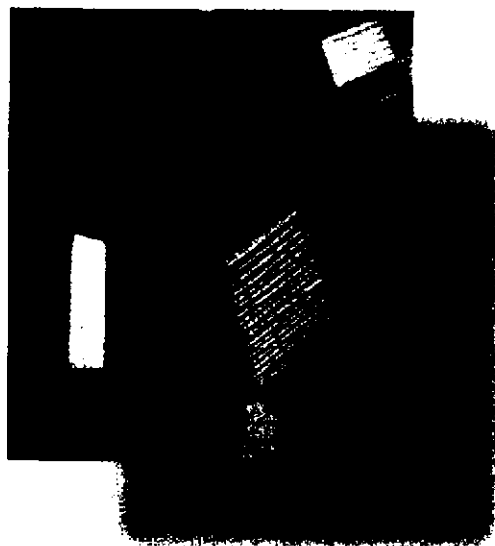


**FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT DE COLOMBIA
COOPERACION ALEMANA AL DESARROLLO**



**ESTADO Y GOBERNABILIDAD
-Aportes a un debate nacional-**

HERNANDO ROA SUÁREZ

C 00 - 02543

FESCOL



**FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT DE COLOMBIA
COOPERACION ALEMANA AL DESARROLLO**



**ESTADO Y GOBERNABILIDAD
-Aportes a un debate nacional-**

FESCOL

C 00 - 02543



FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT DE COLOMBIA

Hans Blumenthal

Director

Hernando Roa Suárez

h_roas@yahoo.com

FESCOL

Calle 71 No.11-90

Bogotá - Colombia

Correo electrónico: fescol@fescol.org.co

Primera edición: 1999

Santa Fe de Bogotá, D.C., Colombia

ISBN: 958-9272-97-5

Impresión

Giro Editores

Diagramación

John Alexander Barrera Ruiz

Impreso y hecho en Colombia

Prohibida la reproducción total o parcial
incluyendo las lecturas universitarias,
sin previa autorización escrita del autor.

FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT DE COLOMBIA
COOPERACIÓN ALEMANA AL DESARROLLO

ESTADO Y GOBERNABILIDAD
-Aportes a un debate nacional-

HERNANDO ROA SUÁREZ*

FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT DE COLOMBIA
COOPERACIÓN ALEMANA AL DESARROLLO

* Doctor en Derecho y Socioeconomía. Especialista en Ciencia Política y Alta Dirección del Estado. Magister 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 los Postgrados, Director del Instituto de Relaciones Internacionales y Director Nacional de la ESAP. Es autor de: Colombia: Dependiente y no participante (1974); Colombia: Cultura Política y Economía (1989); El Liderazgo Político. Análisis de Casos (1994-96); La Reforma del Estado y la Gobernabilidad (1997); La Muerte de la Imaginación Impide el Cambio (1997); y Temas Políticos y Contemporáneos (1998) Coautor de: La Investigación Científica en Colombia, Hoy (1979); Reflexiones Universitarias (1986); Colombia: Gestión Ambiental para el Desarrollo (1989); El Estado en América Latina, Hoy (1998) y La Investigación en Administración Pública, Hoy (1998).

CONTENIDO

PRESENTACIÓN

Reinhold Einloft.....	V
-----------------------	---

PRÓLOGO.....	6
--------------	---

1.0 INTRODUCCIÓN.....	7
-----------------------	---

2.0 IMPORTANCIA DEL TEMA.....	10
-------------------------------	----

3.0 PRECISIONES CONCEPTUALES.....	13
-----------------------------------	----

- 3.1 Ciencia política
- 3.2 Estado
- 3.3 Partidos políticos
- 3.4 Liderazgo político democrático
- 3.5 Sistema político
- 3.6 Administración pública
- 3.7 Transparencia
- 3.8 Gobernabilidad democrática
- 3.9 Paz
- 3.10 Cultura de la paz
- 3.11 Modernización
- 3.12 Descentralización
- 3.13 Desarrollo sustentable

4.0 ANÁLISIS DE CASO. EL GOBIERNO COLOMBIANO 90-94.....	21
---	----

5.0 ESTADO Y GOBERNABILIDAD.....	24
----------------------------------	----

- 5.1 Hacia un nuevo tipo de Gobierno
- 5.2 Estado y gestión de calidad
- 5.3 Reformas estructurales y nuevo papel del Estado
- 5.4 Reforma del Estado y descentralización
- 5.5 Gobernabilidad y paz

6.0 REFLEXIONES FINALES.....	37
------------------------------	----

BIBLIOGRAFÍA.....	41
-------------------	----

PRESENTACIÓN

Colombia, desde su independencia hasta el presente, se encuentra inmersa en un proceso de importación del sistema político de las democracias europeas. En principio, en la lucha para la independencia y para la implantación del estado de Rousseau, Kant y Hegel se necesitaba un estado centralista y fuerte para robustecer los lazos frágiles de la nación. Por el contrario, el siglo 21 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.

Además, el proceso de descentralización es uno de los temas relacionados con la problemática del estado y la gobernabilidad contemporáneos. En este tema, la Fundación Friedrich Ebert de Colombia - Fescol guarda una tradición de aporte para el análisis e impulso de este proceso vivido en Colombia desde 1986, expresado en diversos estudios, documentos y foros. En 1999 los acercamientos del Gobierno de Colombia con los grupos alzados en armas han puesto sobre la mesa que Democracia, Paz y Estado de Derecho pueden encontrar un hilo conductor en el concepto de desarrollo territorial.

Para contribuir a la discusión se presenta este trabajo del reconocido especialista en Ciencia Política profesor Hernando Roa Suárez, el cual está basado en una investigación realizada por el autor para la Cooperación Alemana al Desarrollo - GTZ, dentro del Programa Mejor Gestión de los Departamentos. La GTZ como expresión de la cooperación colombo - alemana, está comprometida en diversos proyectos nacionales y su objetivo es incrementar la capacidad de rendimiento de las personas y las organizaciones en los países en desarrollo, facilitando o activando conocimientos y capacidades o mejorando las condiciones previas para su aplicación.

El texto que presentamos, parte de unas precisiones conceptuales que son importantes para quien se inicia en la ciencia política y permiten una adecuada mediatización entre la abstracción y la concreción. Esta circunstancia, junto a las abundantes referencias bibliográficas que acompañan cada presentación, hacen este Documento especialmente recomendable como texto de consulta inicial para abordar trabajos sobre el tema.

Reinhold Einloft

Co-director

Fundación Friedrich Ebert de Colombia

Fescol

Gerd Juntermanns

Programa Mejor Gestión de los

Departamentos

Cooperación Alemana al Desarrollo-GTZ

PRÓLOGO

El presente texto¹ 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.

El análisis de caso, presentado condensadamente, (Colombia 1990-94) es ilustrativo de un modelo exitoso en el corto plazo, pero con graves implicaciones sociopolíticas, económicas, culturales y ambientales, en el mediano y largo plazo.

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 algunas² 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; el fortalecimiento del proceso descentralizador; y el establecimiento de relaciones dinámicas entre gobernabilidad y paz.

Santa Fe de Bogotá, 27 de octubre de 1999

Es una continuación de ROA, Hernando. 1997. **La Reforma del Estado y la Gobernabilidad**. Guadalupe, Santa Fe de Bogotá.

² Es de esperarse que ellas contribuyan al desarrollo de la **Agenda para la Colombia del siglo XXI**, específicamente en los temas gobernabilidad y formas de organización social: convivencia, paz y seguridad; y territorialidad, regiones y ciudades. Véase: GÓMEZ Buendía, Hernando (Comp.) (1999). **¿Para dónde va Colombia?**. Colciencias-Tercer Mundo, Santa Fe de Bogotá, pág. 257

1.0 INTRODUCCIÓN

La concreción en Colombia del proceso de modernización del Estado, implica desarrollar articuladamente: La descentralización; la regionalización; la planeación indicativa participativa y la democratización.

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 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 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 de 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 la 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 cualitativamente las podemos medir bien en 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 ó 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, desea tener nuevas políticas de apertura y consolidación de su gran nación, en pos de la unificación alemana, ha tenido que medir muy bien el entorno de la Unión Europea y la descomposición de la Unión Soviética, para acertar. Si el Señor Presidente Clinton, 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 norteamericana¹.

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.

El presente texto quiere presentar elementos de juicio que faciliten el debate universitario respecto del proyecto de Estado que estamos

construyendo y cómo Estado, modernización y democratización y las nuevas relaciones entre los sectores público y privado⁴, 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 -hace varios decenios por fortuna- 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 del proceso histórico 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 régimen⁵ e impulsar la democracia participativa.

Agradecimientos

Es muy grato expresar mis agradecimientos a Gerd Juntermanns y la Cooperación Alemana al Desarrollo GTZ, por su apoyo para la realización del estudio que dio origen a esta publicación; y a Hans Blumenthal, Reinhold Einloft, Miguel Eduardo Cárdenas y Fresia Mercedes Guacaneme, de la Fundación Friedrich Ebert (FESCOL), por su cooperación para la presente edición.

OBJETIVOS

¿Qué objetivos quiero alcanzar con este trabajo?

- i. 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.
- ii. 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.

³ Estúdiense el alcance de la Reunión de Jefes de Estado de la Unión Europea y de Latinoamérica realizada en Brasil, en 1999.

⁴ Véase en el punto 5.4.5, lo planteado en el tema Reforma del Estado y descentralización.

⁵ William Jaramillo, ha retomado la propuesta de Alberto Lleras, proponiendo institucionalizar un régimen político semi-presidencial. El Espectador, 8 de agosto de 1999.

2.0 IMPORTANCIA DEL TEMA

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

¿Por qué es significativo este tema?. Además de 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 gobernabilidad, estaremos en presencia de proyectos políticos democráticos o represivos; dinámicos o estáticos; creativos o repetitivos.

Para un demócrata, el pensamiento debe ser abierto, en plena construcción, en plena elaboración y esa mediación entre la concreción y la capacidad de abstracción de la misma, debe ser ajustable mediante una adecuada conceptualización. ¿Cuál es el hilo conductor conceptual, desde el cual se realiza la presente elaboración?. Pues no es otro que mi inacabada construcción sobre la ciencia política contemporánea. Esta se me presenta como 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 decisiones y

de la problemática del liderazgo, en espacios y tiempos determinados.

2.1 Desarrollemos breve y pedagógicamente ésta construcción. La primera reflexión que podría realizar es que la política no se ocupa solamente de los procesos electorales. Los procesos electorales son esenciales, pero no son lo más importante de la política; lo más significativo de la política es entender y transformar la estructura del Estado, la estructura del poder, la problemática de los intereses de las clases, de los estratos sociales y de los partidos y movimientos políticos y sociales. Y también, el tema de los liderazgos y el de la toma de decisiones; esto es, la política como ciencia.

2.2 La política como arte de gobernar y como ciencia, se complementan; ambas requieren cada día -en nuestro país- de más y mejores centros de saber y de reflexión, de más y mejores actores, de más y mejores líderes sociales, comprometidos con la mayoría de nuestra población.

2.3 Históricamente el Estado se me presenta como la más importante institución de la vida política. Es la institución jurídico-política racionalizadora del interés general. Es la institución de las instituciones; es la organización de las organizaciones.

2.4 En torno a los órganos del poder, observemos que es mediante ellos que se logra la elaboración de leyes y su aplicación, su ejecución y la organización del poder electoral. Mas también, observemos que es a través de las políticas públicas⁶ como el Estado puede actuar para crear estructuras que garanticen la igualdad ante el poder de las distintas clases, estratos y movimientos políticos y sociales.

2.5 Los temas de la reforma del Estado, la gobernabilidad, la modernización y la democratización en Colombia, implican fortalecer los procesos electorales para que la credibilidad y la legitimidad del sistema político puedan avanzar, a través de elecciones transparentes y donde los partidos políticos puedan ser concebidos -en su práctica histórica- como instituciones de la vida política organizados y estables, con ideología y programas para el ejercicio del poder en el Estado y en la sociedad, no simplemente como aparatos o empresas electorales. Pero también, donde los grupos de interés o los grupos de presión, pueden actuar -de tal manera- que a través de consulta, negociación o subordinación, puedan ejercer influencia en distintos órganos, instituciones e instancias del Estado, para impulsar sus diversos intereses.

2.6 ¿Y en cuanto a la toma de decisiones en el Estado, qué pensar?. Que es en el interior de las instituciones donde se plasman y ejecutan significantes procesos dirigidos a definir las relaciones entre las diferentes organizaciones e intereses en pugna en una sociedad.

2.7 Notemos ahora que si efectuamos precisas correlaciones entre los procesos socio históricos y el desenvolvimiento del Estado, es que podemos acercarnos a comprender el surgimiento de los liderazgos socio-políticos.

Ellos no deben ser fruto de señalamientos a dedo, ni tampoco deberían perpetuarse en nuestra nación, por el solo hecho del jus sanguíneo que hablábamos en el derecho romano, del derecho de la sangre. Esto fue derrotado en 1789 en la revolución francesa y entre nosotros, parcialmente, a partir de 1810. No es a base de la herencia de los apellidos, como se debe adquirir legitimidad para el ejercicio del poder. Esas formas pseudo aristocráticas, atentan frecuentemente contra la democracia colombiana.

En Colombia lo que debe tener futuro, es el liderazgo emergido de la inteligencia de las universidades, para que lo mejor de ella, comprometida con la base popular, produzca los cambios y se creen instrumentos de comunicación que tengan la capacidad de transformar la conciencia ingenua de la mayoría de nuestra población. Necesitamos que las mayorías amen la política, para que se comprometan en el proceso de cambio, para que se entienda que la complejidad de Colombia, requiere nuevas organizaciones y partidos y movimientos políticos o la utilización de los antiguos, pero con nuevas perspectivas y valores.

Quienes pretenden seguir prolongándose en el ejercicio del más alto cargo de la República, por el hecho de privilegios heredados, no deberían tener futuro en nuestra nación y no deberían tener futuro, porque su falta de formación y de esfuerzo; su falta de trabajo, su falta de compromiso con la base popular, les impide tomar decisiones políticas y articular políticas de Estado para transformar a Colombia. Ya sabemos eso bien. Por ello debemos buscar líderes democráticos; líderes que hayan demostrado que tienen conciencia política; líderes respetuosos de la voluntad popular; líderes que hayan trabajado por las mayorías de la población.

2.8 ¿Y qué pensar del Estado y los procesos comunicativos? Sabemos que de acuerdo a las orientaciones que guíen al Estado, estaremos en presencia de sociedades en búsqueda de autonomía, libertad, cohesión, originalidad y creatividad, o sociedades dependientes, opresivas, desintegradas ó repetitivas. A través del mensaje del conjunto de los medios de comunicación, hay muchas transmisiones y contenidos velados y mensajes subliminales que impiden, a una proporción muy significativa de la población, el que se puedan construir sociedades autónomas; o donde la desintegración de la sociedad se impulse, o donde se transmitan valores para que seamos solamente, repetidores e increativos.

Me inclino a pensar que todas las veces que en el futuro de Colombia, -a través de los medios de comunicación- ese sea el mensaje que se transmita, no será posible la democracia participativa. Todas las veces que distintos modos y medios de comunicación, sean usados para cosificar nuestras conciencias, se está atentando contra la consolidación de nuestra democracia⁷.

Se trata entonces de que los medios de comunicación sean usados para tener sociedades en búsqueda de más autonomía, de más libertad, no de libertinaje. Libertad y responsabilidad para enfrentar la anomia y la atonía; las conductas desviadas y la pérdida de tejido social.

Los medios de comunicación deben ser empleados para producir más cohesión social; más conciencia de lo que importa ser colombiano hoy; de las dificultades e injusticias en que se encuentra la mayoría de la población. Y debemos estar atentos a los sectores que han pretendido desprestigiar la democracia colombiana en una forma irresponsable y malintencionada⁸.

2.9 Sinteticemos: Como puede observarse, 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. Pasemos a las conceptualizaciones.

⁶ Véase VARGAS, Alejo (1999). **Notas sobre el Estado y las políticas públicas**. Almudena Editores, Santa Fe de Bogotá.

⁷ Véase GIRALDO, Fabio (1999). **De la religión, del almendrón y del agua**. En: *¿Para dónde va Colombia?*. Tercer Mundo, Santa Fe de Bogotá, págs.126-139.

⁸ Irresponsable y malintencionada porque se ha querido desinstitucionalizar a Colombia, para entrar a saco en el proceso industrial y en el proceso financiero; eso tenemos que saberlo y meditar sobre sus efectos. Tenemos que tener una gran nación, más cohesionada en torno a lo que demócratas como Alberto Lleras, llaman los grandes proyectos nacionales. Así mismo, retomemos el pensamiento de esos colombianos que fueron Rafael Uribe Uribe, Jorge Eliécer Gaitán y Luis Carlos Galán.

La historia de Colombia, también está llena de grandeza; está llena de acciones espléndidas; de esfuerzos magníficos, de lucha y de guerras. Pero es la totalidad compleja, la que como universitarios tenemos que comprender, para poder transformarnos de verdad, en sociedades más cohesionadas en torno a grandes proyectos nuestros. Una Colombia donde la originalidad y creatividad de García Márquez; de Grau y de Obregón, de Llinás y de Patarroyo; de políticos como Nariño, Bolívar, Santander, Núñez, Uribe Uribe, Alberto y Carlos Lleras, Gaitán, Galán... creen espacios para que la mayoría de la población desarrolle la conciencia democrática.

3.0 PRECISIONES CONCEPTUALES

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.

3.1 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 y de la problemática del liderazgo, en espacios y tiempos determinados⁹.

3.2 Estado¹⁰

Es la más importante institución política de la vida contemporánea. Según mi percepción, es la institución jurídico-política, racionalizadora de los intereses generales. Es la institución de las instituciones; la organización de las organizaciones.

En cuanto a lo jurídico, anotemos que el ordenamiento social, fundado en la justicia, susceptible de coacción y ordenado al bien co-

mún -en que consiste el derecho- es soporte sustantivo para la constitución y el desarrollo de un Estado democrático.

3.3 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 ciudadanos¹¹.

3.4 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 weberianas¹², vemos que coetáneamente a los procesos de las sucesivas dominaciones, se han dado también 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), la tradición (Catalina II) y la ley (Alberto 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.

3.5 Sistema político

Antes de abordar la conceptualización del sistema político, veamos cómo podemos conceptualizar sistema.

Un sistema es un conjunto o combinación de cosas o partes que forman un todo unitario o complejo. Así entendido, implica: plan, método, orden y arreglo¹³.

También podemos entenderlo como “un conjunto ordenado de componentes o elementos interrelacionados, interdependientes o interactuantes que tienen por finalidad el logro de objetivos determinados”¹⁴. De la definición anterior, aplicada al campo de la política, se desprende la necesidad de construir esquemas políticos teóricos, modelos, que sir-

van de referencia, tanto para analizar un problema como para proponer soluciones factibles que se acerquen a la situación teóricamente ideal.

“Un sistema político es cualquier modelo persistente de relaciones humanas que implique, en una extensión significativa, poder, mando y autoridad”¹⁵.

Son aquellas interrelaciones por medio de las cuales se asignan autoritariamente valores a una sociedad.

“Es el sistema de conducta más inclusivo de una sociedad para la asignación autoritaria de valores”.

De allí podemos inferir que muchas asociaciones, que la mayoría de la gente no considera como “políticas”, poseen sistemas políticos: clubes privados, empresas, sindicatos, organizaciones, religiones, grupos cívicos, tribus primitivas, clanes, etc.

3.6 Administración pública

Entiendo la administración pública como una disciplina científico social que se ocupa del estudio sistemático de las agencias, competencias, decisiones y procedimientos ejecutados por la burocracia al servicio del Estado, para mantener y/o dinamizar su carácter, en espacios y tiempos determinados.

Notemos que la administración pública, como disciplina social, tiende a estar conformada por un conjunto de conocimientos científicos, metodológicos y técnicos, orientados hacia la comprensión e intervención en los aspectos políticos de las estructuras, los procesos y el comportamiento administrativo de las organi-

zaciones del servicio público. Esta tendencia se presenta comprensible, a la luz de la interdisciplinariedad que se da en las ciencias sociales contemporáneas. En virtud de ella, los análisis de la administración pública deben apoyarse en los aportes provenientes de la política, la economía, el derecho, la sociología, la antropología, la psicología, el psicoanálisis, la ecología, el trabajo social y la lingüística¹⁶.

3.7 Transparencia

Es un proceso político administrativo que, aplicando éticamente normas preexistentes, facilita una gestión confiable y segura para la ciudadanía.

3.8 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 población¹⁷; asegure la estabilidad de un orden político democrático y permita una acción eficiente¹⁸.

3.9 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 estructural¹⁹.

3.10 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.

3.11 Modernización

La concibo como un proceso político-social, económico, cultural, ambiental, administrativo, científico y técnico dirigido a la actualización y fortalecimiento del papel del Estado, mediante el replanteamiento de los procesos de la regionalización, la descentralización, la planificación y la democratización²⁰.

En torno a la **regionalización** en Colombia²¹, notemos que el desempleo y la pobreza exigen la utilización eficiente de nuestros recursos entre los diferentes estratos sociales. Observamos que la problemática de la regionalización está íntimamente vinculada con la ubicación espacial del «ordenamiento del orden social» (NOURSE, Hugh, 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, Orinoquía, Amazonía, Centro Oriente y Occidental²².

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.

De otro lado, los Consejos de Regionalización sirven para incrementar la estabilidad política; reducir el centralismo e impulsar la eficacia del sector público a nivel 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**²³ busca la redistribución del poder en los diferentes niveles territoriales de la Nación. Redistribución que ha sido planteada en las dimensiones administrativa y fiscal.

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»²⁴.

Teniendo en cuenta las nuevas relaciones intergubernamentales, se habilita al gobierno central «para asociarse con el municipio, a través de los departamentos, en aspectos de cofinanciación, asesoría, planificación o de apoyo»²⁵.

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**²⁶ 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 políticos²⁷.

Y en cuanto a la **democratización**²⁸, es un proceso complementario de los anteriores que debe permear 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 (J.A.L.), hemos logrado avances que deben aclimatarse con más intervención de la sociedad civil en las decisiones que afectan sus intereses.

3.12 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.

3.13 Desarrollo sustentable

Entiendo por desarrollo sustentable 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 humana²⁹.

²⁸ Para un estudio comparado de las relaciones entre las ciencias sociales y la ciencia política véanse: BACHELARD, Gaston (1973) *El compromiso racionalista*. Siglo XXI, Bs.As., págs.148-164. CERRONI, Humberto (1971) *Metodología y ciencia social*. Martínez Roca, Barcelona, págs.65-85; 171-201. DUVERGER, Maurice (1971). *Sociología política*. Ariel, Barcelona, págs.11-35. MAYNAUD, Jean (1964). *Introducción a la ciencia política*. Tecnos, Madrid, págs.22-275. POPPER, Karl R. (1967) *El desarrollo del conocimiento científico*. Paidós, Bs.As., págs.43-73; 387-399. POULANTZAS, Nicos (1970). *Poder político y clases sociales en el estado capitalista*. Siglo XXI, México, págs.33-59; 342-357.

²⁹ Para lograr una conceptualización sobre la problemática de los Estados Latinoamericanos, se recomienda abordar: EASTMAN, Jorge Mario (1992). *Constituciones políticas comparadas de América del Sur*. Parlamento Andino, Santa Fe de Bogotá. FUNDACION LUIS CARLOS GALAN (1991). *Encuentro latinoamericano por la democracia y la integración*. Presencia, Santa Fe de Bogotá. ILPES (1992) *Gestión estratégica, planificación y presupuesto*. Buenos Aires. ILPES. (1995) *Reforma y modernización del Estado*. Santiago. MOLINAR H., Juan. (1991). *El tiempo de la legitimidad: Elecciones, autoritarismo y democracia en México*. Mexico. LOWENTHAL, Abraham. (1993). *Latin América: Ready for Partnership*. Foreign Affairs, America and the World. INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES (1990-1994). *Revista Análisis Político*. Universidad Nacional de Colombia, Santa Fe de Bogotá. PERRY, Guillermo. (1990). *La iniciativa Bush y la respuesta de América Latina*. Coyuntura económica, Vol. 20.

³⁰ Para un estudio de la problemática de los partidos políticos en América Latina véanse: ALDUNATE, Alfonso y otros (1985). *Estudios sobre sistemas de partidos en Chile*. FLACSO, Santiago. BORÓN, Atilio (1989). *La crisis en América Latina: Desafíos para la izquierda*. IEP, Lima. CARDONA, Diego (1991). (c). *Crisis y transición democrática en América Latina*. CEREC, Santa Fe de Bogotá. DEALY, Glen C. (1986). *La resistencia al pluralismo en América Latina*. Ciencia Política, Santa Fe de Bogotá. Departamento de Ciencia Política (1990). *Foro Ley de Partidos - Programa Democracia*. UNIANDES, Santa Fe de Bogotá. Eural y Fundación E. Libert Argentina (1988). *Proyectos de cambios: La izquierda democrática en América Latina*. Nueva sociedad, Buenos Aires. GILHODES, Pierre. (1979). *Fuerzas e instituciones políticas en América Latina*. Universidad de Pereira, Santa Fe de Bogotá. JARAQUEMADA, Jorge y BLINAVENTE, Andrés (1990). *Bases para una democracia sólida en América Latina*. En Ciencia Política, No. 18, Santa Fe de Bogotá. ILPSU, Seymour Martin. *Sistemas partidarios y representación de grupos sociales*. En contribuciones No. 1. Buenos Aires, 1991. MEYER Lorenzo y REYNA, José (1989) (c). *Los sistemas políticos en América Latina*. Siglo XXI - Universidad de las Naciones Unidas, México. O'DONELL, Guillermo y otros (1988) (c). *Transiciones desde un gobierno autoritario. América Latina*. Vol. 2. Paidós, Buenos Aires. TORRES, Edelberto. *Centroamérica: Democracias de baja intensidad*. En: *Pensamiento Iberoamericano*, No. 14. Madrid, 1988.

Para un estudio de la problemática de los partidos políticos en Colombia, véanse: AMPUDIA, Alberto (1985). *Sistema político del post-frente nacional*. Universidad Javeriana, Santa Fe de Bogotá. ANGULO, Alejandro y SANTANA, Pedro (1980). *La miseria de los partidos. Análisis de las elecciones de 1980*. Controversia No. 84. Santa Fe de Bogotá. BUENAVENTURA, Nicolás (1987). *Unión patriótica y poder popular*. CEIS, Santa Fe de Bogotá. CÁRDENAS, Martha (1989). *Colombia piensa la democracia*. UNIANDES, CEREC, Santa Fe de Bogotá. CEPEDA, Manuel J. (1986). *Las campañas electorales y la financiación de los partidos*. FESCOL-CEREC-CIDER, Santa Fe de Bogotá. DELGADO, Oscar (1986). *Colombia elige: Mitaca 84 perspectivas 86*. U. Javeriana. FEI, Santa Fe de Bogotá. DÍAZ, U.

Eduardo (1986) **El clientelismo en Colombia**. El Ancora, Santa Fe de Bogotá. Dirección Liberal Nacional. **Hacia un liberalismo social**. Fondo editorial liberal, Santa Fe de Bogotá. 1979. FAIS, Orlando (1990). **Democracia participativa y constituyente**. Revista Foro No. 13. Santa Fe de Bogotá. GAITÁN, Pilar (1988). **La elección popular de alcaldes: Un desafío para la democracia**. Análisis político No. 3. Santa Fe de Bogotá. GALLÓN, Gustavo (1989)(c). **50 años de bipartidismo, izquierda y alternativos populares en Colombia**. CINEP-CEREC. Gómez B, Hernando (1989)(ed). **El liberalismo al banquillo**. JEL., Santa Fe de Bogotá. GONZÁLEZ, Fernán (1987). **Entre la guerra y la paz. Puntos de vista sobre la crisis colombiana de los años 80**. Controversia No. 141. Santa Fe de Bogotá. LANZETA, Mónica y otros. **Colombia en las urnas ¿Qué paso en 1986?** VALENCIA, Carlos (1987). Santa Fe de Bogotá. LEAL, Francisco y otro (1990)(ed). **Al filo del cabo: crisis política en la Colombia de los años 80**. Tercer Mundo, Santa Fe de Bogotá. LOSADA, Rodrigo (1990). **¿La oportunidad de la izquierda? Es la pregunta luego del 11 de marzo**. CINEP. 100 días. Vol. 3 No. 9. Santa Fe de Bogotá. MEDINA, Medófilo (1980). **Historia del partido comunista en Colombia**. CEIS, Santa Fe de Bogotá. MELO, Jorge O. (1981). **Orígenes en los partidos políticos en Colombia**. BBC, Santa Fe de Bogotá. MOLINA, Gerardo (1987). **Las ideas socialistas en Colombia**. Tercer Mundo, Santa Fe de Bogotá. MURILLO, Gabriel. **Hacia la democracia participativa en Colombia. Retos y posibilidades**. Pensamiento Iberoamericano No. 14. Madrid. 1988. PINZON de L., Patricia (1986). **La oposición en Colombia. Algunas bases para su discusión**. CEI - UNIANDES - FESCOL. Santa Fe de Bogotá. PIZARRO, Eduardo (1987). **Un nuevo pacto social más allá del bipartidismo**. Revista Foro No. 2. Santa Fe de Bogotá. RAMÍREZ, William (1990). **Las fértiles cenizas de la izquierda**. Análisis político No. 10. Santa Fe de Bogotá. ROA, Suárez Hernando (1989). **Colombia: Cultura, Política y Economía. La juventud universitaria y los partidos políticos en Colombia**. ESAP Publicaciones. Santa Fe de Bogotá. SÁNCHEZ, Rubén (1991)(c). **Los nuevos retos electorales. Colombia antesala del cambio**. UNIANDES-CEREC. Santa Fe de Bogotá. SANÍN, Javier y otros (1982). **Sistema electoral y régimen de partidos en Colombia**. FESCOL. Santa Fe de Bogotá. TIRADO M., Alvaro (1989)(d.c). **Nueva historia de Colombia**. Tomo II. Planeta. Santa Fe de Bogotá. Varios autores. **Partidos políticos en Colombia: Crisis y retos**. Revista Foro No. 15. Santa Fe de Bogotá. 1991. WILLS, María E. (1986). «Un gobierno de «partido», una «oposición reflexiva» y una práctica suprapartidista en la realidad?», en ¿Qué pasó?, Vol. 4.No.14.

¹² WEBER, Max (1973). **Economía y sociedad**. 2 Tomos. México. Amorrortu, págs.175-221 y ROA, Hernando (1997). **Karl Marx y Max Weber. Científicos sociales**. ESAP Publicaciones. Santa Fe de Bogotá, págs 66-76

¹³ Véase al respecto el magnífico trabajo pionero de BERTALANFFY, Ludwig Von.

¹⁴ PEREZ CAJIAO, Hugo (1973). **Aplicación de la teoría general de sistemas**. CICAP. Bs As., pág.31

¹⁵ EASTON, David (1974). **Esquema para el análisis político**. Amorrortu. Bs.As.

¹⁶ Los siguientes textos son de gran utilidad para una aproximación a la Administración Pública: METCALFE, L. y RICHARDS, S. (1987). **Improving Public Management**. London. KLUKSBERG, Bernardo (1987). **Universidad, formación de administradores y sector público en América Latina**. F.C.E. México. BARGAS, D. (1989). **Principales iniciativas recientes de la Direction Generale de l'Administration et de la Fonction Publique dans le domaine de la gestión de ressources humaines**. En: Revue Politiques & Management Public. Vol.7. CAMPBELL, C. y PETERS, B. G.(Eds) (1988). **Organizing governance & governing organizations**. University of Pittsburg Press, Pittsburg. CARDENAS, Jorge Hernán y William ZAMBRANO (Eds) (1994). **Gerencia pública en Colombia**. Biblioteca Jurídica Diké Medellín. Ministerio Para Las Administraciones Públicas, (Ed). (1991). **Jornadas para la Modernización de las Administraciones Públicas**. Cuenca, Madrid. Centro Latinoamericano De Administración Para El Desarrollo (1994). **Reforma y democracia**. No.2. CLAD. Caracas. FRENCH, W.L. y Bell, C.H. (1984). **Organization Development**. Englewood Cliffs (NJ): Prentice-Hall International. ROA SUAREZ, Hernando (1992). **A propósito de la investigación en administración pública**. ESAP Publicaciones. Santa Fe de Bogotá y **La ESAP y la reforma del Estado** (1997). Santiago de Compostela. VAN DE DONK, W. (1991). **Reforming Public Administration: Reformer pour Mieux Sauter?** Ponencia presentada a la Conferencia Internacional sobre las Reformas Administrativas en Gobiernos Regionales. Santiago de Compostela. ZORRO, Carlos (Ed.) (1998). **La Investigación en administración pública**. Hoy. Imprenta Nacional. Santa Fe de Bogotá.

¹⁷ La gobernabilidad democrática se podrá ampliar en los siguientes textos: ADRIANZEN M. Alberto (1994). **Gobernabilidad, democracia y espacios locales/** En: Perfiles Latinoamericanos, págs.37-61. México. Año 3 No.5. BANCO MUNDIAL. (1997). **El Estado en un mundo en transformación**. BECK Ulrich, Revista Humboldt No 125 pág.19-21. BARENSTEIN, Jorge (1994). **Gobernabilidad comparada a nivel local: Nuevas tendencias y antiguos desafíos**. En: Reforma y Democracia: Revista del CLAD. Caracas No.1. BLANES J. José (1994). **Descentralización político - Administrativa y gobernabilidad**. En: Democracia y Gobernabilidad en América Latina-Caracas, págs. 11-128. BOENNIGER, Edgardo. (1993). **La gobernabilidad un concepto multidimensional**. BID, Washington D.C. CARDENAS, Jorge Hernán y William Zambrano (Eds) (1994). **Gobernabilidad y reforma del Estado**. Biblioteca Jurídica Diké, Medellín. CLAD. (1989). **Planificación y gestión: Coordinación Institucional de la formulación, ejecución y evaluación de la política colombiana**. CLAD, Caracas. DE LA CRUZ, Rafael (1992). **Gobernabilidad y democracia: Condiciones para el desarrollo de América Latina**. Caracas. PNUD: Proyecto de Desarrollo de las Capacidades Gerenciales del Estado. 1992. DE LA CRUZ, Rafael (1992). **gobernabilidad y democracia: La estrategia de la descentralización en Venezuela**, Caracas. PNUD. DRD.DEUTSCH, Karl (1969). **Los nervios del gobierno**. Paidós, Buenos Aires. DEUTSCH, K.W. (1976). **Política y gobierno**. F.C.E. México. DOWNS, G.W. y Larkey, P.D. (1986). **The Search of Government Efficiency. From Hubris to Helplessness**. Random House. New York. DUNLEAVY, Patrick y otro (1987). **Theories of the State: The politics of the liberal democracy**. Mc Millan, London. DROR, Yehezkel (1994). **La Capacidad de Gobernar**. Cartagena de Indias:

Club de Roma. Círculo de Lectores. FAJARDO DE LA MORA, Cesar (1993). **Problemas de gobernabilidad e ingobernabilidad en el Estado de México**. En: Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca. No.18. FIORI, José Luis (1994). **Ajuste, Transición e gobernabilidad: el enigma Brasileño**. São Paulo: Instituto de Economia do Setor Público, Fundação do Desenvolvimento Administrativo. FRANCO, Rolando (1993). **Estado, Consolidación democrática y gobernabilidad en América Latina**. En: Revista Iberoamericana de Autogestión y Acción Comunal, Madrid. Nos.28,29 y 30. GUERRERO, Omar (1995). **Ingobernabilidad: Disfunción y quebranto estructural**. En: Reforma y Democracia: Revista del CLAD, Caracas. No.3. HOLZMANN, Guillermo (1993). **Integración Latinoamericana y gobernabilidad democrática**. En: Política, No. 28, Santiago, 191. LONGO, Carlos Alberto. **Políticas de Estabilización e Reforma Estructural no Brazil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer Stiftung. MOLINA, Guillermo (1995). **Gobernabilidad y reforma del Estado en Centroamérica**. Tegucigalpa: Ministerio de Planificación, Coordinación y Presupuesto. NOGUEIRA, Marco Aurelio (1994). **Democracia Política, Gobernabilidad y representación**. En: Reforma y Democracia: Revista del CLAD. No.1, Caracas. RIOS, Fabio (1995). **Gobernabilidad, Instituciones e Partidos**. En: Novos Estudos CE-Bras, São Paulo. No. 41. ROA, Hernando (1997). **La Reforma del Estado y la gobernabilidad**. Editora Guadalupe, Santa Fe de Bogotá. SOJO, Carlos (1995). **Gobernabilidad y ajuste en Centroamérica**. En: Nueva Sociedad, Caracas. No.138. PECAULT, Daniel (1987). **Orden y violencia en Colombia**. 2 Vols. Cerec, Siglo XXI, Santa Fe de Bogotá. TORRES, Edelberto (1993). **América Latina: Gobernabilidad y democracia en sociedades en crisis**. En: Nueva Sociedad, Caracas. No. 128. VERGARA, Carlos (1993). **Políticas sociales gobernabilidad Democrática**. En: Investigación en Política Social: Propuestas para una Agenda Futura, Ottawa, CIDD.

^ Véase GAVIRIA, César. En: **Gobernabilidad y Reforma del Estado**. CARDENAS, Jorge Hernán y otro (Eds.). Dike, Medellín, 1994. Prólogo.

^ Para un abordaje de la problemática de la paz, véanse: SUN, Tzu (1988). **Los trece artículos sobre el arte de la guerra**. Ministerio de Defensa de España, Madrid. VON CLAUSEWITZ, Karl (1984). **De la guerra**. Labor, Barcelona. RIOS, José Noé (1998). **Libertación en el Caguán**. Planeta, Santa Fe de Bogotá. RIOS, José Noé y Daniel García Peña (1997). **Construir la paz de mañana. Una estrategia para la reconciliación**. Presidencia de la República, Santa Fe de Bogotá. GALTUNG, Johan (1996). **La transformación de conflictos por medios pacíficos. El método trascendente**. ONU. Alianza del Pí, Ginebra. ROA, Hernando y Johan Galtung (1998). **¿Cómo construir la paz en Colombia?**. ESAP Publicaciones, Santa Fe de Bogotá. ROA, Hernando y Vicente Torrijos (Eds.) (1998). **¿Es posible la paz en Colombia?**. ESAP Publicaciones, Santa Fe de Bogotá. SERPA, Horacio (1999). **El partido liberal y el proceso de paz**. Prensa y papel, Santa Fe de Bogotá. GIDDENS, Anthony (1994). **Vivir en una sociedad postradicional**. En "Modernización reflexiva", Alianza Madrid. PASTRANA, Andrés (1998). **El momento de paz**. Presidencia de la República, Santa Fe de Bogotá. TORRIJOS, Vicente (1998). **La lógica del despeje**. Consejería de paz del Caquetá. Florencia y **El papel de los periodistas en el laboratorio de paz**. (1998). Florencia, Caquetá. BOUTRUS BOUTROS, Ghali (1995). **Un programa de desarrollo**. ONU. Nueva York y **Una agenda para la democratización** (1996). ONU. Nueva York. WALLENSTEEN, Peter (1988). **Un marco teórico para la resolución de conflictos**. Tripaz, Guatemala. LEDERACH, John Paul (1994). **Un marco englobador de la transformación de conflictos sociales crónicos**. Gernika Gogoratuz Gernika.

^ Para un tratamiento de la problemática de la modernidad y posmodernidad, véanse: APEL, Karl y otros (1990). **Ética comunicativa y democracia**. Crítica, Barcelona, págs. 132-163; 209-218. BERLIN, Isaiah (1988). **Cuatro ensayos sobre la libertad**. Alianza, Madrid, págs. 66-105; 187-243. Bobbio, Norberto (1993). **Igualdad y libertad**. Paidós, Barcelona, págs. 70-79; 117-123; 126-139; 151-154. Casullo, Nicolao (1991). **El debate modernidad postmodernidad**. Punto Sur, Buenos Aires. HABERMAS, Jürgen (1992). **El discurso filosófico de la modernidad**. Taurus, Madrid, págs. 11-15; 397-433. HORKHEIMER, Max (1974). **Teoría crítica**. Amorrortu, Buenos Aires, págs. 224-271. HOYOS, Guillermo (1986). **Los intereses de la vida cotidiana y las ciencias**. U. NAL. Santa Fe de Bogotá. JARAMILLO, Rubén (1991). **Presentación de la teoría crítica de la sociedad**. Argumentos, Santa Fe de Bogotá. LYOTARD, Jean-François (1993). **¿Qué es lo postmoderno? en: "Colombia: el despertar de la modernidad"**. Foro Nacional por Colombia, Santa Fe de Bogotá, págs. 33-43. PICO, Joseph (c) (1988). **Modernidad y postmodernidad**. Alianza, Madrid, págs. 87-102; 263-292; 349-385. RAWLS, John (1991). **Sobre las libertades**. Paidós, Barcelona, págs. 33-122. SARTORI, G. (1992). **Elementos de la teoría política**. Alianza, Madrid, págs. 27-62; 205-224; 279-304; 305-316; (1988). **Teoría de la democracia**. Alianza, Madrid. Tomo I, págs. 225-297; Tomo II, págs. 319-342; 538-582. WEBER, Max (1973). **Ensayos sobre metodología sociológica**. Amorrortu, Buenos Aires, págs. 175-269. APTER, David (1970). **Estudio de la modernización**. Amorrortu, Buenos Aires. BOBBIO, Norberto (1986). **Sociedad y estado en la filosofía moderna**. FCE, México. BUNGE, Mario (1974, 79, 83, 89). **Treatise on basic philosophy**. 8 Vols. McGill University, Montreal. MELO, Jorge Orlando (1991). **Algunas consideraciones globales sobre modernidad y modernización**. En: **Colombia: El Despertar de la modernidad**. Foro Nacional por Colombia, Santa Fe de Bogotá. ROBERTS, J.M. (1993). **History of the World**. Oxford University Press, New York. SANTANA R., Pedro (1991). **Modernidad, modernización y gobernabilidad en la Colombia de Hoy**. En: Revista Foro No.14, Santa Fe de Bogotá.

^ Para un estudio de la problemática de la planificación y la regionalización en Colombia, véanse: VALLEJO, Mejía César (1999). **Dimensión territorial de una visión prospectiva para Colombia. Reflexiones iniciales**. En: **¿Hacia dónde va Colombia?** Tercer Mundo, Santa Fe de Bogotá, págs.114-118. FORERO, Edgar (1983). **Región como proceso económico**. Revista Economía Colombiana No.151, Santa Fe de Bogotá. ISARD W. (1990). **Methods of Regional Analysis**, The MIT Press. MONCAYO Víctor Manuel (1985). **Aspectos jurídico institucionales de las regiones de planificación**. Revista Planeación y Desarrollo, Santa Fe de Bogotá. PARDO Rueda Rafael (1986). **Política Regional del Gobierno Belisario Betancurt**. Revista Economía Colombiana, No.182, Santa Fe de Bogotá. RICHARSON Harry (1975). **Elementos de economía regional**. Ed. Alianza, Universidad de Madrid. ROA Suárez Hernando (1987). **Planificación**.

desarrollo y petróleo. El caso Araucano. Ed. Guadalupe, Santa Fe de Bogotá, y (1998) **La planeación del desarrollo territorial.** ESAP Publicaciones, Santa Fe de Bogotá, págs. 7-12, 131-137. ROJAS, Fernando (1983). **La cuestión regional y las políticas de descentralización en Colombia.** Enfoques Colombianos No.13. Fundación F. Neumann, Santa Fe de Bogotá. SANTANA R., Pedro (1983). **Desarrollo regional y paros cívicos en Colombia.** Serie Controversia No. 107-108. CINEP, Santa Fe de Bogotá. Se podrá ampliar la concepción sobre la regionalización leyendo a: KENYON, Danhe A. y Kincaid, John (1991). **Competition Among States and Local Governments.** The Urban Institute Press, Washington D.C. MENDOZA, X. y Candel, J. (1988). **Descentralización y control en las grandes ciudades: Un enfoque normativo.** Papeles de ESADE. Barcelona. SABATINI, Francisco. (1990). **Planificación del desarrollo regional: desde los sistemas espaciales a los procesos sociales.** Revista Interamericana de Planificación, Vol. 23, No. 89. Guatemala. LONGO, F. (1991). **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. Cuenca. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid.

²² Estúdiense las propuestas formuladas por la Comisión de Ordenamiento Territorial. Santa Fe de Bogotá, 1995.

²³ Conceptos útiles sobre la descentralización serán encontrados en: WIESNER, Eduardo (1992). **Colombia: descentralización y federalismo fiscal; 1995) La profundización de la descentralización y la eficiencia del gasto social en Colombia.** Santa Fe de Bogotá. BOTERO R., Camila (1987). **Función pública y descentralización.** Cider-Uniandes-D.N.P.-Dase. Santa Fe de Bogotá. METCALFE, L. y Richards, S. (1987). **Improving Public Management.** London. BORJA, Jordi (1989). **Estado, descentralización y democracia.** Foro Nacional por Colombia, Santa Fe de Bogotá. CEPEDA, Fernando. (1994). **Descentralización y gobernabilidad.** ESAP Publicaciones, Santa Fe de Bogotá. HOCHM, M. y Deutsh, K.W. (1980). **decentralization.** Oelgeschlager, Gunn and Hain. Cambridge (MAS). BLANQUER, J.M. (1991). **Características de la descentralización Colombiana.** Santa Fe de Bogotá. DE MATTOS, C.A. (1990). **La descentralización: ¿Una panacea para impulsar el desarrollo local?** Cuadernos de Economía 14, Universidad Nacional, Santa Fe de Bogotá. GARAY, Luis Jorge (1998). **Crisis y construcción de sociedad.** ESAP Publicaciones, Santa Fe de Bogotá; **Descentralización, bonanza petrolera y estabilización,** (1994). FESCOL, Santa Fe de Bogotá. MARTÍNEZ, Néstor Humberto (1999). **Las diez estrategias para la descentralización.** Ministerio del Interior, Santa Fe de Bogotá. DUQUE, Horacio (Comp) (1997). **La descentralización y el desarrollo institucional en Colombia.** ESAP Publicaciones, Santa Fe de Bogotá. PRATS i CATALÀ, Joan (1998). **Administración pública y desarrollo en América Latina.** Revista del CLAD No.11, Caracas. BETANCOURT, Ernesto (1997). **Un nuevo enfoque para desarrollar la infraestructura institucional.** Revista del CLAD No.9, Caracas. KAPLAN, Marcos (1997). **Crisis y reformas del Estado Latinoamericano.** Revista del CLAD No.9, Caracas. MORENO, Carlos y Otros (1994). **Laberintos de la descentralización.** ESAP Publicaciones, Santa Fe de Bogotá. ZAPATA, L.G. (1995). **Redefinición del proceso de descentralización en la administración Samper.** FESCOL, Santa Fe de Bogotá. ROA, Hernando (1988). **Colombia: Planificación, política, regionalización y políticas de planificación.** ESAP Publicaciones, Santa Fe de Bogotá. (1987). **Planificación, desarrollo y petróleo. El caso aaraucano.** Guadalupe, Santa Fe de Bogotá. GOMEZ, Buendía, Hernando (1999). **¿Para dónde va Colombia?** Tercer Mundo, Colciencias, Santa Fe de Bogotá.

²⁴ MARTINEZ, María Mercedes (1988). **Asociación Intergubernamental para el desarrollo.** D.N.P., pág. 6.

²⁵ Op. cit.

²⁶ Para una mejor comprensión sobre la planificación se recomienda abordar a: BERTALANFFY, Ludwig Von (1979). **Teoría general de los sistemas.** Alianza Editorial, Madrid. CARDOZO, Fernando Henrique (1969). **Aspectos políticos de la planificación.** En: Revista Latinoamericana de Ciencia Política. FLACSO, Santiago. CARRIZOSA, Julio (1985). **Racionalidad ecológica y racionalidad económica en la planificación del uso de los recursos naturales.** VIII Congreso Nacional de Planificación, Santa Fe de Bogotá. CEPAL/ILPES (1980). **El Estado de la planificación en la América Latina y el Caribe.** Cepal/Ilpes, R.6, Santiago de Chile. CEPAL. (1992). **Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado.** Santiago. ROA, Hernando (1990). **La planificación en Colombia. (1958-90).** ESAP Publicaciones, Santa Fe de Bogotá. CEPAL. (1994). **Panorama social.** Naciones Unidas, Santiago.

²⁷ En torno a la utilización gubernamental de la Planeación Estratégica Situacional (P.E.S.), es muy útil revisar los aportes de Carlos Mattus al respecto.

²⁸ Una aproximación a la democratización la encontramos en: BOBBIO, Norberto (1986). **Sociedad y estado en la filosofía moderna.** F.C.E., México. BOBBIO, Norberto (1985). **Estudios de historia de la filosofía.** De Hobbes a Gramsci. Debate, Madrid. BOBBIO, Norberto (1985). **El futuro de la democracia.** Plaza y Janes, Barcelona. BOBBIO, Norberto (1986). **Liberalismo y democracia.** F.C.E., México. MOTA, Pablo Roberto. (1991). **Innovación y democratización de la gestión pública.** CLAD. Caracas. GONZALEZ, Fernán (1977). **Constituyente I: Consolidación del Estado Nacional.** Controversia No.59-60. Cinep, Santa Fe de Bogotá. LECHNER, Norbert (1988). **Los patios interiores de la democracia.** FLACSO, Santiago de Chile. SANTANA R., Pedro (1989). **Los movimientos sociales en Colombia.** Foro Nacional por Colombia.

²⁹ Véase el material contenido en los informes de N.N.U.U. (PNUD), sobre **El desarrollo humano**, en el intervalo comprendido entre 1990-1998, allí reposa seria información al respecto

4.0 ANÁLISIS DE CASO. EL GOBIERNO COLOMBIANO 90-94

¿Será cierto que el modelo neoliberal, como se ha aplicado en América Latina, ha permitido que los ricos sean más ricos y los pobres sean más pobres?

¿Cuál es el proyecto político hacia el cual vamos?. Retomemos la idea que el Estado es una institución jurídico política racionalizadora del interés general y que ese Estado debe ser un Estado moderno es decir, descentralizado, regionalizado, planificado indicativa y participativamente y democratizado; pero también especializado, ordenado, fortalecido, fiscalizado y eficiente³⁰.

Ahora, a manera de análisis de caso, voy a permitirme presentar el balance de lo que fueron el conjunto de las reformas del Señor Presidente Gaviria. Con este ejercicio, se puede captar cuán decisivo es el papel del Estado, en una sociedad como la nuestra.

Aquí se adelantaron las reformas cambiaria, la del comercio exterior, la de las inversiones internacionales, la financiera, la tributaria, la portuaria, la laboral, la de vivienda, la del endeudamiento interno y externo.

Por ahora, quisiera presentar un balance condensado, cuántico y cualítico, de ese cuatrienio.

4.1 ¿Qué factores positivos podríamos presentar?

- 4.1.1 Transformación de la estructura económica, donde se pasa de una economía cerrada a una economía abierta.
- 4.1.2 Se logró bajar la inflación en ocho puntos.
- 4.1.3 Las reservas internacionales crecieron el doble del período anterior.
- 4.1.4 Se produjo una escalada negociadora con los países vecinos.
- 4.1.5 Se propasaron los planes que se tenían proyectados, sobre el crecimiento del PIB.
- 4.1.6 Se favoreció el sector financiero y el mercado de capitales.
- 4.1.7 Se pasó de una banca especializada a la multibanca.
- 4.1.8 Se mantuvo estable el sector industrial, excepto algunos renglones.
- 4.1.9 Hubo un buen manejo fiscal y de la hacienda pública.
- 4.1.10 Se mantuvo la estabilidad en la tasa de empleo.
- 4.1.11 Se presentó boom automotriz.

Ahora, anotemos lo que ha sostenido Eduardo Sarmiento: Estas realizaciones pueden hacerse exitosamente en el corto plazo. En términos económicos, tenemos que saber evaluar en el mediano y largo plazo, para saber la consistencia de las medidas.

4.2 ¿Qué aspectos negativos podríamos encontrar?

4.2.1 Un gran crecimiento de las importaciones y una pérdida del 20% del PIB de las exportaciones.

4.2.2 Desequilibrio crónico en la tasa de cambio.

4.2.3 Un aumento del gasto privado y reducción del ahorro doméstico, que significa reducción ex-post de la inversión.

4.2.4 Una pobre infraestructura para la apertura, con vías y puertos obsoletos e insuficientes. De ahí que hubiese que precisar el alcance de la apertura. La necesitábamos hacer, pero gradual, para que no sufrieran sectores precisos de la economía colombiana.

4.2.5 No existió prioridad para la inversión social efectiva. Se gastó en defensa y en justicia especialmente.

4.2.6 Se desprotegió la población menos favorecida principalmente la campesina.

4.2.7 Una tendencia fuerte al presidencialismo.

4.2.8 Un gran impacto negativo en el sector agropecuario, que se quiso rectificar en el último año³¹. Pretender reactivar el

sector agropecuario, después de tres años de sistemático desmonte, no es viable hacerlo en las condiciones de una economía como la colombiana.

4.2.9 No se redujo el gasto público oficial.

4.2.10 Se produjo el aumento de la pobreza y de la violencia.

4.2.11 Un aumento en la tramitomanía

¿A quién creerle? ¿Qué nos dice la teoría económica sobre el manejo de las grandes variables y cómo puede hacerse para medir la veracidad de una opción exitosa en el corto plazo, pero con consecuencias negativas en el mediano plazo? He pretendido hacer un balance. El lector debe juzgar cuidadosa y sistemáticamente.

4.2.12 En gran síntesis: El modelo económico aplicado durante el gobierno del Presidente Gaviria, como ha sido reconocido por cientistas nacionales e internacionales y ha ocurrido en otros países de América Latina, permitió que los ricos se hicieron más ricos y los pobres más pobres. Ese proyecto político, no creo que deba tener futuro en Colombia, si somos demócratas y tenemos sensibilidad social.

Me inclino a pensar que históricamente, ese enfoque se me presenta autodestructivo de nuestra vocación democrática.

El siguiente cuadro, nos presenta una síntesis de los aspectos positivos y negativos de la reforma gubernamental llevada a cabo en el intervalo 1990-1994³².

BALANCE DEL GOBIERNO 1990-1994

ASPECTOS POSITIVOS DE LA REFORMA EN EL GOBIERNO COLOMBIANO 1990 – 1994	ASPECTOS NEGATIVOS DE LA REFORMA EN EL GOBIERNO COLOMBIANO 1990 – 1994
<i>Transformación de la estructura económica. Se pasa de una economía cerrada a una abierta, orientada a la competitividad y al exterior.</i>	<i>Apabullante crecimiento de las importaciones y una pérdida en más del 20% del P.I.B. en las exportaciones.</i>
<i>Se logró bajar la inflación en ocho puntos durante el cuatrienio. De 32% a 24%.</i>	<i>Desequilibrio crónico en la tasa de cambios.</i>
<i>Las reservas internacionales crecieron el doble del período anterior.</i>	<i>Se aumenta el gasto privado y se reduce el ahorro doméstico.</i>
<i>Escalada negociadora y de integración con los países vecinos.</i>	<i>Pobre infraestructura para la apertura. Vías y puertos obsoletos e insuficientes.</i>
<i>Se sobrepasan los planes trazados en cuanto al crecimiento del P.I.B.</i>	<i>No existió prioridad para la inversión social efectiva básica. Se gasta en defensa y justicia.</i>
<i>Se favoreció el sector financiero y el mercado de capitales.</i>	<i>Se desprotegió a la población menos favorecida. Principalmente la campesina.</i>
<i>Se pasa de banca especializada a la multibanca.</i>	<i>Tendencia fuerte al presidencialismo.</i>
<i>Se mantuvo estable el sector industrial, excepto algunos renglones.</i>	<i>El sector agrícola abandonado y al borde de la miseria.</i>
<i>Buen manejo fiscal y de la hacienda pública, que permitió estabilidad macroeconómica.</i>	<i>No se redujo el gasto público oficial a pesar de la reestructuración.</i>
<i>Estabilidad en la tasa de empleo.</i>	<i>Aumento de violencia y pobreza en el campo.</i>
<i>Boom automotriz.</i>	<i>Aumento de la tramitomanía.</i>

⁹ Obsérvese que cada uno de estos conceptos tiene implicaciones prácticas implementables en la realidad colombiana

¹⁰ Se designó Ministro de Agricultura a José Antonio Ocampo.

¹¹ Para efectos de estudios complementarios, se presenta conveniente efectuar análisis comparados, sobre el tema Estado y Gobernabilidad, según lo plasmado en los Programas de Gobierno: La Revolución Pacífica (1990-94); El Salto Social (1994-98) y El Cambio para Construir la Paz (1998-2002).

5.0 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 y permita una acción eficiente, pueden inferirse las múltiples relaciones existentes entre estas dos nociones teórico-prácticas.

Aquí, nos ocuparemos de precisar cinco 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; la descentralización; y la gobernabilidad y la paz.

5.1 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, preguntémonos: ¿Existirán algunas orientaciones globales significativas que nos permitan

entrever un gobierno dinámico e insertado en la modernidad? Yo creo que sí. Ensayemos³³:

5.1.1 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 privado³⁴.

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. También, la recuperación de una gestión administrativa honesta, que replanteó la credibilidad pública en el gobierno, como sucedió con la gestión del Padre Hoyos en Barranquilla (1991 - 1994).

5.1.2 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 Colombia³⁵. A través de su gestión, se impulsaron amplios sectores de la comunidad, que pudieron intervenir y autogestionar proyectos que beneficiaron sectores tradicionalmente olvidados.

5.1.3 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.

5.1.4 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.

5.1.5 Concretemos un gobierno de resultados: Donde las instituciones que demuestran eficiencia y manejo eficaz de los recursos públicos, sean fortalecidas¹⁶. 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.

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 estudiados¹⁷.

5.1.6 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.

5.1.7 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.

Así mismo, la fundación de la primera Escuela de Alto Gobierno en la ESAP en 1997, marcó un hito que apostó a Colombia en el contexto europeo e hispanoamericano.

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

5.1.8 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?

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 en Colombia, es un proyecto novedoso que puede constituirse en una respuesta, que cambie las relaciones entre la comunidad y esta benemérita Institución.

5.1.9 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 específicos³⁸.

5.1.10 Es recomendable combinar los mecanismos del mercado con los mecanismos puramente burocráticos³⁹. 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 médicas descalzas, se promovieron para ser pagadas por la comunidad y terminaron siendo pagadas por los hospitales locales⁴⁰.

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

HACIA UN NUEVO GOBIERNO

<i>Organicemos un gobierno catalizador</i>	<i>Tengamos un gobierno al servicio de los usuarios</i>
<i>Necesitamos un gobierno comprometido con la comunidad</i>	<i>Creemos un gobierno emprendedor.</i>
<i>Impulsemos un gobierno competitivo</i>	<i>Concretemos un gobierno preventivo</i>
<i>Hagamos funcionar el gobierno por misiones.</i>	<i>Necesitamos un gobierno descentralizado.</i>
<i>Cristalicemos un gobierno de resultados.</i>	<i>Organicemos un gobierno que combine los mecanismos del mercado con los burocráticos.</i>

5.2 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»⁴¹.

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

- 5.2.1 Descubrir la calidad, como acción personal de servir.
- 5.2.2 Descubrir el control, para facilitar la eclosión de la capacidad personal de comprometerse y servir.
- 5.2.3 Descubrir la dirección o liderazgo, como el motor que ayuda a impulsar y mantener el control para el servicio⁴².

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 demás⁴³. 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 vocación⁴⁴.

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 un slogan; es un proceso dirigido, evaluado y controlado hacia la optimización del servicio.

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 desechables⁴⁵.

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 Pozo⁴⁶, 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 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, racionalizadora del interés general, deber ser: Moderno (es decir, descentralizado, regionalizado, planificado indicativamente, y democratizado.), especializado, ordenado, fortalecido, fiscalizado y eficiente. Y todo ello ¿para qué?

De un lado, para facilitar la inserción internacional de Colombia, en un mundo competi-

vo. Y de otro, para la satisfacción de las necesidades fundamentales (alimentación, salud, vivienda, educación, recreación y seguridad) de la mayoría de la población. Este 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 decisivo⁴⁷.

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.

5.3 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 solo 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:

- 5.3.1 ¿Cómo transformar al Estado para enfrentar paulatinamente su nueva realidad con un mundo internacionalizado y competitivo?
- 5.3.2 ¿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?
- 5.3.3 ¿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 dismantlar el Estado, sino como lo ha propuesto 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, racionalizadora 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 (Alimentación, vivienda, salud, educación, recreación, seguridad y medio ambiente sano) 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-desorden¹⁸.

5.4 Reforma del Estado y descentralización¹⁹

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?

- 5.4.1 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 trans-

parencia, justicia y equidad en el acceso a los beneficios del desarrollo.

- 5.4.2 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.
- 5.4.3 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 Presidente⁵⁰. 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.
- 5.4.4 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)⁵¹.
- 5.4.5 Organizar las relaciones entre los sectores público y privado, de tal manera, que se establezcan relaciones estructurales entre lo económico-político, so-

cial, cultural y ambiental dentro de las condiciones actuales de la globalización. Como ha sostenido Luis Jorge Garay⁵²: El proceso del nuevo relacionamiento público-privado "ha de abarcar no solo 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 aquellas 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”.

- 5.4.6 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.
- 5.4.7 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. Así mismo, consolidar la capacidad fiscal de los municipios y departamentos.
- 5.4.8 Desarrollar las veedurías ciudadanas, para supervisar la asignación de recursos y mejorar la calidad de la función pública en todas sus instancias.
- 5.4.9 Fortalecer el Sistema de Comunicación Territorial (SCT), conforme a los adelantos científico-tecnológicos contemporáneos y según las complejidades de un territorio como el nuestro.
- 5.4.10 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.
- 5.4.11 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.
- 5.4.12 Generar procesos para el seguimiento a la gestión y la evaluación de efectos e impactos de las acciones de desarrollo, garantizando la eficacia de estos sistemas y la participación de la sociedad civil.
- 5.4.13 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 comunida-

des ¿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?

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

REFORMA DEL ESTADO Y DESCENTRALIZACIÓN

<i>Fortalecer las instituciones públicas y privadas.</i>	<i>Expedir la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.</i>
<i>Vincular la descentralización -en forma comprensiva- a la modernización del Estado.</i>	<i>Desarrollar las veedurías ciudadanas.</i>
<i>Fortalecer la capacidad tecnopolítica del Estado para la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas.</i>	<i>Fortalecer el Sistema de Comunicación Territorial.</i>
<i>Reestructurar el Ministerio del Interior.</i>	<i>Consolidar los programas: Mejor Gestión y Anticorrupción.</i>
<i>Organizar las relaciones entre los sectores público y privado.</i>	<i>Mejorar la capacidad tecnopolítica de la Contraloría General de la República.</i>
<i>Impulsar la reforma política.</i>	<i>Generar procesos de seguimiento a la gestión.</i>
	<i>Crear una nueva cultura política.</i>

5.5 Gobernabilidad y paz⁵³

Pensando en una adecuada complementación a la presente elaboración, detengámonos a plantear algunas relaciones entre gobernabilidad y paz. Como lo he conceptuado, entiendo por gobernabilidad democrática 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 orden político democrático y permita una acción eficiente. Y por paz: La ausencia de la violencia abierta

y estructural. Por tanto, parece evidente que no tendremos estabilidad del orden político democrático, mientras el conflicto colombiano tenga las características actuales.

Observemos que... "la sociedad colombiana debe asumir la conciencia de que continuar la profundización de la situación de guerra generalizada se verá enfrentada cada vez más al marginamiento internacional tanto en lo político como en lo económico, que la puede llevar no solo a mayores niveles de disolución interna, sino además a una creciente pérdida de dinamismo económico y al consecuente empobrecimiento generalizado".

“Para Colombia sería muy grave que se entendiera que la guerra puede ser resuelta por un grupo reducido de personas concertando acuerdos parciales en la búsqueda por solucionar algunos de los frentes de la guerra. La sociedad debe asumir resueltamente que hay razones objetivas y estructurales de la guerra generalizada que están íntimamente ligadas con la estructura política, económica, social, (ambiental) y cultural del país.”⁵⁴

Para contribuir a crear una nueva cultura de la paz en nuestro país, me permito plantear los siguientes puntos: ¿Qué podríamos entender por una cultura de la paz? Recordemos que 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. Esto implica el que podamos construir sistemas, estructuras y personalidades comprometidas y conocedoras de la gran problemática que conlleva la construcción de la paz. Y también, que observemos que es un proceso histórico.

Algunos caminos que nos pueden servir, los podemos extraer del trabajo realizado con Johan Galtung⁵⁵, quien nos propone un decálogo:

- 5.5.1 Transformación de conflictos. Es decir impulsar la formación de muchos trabajadores para la paz con capacidad de intervenir en conflictos; que dialoguen con la gente para facilitar el surgimiento de ideas y alternativas nuevas, concretas y viables.
- 5.5.2 Crear actores para la paz, haciendo énfasis en los grupos de mujeres y de jóvenes, sin olvidar que la paz debe ser un compromiso de todos los estamentos sociales.

5.5.3 Educación para la paz. Creando textos, organizaciones e instituciones especializadas en el afianzamiento de políticas de paz. Podemos comenzar por ejercicios prácticos desde las escuelas elementales para llegar hasta los diplomados, las especializaciones, las maestrías y el doctorado.

5.5.4 Periodismo para la paz. Seguir entrenando periodistas especializados en ambientar escenarios y políticas constructivas. Que no se siga escribiendo sólo sobre la violencia, sino sobre el conflicto que está detrás de ella y sobre la creación de atmósferas que faciliten su solución. Si el conjunto de las asociaciones colombianas que dirigen nuestros medios de comunicación-elaboran una estrategia común-estoy seguro que este, los futuros gobiernos y las comunidades, van a recibir un apoyo eficiente. No debe olvidarse que si de un lado, está clara la voluntad de paz de diez millones de colombianos, de otro, es muy grande la ignorancia existente sobre los caminos reales que debemos recorrer, si de verdad vamos a construir la paz.

5.5.5 Crear zonas de la paz. En ellas debe organizarse la gente a nivel local para vivir con dignidad; con un programa de reconciliación; con una economía sobrevivencia para eliminar el miedo a la muerte a través del hambre. Estas zonas deben estar pobladas por habitantes desarmados. Se podría tener vigilancia, nacional y/o internacional, pero sin armas. Se trata de crear espacios donde sus habitantes puedan aclimatar pedagógicamente, nuevas conductas.

- 5.5.6 Mantener la paz. Buscando la cooperación de las fuerzas militares que conociendo a Clausewitz, profundicen más en las estrategias, prácticas y actitudes de Sun Tzu. Se trata de institucionalizar la cultura de la no violencia y aprender de los casos exitosos de construcción de la paz.
- 5.5.7 Reconciliación o reconstrucción. Es decir, crear espacios entre la comunidad, que les facilite encontrarse en torno a valores comunes; al saber perdonar y al reconstruir sus comunidades en torno al trabajo. Es posible que tenemos que aprender de las magníficas experiencias de Africa del Sur.
- 5.5.8 Negocios para el desarrollo y la paz. Ello supone garantizar estímulos, especialmente a nuestros campesinos, en el proceso de sustitución de cultivos; garantizarles, por ejemplo, al que cultiva el café, una parte mayor del precio total que paga el consumidor.
- 5.5.9 Promover iniciativas productivas locales. Esto conlleva organizar modos de sobrevivir: energías baratas; formas cooperativas de microcrédito; modos de cultivar para tener alimentación; educación, vivienda, salud, recreación y ves-

tido indispensables. Para que las zonas de paz puedan funcionar, deben ser autosuficientes en materia de necesidades básicas. Obsérvese que la economía de crecimiento, mata a la economía de subsistencia.

- 5.5.10 Conocer y responder a las patologías culturales. En algunos casos, ellas pueden ser causantes de más tensión en la comunidad. Habría que revisar por ejemplo, la incidencia del machismo en la producción de violencias y complementariamente, fortalecer valores como la lealtad, la honradez, el amor al trabajo, la valentía y un sano nacionalismo, que pueden ser fuente de cohesión y de una nueva mística en torno a la creatividad y a la construcción de la paz.

Obsérvese la complementación y correlación múltiple existente entre los temas propuestos; ellos han sido cuidadosamente discernidos y deducidos del análisis de conflictos y de la formulación de políticas para la paz. Claro está para los colombianos conscientes, que es indispensable reformular las macropolíticas y alternativas para la paz en Colombia. Como vamos, el proceso será más dilatado aún⁵⁶. El siguiente cuadro sintetiza el tema.

GOBERNABILIDAD Y PAZ

* *Transformación de conflictos.*
 * *Crear actores para la paz.*
 * *Educación para la paz.*
 * *Periodismo para la paz.*
 * *Crear zonas de paz.*
 * *Mantener la paz.*

* *Reconciliación o reconstrucción.*
 * *Negocios para el desarrollo y la paz.*
 * *Promover iniciativas productivas locales.*
 * *Conocer y responder a las patologías culturales.*

¹³ Los siguientes planteamientos están basados en el enfoque de OSBORNE Y GAEBLER (1994). **Reinventando el Gobierno** ENAP. Brasília, que se han aplicado a la realidad colombiana

¹⁴ Obsérvese que estas orientaciones son complementarias entre sí.

¹⁵ Por ejemplo, la adelantada en el Occidente de Boyacá en 1987, favoreció la creación de un espíritu de paz que aun perdura en nuestros días.

¹⁶ Como ocurrió con la ESAP en el intervalo 1996-1998. Véase ROA, Hernando. **Informe de Gestión**, págs. 77-83

¹⁷ Véase, ROA, Hernando (1987). (E. y C.). **Planificación, desarrollo y petróleo. El caso araucano**. Guadalupe, Santa Fe de Bogotá, págs. XXVIII-XXX; XXXIII-XXXV; 199-226.

¹⁸ Estúdiense las propuestas planteadas en 5.4

¹⁹ 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

²⁰ Véanse los aportes de ALDANA, Eduardo. La gerencia pública. ¿Dónde empezar? En: Gobernabilidad y reforma del Estado, págs. 377-390.

²¹ La siguiente bibliografía permitirá profundizar sobre el tema de la gestión de calidad y calidad total : ACI E TOMASINI, Alfredo (1990). **Planeación estratégica y control total de la calidad : Un caso real Hecho en México**. México, Grijalbo. MILAKOVICH, Michael (1990). **Total Quality Management for Public Sector Productivity Improvement**. En : Public Productivity and Management Review, Vol.14, No.1 San Francisco. COHEN, Steven A. BRAND, Ronald (1990). **Total Quality Management in the U.S. Environmental Protection Agency**. En : Public Productivity and Management Review, San Francisco, Vol.14, No.1. WATANABE, Susumu (1991). **Los círculos de control de la calidad : razones de su eficiencia**. En : Revista Internacional del Trabajo, Ginebra, Vol. 110, No.2. CARDENAS SANTAMARIA, Jorge Hernán (1992). **Gerencia del mejoramiento continuo : en el sector público colombiano**. ESAP Publicaciones. Santa Fe de Bogotá. CHEVALIER, Francoise (1992). **Los Círculos de Calidad : desaparición o integración ?**. En : Investigación y Gerencia, Caracas, Vol.9, No.2. RAJKOVIC, Vladislav ; Bohanec, Marco (1991). **Un enfoque de la ingeniería del conocimiento hacia la calidad en la toma de decisiones**. En : Sistémica, Lima, Vol. 2, No.1. POLLIT, Christopher (1993). **¿Qué es la calidad de los servicios públicos ?**. En : Pobreza : Un Tema Impostergable, Nuevas Respuestas a Nivel Mundial, México. LOPEZ, Jorge A. ; ROSSO Bernard (1992). **Premio nacional a la calidad en el sector público: aportes para la reglamentación de la ley 24.127**. Buenos Aires. BERINI Adriana ; SOLANAS, Cristina (1992). **Calidad Total : procesos de mejora continua de la eficiencia y la productividad**. Buenos Aires. NALDA G., José Constantino. **Modernización y formación**. Madrid : INAP. HEILPERN, Jeffrey (1992). NADLER, David. **Implementing Total Quality Management : A Process of Cultural Change**. En : Organizational Architecture : Designs for Changing Organization, San Francisco. HERNANDEZ, Daisy (1993). **La capacidad, formación y liderazgo exigidos en la filosofía de calidad total : Un estudio realizado a la alta dirección del sector privado Venezolano**, Caracas. IUPFAN. HYDE, Albert (1992). **The Proverbs of Total Quality Management : Recharting the Path to Quality Improvement in the Public Sector**. En : Public Productivity and Management Review, San Francisco, Vol.16-No.1. KRAVCHUK, Robert. LEIGHTONG, Robert (1993). **Implementing Total Quality Management in the United States** En : Public Productivity and Management Review, San Francisco, Vol.17-No.1. WEST, Jonathan ; BERMAN, Evan ; MILAKOVICH, Michael (1993). **Implementing TQM in Local Government : The Leadership challenge**. En : Public Productivity and Management Review, San Francisco, Vol.17-No.2. DURAND, Robert ; WILSON, Laura (1993). **Public Management, TQM, and Improvement : Toward a Contingency Strategy**. En : American Review of Public Administration, Kansas, Vol.23, No.3. MARTIN, Ramon (1994). **El Sistema administrativo clasico y su permeabilidad a los nuevos paradigmas de la calidad total**. En : Revista de Administración Pública, Madrid, No.134. MIZOUR, Don (1993). **Quality Government is Government of the People, by the people, for the people**. En : Public Productivity and Management Review, San Francisco, Vol.16-No.4. BRASILIA : PRESIDENCIA DE

LA REPÚBLICA (1992). **Linhas de Financiamento para Gestao da Qualidade e Productividade**. Brasil. Programa Brasileiro da Qualidade e Productividade. FREEMAN-BELL, Gail ; GROVER, Richard (1994). **The Use of Quality Mangement in Local Authorities**. En : Local Government Studies. London. Vol 20, No.4. CHOPPIN, Jon (1994). **Total Quality in Public Service**. En: Management Development Review. Bradford. Vol.17, No.3. CAVE, Martin ; COPLEY, Geoff ; HANNEY, Steve (1995). **Setting Quality Standards in the Public Sector: Some Principles and an Application**. En: Public Money and Management. Oxford. Vol.15, No. 1. PEREZ, INIGO, Carlos (1992). **Calidad total en los servicios públicos y en la empresa**. Madrid : Ministerio para las Administraciones Públicas ; Fundación Formación y Tecnología.

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 la problemática de los nuevos liderazgos políticos, véase del autor (1996). **El liderazgo político. Análisis de casos**. U. del Valle, Cali, págs. 97-251

³³ Obsérvese que esto implica invertir el postulado de Adam Smith, formulado en La Riqueza de las Naciones.

³⁴ Véase ROA, Hernando (1999). **Formación de buenos funcionarios**. El Tiempo. Santa Fe de Bogotá, junio 22, pág.4 y (1998). **Informe de gestión, 1996-1998**. ESAP Publicaciones, Santa Fe de Bogotá, págs. i-v; 109-115.

³⁵ Véase ROA, Hernando (1999). **Foro oportuno**. El Tiempo. Santa Fe de Bogotá, abril 13, pág.4

³⁶ Véase: **Gestión de calidad en el sector público. Areas críticas de su implantación**. En: **Gobernabilidad y reformas del Estado**, págs. 506-526.

³⁷ Véase del autor: (1977). **Pensemos en América Latina**. Entrevista a Johan Galtung. Revista Administración y Desarrollo. No. 17. ESAP Publicaciones, Santa Fe de Bogotá y (1989). **Hacia una nueva conciencia científica latinoamericana**. Entrevista a Mario Bunge. Revista Ciencia, Tecnología y Desarrollo. Vol. 13, Nos. 1-4. COLCIENCIAS, Santa Fe de Bogotá.

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

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

⁴⁰ VARGAS, José Antonio y ROA, Hernando (1997). **La Oficina del Presidente**. Hurtado y Urbina, Santa Fe de Bogotá.

⁴¹ Véase la asesoría de la ESAP al Ministerio del Interior sobre el **Sistema Administrativo del Interior**.

⁴² (1998). **Crisis y construcción de sociedad**. ESAP Publicaciones, Santa Fe de Bogotá, págs. 27-29.

⁴³ Reflexionando en torno a la complejidad y especificidades del proceso de paz en Colombia, parece conveniente insinuar que en su tratamiento, se actúe sin protagonismos individuales, sino trazando una estrategia comprensiva que involucre a todos los estamentos sociales y se actúe con discreción, paciencia y perseverancia. Véase PICO DE COAÑA, Yago (1998). **Acompañamiento de España y construcción de la paz**. En: **¿Es posible la paz en Colombia?**, Hernando Roa y Vicente Torrijos (Eds.), Santa Fe de Bogotá, págs. 193-198

⁴⁴ GARAY, Luis Jorge (1998). **Crisis y construcción de sociedad**. ESAP Publicaciones, Santa Fe de Bogotá, pág.43. El paréntesis (ambiental) es mío.

⁴⁵ ROA, Hernando y Johan Galtung (1998). **¿Cómo construir la paz en Colombia?**. ESAP Publicaciones, Santa Fe de Bogotá.

⁴⁶ Véase ROA, Hernando. Periódico El Mundo, Medellín, Julio 13 de 1999, pág.3

Obsérvese que "entre 1991 y 1996, la violencia urbana y el conflicto armado han ocasionado pérdidas estimadas en 12,5 billones de pesos de 1995, es decir, un 18,5% del PIB, que en promedio anual representa el 3,1% del PIB". D.N.P. **La Paz: Desafío para el desarrollo**. DNP-Tercer Mundo, 1998, pág. xiii.

Si se trata de construir la paz en Colombia, nótese que "los temas estratégicos hacia la paz son: La justicia, la cuestión agraria, la convivencia ciudadana, la seguridad nacional y las relaciones internacionales; los derechos humanos y el narcotráfico son temas transversales". Opus cit., pág. 99

6.0 REFLEXIONES FINALES

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:

- 6.1 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. 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 y pensadores de reflexión profunda, que dirijan y orienten los proyectos políticos que demandan justicia social y desarrollo sostenible en nuestras naciones.
- 6.2 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. Estas son facilitadoras del proceso comprensivo de la realidad y han conllevado un serio esfuerzo de discernimiento y reflexión.

- 6.3 En torno a la presentación condensada y analítica de las reformas colombianas, en el intervalo 90-94, son ilustrativas de un tipo de trabajo que, en ciencias sociales, facilitan la comprensión de la realidad. Su visión ampliada¹¹, podría servir de apoyo para implementar y corregir algunos aspectos racionalizables en otros países de América Latina y medir-entre otros factores- el costo social de reformas económicas, cuando son impulsadas bajo las orientaciones neoliberales contemporáneas.

Observemos que la banca multilateral propuso aplicar en Colombia el modelo de apertura y modernización, que supuestamente respondía a las exigencias de los nuevos cambios que se dan a nivel mundial tanto en la órbita económica como en la política. El modelo se aplicó sin estudiar seriamente su adaptabilidad a las especificidades y necesidades de nuestra economía y sin tener en cuenta que se empezaba a ejecutar,

cuando la validez de las ideas neoliberales estaban siendo revaluadas a nivel mundial. Como anota Abdón Espinosa Valderrama, el desfallecimiento de la economía colombiana, (junio-septiembre de 1996), llámese recesión o desaceleración, lejos de ser accidente fortuito, era previsible por la naturaleza del modelo de desarrollo adoptado en el gobierno del Señor Presidente Gaviria.

Así mismo, "los resultados de la apertura habrían sido otros dentro de un marco de intervención en el sector financiero, en la estructura cambiaria y en el gasto público. Una acción encaminada a dirigir el crédito hacia la inversión, hubiera evitado el traslado masivo del ahorro al consumo. Una apertura selectiva, como lo propuso el Presidente Samper, habría podido propiciar un desarrollo de alto valor agregado y moderar los efectos sobre el empleo y el salario. Un mayor activismo en la política fiscal, habría inducido una estructura tributaria más progresiva y un gasto público más distributivo".

Y continúa el comentarista: "La apertura comercial, tal como se hizo, estimuló la proliferación del consumo; extremó la dependencia del endeudamiento; lesionó la industria y la agricultura de alto valor agregado; provocó la destrucción de empleo en las actividades transables y luego en las no transables.

Sembró el deterioro del crecimiento económico y tendió a especializar al país en servicios, ensamble y productos básicos".

Espinosa, basándose en el trabajo de Eduardo Sarmiento, sostiene que "la pri-

mera equivocación fue la de no haber comprendido que la abolición de las restricciones cuantitativas y la drástica disminución de los aranceles, acompañada del desmantelamiento de la aduana, implicaba el esfuerzo de compensarlas elevando el tipo de cambio. La apertura cambiaria conduciría a la conformación de un cuantioso déficit comercial, y paradójicamente, a la revaluación, cortejada y salvaguardada por exorbitantes tasas de interés. La ilusión era que la autonomía de las fuerzas del mercado, realizara el milagro del desarrollo, la prosperidad y la mejor distribución del ingreso. El hecho de no haberse creado empleo industrial de 1991 a 1995, tendencia aparentemente en trance a agravarse, era y sigue siendo claro síntoma de las consecuencias de la apertura comercial indiscriminada. Lo era asimismo la circunstancia, denunciada en el Plan del Salto Social, de las pérdidas en tres años de 230.000 puestos de trabajo en el agro. Lo es dramáticamente, el desplazamiento de decenas de millares de compatriotas a los cultivos de coca y heroína, aparte de los que emigraron a las ciudades y se enrolaron en la construcción urbana, sin sospechar que la acechaba una crisis severísima, extremada por las tasas de interés. Lo son, en fin, los datos recientes de la adversa evolución de las oportunidades de empleo⁵⁸.

Las aperturas, según lo puntualiza Eduardo Sarmiento, generan al principio una explosión de la demanda y una elevación en la productividad del trabajo (producción por trabajador) inducida por el aumento de la importación

de bienes intermedios. La producción se orienta a los artículos de ensamble y a los bienes no transables internacionalmente. A debe, se consigue una bonanza efímera y a la postre onerosa”.

Lo que parece objetivo “es que la precipitada apertura hacia adentro, no asegura el crecimiento económico. No promueve el ahorro, ni orienta productivamente los recursos, ni fomenta el empleo. No contribuye a la innovación tecnológica; ni ayuda a la mejor distribución del ingreso; ni alienta sino deprime los salarios reales. Incita al gasto y a la proliferación de consumos, derrumba el ahorro. Por último, la economía entra en estancamiento”⁵⁹.

¿Será que el proceso colombiano en el intervalo 90-94 sirve de orientador para la implementación de procesos de cambio, que combinen el desarrollo económico con decisiones políticas que organicen la justicia social?⁶⁰

- 6.4 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 los gobiernos y la imagen de la burocracia, siempre y cuando que las decisiones políticas y macro-económicas, favorezcan los intereses de la mayoría de nuestra población.

Tener gobiernos colombianos que, en la práctica histórica, estén comprometidos con la comunidad, implica que en la formulación, implementación y evaluación de sus políticas públicas -en torno al

proceso de paz- se actúe, de tal manera, que sea posible organizar estructuralmente la justicia social.

- 6.5 Conociendo que la descentralización es un proceso indispensable para lograr un cambio significativo en nuestro país que fortalece la gobernabilidad, las propuestas formuladas facilitarán su dinamización.

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.

- 6.6 Democracias participantes -en vía de construcción como la colombiana- demandarán cada día más organizar estructuras que permitan consolidar la gobernabilidad. Crear una nueva cultura para la paz, afianzará nuestra democracia y facilitará la gobernabilidad necesaria para el desarrollo de la nación⁶¹.

- 6.7 Las bibliografías, aunque no exhaustivas, 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.

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



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

⁸⁷ ROA, Hernando (1997). **Reforma del Estado y gobernabilidad**. Ed. Guadalupe. Santa Fe de Bogotá, págs.41-120.

⁸⁸ Según el DANE, para julio de 1999, la tasa de desempleo ascendió al 19.8%. La cifra calculada de desempleados fue de 1'400.000 en las principales áreas metropolitanas del país (Bogotá, Barranquilla, Cali, Medellín, Bucaramanga, Manizales, Pasto, Villavicencio, Pereira y Cúcuta). EL ESPECTADOR, julio 23/99, págs.1 y 3B.

⁸⁹ Tomado de EL TIEMPO, septiembre 10 /96, pág 5. **Apertura y crecimiento económico**. Abdón Espinosa Valderrama.

⁹⁰ Si el presente trabajo contribuye en este aspecto, será ampliamente satisfactorio para el autor.

⁹¹ El estudio histórico de los procesos democráticos colombianos, nos indica que nuestro país seguirá siendo estratégico para la vida de la democracia latino-americana. Sin embargo, la injusticia estructural y los niveles de pobreza –por encima del 50%– se convierten en serios obstáculos para la consolidación de su gobernabilidad y la construcción de la paz. Por ello, se requerirá un proceso sistemático de formación de nuevos líderes políticos que sean estadistas capaces de liderar una sociedad democrática real, participante activa, justa (con estructuras que organicen la igualdad ante el poder), pacífica (con ausencia de violencia abierta y estructural), libre (con capacidad de decidir autónomamente sobre su destino como Nación e insertada creativamente en el proceso de globalización), con conciencia latinoamericana y con posibilidad de organizar un proceso de desarrollo sustentable.

BIBLIOGRAFÍA

- ACLE TOMASINI, Alfredo (1990). Planeación estratégica y control total de la calidad. Un caso real hecho en México. México: Cengage.
- ADRIANZEN M. Alberto (1994). Gobernabilidad, democracia y espacios locales. En: *Perfiles Latinoamericanos*. México. Año 3, No. 8.
- ADRIANZEN, Alberto, BALBI, Carmen Rosa y Otros (1990). Democratización y modernización del Estado. El caso peruano. En: *Hacia un nuevo orden estatal en América Latina: Democratización/modernización y actores socio-políticos*. Buenos Aires: CLACSO.
- AGRADANO DE LLANOS, María E. (1992). La democratización del Estado: La reforma de la reforma. El nuevo contexto para reformar la administración pública. Buenos Aires.
- ALARCÓN, Fernando (1989). Inflación y planeación. *Economía Colombiana*. Separata No. 13. Santa Fe de Bogotá.
- ALZATI, Fausto (1992). Una política científica y tecnológica para la modernización y el desarrollo. En: *Revista de Administración Pública*, No. 82, México.
- ATEHORTÚA, Carlos A. Elal. (1993). Las nuevas políticas territoriales. FESCOL. Santa Fe de Bogotá.
- BARENSTEIN, Jorge (1994). Gobernabilidad comparada a nivel local: Nuevas tendencias y antiguos desafíos. En: *Reforma y Democracia*. Revista del CLAD. Caracas No. 1.
- BECERRA, Gregorio (1986). *Temas de Teorías del Estado*. Universidad Externado de Colombia. Santa Fe de Bogotá.
- (1986). *Análisis Constitucional Colombiano*. Universidad Externado de Colombia. Santa Fe de Bogotá.
- BEJARANO, Ana (1994). Recuperar el Estado para fortalecer la democracia. En: *Análisis político* No. 22. Santa Fe de Bogotá.
- BEJARANO, Jesús Antonio (1995). Una agenda para la paz: aproximaciones desde la teoría de la resolución de conflictos. Tercer Mundo Editores. Santa Fe de Bogotá.
- BELIZ, Gustavo (1994). La reinención del Estado. Transparencia y eficacia social rumbo al tercer milenio. México, ILPES- IIAF.
- BERMUDEZ, Jamie (1992). ¿Hacia donde se dirige la reestructuración del Estado latinoamericano? En: *Inquietud Empresarial*. Tunja Vol. 4.
- BERTALANFFY, Ludwig Von (1979). *Teoría general de los sistemas*. Alianza Editorial. Madrid.
- BLANCO Carlos (1990). La reforma del Estado. En: *Revista de administración pública*. México. No. 76.
- BOBBIO, Norberto (1985). *El futuro de la democracia*. Plaza y Janes. Barcelona.
- (1986). *Liberalismo y democracia*. F.C.E. México.

- (1986). *Sociedad y estado en la filosofía moderna*. F.C.E., México.
- BOENNIGER, Edgardo (1993). *La gobernabilidad un concepto multidimensional*. BID, Washington D.C.
- (1994). *Reforma y modernización del Estado en América Latina*. México. ILPES. IIAP.
- BOULDING, Kenneth E. (1985). *The world as a total system*. Sage publications.
- BRAND, Willy et al., (1977). *La alternativa social-demócrata*. Blume. Barcelona.
- CALDERÓN, Fernando; DOS SANTOS, Mario (1990). *Hacia un nuevo orden Estatal en América Latina? Democratización, modernización y actores socio-políticos* Volúmenes I, II. Buenos Aires. CLACSO.
- CAMACHO, Alvaro (1997). *Sociología de la violencia urbana*. Ediciones Foro Nacional. Santa Fe de Bogotá.
- (1997). *Balance de los estudios. La paz es rentable*. Fotocopiado. Fundación de Amigos del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Departamento Nacional de Planeación. Santa Fe de Bogotá.
- (1998). *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.
- (1997). *Síntesis de hipótesis generales sobre balance, diagnóstico general. 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.
- CÁRDENAS, Jorge Hernán y William Zambrano (Eds) (1994). *Gerencia pública en Colombia*. Biblioteca Jurídica Diké. Medellín.
- CÁRDENAS, Jorge (1990). *Las Empresas Públicas en el Proceso de Reforma del estado en Colombia*. Bogotá. Comisión Presidencial para la Reforma del Estado y la Administración Pública en Colombia. PNUD.
- CÁRDENAS, Jorge Hernán y William Zambrano (Eds) (1994). *Gobernabilidad y reforma del Estado*. Biblioteca Jurídica Diké. Medellín.
- CÁRDENAS SANTAMARÍA, Jorge Hernán (1992). *Gerencia del mejoramiento continuo: En el sector público colombiano*. ESAP Publicaciones. Santa Fe de Bogotá.
- CÁRDENAS, Miguel E. (1990). *La internacional socialista en el año 2000*. FESCOL. Santa Fe de Bogotá.
- CARRETON, Manuel Antonio (1992). *¿Reforma del Estado o cambio en la matriz socio-política?* En: *Estudios Sociales*. Santiago, No. 74.
- CARRIZOSA, Julio (1985). *Racionalidad ecológica y racionalidad económica en la planificación del uso de los recursos naturales*. VIII Congreso Nacional de Planificación. Santa Fe de Bogotá.

- CAVAROZZI, Marcelo (1992). La crisis de la matriz estado-céntrica: Política y economía en la América Latina contemporánea. Overseas Development Council.
- CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO (1994). Reforma y democracia. No. 2. CLAD. Caracas.
- CEPAL. (1992). Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado. Santiago.
- CEPAL. (1994). Panorama social. Naciones Unidas. Santiago.
- CEPEDA, Fernando (1994). Descentralización y gobernabilidad. ESAP Publicaciones. Santa Fe de Bogotá.
- CIFUENTES, Ariel Et al. (1994). Diez años de descentralización. Resultados y perspectivas. FESCOL. Santa Fe de Bogotá.
- COLLINS, Paul. (1993). El Estado post-ajuste y el nuevo contexto socioeconómico y tecnológico internacional. Londres. Royal Institute of Public Administration.
- COMISSARIAT GENERAL DU PLAN (1989). Rapport de la commission «Efficacité de l'état. Le pari de la responsabilité. La documentation française. Paris.
- CROZIER, Michel (1990). 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.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION (1991). La revolución pacífica. Plan de desarrollo económico y social. 1990 -1994. D.N.P. Santa Fe de Bogotá.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION (1968- 1998). Revistas de planeación y desarrollo. D.N.P. Santa Fe de Bogotá.
- DE SOUSA SANTOS, Baeventura (1991). Estado, derecho y luchas sociales. ILSA. Santa Fe de Bogotá.
- DEUTSCH, Karl (1969). Los nervios del gobierno. Paidós. Buenos Aires.
- DEUTSCH, K.W. (1976). Política y gobierno. F.C.E. México.
- DROR, Yehzekel (1994). La capacidad de gobernar. Cartagena de Indias: Club de Roma. Círculo de Lectores.
- EASTMAN, Jorge Mario (1992). Constituciones políticas comparadas de América del Sur. Parlamento Andino. Santa Fe de Bogotá.
- ECHANDÍA, Darío (1981). Obras selectas. 5 Tomos. Banco de la República. Santa Fe de Bogotá.
- ECHEVERRÍA, Julio; Verdesoto, Luis (1990). Democratización y modernización del Estado en el Ecuador. En : Hacia un nuevo orden estatal en América Latina? Democratización/Modernización y actores socio-políticos. CLACSO. Buenos Aires.

FESCOL. (1987). El Plan de economía social. Debates de coyuntura económica. Santa Fe de Bogotá.

FIORI, José Luis (1994). Ajuste, transição e governabilidade : o enigma brasileiro. São Paulo: Instituto de Economia do Setor Público, Fundação do Desenvolvimento Administrativo, 1994.

FRANCO, Rolando (1993). Estado, consolidación democrática y gobernabilidad en América Latina. En : Revista iberoamericana de autogestión y acción comunal. Madrid. Nos. 28, 29 y 30.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. (1991). Perspectivas de la economía mundial. Informe anual. Washington.

FUNDACIÓN LUIS CARLOS GALÁN (1991). Encuentro latinoamericano por la democracia y la integración. Presencia. Santa Fe de Bogotá.

GARAY, Luis Jorge (1998). Crisis y construcción de sociedad. ESAP Publicaciones. Santa Fe de Bogotá.

——— (1998). Colombia: estructura industrial e internacionalización, 1967-1996. DNP, Colciencias. Santa Fe de Bogotá.

——— (1994). Cultura de negociación. La experiencia de la deuda externa. (En colaboración con A. Angulo y C. Cadenat). Santa Fe de Bogotá.

GARCÍA GONZÁLEZ, Jorge (1991). Estado, crisis y proceso de descentralización en Colombia. Santa Fe de Bogotá.

GÓMEZ BUENDÍA, Hernando (1992). Privatización: lo bueno, lo malo y lo feo. En: Lecturas Dominicales. El Tiempo, 24 de mayo. El Tiempo. Santa Fe de Bogotá.

——— (1999) (C.). ¿Para dónde va Colombia?. Tercer Mundo-Colciencias. Santa Fe de Bogotá.

GONZÁLEZ, Fernán (1977). Constituyente I: Consolidación del Estado nacional. Controversia No. 59-60. Cinep. Santa Fe de Bogotá.

GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo (Coord.) (1990). El Estado en América Latina. Teoría y práctica. Siglo XXI. México.

GONZÁLEZ SALAS, Edgar (1991). La experiencia reciente sobre descentralización en Colombia en los sectores de salud y educación. Taller colombo-venezolano sobre descentralización. La Guaira. Programa FAUS/ILDIS.

GUERRERO, Omar (1995). Ingovernabilidad: Disfunção y Quebranto Estructural. En Reforma y Democracia: Revista del CLAD. Caracas.

——— (1992). Políticas públicas para la reforma del Estado moderno. En: Colección Política y Administración.

HERNANDEZ, Manuel (1994). Una agenda con futuro. Tercer Mundo. Santa Fe de Bogotá.

HYDE, Albert (1992). The proverbs of total quality management : Recharting the path to quality improvement in the public sector. En : Public productivity and management review. San Francisco. Vol. 16-No. 1.

- ILPES. (1995). *Reforma y modernización del Estado*. Santiago.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES (1990- 1994). *Revista análisis político*. Universidad nacional de Colombia. Santa Fe de Bogotá.
- IONESCU, Ghita (1991). *Leadership in an interdependent world. The statesmanship of Adenauer, de Gaulle, Thatcher, Reagan and Gorbachev*. Longman.
- JARAMILLO URIBE, Jaime y otros (1984). *Por una estrategia liberal*. Presencia. Santa Fe de Bogotá.
- LABASTIDA, Julio (Coord.) (1985). *Hegemonía y alternativas políticas en América Latina*. Siglo XXI. México.
- (1986). *Los nuevos procesos sociales y la teoría política contemporánea*. Siglo XXI. México.
- LEAL, Francisco (1984). *Intereses de clase e instituciones del Estado*. En: *Estado y política en Colombia*. Siglo XXI. Santa Fe de Bogotá.
- (1996). *Tras las huellas de la crisis política*. FESCOL-IEPRI. Tercer Mundo Editores. Santa Fe de Bogotá.
- ——— y TOKATLIAN, Juan (1994). *Orden mundial y seguridad: Nuevos desafíos para Colombia y América Latina*. Tercer Mundo. IEPRI. Santa Fe de Bogotá.
- MARCOU, Gérard (1993). *Democratización y descentralización del Estado*. Paris. Universidad de Lille II.
- LONDOÑO, Rocío, et. al. (1974). *Proceso económico y jurídico-político de Colombia*. Ediciones Camilo. Santa Fe de Bogotá.
- MARIEL, N. Jacques (1993). *Descentralización y democracia en África*. En: *El rediseño del Estado: Una perspectiva Internacional*. Klagsberd. Bernardo. Comp. México. INAP. FCE.
- MARTÍNEZ, María Mercedes (1988). *Asociación intergubernamental para el desarrollo*. D.N.P. Santa Fe de Bogotá.
- MEDELLÍN, Pedro. (1994). *La modernización del Estado en América Latina: Entre la reestructuración y el reformismo*. En: *Retorno y Democracia*. Revista del CLAD. No.2.
- MELO, Jorge Orlando (1991). *Algunas consideraciones globales sobre modernidad y modernización*. En: *Colombia: El Despertar de la Modernidad*. Foro Nacional por Colombia. Santa Fe de Bogotá.
- MILIBAND, Ralph (1981). *El Estado en la sociedad capitalista*. Siglo XXI. México.
- MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (Edt.) (1991). *Jornadas para la modernización de las administraciones públicas*. Cuenca. Madrid.
- MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (1992). *Plan de modernización de la administración del Estado*. MAP. Madrid.
- MISION SIGLO XXI (1994). *La violencia urbana en Colombia: Evidencia empírica y propuestas de política*. Santa Fe de Bogotá.

MOCKUS, Antanas Et.al. (1997). Descentralización y orden público. FESCOL-MILENIO. Santa Fe de Bogotá.

MONCAYO, Victor Manuel (1987). Estado de derecho, crisis y reestructuración capitalista en Colombia. Revista Controversia No.41. CINEP. Santa Fe de Bogotá.

——— (1990). Espacialidad y Estado: Formas y Reformas. Facultad de Derecho. Universidad Nacional. Santa Fe de Bogotá.

MORALES, Otto (1987). Liberalismo destino de la Patria. Plaza & Janés. Santa Fe de Bogotá.

MOTTA, Pablo Roberto (1991). Innovación y democratización de la gestión pública. CLAD. Caracas.

MÚÑERA, Leopoldo (1998). Ruptura y continuidades, poder y movimiento popular en Colombia 1968-88. Facultad de Derecho. Universidad Nacional. Santa Fe de Bogotá.

NALDA G., José Constantino (1992). Modernización y formación. Madrid : INAP.

——— (1990). Reforma del Estado y demandas sociales. INAP. Madrid.

OSBORN, David e Te Gaebler (1994). Reinventando o Governo. ENAP. Brasília.

PALACIOS, Marco (1995). Entre la legitimidad y la violencia. Colombia 1875-1994. Norma. Santa Fe de Bogotá.

PÁRAMO, Ludolfo (1992). Problemas de la consolidación democrática en América Latina en la década de los 90. Contribuciones No.78. FLACSO. Santiago de Chile.

PARDO, Rueda Rafael (1986). Política regional del gobierno de Belisario Betancur. Economía Colombiana No. 182. Santa Fe de Bogotá.

PARDO, Rodrigo, PARDO, Diana, et.al. (1997). Relaciones internacionales. La internacionalización del proceso de paz colombiano, primer informe. La paz es rentable. DNP. Santa Fe de Bogotá.

PECAULT, Daniel (1987). Orden y violencia en Colombia. 2 Vols. Cerec-Siglo XXI. Santa Fe de Bogotá.

RANGEL, Alfredo (1989). Colombia una democracia sin partidos. En: Revista Foro No. 10. Foro Nacional por Colombia. Santa Fe de Bogotá.

RESTREPO, Marco Tulio (1996). Los atentados a los oleoductos de crudo y su incidencia en el medio ambiente. Inédito.

REYES, Alejandro Et.al. (1997). El problema agrario y la paz. Informe de progreso. La paz es rentable. Universidad Nacional. Santa Fe de Bogotá.

REYES, Francisco (1991). Reforma constitucional y reordenamiento territorial. En: Colombia multiétnica y pluricultural. ESAP Publicaciones. Santa Fe de Bogotá.

- ROA SUÁREZ, Hernando (1998). *Temas políticos contemporáneos*. ESAP Publicaciones. Santa Fe de Bogotá.
- (1998). y Johan Galtung (1998). *¿Cómo construir la paz en Colombia?*. ESAP Publicaciones. Santa Fe de Bogotá.
- (1998). Vicente Torrijos y otros (1998). *¿Es posible la paz en Colombia?*. ESAP Publicaciones. Santa Fe de Bogotá.
- (1992). *A propósito de la investigación en administración pública*. ESAP Publicaciones. Santa Fe de Bogotá.
- (1989). *Colombia: Cultura, política y economía*. ESAP Publicaciones. Santa Fe de Bogotá.
- (1996). *El liderazgo político*. Universidad del Valle. Cali.
- (1994). *El nuevo rol del Estado*. Primer Congreso Nacional de Estudiantes de Administración Pública. ESAP Publicaciones. Santa Fe de Bogotá.
- (1997). *La reforma del Estado y la gobernabilidad*. Editora Guadalupe. Santa Fe de Bogotá.
- ROBALLO, Julio (1992). *Modernización del Estado colombiano. Génesis de un proceso*. En: XXI reunión del Consejo Directivo del CLAD.
- ROJAS, Fernando (1981). *Estado capitalista y aparato estatal*. En: Lechner, Norbert (ed.), *Estado y política en América Latina. Siglo XXI México*.
- y otros (1990). *Tendencias reorgánicas del Estado colombiano contemporáneo*. En: *Hacia un nuevo orden estatal en América Latina? : Democratización/Modernización y actores socio-políticos*. CLACSO. Buenos Aires.
- (1991). *Modernidad, modernización y gobernabilidad en la Colombia de Hoy*. En: *Revista Foro No. 14*. Santa Fe de Bogotá.
- et. al. (1996). *Descentralización y corrupción*. FESCOL-MILENIO. Santa Fe de Bogotá.
- SANTA, Eduardo (1978). *Instituciones políticas de Colombia*. Temis. Santa Fe de Bogotá.
- SARMIENTO, Eduardo (1992). *Cambios estructurales y crecimiento económico. Veinte años de experiencia colombiana*. UNIANDES. Tercer Mundo. Santa Fe de Bogotá.
- (1994). *Reforma y modernización del Estado: La experiencia de Colombia*. ILPES. IIAP México.
- SERPA, Horacio (1999). *El partido liberal y el proceso de paz*. Prensa y papel. Santa Fe de Bogotá.
- (1997). *Descentralización, democracia y participación local*. ESAP Publicaciones. Santa Fe de Bogotá.
- SONNTAG, Heinz. et. al (1982). *El Estado en el capitalismo contemporáneo*. Siglo XXI. México.

- SULBRANDT, José (1991). Bases metodológicas para la evaluación de la situación y avance de los procesos de reforma del Estado. CLAD, Caracas.
- SUNKEL, Oswaldo (1992). La consolidación de la democracia y del desarrollo de Chile. En: Revista de la CEPAL No.47, Santiago.
- TIRADO MEJÍA, Alvaro (1983). Descentralización y centralismo en Colombia. Serie Controversia No.107-108, CINEP, Santa Fe de Bogotá.
- TORRES, Edelberto (1993). América Latina: Gobernabilidad y democracia en sociedades en crisis. En : Nueva Sociedad No.128, Caracas.
- UPRIMMY, RODRIGO (1997). Administración de justicia, sistema político y democracia. En: Justicia y sistema político. IEPRI-FESCOL, Santa Fe de Bogotá.
- URRUTIA, Miguel (1993). Apertura y gasto social. En: El Tiempo, 28 de febrero. El Tiempo, Santa Fe de Bogotá.
- VARGAS, Alejo (1999). Notas sobre el Estado y las políticas públicas. Almeida Editores, Santa Fe de Bogotá.
- VERGARA, Carlos (1993). Políticas sociales gobernabilidad democrática. En: Investigación en política social: Propuestas para una agenda futura. Ottawa, CIID.
- VILLALBA, Clara Elsa (1997). Perspectiva regional. La violencia desde una perspectiva municipal. La paz es rentable. DNP, Santa Fe de Bogotá.
- WEBER, Max (1970). El político y el científico. Alianza Editorial, Madrid.
- (1972). Ensayos de sociología contemporánea. Martínez Roca, Barcelona.
- (1973). Ensayos sobre metodología sociológica. Amorrortu, Buenos Aires.
- WIESNER, Eduardo (1992). Colombia: Descentralización y federalismo fiscal. Presidencia de la República, D.N.P. Santa Fe de Bogotá.
- YOUNES, Diego (1992). Las reformas del Estado y de la administración pública. TEMIS, Santa Fe de Bogotá.
- ZEA, Leopoldo (1990). Modernización y Estado en Latinoamérica. En: Memorias del Seminario Internacional sobre Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina. INAP, México.
- ZORRO, Carlos (Ed.) (1998). La Investigación en Administración Pública. Hoy. Imprenta Nacional, Santa Fe de Bogotá.