamos para responder a los retos latinoamericanos frente a una nueva configuración mundial del mercado, en un mundo de competencia capitalista?

---

37 Véase del autor: "Pensemos en América Latina. Entrevista a Johan Galtung", revista *Administración y Desarrollo*, n° 17, ESAP Publicaciones, Bogotá, 1977; y "Hacia una nueva conciencia científica latinoamericana. Entrevista a Mario Bunge", revista *Ciencia, Tecnología y Desarrollo*, vol. 13, n° 1-4, COLCIENCIAS, Bogotá, 1989.



- ¿Cuáles deben ser las posiciones de ese Estado, para asegurar a la población los beneficios generados por los progresos de la sociedad moderna?

Me inclino a pensar que no se trata, como han propuesto algunos de dismantelar el Estado, sino como lo ha formulado LUIS JORGE GARAY, de modernizarlo, ordenarlo, especializarlo, fortalecerlo, fiscalizarlo y hacerlo eficiente.

¿Y todo ello para qué? Para la satisfacción de las necesidades fundamentales de la mayoría de la población. Poder tener un Estado, como institución jurídico-política, relacionalizadora de los intereses generales, implica un cambio en la racionalidad y operatividad política, administrativa, económica, técnica y financiera del mismo.

Como se ha sostenido, el Estado debe ser eficaz y promover condiciones propicias para una fructífera reproducción del capital y de la mano de obra como reto último de la sociedad capitalista mundial.

Quisiera insistir: ¿para qué modernizar y hacer eficiente al Estado? Para dirigir su acción global hacia la satisfacción de las necesidades fundamentales insatisfechas de la mayor parte de la población y ser constructor de la paz.

Si los planes de desarrollo y las políticas de nuestro Estado, no se orientan en el anterior sentido, percibo un alto peligro para la estabilidad democrática y entrevería entonces, el reaparecimiento de formas dictatoriales para el mantenimiento del orden-desorden<sup>38</sup>.

### **3.4. Reforma del Estado y descentralización<sup>39</sup>**

Nótese que,

“el siglo XXI y la democratización de la sociedad colombiana, requieren un Estado descentralizado, que permita el desarrollo de instituciones locales y autónomas. Solamente el principio de la subsidiaridad asegura que la población se apropie del Estado, se fortalezcan las organizaciones locales y garantiza el desarrollo de una economía arraigada en el ámbito local. En este sentido, Colombia se encuentra en una lucha permanente entre centralización y descentralización” (REINHOLD EINLOFT y GERD JUNTERMANN, FESCOL, Bogotá, 1999).

---

38 Véase del autor: *La muerte de la imaginación impide el cambio*, ESAP Publicaciones, Santa Fe de Bogotá, 1997, págs. 3-22.

39 Estúdiense el documento del autor, *El proceso de descentralización en Colombia. Precisiones conceptuales y propuestas*, GTZ, Santa Fe de Bogotá, 1999.

Teniendo en cuenta nuestros preceptos constitucionales vigentes, el fortalecimiento de la descentralización es una de las concreciones básicas de la reforma del Estado que facilita la gobernabilidad en un régimen presidencial como el colombiano. Los siguientes planteamientos buscan contribuir a dinamizar nuestro proceso descentralizador.

¿Qué hacer entonces?

3.4.1. Reconocer que es urgente fortalecer las instituciones públicas y privadas, —más allá del conocimiento sobre su normatividad y operatividad— para el diseño de nuevas estrategias, metodologías de planificación y esquemas organizativos, fundamentados en el fortalecimiento de valores éticos y culturales que hagan viable una mayor transparencia, justicia y equidad en el acceso a los beneficios del desarrollo.

3.4.2. Vincular la descentralización —en forma comprensiva— a la modernización del Estado. Según la situación colombiana hoy, no es recomendable dismantelar el Estado, sino como lo han propuesto serios científicos sociales, modernizarlo, ordenarlo, especializarlo, fortalecerlo, fiscalizarlo y hacerlo eficiente y eficaz.

3.4.3. Fortalecer la capacidad tecnopolítica del Estado, para la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas. Dentro de un régimen presidencialista como el nuestro, es indispensable el fortalecimiento de la Oficina del presidente<sup>40</sup>. Impulsar políticas de Estado, en un régimen y en las condiciones actuales de nuestra nación, sugiere la conveniencia de coordinar (para la planeación, ejecución y evaluación de las políticas públicas descentralizadoras y el funcionamiento del sistema de descentralización), Presidencia de la República, Ministerio del Interior, DNP, ESAP y Congreso de la República.

A nivel local es de gran utilidad que, según el tamaño del municipio, los alcaldes diseñen su oficina —de tal manera— que el proceso de toma de decisiones esté acompañado de un equipo tecnopolítico actualizado e informado, para facilitar una administración eficiente y eficaz.

3.4.4. Reestructurar el Ministerio del Interior, dotándolo de instalaciones modernas y planta de personal, que le permitan ejercer sus funciones como Cancillería de la Política Interna, facilitando el funcionamiento del sistema administrativo del interior (SAI)<sup>41</sup>. Allí se encuentran diagramas que permiten visualizar la toma de decisiones

---

40 VARGAS, JOSÉ ANTONIO y ROA, HERNANDO, *La oficina del presidente*, Hurtado y Urbina, Santa Fe de Bogotá, 1997.

41 Véase la asesoría de la ESAP al Ministerio del Interior sobre el *Sistema administrativo del interior*, ESAP, Santa Fe de Bogotá, 1997.

en materia de orden público, desde el Ministerio del Interior hasta las secretarías de gobierno municipales.

3.4.5. Organizar las relaciones entre los sectores público y privado de tal manera, que se establezcan relaciones estructurales entre lo económico-político, social, cultural y ambiental dentro de las condiciones actuales de la globalización. Como ha sostenido LUIS JORGE GARAY<sup>42</sup>: el proceso del nuevo relacionamiento público-privado

“ha de abarcar no sólo a los propios agentes productivos —como los empresarios— y los agentes proveedores de conocimiento, tecnología y servicios, sino también al Estado en su calidad de agente social de última instancia con la función de la preservación del “interés colectivo”.

“Se trata de un proceso de coordinación sustentado en una institucionalidad y un patrón de gobernabilidad funcionales para la potencialización de las capacidades reales de acción de los agentes y para el desarrollo de otras nuevas, favorecedoras de mayores niveles de eficiencia colectiva y del mejoramiento de la productividad y propiciadoras de ventajas competitivas al nivel sistémico”.

“Esta coordinación debe consistir en un proceso permanente de consulta entre los intereses individuales de los actores involucrados, de identificación y de conciliación entre los intereses privados, privados-colectivos y públicos”.

“En la medida en que los estados van restringiendo sus funciones a aquéllas de estricto carácter público, los agentes privados han de ir asumiendo la responsabilidad de gestar, financiar y administrar en conjunto actividades que generen externalidades y economías de escala para su beneficio como colectivo”.

“En el caso de un país como Colombia la definición de este nuevo arreglo institucional entre firmas, agremiaciones y entes públicos debe partir de la elaboración colectiva de un diagnóstico sobre la situación competitiva de las actividades productivas frente a las exigencias del proceso de globalización y de sus posibilidades de inserción al mercado internacional”.

“El desafío actual en Colombia reside en avanzar en el desarrollo institucional de la acción privada-colectiva-pública, y a la vez asegurar un ambiente macroeconómico estable y propicio para el fortalecimiento y modernización de la actividad productiva”.

La prestación actual de servicios públicos por entidades privadas, ilustran parcialmente lo aquí planteado.

---

42 GARAY, LUIS JORGE, *Crisis y construcción de sociedad*, ESAP Publicaciones, Santa Fe de Bogotá, 1998, págs. 27-29.

3.4.6. Impulsar la reforma política que permita tener partidos y movimientos políticos modernos; procesos electorales transparentes para la mayoría de la población y una nueva estructura para la financiación de las campañas políticas. Como ha sido sostenido, en múltiples publicaciones y desde distintos ángulos políticos, seguir facilitando la proliferación de “empresas electorales”, como ocurrió en el proceso de marzo 10 de 2002, es propiciar el debilitamiento de la democracia colombiana.

3.4.7. Expedir la ley orgánica de ordenamiento territorial. Esto implica definir la autonomía de los entes territoriales, actualizando la Ley 60 de 1993 y la 136, sobre régimen municipal. También, analizar y comprender la Ley 715/2001, donde se formula el nuevo sistema de participación de las entidades territoriales y la distribución de competencias entre la nación y esos entes. Asimismo, consolidar la capacidad fiscal de los municipios y departamentos.

3.4.8. Desarrollar las veedurías ciudadanas, para supervisar la asignación de recursos y mejorar la calidad de la función pública en todas sus instancias. Nótese que en la actualidad se ha desarrollado el Plan Nacional de formación para el Control Social de la Gestión Pública. En este proyecto se está realizando un esfuerzo interinstitucional que conjuga 15 dependencias públicas.

3.4.9. Fortalecer el Sistema de Comunicación Territorial (SCT), conforme a los adelantos científico-tecnológicos contemporáneos y según las complejidades de un territorio como el nuestro.

Para efectos prácticos, es recomendable consolidar en una red, los actuales sistemas de información de carácter territorial existentes, en entidades nacionales. Por ejemplo,

1. Sistema de seguimiento al proceso de descentralización del Ministerio del Interior.
2. Sistema nacional de evaluación de resultados, adscrito al (DNP).
3. Sistema de información para la administración municipal (SIAM), adscrito al DANE.
4. Sistema de información financiera territorial, adscrito al Ministerio de Hacienda.
5. Sistema de monitoría para el desarrollo municipal, adscrito al Ministerio de Salud.
6. Sistema integral de información del sistema general de seguridad social en salud.

7. Sistema de información estratégica del sector agropecuario (SIESA), adscrito al Ministerio de Agricultura y operado por la Corporación Colombia Internacional; y
8. Sistema de información urbana (SIU), adscrito al Ministerio de Desarrollo.

3.4.10. Consolidar los programas Mejor gestión y Anticorrupción. Ellos son muy útiles para cambiar la imagen y la racionalidad deseable en la conducción de lo público. Los informes del programa presidencial de Lucha contra la corrupción hasta 2002 y los informes de la función pública, sobre Banco de éxitos y Premio nacional de alta gerencia, contienen información pertinente al respecto.

3.4.11. Mejorar la capacidad tecnopolítica de la Contraloría General de la República, dotándola de los recursos técnicos y humanos, que le permitan hacer evaluación de la totalidad de las dependencias del Estado. La evaluación del desempeño, es un método muy conveniente para racionalizar la administración pública y favorecer adicionalmente la transparencia y la eficiencia de la gestión pública.

3.4.12. Generar procesos para el seguimiento a la gestión y la evaluación de efectos e impactos en el DNP, dotándolo de los recursos técnicos y humanos, que le permitan hacer evaluación de la totalidad de las dependencias del Estado. En la actualidad, disponemos del Sistema nacional de evaluación de resultados (SINERGIA) y el Sistema de seguimiento y evaluación a proyectos de inversión (SSEPI).

3.4.13. Crear una nueva cultura política en la sociedad civil, impulsando el liderazgo político proactivo; fomentando las organizaciones de base, las asociaciones de municipios y formando valores de autogestión y corresponsabilidad con el desarrollo local, como alternativa eficaz para superar el paternalismo y el clientelismo regional, que han suplantado la participación de la sociedad civil. La organización de ésta, debe avanzar para que su intervención no se limite a dar respuesta a las convocatorias institucionales, sino que se logre una efectiva y autónoma articulación con las administraciones locales y regionales, en la formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y veeduría de los programas y proyectos de desarrollo.

Se trata de crear una nueva cultura cívica, comprometida con el desarrollo de las comunidades<sup>43</sup>. ¿Será cierto que el fortalecimiento de lo local es el futuro de los iberoamericanos y que ello será decisivo para impulsar la descentralización y nuestra integración?

---

43 Es recomendable complementar los planteamientos aquí formulados con: “Gobernabilidad y paz”, y “Universidad y procesos de paz”, formulados en *Vniversitas*, n° 105, Facultad de Ciencias Jurídicas, Pontificia Universidad Javeriana, págs. 65-70.

El siguiente cuadro condensa alternativas viables para impulsar el proceso descentralizador en Colombia.

CUADRO 2. Reforma del Estado y descentralización

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer las instituciones públicas y privadas.</li> <li>• Vincular la descentralización —en forma comprensiva— a la modernización del Estado.</li> <li>• Fortalecer la capacidad tecnopolítica del Estado para la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas.</li> <li>• Reestructurar el Ministerio del Interior.</li> <li>• Organizar las relaciones entre los sectores público y privado.</li> <li>• Impulsar la reforma política.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Expedir la ley orgánica de ordenamiento territorial.</li> <li>• Desarrollar las veedurías ciudadanas.</li> <li>• Fortalecer el sistema de comunicación territorial.</li> <li>• Consolidar los programas: Mejor gestión y Anticorrupción.</li> <li>• Mejorar la capacidad tecnopolítica de la Contraloría General de la República.</li> <li>• Generar procesos de seguimiento a la gestión.</li> <li>• Crear una nueva cultura política.</li> </ul>
--	---

#### 4. A MANERA DE CONCLUSIONES

*Conociendo que los procesos políticos deben ser creativos, debemos estar dispuestos a su frecuente actualización y recreación.*

Al culminar la presente elaboración, me permito presentar, a manera de conclusiones, las siguientes proposiciones:

4.1. El estudio teórico-práctico sobre la reforma del Estado y la gobernabilidad en América Latina y Colombia, seguirá siendo objeto de reformulaciones y de planeación, ejecución y evaluación, en la medida que los distintos gobiernos, de nuestra heterogénea realidad, adelanten nuevas reformas en los próximos decenios.

4.2. Para la conducción adecuada de esos procesos —y sus respectivas evaluaciones— es necesario tomar decisiones estratégicas que impulsen la formación y el surgimiento de nuevos liderazgos políticos<sup>44</sup> y pensadores de reflexión profunda, que dirijan y orienten los proyectos políticos que demandan justicia social y desarrollo sostenible en nuestras naciones.

4.3. Las conceptualizaciones, que hemos empleado, como adecuadas mediaciones entre la concreción y la abstracción, seguirán siendo útiles para abordar sistemáticamente, ensayos de esta naturaleza. Pienso que el enriquecimiento teórico irá de la mano con las precisiones conceptuales. Éstas son facilitadoras del proceso comprensivo de la realidad y han conllevado un serio esfuerzo de discernimiento y reflexión.

4.4. Las propuestas en torno a las características del nuevo tipo de gobierno y la conveniencia de institucionalizar la gerencia pública con calidad, serán muy útiles para mejorar la eficiencia y eficacia de gobiernos y la imagen de la burocracia, siempre y cuando que las decisiones políticas y macroeconómicas, favorezcan los intereses de la mayoría de nuestra población.

4.5. Conociendo que la descentralización es un proceso indispensable para lograr un cambio significativo en nuestro país, al fortalecer la gobernabilidad, las propuestas formuladas impulsarán su dinamización.

4.6. Los buenos gobiernos locales, deben estar descentralizados y organizados, permitiendo la participación de los sectores mayoritarios en el proceso de la toma de las decisiones.

4.7. Democracias participantes —en vía de construcción como la colombiana— demandarán cada día más organizar estructuras que permitan consolidar la gobernabilidad.

4.8. Crear una nueva cultura para la paz, afianzará nuestra democracia y facilitará la gobernabilidad necesaria para el desarrollo de la nación.

4.9. El papel de las universidades se me presenta decisivo, para construir un proceso de paz ausente de violencia abierta y estructural.

---

44 Véase, ROA SUÁREZ, HERNANDO, *El liderazgo político. Análisis de casos*, 4ª edición, Universidad Pedagógica Nacional, Bogotá, 2005. *Liderazgos políticos para el siglo XXI*, Universidad Pedagógica Nacional, Bogotá, 2005, págs. 235-253.

4.10. ¿Será cierto que buenos gobiernos, con calidad, modernizados (descentralizados, regionalizados, planificados indicativamente en forma participativa y democratizados) y desarrollándose en condiciones pacíficas, legitiman el papel del Estado y facilitan la gobernabilidad?

4.11. Las bibliografías, han sido preparadas para facilitar la actualización y profundización de temas cruciales para el destino de la democracia colombiana e impulsar la realización de estudios comparados.

4.12. Quienes aspiramos a seguir construyendo democracia participativa en Colombia, esperamos que las distintas instancias en que es posible modernizar nuestro Estado, contribuyan a consolidar la gobernabilidad de nuestra nación.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGRADANO DE LLANOS, MARÍA E., “La democratización del Estado: la reforma de la reforma”, *El nuevo contexto para reformar la administración pública*, Buenos Aires, 1992.
- ALZATI, FAUSTO, “Una política científica y tecnológica para la modernización y el desarrollo”, en *Revista de administración pública*, n° 82, México, 1992.
- ATEHORTÚA, CARLOS A., *et. al.*, *Las nuevas políticas territoriales*, FESCOL, Santa Fe de Bogotá, 1993.
- BARENSTEIN, JORGE, “Gobernabilidad comparada a nivel local: nuevas tendencias y antiguos desafíos”, en *Reforma y democracia: revista del CLAD*, n° 1, Caracas, 1994.
- BEJARANO, JESÚS ANTONIO, *Una agenda para la paz: aproximaciones desde la teoría de la resolución de conflictos*, Tercer Mundo Editores, Santa Fe de Bogotá, 1995.
- BELIZ, GUSTAVO, *La reinención del Estado: transparencia y eficacia social rumbo al tercer milenio*, ILPES, IAP, México, 1994.
- BOBBIO, NORBERTO, *El futuro de la democracia*, Plaza & Janés, Barcelona, 1985.
- BOBBIO, NORBERTO, *Liberalismo y democracia*, FCE, México, 1994.
- BOENNIGER, EDGARDO, *La gobernabilidad un concepto multidimensional*, BID, Washington, D.C.
- BOENNIGER, EDGARDO, *Reforma y modernización del Estado en América Latina*, ILPES, IAP, México, 1994.
- BOULDING, KENNETH E., *The world as a total system*, sage publications, 1985.
- BRAND, WILLY, *et. al.*, *La alternativa socialdemócrata*, Blume, Barcelona, 1977.
- CALDERÓN, FERNANDO, DOS SANTOS, MARIO, *¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina? Democratización, modernización y actores sociopolíticos*, vols. I y II, CLACSO, Buenos Aires, 1990.
- CAMACHO, ÁLVARO, *Documento de propuestas. La paz es rentable*, fotocopiado, Fundación de Amigos del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, Departamento Nacional de Planeación, Santa Fe de Bogotá, 1998.



- CÁRDENAS, JORGE HERNÁN Y WILLIAM ZAMBRANO, *Gobernabilidad y reforma del Estado*, Biblioteca Jurídica Diké, Medellín, 1994.
- CÁRDENAS, MIGUEL E., *La internacional socialista en el año 2000*, FESCOL, Bogotá, 1990.
- CARRIZOSA, JULIO, “Racionalidad ecológica y racionalidad económica en la planificación el uso de los recursos naturales, *VIII Congreso Nacional de Planificación*, Bogotá, 1985.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, “Reforma y democracia”, *CLAD*, n° 2, Caracas, 1994.
- CEPAL, *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Santiago, 1992.
- CEPEDA, FERNANDO, *Descentralización y gobernabilidad*, ESAP Publicaciones, Santa Fe de Bogotá, 1994.
- CIFUENTES, ARIEL, *et. al.*, *Diez años descentralización. Resultados y perspectivas*, FESCOL, Santa Fe de Bogotá, 1994.
- CROZIER, MICHEL, “El crecimiento del aparato administrativo en el mundo de la complejidad. Obligaciones y oportunidades: del Estado arrogante al Estado modesto”, en *memorias del seminario internacional sobre redimensionamiento y modernización de la administración pública en América Latina*, México, 1990.
- Departamento Nacional de Planeación, *La revolución pacífica. Plan de desarrollo económico y social. 1990-1994*, DNP, Santa Fe de Bogotá, 1991.
- DEUTSCH, K. W., *Política y gobierno*, FCE, México, 1976.
- DROR, YEHEZKEL, *La capacidad de gobernar*, Club de Roma, Círculo de Lectores, Cartagena de Indias, 1994.
- ECHANDÍA, DARÍO, *Obras selectas*, cinco tomos, Banco de la República, Bogotá, 1981.
- EHEVERRÍA, JULIO; VERDESOTO, LUIS, “Democratización y modernización del Estado en el Ecuador”, en *Hacia un nuevo orden estatal en América Latina: Democratización/modernización y actores sociopolíticos*, CLACSO, Buenos Aires, 1990.
- FESCOL, *El plan de economía social. Debates de coyuntura económica*, Bogotá, 1987.
- FIORI, JOSÉ LUIS, *Ajuste, transição e governabilidade: o enigma brasileiro*, Instituto de Economia do Sector Público, Fundação do Desenvolvimento Administrativo, São Paulo, 1994.
- Fundación Luis Carlos Galán, *Encuentro latinoamericano por la democracia y la integración*, Presencia, Santa Fe de Bogotá, 1991.
- GARAY, LUIS JORGE, *Crisis y construcción de sociedad*, ESAP Publicaciones, Santa Fe de Bogotá, 1998.
- GÓMEZ BUENDÍA, HERNANDO, “Privatización: lo bueno, lo malo y lo feo”, en *Lecturas Dominicales, El Tiempo*, Santa Fe de Bogotá, 24 de mayo de 1992,
- GONZÁLEZ CASANOVA, PABLO, (coord.), *El Estado en América Latina. Teoría y práctica*, Siglo XXI, México, 1990.
- GONZÁLEZ SALAS, EDGAR, *La experiencia reciente sobre descentralización en Colombia en los sectores de salud y educación*, taller colombovenezolano sobre descentralización, La Guaira, programa FAUS/ILDIS, 1991.
- GUERRERO, OMAR, “Ingobernabilidad: disfunción y quebranto estructural”, en *Reforma y democracia: revista del CLAD*, Caracas, 1995.

- HERNÁNDEZ, MANUEL, *Una agenda con futuro*, Tercer Mundo, Santa Fe de Bogotá, 1994.
- ILPES, *Reforma y modernización del Estado*, Santiago, 1995.
- Instituto de Estudios Internacionales (1990-2005), *Revista análisis político*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- IONESCU, GHITA, *Leadership in an interdependent world. The statesmanship of ADENAUER, DE GAULLE, THATCHER, REAGAN and GORVACHEV*, Longman, 1991.
- LABASTIDA, JULIO, *Los nuevos procesos sociales y la teoría política contemporánea*, Siglo XXI, México, 1986.
- LEAL, FRANCISCO, *Tras las huellas de la crisis política*, FESCOL-IEPRI - Tercer Mundo Editores, Santa Fe de Bogotá, 1996.
- LEAL, FRANCISCO y TOKATLIAN, JUAN, *Orden mundial y seguridad: nuevos desafíos para Colombia y América Latina*, Tercer Mundo – IEPRI, Santa Fe de Bogotá, 1994.
- MARCOU, GÉRARD, *Democratización y descentralización del Estado*, Universidad de Lille II, París, 1993.
- MARIEL N., JACQUES, “Descentralización y democracia en África”, en *El rediseño del Estado: una perspectiva internacional*, KLIGSBERG, BERNARDO, comp. INAP – FCE, México, 1993.
- MARTÍNEZ, MARÍA MERCEDES, *Asociación intergubernamental para el desarrollo*, DNP, Bogotá, 1988.
- MEDELLÍN, PEDRO, “La modernización del Estado en América Latina: entre la reestructuración y el reformismo”, en *Reforma y democracia*, revista del CLAD, n° 2, 1994.
- MELO, JORGE ORLANDO, “Algunas consideraciones globales sobre modernidad y modernización”, en: *Colombia: el despertar de la modernidad*, Foro Nacional por Colombia, Bogotá, 1991.
- MILIBAND, RALPF, *El Estado en la sociedad capitalista*, Siglo XXI, México, 1981.
- Ministerio para las Administraciones Públicas (ed.), *Jornadas para la modernización de las administraciones públicas*, Cuenca, Madrid, 1991.
- Misión Siglo XXI, *La violencia urbana en Colombia: Evidencia empírica y propuestas de política*, Santa Fe de Bogotá, 1994.
- MOCKUS, ANTANAS, *et. al.*, *Descentralización y orden público*, FESCOL-MILENIO, Santa Fe de Bogotá, 1997.
- MONCAYO, VÍCTOR MANUEL, “Estado de derecho, crisis y reestructuración capitalista en Colombia”, revista *Controversia*, n° 41, CINEP, Bogotá, 1987.
- MORALES, OTTO, *Liberalismo destino de la patria*, Plaza & Janés, Bogotá, 1987.
- MORÍN, EDGAR, *Introducción al pensamiento complejo*, ESF, París, 1980.
- MORÍN, EDGAR, *El espíritu del tiempo*, Tauros, t. I, 1962; t. II, Madrid, 1975.
- MOTTA, PABLO ROBERTO, *Innovación y democratización de la gestión pública*, CLAD, Caracas, 1991.
- MÚNERA, LEOPOLDO, *Ruptura y continuidades, poder y movimiento popular en Colombia 1968-88*, Facultad de Derecho, Universidad Nacional, Santa Fe de Bogotá, 1998.
- NALDA G., JOSÉ CONSTANTINO, *Modernización y formación*, INAP, Madrid, 1992.
- Naciones Unidas, *Informes sobre desarrollo humano. 1996-2005*, Bogotá.

- OSBORN, DAVID e TE GAEBLER, *Reinventando o governo*, ENAP, Brasília, 1994.
- PÁRAMO, LUDOLFO, “Problemas de la consolidación democrática en América Latina en la década de los 90, *Contribuciones n° 78*, FLACSO, Santiago de Chile, 1992.
- PARDO, RUEDA RAFAEL, “Política regional del gobierno de BELISARIO BETANCUR”, *Economía Colombiana*, n° 182, Bogotá, 1986.
- PARDO, RODRIGO, PARDO, DIANA, *et. al. Relaciones internacionales. La internacionalización del proceso de paz colombiano, primer informe. La paz es rentable*, DNP, Santa Fe de Bogotá, 1997.
- PECAULT, DANIEL, *Orden y violencia en Colombia*, 2 vols, CEREC - Siglo XXI, Bogotá, 1987.
- RANGEL, ALFREDO, “Colombia una democracia sin partidos”, en revista *Foro*, n° 10, Foro Nacional por Colombia, Bogotá, 1989.
- REYES, ALEJANDRO, *et. al., El problema agrario y la paz. Informe de progreso. La paz es rentable*, Universidad Nacional, Santa Fe de Bogotá, 1997.
- REYES, FRANCISCO, *et. al., “Reforma constitucional y reordenamiento territorial”*, en *Colombia multiétnica y pluricultural*, ESAP Publicaciones, Santa Fe de Bogotá, 1991.
- ROA SUÁREZ, HERNANDO, “A propósito de la reforma del Estado y la gobernabilidad en América Latina. El caso colombiano”, *CLAD*, Caracas, 1996.
- ROA SUÁREZ, HERNANDO, *Temas políticos contemporáneos*, ESAP, Publicaciones, Santa Fe de Bogotá, 1998.
- ROA SUÁREZ, HERNANDO y JOHAN GALTUNG, *¿Cómo construir la paz en Colombia?*, ESAP Publicaciones, Santa Fe de Bogotá, 1998.
- ROA SUÁREZ, HERNANDO y VICENTE TORRUIOS, *y otros, ¿Es posible la paz en Colombia?*, ESAP Publicaciones, Santa Fe de Bogotá, 1998.
- ROA SUÁREZ, HERNANDO, *Colombia: cultura, política y economía*, ESAP Publicaciones, Bogotá, 1989.
- ROA SUÁREZ, HERNANDO, *Construir democracia*, Universidad Pedagógica Nacional - Nomos, Bogotá, 2005.
- ROA SUÁREZ, HERNANDO, *El liderazgo político. Análisis de casos*, 4ª edición, Universidad Pedagógica Nacional, Bogotá, 2005.
- ROA SUÁREZ, HERNANDO, “El nuevo rol del Estado”, *Primer Congreso Nacional de Estudiantes de Administración Pública*, ESAP Publicaciones, Bogotá, 1989., Editora Guadalupe, Santa Fe de Bogotá, 1994.
- ROA SUÁREZ, HERNANDO, *Estado y gobernabilidad*, FESCOL-GTZ, Santa Fe de Bogotá, 1999.
- ROBALLO, JULIO, “Modernización del Estado colombiano. Génesis de un proceso”, en *XXI reunión del consejo directivo del CLAD*, 1992.
- ROJAS, FERNANDO y otros, “Tendencias reorgánicas del Estado colombiano contemporáneo”, en: *¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina?: democratización/modernización y actores sociopolíticos*, CLACSO, Buenos Aires, 1990.
- ROJAS, FERNANDO y otros, “Modernidad, modernización y gobernabilidad en la Colombia de hoy”, en: revista *Foro*, n° 14, Santa Fe de Bogotá, 1991.
- ROJAS, FERNANDO y otros, *Descentralización y corrupción*, FESCOL – Milenio, Santa Fe de Bogotá, 1996.

- SANTA, EDUARDO, *Instituciones políticas de Colombia*, Temis, Bogotá, 1978.
- SARMIENTO, EDUARDO, *Reforma y modernización del Estado: la experiencia de Colombia*, ILPES, México, 1994.
- SERPA, HORACIO, *El partido liberal y el proceso de paz*, Prensa y papel, Santa Fe de Bogotá, 1999.
- SERPA, HORACIO, *Descentralización, democracia y participación local*, ESAP Publicaciones, Santa Fe de Bogotá, 1997.
- SULBRANDT, JOSÉ, “Bases metodológicas para la evaluación de la situación y avance de los procesos de reforma del Estado”, *CLAD*, Caracas, 1991.
- SUNKEL, OSWALDO, “La consolidación de la democracia y del desarrollo de Chile”, en: *Revista de la CEPAL* n° 47, Santiago, 1992.
- TIRADO MEJÍA, ÁLVARO, *Descentralización y centralismo en Colombia, serie Controversia, n° 107-108*, CINEP, Bogotá, 1983.
- TORRES, EDELBERTO, “América Latina: gobernabilidad y democracia en sociedades en crisis”, *Nueva sociedad*, n° 128, Caracas, 1993.
- UPRIMMY, RODRIGO, “Administración de justicia, sistema político y democracia”, en: *Justicia y sistema político*, IEPRI - FESCOL, Santa Fe de Bogotá, 1997.
- VARGAS, ALEJO, *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*, Almeida Editores, Santa Fe de Bogotá, 1999.
- WEBER, MAX, *El político y el científico*, Alianza Editorial, Madrid, 1970.
- WEBER, MAX, *Ensayos de sociología contemporánea*, Martínez Roca, Barcelona, 1972.
- WEBER, MAX, *Ensayos sobre metodología sociológica*, Amorrortu, Buenos Aires, 1973.
- WIESNER, EDUARDO, *Colombia: descentralización y federalismo fiscal*, Presidencia de la República, DNP, Santa Fe de Bogotá, 1992.
- YOUNES, DIEGO, *Las reformas del Estado y de la administración pública*, Temis, Santa Fe de Bogotá, 1992.
- ZORRO, CARLOS (ed), *La investigación en administración pública, hoy*, Imprenta Nacional, Bogotá, 1998.