

Ingobernabilidad y deterioro institucional

Retos de política para el desarrollo regional

*Edgar Varela Barrios,
Ernesto José Piedrahíta
y Wilson Delgado Moreno¹*

¹ Edgar Varela Barrios, Filósofo y Management en Historia, candidato al Doctorado en Administración (HEC- U de Montreal), es Profesor titular de la Facultad de Ciencias de Administración de la Universidad del Valle. Cali. Colombia, y director del grupo de investigación “Gestión y Políticas públicas” (Categoría A, COLCIENCIAS). Ernesto Piedrahíta es Especialista en Políticas públicas de la Universidad del Valle y Comunicador social de la misma. Wilson Delgado Moreno es estudiante de pregrado en Administración de Empresas de la Universidad del Valle y becario del grupo de investigación. Este artículo se basa en una investigación emprendida por los autores bajo la línea: “Políticas públicas de seguridad y convivencia ciudadanas”.

1. PRESENTACION: Objetivos del estudio y metodología empleada.

Este artículo presenta los principales resultados de la investigación adelantada durante los años 2002 y 2003 para determinar las condiciones de la gobernabilidad política en el departamento del Valle del Cauca, en Colombia. El periodo del estudio abarca principalmente el pasado inmediato y se inscribe en la perspectiva del diseño prospectivo de políticas públicas en las áreas fiscales, de orden público, seguridad y convivencia ciudadanas. En esta línea de trabajo retomamos de forma parcial el marco referencial de la asesoría que los autores ejecutamos para la Secretaría de Planeación Departamental del Valle del Cauca (E. Varela y otros, 2003) con el objetivo de formular el diagnóstico y las estrategias para el «Plan Maestro del Desarrollo Regional Integral Prospectivo y Sostenible al 2015».

En efecto, la Secretaría de Planeación del Valle del Cauca contó con el concurso de académicos que catalizamos propuestas con diferentes grupos de trabajo y las respectivas dependencias –Centralizadas y descentralizadas– de la Gobernación del Valle del Cauca, durante los años 2002-2003. Así, el profesor Javier Medina (2003) tuvo a su cargo la coordinación general del componente prospectivo. Otros colegas como Fabio Velásquez, Edgar Vázquez, Edgar Varela y estudiantes de la Maestría de Políticas Públicas,

una parte de los cuales son funcionarios de Planeación Departamental, fuimos partícipes en la conducción de la recolección de información, realización de mesas de trabajo, talleres de enfoque grupal, diseño de metodologías, sesiones de discusión con expertos y funcionarios, etc.

El presente texto busca analizar dos asuntos cruciales dentro del Plan Maestro, los cuales tuvimos bajo nuestra responsabilidad: 1) la Gobernabilidad, la cual se entiende como la capacidad del Estado para satisfacer demandas sociales y llevar a cabo sus propósitos (M. Foucault, 2004; E. Varela, 2005a) y 2) el diseño de estrategias en relación con la cuestión institucional. Este es, en nuestra percepción, uno de los vacíos más grandes del modelo constitucional colombiano de 1991, que estableció una relación bilateral prácticamente excluyente en cuanto al nivel intermedio del Estado entre el Gobierno Central y las Administraciones Municipales.

Es cierto que a los Departamentos se les dio un impulso político de legitimación al establecerse la elección popular de los Gobernadores. Empero, la funcionalidad de los Departamentos en el marco constitucional, que lleva ya más de una década de implementación, no es del todo clara. Desde diversas posturas, se hace hoy conciencia acerca de la necesidad de una reforma constitucional que dé un lugar adecuado a una instancia intermedia, llámese Departamento, regiones, y en un nivel mucho más cercano a la vida

local, a las Provincias. Esta fue una preocupación central que el equipo de trabajo² del eje GOBERNABILIDAD Y DESARROLLO INSTITUCIONAL tuvo presente.

En fin de cuentas, ¿Cuales serian las finalidades de nuestra intervención?... En primer término, como equipo articulado al grupo de investigación GESTION Y POLITICAS PUBLICAS, y bajo la línea de trabajo sobre SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANAS, adelantamos la recolección de información y la construcción de una imagen cualitativa – parcialmente también con miradas desde lo cuantitativo- alimentadas con la identificación de las variables (con sus indicadores) más importantes, identificadas en el estudio (J. Medina y otros, 2003). Para ello, el diseño adoptado de las mesas de trabajo, los foros con voceros de sectores sociales en subregiones del Departamento (M. Clavijo y otros, 2003), los Enfoques grupales (Talleres sobre Enfoque Grupal, 2003), y el trabajo de discusión con funcionarios de rango medio y alto, a cargo de estos problemas des-

de el esquema de la responsabilización sectorial en las diversas agencias públicas de la región.

Esta situación hizo relevante y pertinente el trabajo de investigación y consulta con fuentes directas. Así, se previó en el eje temático de Gobernabilidad y Desarrollo Institucional, la realización de talleres de enfoque grupal (M. Q. Patton, 2002³), con diferentes funcionarios de instituciones públicas: Organismos de seguridad del Estado (Fiscalía, Policía Nacional, Ejército Nacional, etc.), Instituciones académicas (docentes con posturas ideológicas y perspectivas analíticas disímiles, etc.), representantes a nivel regional de la Defensoría del Pueblo, Contraloría, Procuraduría, Registraduría, Gestor de Paz, Alcaldías y Concejos Municipales, etc., y representantes de la Sociedad Civil.

Estos talleres fueron enfocados en cuatro subtemas, para recaudar información mediante métodos de contrastación social: a) la legitimidad del sistema político en el Valle del Cauca; b) el grado de deterioro de la convivencia ciudadana a causa del conflicto

² En el marco formal del proceso, durante el 2002, Edgar Varela Barrios se desempeñó como Asesor externo; Wilson Delgado Moreno como asistente, y como profesionales especializados de Planeación Departamental (Equipo técnico) participaron: Mario Ernesto Clavijo, José Luis Argote, Ernesto Piedrahita y Carlos Ernesto Rojas; todos ellos estudiantes de la Maestría en Políticas Públicas de la universidad del Valle.

³ En este sentido, utilizamos el método de muestreo deliberado (**purposeful**), con prelación sobre los métodos probabilistas (Patton). En este proceso se busca que las distintas fuentes de información se seleccionen con criterios de representatividad multipolar o plural. De este modo se garantiza la contrastación.

armado; y el proceso de desplazamiento que se ha incrementado en los últimos años en la Región; c) el deterioro de la gestión pública en sus diferentes facetas: la calidad de la gestión, los grados de corrupción, el patrimonialismo, la descoordinación entre los distintos niveles y agencias estatales, etc., y finalmente: d) La situación de las finanzas públicas locales y regionales, en relación primordialmente a la articulación entre estos niveles con el gobierno central. Esto en tanto la cuantía y tipología de gestión de los recursos tiene una clara incidencia en el desempeño institucional⁴.

Además, consideramos útil el afinamiento y sistematización de diagnósticos parciales, asumidos por organismos académicos (por ejemplo los valiosos trabajos de CISALVA en la Universidad del Valle sobre la relación Violencia- Salud Pública), por oficinas como la de Gestión de Paz en la Gobernación, y las visiones, incluso recibimos información de las agencias estatales de seguridad, DESEPAZ en Cali, la Policía y las FF MM que actúan en la región. Finalmente, tomamos en cuenta percepciones de los actores sociales (voceros de las agrupaciones políticas, diputados, funcionarios de la Registraduría, la Fiscalía, etc.) y de las propias comunidades involucradas.

En segundo lugar, se trató de poner a prueba la hipótesis central que

surgió de los talleres de identificación del llamado Macroproblema: “Una ingobernabilidad creciente en el Departamento del Valle; y una desestabilización y erosión de la Institucionalidad del Departamento como mediador estatal”, ya de por sí endeble en términos históricos. Así, con base en estos dos elementos estructurantes, el diagnóstico habría de indagar en los niveles regionales de legitimidad del sistema de relaciones entre el Estado y los ciudadanos, en el Departamento. De este modo, la intervención académica a nuestro cargo, tuvo como finalidad describir las tendencias pesadas (o de larga duración) dentro del marco objetual descrito; identificar las tendencias emergentes; y las características del comportamiento social que marcarían probables cambios en los escenarios futuros (M. Clavijo y otros, 2003).

En tercer lugar, intentamos determinar las acciones de tipo político institucional, que desde las políticas públicas, sirvieran de herramientas de ingeniería social, para enfrentar los retos descritos en la referenciación programática del Plan Maestro, en sus objetivos de entrada. En esta dimensión el análisis no podría hacerse en un marco estrictamente regional. En virtud primordialmente de que la funcionalidad de los Departamentos en Colombia esta definida por un diseño constitucional de tipo Macro, que no

⁴ Para ello tomamos el modelo de estudios retrospectivos, vs. tiempo real, desarrollado en: Leonard-Barton, (1991)

se puede reformar o ajustar desde la reforma administrativa o funcional de un Departamento cualquiera. Así, tuvimos presente que el ejercicio de intervención encontraría sus límites en ciertos espacios de No Gobernabilidad Propia. Por esta noción significamos áreas de no intervención durante el proceso de diseño, aunque por supuesto resultaba clave entender y precisar el grado determinado de influjo de estos factores «externos».

2. GOBERNABILIDAD E INSTITUCIONES. El marco conceptual de la investigación.

En este apartado -sin pretender ser exhaustivos- abordaremos algunos concepciones cuya comprensión y operacionalidad fueron claves para la construcción social del Plan Maestro de desarrollo del Valle del Cauca. Se trata de las visiones actuales en la teoría social de la naturaleza de las Instituciones; las relaciones entre Gobernabilidad y Gobernanza, y finalmente entre Gobernabilidad y democracia.

2.1. ¿Que son las instituciones?

El lugar de las instituciones en los estudios sociales es cada vez más importante (B. G. Peters, 1999), aunque se está todavía lejos de un consenso significativo sobre el término y su utilización en la investigación aplicada. Debe tenerse en cuenta que el papel

de las instituciones es relevante en dominios académicos tradicionalmente separados como la Ciencia Económica, la Sociología política, la Ciencia política y las propias Políticas Públicas. El termino Neo, ha sido además introducido en todos estos dominios aunque no siempre describe teorías compatibles. La corriente Neoinstitucionalista cuya fuente originaria es el institucionalismo clásico es un cuerpo teórico que esta en proceso de construcción con autores como: R. Coase, Williamson, Stiglitz, North, Olson, Stigler, en el campo económico. En el de las teorías sociales propiamente dichas fueron los estudios de Simon (1997) y March, los que abrieron el camino de la renovación en los medios anglosajones. También en Europa continental el abordaje de las instituciones desde perspectivas más plurales ha sido un fenómeno significativo, lo que podemos rastrear en los escritos de M Foucault, A Giddens, G Sartori, N Bobbio, *et al.*

El enfoque renovado toma en general a las instituciones como una variable endógena, como elemento relevante y central del intercambio, de las decisiones económicas de los agentes, grupos sociales y del desempeño económico general. El Neoinstitucionalismo -en esta perspectiva- toma distancia del enfoque de la elección racional que le asigna una racionalidad perse a los agentes. Es pertinente indagar que se entiende por el concepto de institución desde una perspectiva económica, para confrontarla con la perspec-

tiva sociológica que es la que retomaremos. Desde la perspectiva de North: “Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social y económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico.” (D. North, 1993).

Esta perspectiva de análisis mira las instituciones y el cambio institucional en la historia de larga duración, es decir, la estructura institucional es determinante para alcanzar crecimiento y bienestar social. D. North, “sin rechazar completamente el modelo del actor racional, parte de la crítica a las limitaciones de los supuestos de la economía neoclásica que se construyen sobre él. En oposición, utiliza el concepto desarrollado por Herbert Simon de que la racionalidad de los actores esta limitada por las capacidades cognitivas del ser humano (...) La persona racional de la psicología cognitiva se desplaza de un lado a otro tomando sus decisiones de un modo tal que sea procesalmente razonable a luz del conocimiento y de los medios de computación disponibles” (Powell y Dimaggio, 1999: 12).

De otra parte, el neoinstitucionalismo sociológico, más cercano al análisis de las organizaciones, presenta una visión distinta: “... Si bien tanto

los autores de tradición económica como los que forman parte de la corriente sociológica consideran a las instituciones como creación humana, para los primeros se trata de un resultado de acciones intencionales que realizan individuos racionales orientados instrumentalmente, mientras que para los segundos, no se trata necesariamente del producto de un diseño deliberado. Esta última corriente considera las instituciones como patrones sociales que muestran un determinado proceso de reproducción (...) Las instituciones son aquellos patrones sociales que, cuando se reproducen crónicamente, le deben su supervivencia a un proceso social relativamente auto activado” (Ob.Cit., 1999: 14 – 15).

Los enfoques neoinstitucionalistas (económicos, sociológicos y políticos) toman como objeto de análisis las instituciones formales e informales. Por las primeras entendemos las instituciones jurídicamente constituidas, las segundas son aquellas que en términos generales hacen parte de la cultura (Ideología o modelos mentales, normas, comportamientos que en el proceso de interacción social se institucionalizan en el tiempo, logrando reconocimiento y legitimidad en la sociedad).

En el institucionalismo sociológico es relevante indagar ¿Qué se entiende por Isomorfismo Institucional? “... Referido al hecho que, ante muchas situaciones de incertidumbre las organizaciones tienden adoptar formulas institucionales aceptadas y consolida-

das en su entorno de referencia”. Meyer y Rowman apuntan al respecto que “Las organizaciones tienden a incorporar las prácticas y los procesos definidos por los conceptos predominantes en el ámbito organizativo y que están socialmente institucionalizado” (M. Serna, 2001).

Esta noción es clave en este contexto, ya que las instituciones y organizaciones en la sociedad tienden a ser similares en su estructura organizacional y en sus prácticas de gestión. “El concepto que mejor contiene el proceso de homogenización es Isomorfismo (...) El Isomorfismo es un proceso limitador que obliga a una unidad en una población a parecerse a otras unidades que enfrentan las condiciones

ambientales (...) El concepto de isomorfismo institucional es un instrumento útil para atender la política y la ceremonia que subyace en gran parte la vida organizacional moderna” (W. Powell y P. Dimaggio, 1999: 108-109).⁵

2.2. Gobernanza y gobernabilidad.

La primera de estas nociones, en términos generales, alude a la interacción forjada por las reglas de juego en una sociedad, es decir, la Gobernanza tiene una fuerte relación con el concepto de institución y con el enfoque del neoinstitucionalismo mencionado anteriormente “... Por Gobernanza enten-

⁵ Nótese que esta vertiente de pensamiento tiene un matiz claramente estructural-funcionalista, pues plantea la “evolución” de las instituciones como la adaptación de los sujetos a un nuevo conjunto de normas emergentes de una potencialidad, es decir, un marco institucional surge por que está potencialmente dado, el cambio en este contexto es adaptación, es aprendizaje, la evolución va de la nueva estructura al sujeto que se adapta y no del sujeto que concientemente quiere y de hecho cambia la estructura institucional. Por ejemplo, ante una apertura económica, el que no se moderniza perece, ante la llegada del capital internacional el que no abre espacio para socios extranjeros mediante alianzas y fusiones perece; el problema es adaptarse, emular el comportamiento del que ha tenido éxito, el problema no es subvertir el orden de manera conciente.

De otro lado, es pertinente indagar y aclarar la diferencia conceptual entre Institución y Organización desde una perspectiva Neoinstitucionalista. La primera hace alusión a las reglas de juego que establece una sociedad para que sea posible la interacción humana, y la segunda describe el tipo de actores sociales que interactúan en el entramado institucional de la sociedad “Una distinción fundamental (...) Es la que se refiere a las instituciones y a las organizaciones. Conceptualmente, lo que debemos diferenciar con claridad son las reglas (Las instituciones) de los jugadores (Organizaciones). El propósito de las reglas es definir la forma en que el juego se desarrollará. Pero el objetivo del equipo, dado el conjunto de reglas, es ganar el juego a través de una combinación de aptitudes, estrategias y coordinación mediante intervenciones limpias y, a veces, sucias”. (Ob.Cit., 1999: 21).

deremos los procesos de interacción entre actores estratégicos (...) esta definición puede entenderse en clave más sociológica como las estructuras sociopolíticas que emergen y forjan dichos procesos de interacción de forma reflexiva...” (J. Prats, www.iigoov.org: 243)⁶

La noción de Gobernanza a utilizar es la articulada al institucionalismo, es decir, aquella que la percibe como las reglas de juego, “... Si entendemos por Gobernanza la interacción entre actores estratégicos causada por la arquitectura institucional, entonces la Gobernabilidad debe entenderse como la capacidad que dicha interacción proporciona al sistema socio-político para reforzarse así mismo; es decir, de transformar sus necesidades o preferencias en políticas efectivas...” (Ob. Cit.: 246).

En este sentido, la Gobernabilidad esta “condicionada” por el entramado institucional, pero a la vez, la Gobernabilidad incide en las instituciones es decir, es un proceso de retroalimentación o Feedback, “... Este refuerzo implica a su vez un ciclo retroalimentado donde no solo el grado de Gobernabilidad dependerá de calidad de reglas del juego y, en especial, de cómo estas solucionan sus inevitables “trade-offs” asociados (...) si no que también la Gobernabilidad influye sobre las reglas del juego reforzándolas de una manera o de otra según su grado...” (Ob. Cit.: 244).

La noción de Gobernabilidad apareció en el universo de las Ciencias Sociales para capturar dos dimensiones de actuación gubernamental: a) la capacidad de interacción consensuada con las distintas esferas de las sociedades civiles, reconociendo las dis-

⁶ Esta aproximación conceptual de Gobernanza, no significa que sea la única en el ámbito académico, ya que existen diversidad de enfoques que se desplazan desde el foco centrado en el Estado y la capacidad de éste de liderar procesos políticos, hasta una concepción más amplia de lo político y lo público, es decir, donde lo público no solamente le atañe al Estado, si no que lo público hoy, desborda lo Estatal. “... Las diferencias entre aproximaciones, ya sean teóricas o prácticas, están determinadas fundamentalmente por dos elementos: la disciplina desde la que se utiliza el concepto, y el rol adjudicado al Estado(...)un espectro de significados sobre Gobernanza que van desde una definición con foco en el rol del Estado(...) hasta una perspectiva multicentrada, con foco en otros actores del sistema...”. (M. Wittingham, 2003). Derivado de lo anterior, la Gobernanza se inscribe en un péndulo donde el énfasis recae en el Estado y en su poder de centralizar la toma de decisiones en la administración pública, hasta una visión del Estado que promueve mecanismos de descentralización para acercar al Estado y la cosa pública al ciudadano, Siguiendo a María V Wittigham “... Gobernanza es el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público, proceso que puede ser caracterizado como un juego de poder, en el cual competencia y cooperación coexisten como reglas posibles; Finalmente el proceso esta afectado por instituciones tanto formales como informales...” (Ob. Cit.: 18).

tintas asimetrías, vulnerabilidades, y especificidades de dicha relación en el marco de los distintos Estados territoriales; y, de manera adicional, b) para tratar de medir la Gobernabilidad en tanto capacidad del Estado de ejercer dominio sobre la sociedad.

Con los fenómenos de aceleración del globalismo y la mundialización y con el déficit de Soberanía efectiva de los Estados territoriales en dicho marco globalizador, aparece ahora la noción de Gobernanza. Se trata en dicha perspectiva teórica postmoderna, de corregir el papel del Estado como un ejecutor que tiene el depósito del poder integrador de la sociedad civil. El Estado, según dicha ideología, pasa a cumplir un papel coordinador, siendo un actor más entre otros múltiples actores públicos y/o privados, que cumple la tarea de catalizar la productividad de las políticas públicas, aunque ya no posee el monopolio sobre éstas⁷ (R. Mayntz, 2002).

De este modo, una hegemonía estatal sólo podría concretarse en la ca-

pacidad real de los dirigentes gubernamentales, a través de sus marcos institucionales y legales, de concitar el apoyo, no solamente retórico, ritual o pasivo por parte de los distintos factores de poder. En este sentido, podría medirse la Gobernabilidad a partir de criterios tan simples como la efectiva capacidad de recaudación de impuestos frente a los fenómenos de evasión y elusión que erosionan la legitimidad y funcionalidad del Estado. Del mismo modo, la Gobernabilidad podría traducirse en términos de capacidad de participación de la ciudadanía en el debate público, procesos electorales, dinámicas de tipo social, corporativo, gremial de interrelación de los distintos intereses particulares; etc. (O. Oszlak, 2004).

En el otro péndulo de la dicotomía, la Gobernabilidad ha sido entendida como la capacidad, igualmente efectiva de un gobierno, de ostentar mando del Estado territorial; de lograr el acatamiento de sus políticas por parte de los ciudadanos. Aquí ya no se trataría,

⁷ La Gobernanza, desde esta perspectiva, no es una formulación traída de los cabellos. En realidad, corresponde a la caracterización de nuevas realidades de interrelación política contemporánea. La Gobernabilidad, alternativamente, precisa la capacidad efectiva de un gobierno de controlar a sus ciudadanos. Su utilización nos permite medir, en términos cuantitativos y cualitativos, el grado de ejercicio real de la Soberanía interior de los Estados territoriales. Dicha noción se configura en una dicotomía: en primer término, la Gobernabilidad vista como capacidad de lograr consensos, particularmente por parte de los grupos de interés, elites políticas, económicas sociales, etc., que interactúan en las sociedades civiles, respecto del mandato programático del gobierno, identificándose mediante procesos, a veces complejos y contradictorios, de negociación de los diversos intereses particulares, plasmándose finalmente en un proyecto político, lo que Antonio Gramsci (1971) en su momento denominó Hegemonía.

en el terreno de las políticas públicas, de como los grupos de interés interactúan y negocian para definir consensos con el Estado, sino simplemente de la efectiva capacidad de direccionamiento del Estado.

La distinción entre el concepto de Gobernabilidad, respecto de la novísima idea de Gobernanza, no es un asunto meramente académico ni fruto de una casualidad. Distintos autores han resaltado que ésta última noción evidencia un proceso deliberado de elaboración con el fin de tratar de distinguir conceptualmente las relaciones entre lo público y lo privado, entre el Estado y el mercado. En cambio, la idea de Gobernabilidad corresponde a una noción anclada en la preminencia de la Soberanía estatal territorial. (Este tema es desarrollado mas extensamente en: E. Varela: 2005b)

De otro lado, no sólo para el caso del Valle del Cauca y Colombia, si no de manera general, debemos hacer claridad teórica. Nótese cómo en el desarrollo de la idea de Gobernanza lo estatal es entendido como lo gestionado directamente por — y lo que es propiedad de — el Estado. En ese sentido la noción de Gobernanza, en su evolución, va dando paso a una noción que superpone lo público sobre lo estatal, donde el Estado pierde participación en las ejecutorias — y en cierto nivel en el diseño de programas públicos —, ello es coherente con la búsqueda de un modelo estatal corporativista o comunitario. Es decir se pasa de la ecuación: Público = Estatal = Gobernan-

za... a la ecuación... Público = Comunitario = Gobernanza

En ese sentido, debemos evitar la confusión teórica que del nuevo contexto marcadamente proto-corporativista se desprende — derivado de la democracia participativa y del tercer sector como elemento clave de la Gobernanza — para ello debemos comprender los niveles de la gestión pública en un sentido amplio, esta va — por decir lo de algún modo — de su concepción a su concreción en los siguientes niveles: La Política Pública, la cual en marca todo — es la concepción, el “espíritu” —, luego los Planes Públicos que son la herramienta que orienta la concreción de la política pública, los programas públicos que particularizan y focalizan sobre tema concretos tanto a la política como a los planes y, finalmente, los proyectos que dan forma material — en la praxis social — a tales políticas. En ese orden de ideas, debe quedar clara la participación del Estado, pues si bien el Estado, en el marco corporativista contemporáneo de la Gobernanza, pierde participación en las ejecutorias de programas y proyectos —cediéndoselos a la llamada “sociedad civil” —, es claro que su papel es fuerte, por lo menos en dos aspectos centrales: primero, en la determinación de la política pública y, segundo, en la financiación de los programas y proyectos. Con ello, hay pues, un claro direccionamiento de los programas y proyectos lo cual en el nuevo concepto de Gobernanza aparece desdibujado.

Dicho de otra forma, la lógica corporativista da gran participación al ciudadano y, dicha participación aparece como elemento clave de la Gobernanza y queda manifiesta al potencializar el llamado “empoderamiento” de los ciudadanos en la cosa pública — bajo la forma de su amplia participación (gestión) en diseño de proyectos (y en un menor nivel de los programas) — sin embargo, tal participación y “empoderamiento” desdibuja la idea de que la orientación general de la política y su financiación es estatal y centralizada en muy alto grado.

Es clave ver entonces que la cosa pública no deja de tener un vínculo directo y estrecho con la cosa estatal, tal como se puede interpretar en el desarrollo que se ha presentado de la noción de Gobernanza. Lo cual sería un gran error teórico. La posibilidad de que la sociedad civil en este marco corporativo — a través de la empresa privada y organizamos supra-nacionales como el FMI, BM; etc.— incida tanto en la financiación como en el diseño de algunos programas, contribuye a desdibujar aun más el papel del Estado en este marco.

2.3 Gobernabilidad y Democracia

La Gobernabilidad desde una perspectiva “operativa” y pensada bajo la lógica de las sociedades Liberales y Democráticas alude a la capacidad del gobierno de canalizar y satisfacer eficientemente demanda ciudadanas. En

este sentido, la Democracia y “específicamente la Democracia Participativa, que muchos denominan democracia fuerte, implica la posibilidad real de auto gobierno, y asume que el mejor aprendizaje de la ciudadanía se realiza por medio de su ejercicio constante, mas allá de la simple participación periódica en el sufragio. Quienes impulsan esta nueva modalidad de juego democrático están convencidos que la autonomía del ciudadano se construye gracias a estos mecanismos de participación, que afianzan al mismo tiempo aquellos lazos comunitarios indispensables para el fomento de la democracia y su preservación en épocas de crisis: por medio de la participación activa, el sujeto egoísta adquiere una dimensión más universal como ciudadano, y la masa amorfa de sujetos atomizados se va transformando de manera paulatina en una autentica comunidad. La democracia participativa implica además una especial responsabilidad política en los elegidos, obligados hacia sus electores con el cumplimiento del programa presentado en el momento de la candidatura...” (A. Papacchini, 2003: 18).

Es así como la Democracia y la Gobernabilidad tienen nexos causales, en el proceso de identificar las demandas y preferencias ciudadanas, “... de esta forma, la democracia ayudaría a la identificación de cuales son las demandas ciudadanas de mayor necesidad y en el establecimiento de incentivos políticos para que estas se transformen en políticas públicas efectivas que las re-

suelvan...” (J. Prats, 2004: 259). En este escenario, ¿Qué tipología de Ciudadano demanda la Democracia Participativa hoy? Y a la vez, ¿Cuales son los mecanismos de Participación Ciudadana, consignados en la Constitución Política de Colombia de 1991?

La noción de Ciudadanía, igual que la democracia se deriva de un proceso histórico, es decir, ha evolucionado en el tiempo pasando, desde la conquista y consolidación de la autonomía del individuo hasta la adquisición de derechos civiles, políticos, sociales y postsociales. Esta adquisición de derechos y deberes ciudadanos, se articula al proceso de transformación y/o “Evolución” que ha experimentado el Estado en el mundo moderno. Este se ha transformado de un Estado de Derecho, hasta tener hoy, un Estado Social de Derecho. “La ciudadanía significa pertenencia, identidad y derechos en relación con una determinada comunidad política. La construcción de la ciudadanía, en este sentido, es un proceso histórico, vinculado a luchas populares, en principio asociadas a la conquista de la autonomía y reorganización nacional y, posteriormen-

te, orientadas a la adquisición de derechos (...) esto va configurando distintas etapas y relaciones con el Estado en Post de sociedades más justas y participativas”. (G. Delgado y L. No-setto, www.top.org.ar/publicac: 2).⁸

En esta perspectiva la carta política de 1991, abre nuevos escenarios de participación donde el ciudadano queda facultado para fiscalizar la administración pública por medio de veedurías ciudadanas y redes de asociación. En este contexto, es pertinente indagar, ¿Qué Sociedad Civil Demanda la Democracia Participativa? Esta debe involucrar a los ciudadanos actuando colectivamente en una esfera pública para expresar sus intereses, ideologías, intercambiar información, concepciones de lo público, alcanzar objetivos comunes, realizar demandas al Estado y aceptar responsabilidades y deberes como ciudadano. “... Todas las instituciones y formas asociativas que requieren la interacción comunicativa para su reproducción, y que dependen principalmente de los procesos de la integración social para coordinar la acción dentro de sus fronteras” (Cohen y Arato, 2000: 483).

⁸ El ciudadano que demanda la democracia participativa, y por ende, la sociedad Colombiana, que se inscribe en la esfera de ésta, y del Estado Social de Derecho, es un ciudadano proactivo y preocupado por la gestión del interés público, donde los actores sociales convergen con intereses, racionalidades, preferencias y asimetrías de poder. “En el fondo de esta perspectiva subsiste la idea de un espacio público esencialmente conflictivo, donde actores sociales con diversas cuotas de poder configuran alianzas y oposiciones y donde el debate respecto de finalidades, del proyecto colectivo, del sentido y de los valores del orden social no es producto del agregado de opiniones individuales sino del resultado de la confrontación de perspectivas muchas veces antagónicas.” (Ob.Cit.: 9).

2.4. La gobernabilidad en Colombia y su impacto sobre el Valle del Cauca

De acuerdo a lo anterior, las instituciones en Colombia, según Salomón Kalmanovitz (2001), están permeadas por ideologías legales y religiosas que en su proceso de interacción produce una ética pública, de la cual se rige el comportamiento de la estructura social y familiar. En la sociedad colombiana, las instituciones se consolidan en un proceso conflictivo de construcción del Estado Nación, donde éste no ha logrado el monopolio del uso de la fuerza, el predominio de la Ley, y de la fiscalidad, en el territorio nacional. Es decir, las instituciones colombianas presentan particularidades ambiguas tales como: corrupción, ineficiencia, politización, clientelismo, etc., que conllevan a la ilegitimidad parcial del Estado. Esto La sociedad colombiana, está inmersa aún en una esfera globalizada en el proceso de construcción del Estado Moderno. Y para ello se requiere de solidez institucional ya que ésta es condición sine que non para el óptimo funcionamiento de factores económicos, políticos, sociales y territoriales.

En éste sentido, lo que se observa en Colombia es un desgüeño institucional, donde no se percibe continuidad en las políticas públicas, es decir, las reglas de juego jurídica-institucionales no son claras, contribuyendo al deterioro político (con altos índices de corrupción pública y privada) y de in-

gobernabilidad parcial de la sociedad colombiana. El proceso de Globalización y las políticas Neoliberales, en el último cuarto del siglo XX, han generado a nivel mundial, y con mayor énfasis en América Latina, una distribución inequitativa del ingreso, es decir, la brecha se ha incrementado, donde los beneficiados son los trabajadores con mano de obra especializada, en contraposición a los trabajadores con mano de obra no calificada. En éste sentido en América Latina, según José Antonio Ocampo (2001), se presenta la peor distribución del ingreso del mundo, debido a la concentración de la propiedad privada, a una estructura social estratificada y a poco acceso a la educación.

Articulado a lo anterior, se presenta en la sociedad colombiana problemas de carácter estructural, tales como: el conflicto armado y el narcotráfico, los cuales condicionan la dinámica económica. Esta situación ha generado un conflicto armado que, no solamente enfrenta, como tradicionalmente lo fue, a la insurgencia con las fuerzas militares del Estado, sino, en donde también ha jugado un papel protagónico creciente el paramilitarismo. En medio de ello, la población civil resulta víctima de un juego de intereses cruzados, expresado éste, en resultados dramáticos, en términos de un incremento dantesco del desplazamiento forzoso, las masacres selectivas. Lo que es más grave, en términos institucionales y de Gobernabilidad, la expulsión física, literalmente hablando,

de los gobernantes locales, de las autoridades judiciales, de policía, e incluso, de poderes civiles y eclesiásticos no estatales, de las regiones donde el conflicto se ha intensificado. Más de 250 alcaldes municipales en Colombia, no han podido ejercer su autoridad constitucional en sus respectivos territorios, han sido virtualmente exiliados o incluso obligados a renunciar.

Es sabido que desde hace varios años en Colombia, es frecuente afirmar que existe más territorio que Estado, e igualmente, mucho más Estado que Nación. Somos una sociedad en transición hacia la Modernidad (O. Melo, 1991): Que aún no ha logrado la legitimidad estatal en términos del ejercicio efectivo de la soberanía del poder político sobre el territorio en su conjunto, e igualmente, sobre la población. El fenómeno del narcotráfico en las dos últimas décadas ha permeado las instituciones del Estado y ha modificado la estructura de valores de la sociedad colombiana. Además, se ha agudizado el conflicto armado. Vastas regiones del territorio colombiano se encuentran hoy dominadas de facto por los grupos insurgentes, especialmente, en regiones de la Orinoquía, la Amazonía, y en otros enclaves Andinos. Al tiempo que las organizaciones paramilitares, de distinto carisma, controlan sectores del territorio de la Costa Caribe, el Magdalena Medio, la Región de Urabá, y algunos corredores importantes en la zona Andina. De otro lado sumamos a esta problemática el

deterioro de la cohesión social, por factores tales como: inseguridad ciudadana, déficit en la cobertura de los servicios básicos (servicios públicos domiciliarios, nutrición, educación, salud, vivienda, etc.), desempleo, irrespeto a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario por todos los actores del conflicto, desplazamiento, etc. (N. Segura, 2001. todo lo anterior afectay propulsa los índices de ingobernabilidad (crisis política e institucional).

Es decir, la sociedad colombiana presenta crisis parcial en sus diferentes instituciones, reflejándose en la ilegitimidad del Estado Colombiano en ciertas áreas del territorio nacional. En contraposición a esta problemática, la propuesta de José Antonio Ocampo (2001) apunta a fusionar la siguiente triada: desarrollo económico, el cual debe trascender los enfoques economicistas, por medio de los cuales se percibe el desarrollo como sinónimo de crecimiento económico, y más bien, percibir éste como un medio, que debe estar, al servicio del hombre y la sociedad.

La Descentralización Fiscal, tomó rumbos importantes a nivel local, con los desarrollos de las Leyes 14 de 1983 y 12 de 1986, normas que permitieron fortalecer la carga tributaria local, con el fin de que el ente local cumpliera su nueva misión constitucional. Como consecuencia del proceso descentralizador municipalista, se inicia la caída paulatina de los fiscos departamentales, por cuanto los fiscos locales co-

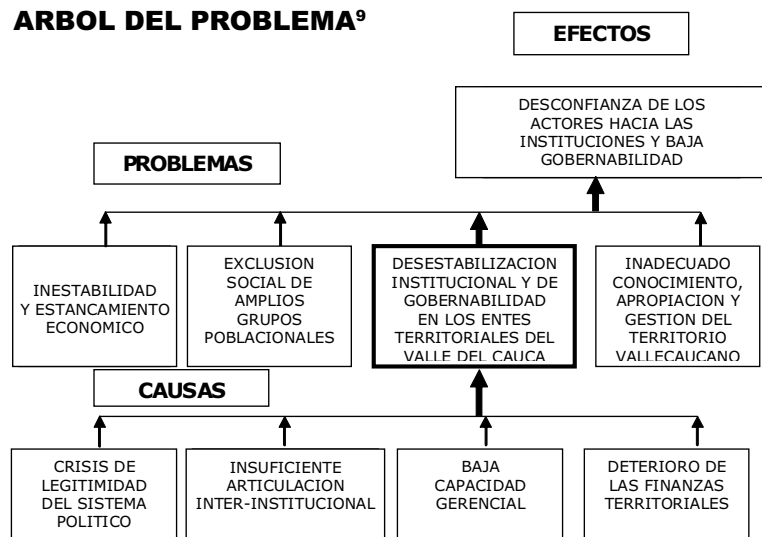
mienzan a concentrar recursos nacionales y departamentales para el cumplimiento de sus propias competencias.

Los cambios paradigmáticos de la transformación del Estado en los años 90's, fortalecieron los caminos de la descentralización y la autonomía regional y local, propiciando la creación de nuevos espacios institucionales, con el fin de atender los nuevos retos y grandes desafíos de la megatendencia de la globalización, y los procesos de internacionalización de la economía.

En éste sentido, la Constitución Política de Colombia de 1991, es el soporte propicio en términos jurídicos-constitucionales, para implementar la actual dinámica. Es en éste escenario donde toma relevancia el proceso de descentralización (fiscal, territorial, administrativa, política, etc.) y la democracia participativa, con el fin de fortalecer las regiones y su estructura institucional, en aras de canalizar las demandas ciudadanas (C. Forero y otros, 1997).

3. LA INGOBERNABILIDAD Y EL DETERIORO INSTITUCIONAL EN EL VALLE DEL CAUCA

ARBOL DEL PROBLEMA⁹



⁹ La imodelización del árbol del problema, del eje temático: "Gobernabilidad y Desarrollo Institucional", fue elaborada por: Edgar Varela, Mario Ernesto Clavijo, José Luis Argote y Ernesto Piedrahita, a partir de la revisión de los resultados de las mesas de trabajo, enfoques grupales, análisis documental e institucional, y se hizo mediante un proceso abierto de consulta y refinamiento con actores sociales involucrados.

En relación con los problemas de Gobernabilidad y Desarrollo Institucional en el Valle del Cauca, la información recogida en los talleres realizados en las subregiones (M. Clavijo y otros, 2003), las deliberaciones de los grupos encargados de dicha temática en el marco de Secretaría de Planeación, así como la información adicional acopiada por los consultores, nos permitió señalar un conjunto de características regionales. Esto se descompuso analíticamente en tendencias pesadas, emergentes, etc., con base en las cuales se propusieron las apuestas pertinentes en el Plan Maestro (E. Varela y otros, 2003). En éste sentido, es pertinente dilucidar el diagnóstico y las causas que explican el Macroproblema identificado como: “Desestabilización institucional y Gobernabilidad en los entes territoriales del Valle del Cauca” (M. Clavijo y E. Piedrahita, 2002).

¿En efecto, Que nos dice el diagnóstico recolectado en el trabajo de diseño del “Plan Maestro de desarrollo al 2015”? La primera constatación que se encuentra a lo largo y ancho del trabajo de recolección de información que se adelantó en este periodo 2002-2003, es que en el Valle del Cauca, la Gobernabilidad y la calidad del funcionamiento de las instituciones públicas de nuestra Región se han venido deteriorando. En el proceso de análisis de esta información derivada de las fuentes primarias y documentales referidas en el punto primero, nos encontramos con tres grandes tipologías.

Estas se desprenden de los problemas macro precisados en la intervención, a saber: a) los atinentes a la Gobernabilidad política propiamente tal, en la región; b) los referidos a la Gestión administrativa del aparato del Estado en la esfera del Departamento, y c) los aspectos societales que definen el contexto de la acción institucional. Veamos estos puntos en detalle:

3.1. Deslegitimación del sistema de Gobernabilidad político

El primer conjunto de fenómenos corresponden a las causas eficientes del deterioro institucional en el Valle del Cauca, en el marco de un conjunto de procesos de raigambre nacional. Los hemos clasificado en tres factores. A saber: la crisis del liderazgo y de la representación política en la región durante la última década, los efectos negativos de la corrupción y el patrimonialismo, el peso negativo del narcotráfico y la cultura del enriquecimiento por medios criminales, y el auge de las violencias sociales, políticas, la expansión de las bandas armadas de extrema izquierda y del paramilitarismo.

3.1.1. Crisis del liderazgo y de la representación política. En este punto el diagnóstico reconoció que no se avizoran en el horizonte procesos de renovación de liderazgo políticos. Y que la ciudadanía percibe grandes incoherencias en-

tre las propuestas y el discurso de muchos actores políticos. A esto se suma una escasa movilización pública colectiva, por cuanto el nivel de oportunidades para muchos grupos sociales organizados de intervenir en las decisiones de las corporaciones públicas y las instituciones estatales en generales muy reducido. Además, un sector considerable de las organizaciones públicas estatales y no estatales (ONG, asociaciones, etc.) no actúan sobre problemáticas sociales, que sean producto de consensos ciudadanos. De igual manera, se presenta un marcado desinterés de elites dominantes frente a los asuntos del interés público. A la vez, se presenta una desorientación acerca de los mecanismos y escenarios de participación ciudadana, generando una desarticulación y descoordinación entre los ciudadanos y sus representantes comunitarios.

En el Valle del Cauca, como en ninguna otra Región del país, se ha presentado una fragmentación hasta extremos inauditos de los partidos políticos tradicionales, en términos de la denominada microempresas electorales, o más exactamente, famiempresas electorales. En suma, las anteriores causas manifiestan un conjunto de síntomas que se pueden expresar en una situación relativa de ingobernabilidad social y política en el Departamento, que aún cuando posee características generales que se expresan en la problemática nacional, tiene ciertas especificidades y peculiaridades regionales. Estos conflictos, ha pesar de ser

más puntuales, presentan causas multifactoriales que se inscriben en el orden de lo económico, político, social y cultural, los cuales le competen a las autoridades políticas, y a las diferentes organizaciones que conforman la sociedad civil, que se expresa a través de la participación ciudadana y la gestión comunitaria.

De otro lado, la crisis de lo público no estatal hace referencia a la privatización o patrimonialismo de los asuntos que deberían constituir el interés general (E. Varela, 2005b). Lo público es visto más como lo que no es de “nadie”, que como lo que es de todos. Cada vez se tratan más los conflictos desde los espacios de lo privado o lo corporativo, dejando grandes sectores de la comunidad por fuera de la discusión política, que es la que posibilita que la sociedad civil logre niveles óptimos de empoderamiento, en aras de hacerse copartícipe en la discusión y decisión de asuntos cruciales para construir ciudadanía y región.

Es así como la ingobernabilidad parcial que se presenta en la región vallecaucana, es explicada por la pérdida creciente de legitimidad del sistema político, y en especial, de los partidos y de sus representantes, que supuestamente han de realizar una tarea de encadenamiento entre las decisiones de gobierno y las preferencias de los electores (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2002; 1998).

En éste sentido, la baja representatividad política y la crisis de lo público no estatal tienen entre sus causa-

les principales la diseminación y atomización de los grupos políticos en el Valle del Cauca y una notable ausencia de proyectos políticos que convoquen a grandes pactos colectivos o consensos ciudadanos. Es así como la ingobernabilidad parcial que se presenta en la región vallecaucana, es explicada por la pérdida creciente de legitimidad del sistema político, y en especial, de los partidos y de sus representantes, que supuestamente han

de realizar una tarea de encadenamiento entre las decisiones de gobierno y las preferencias de los electores¹⁰. De otro lado los partidos políticos tradicionales en Colombia presentan una tradición a la fragmentación, que se expresa en una lógica de fracciones y apartir de la década de los 90's, la atomización del bipartidismo en movimientos "independientes y cívicos" es mayor expresada en facciones (J. Duque, 2003).

¹⁰ La pérdida de confianza de la ciudadanía en la clase política tradicional del Valle del Cauca, se refleja en el siguiente análisis: Para el periodo 1997 – 2000, se observa una tendencia decreciente en la **Asamblea Departamental**, que para el año 1997 repitieron 14 **diputados** de los 25 elegidos, mientras para el año 2000, solamente repiten 10, y llegan 15 nuevos diputados, en comparación a los 11 del periodo anterior, es decir, parece ser, que existe una mayor ampliación de la democracia representativa. Es así como se percibe la incorporación de nuevos ciudadanos en la Asamblea Departamental, imprimiéndole renovación y liderazgo a ésta corporación; En cuanto al Concejo Municipal de Santiago de Cali, se observa en el periodo 2000, que el 43% repite, es decir, 9 concejales, de los 21 asignados en total. Mientras el 57%, es decir, 12 de los escaños del Concejo son ocupados por nuevos ciudadanos. Esto indica que al igual que en la Asamblea Departamental, existe una oxigenación en las corporaciones públicas. Respecto a los **representantes a la Cámara por el Departamento del Valle**, se observa en términos comparativos entre el periodo 1998-2002, un cambio de representantes del Valle en esta corporación, es decir, para el año 1998 repitieron 4 representantes que equivale al 31%, mientras para el periodo 2002 solamente repitieron escaño 3 representantes, lo que equivale al 23%, mostrando una tendencia decreciente. Mientras para el año 1998 ingresaron como nuevos 9 representantes, que equivale al 69%, en comparación al año 2002 donde accedieron a la Cámara de Representantes, en representación del Valle, 10 ciudadanos, es decir, un representante más en comparación al periodo anterior. Esto muestra una tendencia creciente de renovación. En referencia al **Senado de la República**, en el Valle del Cauca se muestra que no hubo cambio en la cantidad de senadores reelegidos para el periodo 2002, es decir, de los seis senadores que buscaron reelección para éste periodo, fueron reelegidos nuevamente, lo que equivale a un 86%. De otro lado, para este periodo se lanzaron 11 nuevos aspirantes al Senado, y sólo logro escaño uno, es decir, el 14%. En éste sentido, podemos pensar que el Valle del Cauca no ha generado una renovación de Senadores en esta corporación. (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2002: 1998)

3.1.2. Factores de ingobernabilidad producidos por la corrupción y el patrimonialismo.

En primer lugar, un factor que agrava el deterioro institucional es la corrupción político-administrativa, la cual se denota aquí como saqueo de los fondos públicos, el que podría denominarse como una forma arquetípica de delincuencia política. Es decir, grupos de individuos que hacen política para enriquecerse y en donde en buena parte de las microempresas electorales se vuelven empresas criminales para medrar el erario público. Es así como en Colombia, la corrupción se ha escalado geométricamente en los últimos veinte años. Esta, actualmente no es la misma de los años cincuenta, dado que en ésta época había un mayor control del sistema político, los partidos tenían jefes nacionales, existían lógicas señoriales. Las elites políticas de las décadas 40's, 50's y 60's tenían una lógica distinta en relación con el interés público, ya que podrían satisfacer oligarquicamente sus propios intereses, pero no depredaban el Estado de la manera como se presenta en los últimos años (F. Cepeda, 2000).

En éste sentido, a lo largo de la década de los noventa y lo que va corrido de la presente centuria, se ha acentuado en Colombia el fenómeno de la corrupción político-administrativa. La lógica cultural del enriquecimiento rápido, la relación con lo público como un espacio sobre el cual se depreda sin ninguna consideración,

medrando los intereses colectivos, fueron factores culturales que han determinado, en buena medida, la lactuación de la dirigencia político y administrativa. Un ejemplo evidente de corrupción pública, es el caso de la crisis de EMCALI, la cual se explica tanto por las malas decisiones de política pública como por el enorme peso de la corrupción. En esta dirección, a la PTAR se la robaron en tres ocasiones, mientras que la PPA fue un acuerdo criminal, un contrato indisoluble, que obliga a esta empresa a pagar US\$4.000.000 mensuales por una energía que no se consume. Lo anterior no es producto de errores técnicos, sino de un alto nivel de corrupción (E. Varela, 2002).

3.1.3 Agudización del conflicto armado y de la violencia en la región.

Una tercera explicación causal del marcoproblema la encontramos en la profundización del conflicto armado, que hasta hace aproximadamente diez años era sólo marginal en el Valle del Cauca. Sin embargo, a partir de 1992 se presenta un agravamiento debido a la mayor presencia de grupos paramilitares asentados en Buga, Tuluá, Andalucía, Farallones, Jamundí, el Naya y la zona de Alta Montaña. Estos grupos a su vez, responden al incremento de los grupos guerrilleros como el ELN, y sobre todo de las FARC. Este fenómeno ha implicado un aumento de las víctimas y de los efectos colaterales, tales como el incremento del se-

secuestro extorsivo y político¹¹, el desplazamiento, las masacres¹², la migración forzada, el “boleto”, la fuga de capitales, etc., que afectan diversas subregiones del Departamento.

En éste orden de ideas, no debemos desdeñar la problemática del conflicto armado en Colombia, es decir, hay que tener en cuenta que éste es un problema estructural que afecta el desarrollo institucional, el crecimiento económico y la implementación de políticas sociales (salud, educación, seguridad y convivencia ciudadana,

etc.). De otro lado, precisamos en el estudio que la zona de no gobernabilidad respecto del conflicto armado por parte de las fuerzas sociales y las autoridades institucionales en la región es grande. Dado que tanto las posibles soluciones y/o “apuestas” del conflicto armado que apuntan a resolver las causas estructurales de éste, son de competencia del gobierno nacional. Ya que en Colombia existe una centralización casi absoluta respecto al diseño de la política pública de defensa y seguridad nacional¹³.

¹¹ Los actores causantes de secuestro en el Departamento de el Valle del Cauca, en el periodo 1998-2003 son: La delincuencia común con 320 secuestrados; el ELN con 298; las FARC – EP con 250; las AUC con 26 y el grupo disidente del M19, el Jaime Bateman Callón con 26...para un total de 1.177 secuestrados en el periodo citado ver: Los derechos humanos en el departamento del Valle del Cauca, programa presidencial de derechos humanos y derecho internacional humanitario, vicepresidencia de la Republica.(www.derechoshumanos.gov.co/departamentos/separatavalle.pdf, Pág. 36) de otra parte, los municipios que presentan mayor índice de secuestros son: Santiago de Cali,(656) secuestrados; Buenaventura(163); Palmira (52);Dagua(47); Tulúa(36); Jamundi (26); Buga (25); Florida(25); Candelaria(22)...Para un total de 1.177 secuestrados en el periodo.(ob.Cit., 35). Esto demuestra la diversidad de actores generadores de violencia en el Departamento y desmitifica a los grupos armados como principales actores generadores de violencia, ya que el mayor numero de secuestros es realizado por la delincuencia común.

¹² Los municipios del Departamento del Valle del Cauca que presentan mayor numero de masacres y victimas en el periodo 1993-2000 son los siguientes: Santiago de Cali con un total de 111 victimas; Buenaventura 71 victimas; Tulúa 29 victimas; Buga 23 victimas; Jamundi 21 victimas; el Cairo 19 victimas; Dagua 18 victimas...Para un total de 407 victimas en el periodo antes mencionado, en 23municipios del Departamento.Ver: Los autores de las masacres son los diferentes actores de la violencia en el departamento, tales como: Grupos guerrilleros, organizaciones paramilitares o contrainsurgentes, grupos de narcotraficantes y delincuencia común es decir, los actores convergen en la violencia política y social que asola al departamento.

¹³ Respecto a lo anterior, es conveniente señalar que la posible negociación regional con los actores armados (FARC, ELN, AUC) es más una estrategia de estos, y no una solución pertinente, por parte del Gobierno Nacional, ya que, la estructura de estas organizaciones es eminentemente centralista manejando una misma lógica y/o

En ésta línea de análisis, las funciones de la Gobernación en términos jurídicos y administrativos son limitadas, ya que a los gobiernos regionales y locales les compete la implementación y no la delimitación de las políticas públicas de Seguridad. Es así como no se propende identificar los problemas estructurales del conflicto armado, sino más bien, se trata de analizar lo que se debe hacer constitucional y políticamente en un espacio intermedio, es decir, entre las políticas de carácter nacional y las de carácter regional y/o local, con el fin, de sumar de manera congruente ambas políticas y extraer de ellas una que permita de manera limitada expresar los liderazgos a nivel regional.

Lo anterior nos indica que existe una distinción entre la violencia política y la violencia social¹⁴. La última

hace referencia al conflicto intrafamiliar, la delincuencia común, los conflictos entre pandillas, el desplazamiento y la marginalidad social, etc. Este tipo de violencia por su propia naturaleza exige y al tiempo permite a los gobiernos locales y/o regionales una mayor capacidad de acción para formular y aplicar políticas sociales y de orden público, en aras, de minimizar los efectos negativos que generan las causas estructurales de la violencia.

De otro lado, si bien es cierto, el Valle del Cauca presenta fenómenos de desplazamiento que no existían hace una década, ésta dimensión del fenómeno resulta menor en términos relativos a la que se presenta en el resto del país. Fundamentalmente la dimensión más dramática de éste desplazamiento, es que las grandes ciu-

medios de actuación (secuestro, tráfico de narcóticos, vóleteo, controlan las regiones, etc.) con una misma política, independientemente de quien ejerza las acciones. Esto no niega, de que operativa y militarmente son descentralizados. De lo anterior, los diálogos regionales serían un instrumento útil para los grupos armados, dilatando los potenciales procesos de paz y/o obstaculizando los factibles consensos de largo plazo. En éste sentido, la negociación autónoma de las regiones sería una política errada.

¹⁴ El homicidio en el Departamento del Valle del Cauca, en las subregiones en el periodo 1990-2003 ha evolucionado de la siguiente forma: Santiago de Cali y área metropolitana (25359) víctimas para un promedio de (1951) homicidios anuales; Centro Sur(7051) para un promedio de (588) homicidios anuales; Norte(11623) para un promedio de (969) víctimas anuales; Pacífico(4368)para un promedio de(333) muertes violentas anuales. Para un gran total de (48401)y un promedio de (3723) homicidios anuales en el Departamento. Estas cifras son producto de la violencia política y social que asola al Departamento, es decir, grupos insurgentes, contrainsurgentes, vendetta entre grupos al servicio del narcotráfico, pandillas juveniles, grupos “de limpieza social”, delincuencia común etc. Superando la tasa promedio de 70 homicidios por cada 100.000 habitantes. Ver: (Ob. Cit.: 19)

dades de nuestro Departamento, especialmente Cali y Buenaventura, se han convertido en receptoras netas de refugiados y desplazados. Ello genera fenómenos de sobrepoblamiento que han incidido en los niveles de marginalidad y de exclusión social, en términos tales, como la cobertura del sistema escolar, el sistema de salud, déficit creciente de viviendas, incremento de la criminalidad, delincuencia común, y todas las actividades ilegales y punitivas que se derivan de éste fenómeno.

3.2. El colapso institucional.

En este punto nos referimos primordialmente a la aguda crisis de gobernabilidad derivada del desplome parcial de aparato administrativo en la región, tanto en el Departamento como instancia mediadora., como en el nivel de las municipalidades y en buena parte de las empresas y organizaciones públicas.

3.2.1. El arrasamiento sufrido por la burocracia pública.

Uno de los efectos más negativos del desplome fiscal que se presentó especialmente hasta el 2002 en las instituciones territoriales y entidades descentralizadas, ha sido la masacre de la burocracia pública, como puede desprenderse de los datos que consignan la disminución del tamaño del aparato administrativo del Estado a nivel del Departamento y de la inmensa mayoría de los municipios, las cuales están sometidas a los férreos parámetros de la Ley de ajuste fiscal¹⁵.

Si no existen recursos públicos para inversión, y si se ha desmontado la burocracia gubernamental, para poder satisfacer los planes de desempeño, se entenderá que se produce como consecuencia de lo anterior una disminución severa de la capacidad de respuesta del Estado en el plano territorial y/o regional, respecto a la demanda de sus ciudadanos. Y ello, por supuesto, contribuye a la pérdida de legitimidad, dado que la ciudadanía no encuentra en la administración departamental ni en los gobiernos locales, un interlocutor válido para que ésta y/

¹⁵ El arrasamiento de la burocracia pública se expresa en el siguiente indicador: número de funcionarios por cada 1000 habitantes. Por orientaciones de la división de apoyo fiscal del ministerio de hacienda, DAF, una relación moderada y aconsejable de este indicador es de un empleado por cada 1000 habt. La Gobernación del Valle para el año 1994 tuvo una relación de 1.1 funcionarios por cada 1000Habitantes; en 1999 esta relación era de 0.9 funcionarios por cada 1000habitantes y en el año 2000 fue de 0.3. Esta poda burocrática fue producto de la drástica reforma administrativa y ajuste fiscal, medrando la capacidad de gestión de administración regional. (E. Varela y otros, 2003: 55-57).

o estos, sean capaces de satisfacer urgentes demandas sociales.

Como alternativa a la masacre de la burocracia pública, el gobierno realiza contratos con organizaciones del tercer sector (ONG's, Fundaciones, Organismos de gestión, etc.) con el fin de que éstas canalicen y ejecuten las demandas sociales. Recordemos de otra parte, que la teoría de la administración pública no señala que la descentralización conlleve la destrucción del funcionariado público (J. Méndez, 1999).

3.2.2. Un grave debilitamiento de las capacidades gerenciales públicas.

La baja gestión gerencial fue explicada en los procesos de consulta a partir de las siguientes causas:

a) Las características normativas, obsoletas, sobredimensionadas e inoperantes que presentan las instituciones públicas, convirtiéndose en estructuras inadecuadas para atender las demandas reales de la sociedad y el entorno regional y local;

b) Las instituciones cuentan con procesos y procedimientos de gestión pública con baja capacidad tecnológica, en razón a que no disponen de recursos informáticos con aplicación de tecnología de punta que faciliten el trabajo por procesos y procedimientos gerenciales y permita el acceso de la comunidad a la información;

c) No se dispone de un talento humano calificado, presentándose un ineficiente e inadecuado perfil del recur-

so humano, lo anterior es debido a que todavía la vinculación del talento humano responde más a las demandas clientelistas que a las necesidades reales del servicio, o sea, la asignación a cargos públicos desde Secretarías de Despacho hasta niveles inferiores de personas no calificadas profesional y técnicamente para su desempeño, que obedecen a las acentuadas lógicas de depredación de lo público.

Otros factores señalados fueron: la renuencia a la modernización por parte de las administraciones municipales. Débil gestión estatal para el desarrollo y aprovechamiento del talento humano en la gestión pública. Deficiente formación administrativa y jurídica de administradores públicos. Estructuras administrativas subdimensionadas para los entes territoriales bajo la Ley 550. Poca participación en el desarrollo de los procesos administrativos. Ineficiencia por parte de los organismos de control. Y, bajo desarrollo del recurso humano sin tener en cuenta el capital humano.

De otro lado en un plano de crítica política en los talleres regionales se encontró de manera recurrente este tipo de críticas: Escogencia de personal con base a criterios politiqueros y sin tener el perfil adecuado. Baja calidad de las propuestas programáticas de los funcionarios elegidos popularmente. Dificultad de los gobiernos locales para la consecución de recursos debido al centralismo. Carencia en los sistemas de información que permita planificar y evaluar la gestión públi-

ca, conocer los avances y resultados de los planes de desarrollo y tomar las decisiones con oportunidad, en el término legal de cumplir con los compromisos programáticos de la gobernabilidad y efectuar la rendición de cuentas a la comunidad sobre los acuerdos pactados en el programa de gobierno (M. Clavijo y E. Piedrahita, 2003).

Además, se observa que la ciudadanía no conoce ni participa activamente de los asuntos de la gestión pública, dado que existe un inadecuado portafolio de servicios, falta de divulgación y socialización de las políticas, estrategias y productos y/o servicios que presta la administración municipal y departamental.

3.2.3. El desplome de las finanzas públicas en la región. El deterioro de las finanzas públicas territoriales se debe examinar desde dos perspectivas: Como efecto directo e inmediato de la crisis fiscal de las entidades territoriales; Y, los que se producen en la gestión y los procesos financieros, es decir, en la forma de hacer las cosas, lo que conlleva al detrimento de las finanzas de muchas instituciones públicas de ca-

rácter descentralizado¹⁶. Son destacables, en éste sentido, como fenómenos negativos la crisis de la Gobernación del Valle del Cauca, que se vio obligada en las administraciones anteriores a hacer ajustes, despido de funcionarios y a someterse a planes de desempeño con el sector financiero. Muchos de éstos planes requieren reajustes, dado que las expectativas de recaudo de tributos locales, o la misma caída de las transferencias nacionales, como resultado de la situación económica, no ha permitido que se logren los resultados inicialmente proyectados en dichos planes de desempeño.

En el caso de los Municipios Vallecaucanos, buena parte de ellos han aceptado éste tipo de modalidades u otras alternativas, tales como la aplicación de la ley 550 de 1999, de saneamiento del sector económico real. EMCALI, la principal empresa industrial y comercial del Departamento, está intervenida y se encuentra en severas dificultades en relación con la garantía de su viabilidad financiera y continuidad en la provisión de servicios, representando su gestión más del 55% de sus ingresos por los servicios públicos ofrecidos a nivel del Depar-

¹⁶ Dada la situación fiscal de la Nación en la última década, las transferencias a los Departamentos y Municipios se disminuyeron, a pesar de la Ley 60 de 1993, la cual ordenaba trasladar recursos a los entes territoriales con el fin de aumentar su autonomía. La Ley 715 de 2001, flexibiliza y amplía los sectores y actividades sobre los cuales los alcaldes pueden asignar los recursos de las transferencias dentro del nuevo sistema general de participaciones. A la vez, la Ley 617 del 2000, propende en el mediano plazo racionalizar el gasto público de los entes territoriales, en aras de lograr el saneamiento fiscal.

tamento. El Municipio de Santiago de Cali, especialmente, muestra uno de los mayores índices de endeudamiento nacional y ha visto recortado severamente sus recursos y comprometido las vigencias futuras de recaudo presupuestal. Esta problemática genera que hoy en día, tanto la Gobernación del Departamento como la inmensa mayoría de los Municipios, carezcan de los recursos fiscales necesarios para cumplir los programas de Gobierno a los cuales se han comprometido los gobernantes con la ciudadanía.

A la vez, el problema de las finanzas públicas territoriales se explica por las siguientes subcausas: Primero, la drástica desarticulación de políticas sobre competencias y recursos entre los niveles del Estado, lo cual ha conducido a que los municipios y el departamento asuman una gran cantidad de competencias con una inequitativa distribución de recursos por parte de la Nación; Segundo, se ha presentando una caída de la carga tributaria en los entes territoriales, producto de la crisis económica que afecta al país y a la poca o nula gestión por parte de las localidades en la aplicación de políticas tributarias ágiles y modernas; Tercero, el incremento paulatino del gasto de funcionamiento como resultado

de prácticas clientelistas en la contratación del personal y en la demanda de recurso humano para atender competencias y funciones que se le impone a la localidad.

Cuando se produce la Ley 715 de ajuste fiscal en el año 2001, ésta obliga a una severa restricción de los gastos de funcionamiento, que implica en la mayoría de las administraciones territoriales, la implantación de reformas administrativas severas, muchas de ellas, sin criterios técnicos acerca de las prerrogativas y perspectivas del recorte, que ha significado una verdadera masacre laboral y el desmonte, como ya se mencionó, de buena parte del aparato administrativo territorial¹⁷. Esto golpeó severamente la capacidad de respuesta de las administraciones territoriales frente a las demandas ciudadanas e implicó la pérdida de un valioso capital humano acumulado a lo largo de todo el servicio civil; Cuarto, el aumento de la deuda pública departamental y municipal que desborda la capacidad de pago de las instituciones, producto de visiones de gobernabilidad de corto plazo (E. Varela y otros, 2003:61-64).

La mayor parte de los Alcaldes y Gobernadores, a lo largo de la década de los noventa, ejecutaron sus progra-

¹⁷ La Gobernación del Valle del Cauca, tuvo 5903 funcionarios en el año de 1990, esta cifra se disminuyó en 39.9% entre los años 90 y 94 y se ubicó con 4050 funcionarios; para el año 1999 presentó un decrecimiento de 8.5% en su planta de personal, al alcanzar la cifra de 3850 funcionarios, para el año 2000 producto de la reforma administrativa el número de funcionarios se disminuyó en 69.9% alcanzando la cifra de 1159 funcionarios (E. Varela y otros, 2003: 59-60).

mas de Gobierno sobre la base del endeudamiento de las futuras administraciones. Hubo adicionalmente una política irresponsable, laxa, por parte del sistema financiero, que gozaba en la segunda parte de los años noventa de una gran liquidez y esto significó un catalizador para que colapsaran las finanzas públicas departamentales y municipales. De otro lado, jamás se han tomado previsiones en relación con temas tales como, el aseguramiento pensional de los empleados y funcionarios de las administraciones territoriales, lo cual implicó una agudización de ésta situación. Además, agreguemos a los anteriores puntos, los malos manejos del erario público debido al despilfarro administrativo, producto de la corrupción administrativa.

Muestra de ello, las dificultades financieras y la problemática generalizada del sistema hospitalario público; Universidades públicas, Municipios; Entes descentralizados como las Empresas Públicas (EMCALI) hoy intervenida por la Superintendencia de Servicios Públicos- que antes eran paradigmas nacionales de rentabilidad y servicio, e incluso el desempeño de institutos nacionales que han puesto en riesgo la estabilidad institucional, el ofrecimiento y la calidad misma de los servicios públicos que la ciudadanía demanda.

La Universidad del Valle, igualmente presentó un deterioro financiero en 1998 y se ha recuperado lentamente, aún cuando no tiene todavía una capacidad de expandir su radio de

acción, modernización y respuesta a las diferentes demandas tanto de la ciudadanía como del sector público y productivo, para que ella preste su concurso en la promoción del desarrollo económico y social. A éste cuadro ha de adicionarse la crisis generalizada del sistema de salud departamental público, la quiebra hospitalaria, en parte derivada de las lógicas mismas de transferencias de recursos que están implícitas en la Ley 100 de 1993, y de otro lado, imputable ésta situación a problemas de gerenciamiento y de clientelización del sector.

3.2.4. Deterioro del desempeño institucional.

En cuanto al desarrollo institucional, es pertinente tener en cuenta las causas pertenecientes a la problemática de gobernabilidad, ya que estas condicionan la estabilidad y el desarrollo de las instituciones en la región. En otras palabras, la gobernabilidad en sus diferentes manifestaciones, de una u otra forma, permea horizontalmente la estructura básica de la sociedad, es decir, sus instituciones. En términos comparativos, podríamos afirmar que el factor decisivo para la pérdida de gobernabilidad en el caso del Departamento del Valle del Cauca y de las administraciones territoriales, se debe al propio deterioro institucional. Adicionalmente, el deterioro de las instituciones en la región, se explica por las siguientes causas:

a) La insuficiente articulación interinstitucional, responde al deficien-

te trabajo de equipos sinérgicos fuertes y sostenibles entre entidades del orden nacional, departamental, local, sector privado y comunidad en general, sin desconocer que el presente gobierno departamental puso en marcha los Comités sectoriales interinstitucionales, en los cuales participa activamente entidades del orden nacional y departamental, y por su parte, el sector privado con las mesas de trabajo “Planeta Valle”.

b) Una baja preocupación por los asuntos públicos a nivel nacional, regional y local, por cuanto las entidades trabajan con miradas focalizadas sobre el interés propio dejando de lado el sentido de pertenencia de orden nacional y departamental.

c) Planificación desarticulada entre los niveles de Estado, a pesar de existir la ley del Plan de Desarrollo, que pretende integrar los procesos de planificación entre instituciones. Con el fin de guardar coherencia estratégica con los planes nacional, departamental y municipal, las instituciones territoriales formulan sus planes muy enmarcados al plano local y evidencian marginalidad de las políticas nacionales y regionales.

d) Protagonismos individuales e institucionales, fenómenos que se presentan por las marcadas acciones con sentido individualista que ejercen algunos funcionarios públicos sobre la direccionalidad de políticas y estrategias institucionales, lo que genera

aprovechamientos particulares como también individuales-institucionales, que no permiten ejercer a los gobernantes territoriales procesos de gobernabilidad institucional sobre la base de trabajos sinérgicos donde se da un juego de suma no cero, es decir, donde todos ponen y todos ganan.

e) Desconfianza entre las instituciones, según su jerarquía. Situación que se presenta, debido a los niveles de corrupción, baja capacidad técnica de las instituciones para ejercer la competencia por debilidades en su capacidad técnica.

Esto nos hace pensar que el proceso de descentralización plasmado en la Constitución Política de Colombia de 1991 no se ha implementado en su totalidad, ya que las políticas públicas están amarradas y son diseñadas por parte del gobierno central. Lo anterior genera que los gobiernos regionales y/o locales tengan limitadas su autonomía para diseñar políticas públicas regionales, es decir, los gobiernos regionales implementan las políticas públicas más no las diseñan. Derivado de lo anterior se presenta una desarticulación institucional entre los diferentes municipios del Departamento. A la vez, no hay una visión sistémica entre los gobernantes y los diferentes funcionarios de alto rango que dirigen las instituciones públicas, presentándose una descoordinación en las políticas sociales de carácter regional.

3.3. La deslegitimación y su base sociocultural en la región.

3.3.1. Continuidad del impacto negativo del narcotráfico. En efecto, el estudio encontró que el crecimiento del fenómeno del narcotráfico, sus efectos negativos y la criminalidad violenta que se deriva de dicha actividad ilegal, a pesar de la política represiva por parte del Estado, implica una causalidad grande de la ingobernabilidad. Si bien es cierto, a estas organizaciones del narcotráfico hoy no se les denota como carteles, el negocio continúa de manera fragmentada y/o atomizada entre pequeños grupos. Esta problemática florece en el país por razones culturales e institucionales, ya que en Colombia en la década de los ochenta existía un clima de convivencia frente al enriquecimiento ilícito, presentándose un alto nivel de impunidad para la acumulación ilegal de riqueza.

En otras palabras, la sociedad colombiana en una medida considerable ha tolerado y legitimado la acumulación de capital vía la comercialización de narcóticos y, posteriormente, el cultivo, procesamiento y mercantilización de la droga. De otra parte, el narcotráfico surge sobre el suelo nodrizo de una sociedad con una capacidad muy débil del Estado para controlar y penalizar el enriquecimiento ilícito (corrupción político administrativa y nar-

cotráfico). En ésta perspectiva, la clave del narcotráfico en Colombia se encuentra primordialmente en la capacidad empresarial de las elites plebeyas de Antioquia y del Valle, que son las que trafican, heredando una cultura de enriquecimiento ilícito, la cual tiene una profunda tradición en la sociedad colombiana desde el siglo pasado (J. Tokatlian, 2000). Dicho de otra forma, el fenómeno del narcotráfico no es la causa, sino la consecuencia de la cultura del enriquecimiento ilícito en Colombia.

3.3.2. Apatía social y debilidad de los movimientos de base.

Finalmente, muchos de estos procesos de crisis son derivados de la apatía social y la falta de organización política de la sociedad civil para canalizar y organizar las propuestas ciudadanas. A la vez, existe un desconocimiento parcial de la ciudadanía de las propuestas programáticas de los gobernantes. Este desconocimiento o desinterés por los asuntos políticos tiene relación con las maquinarias electorales y clientelistas que hacen parte de la democracia colombiana. En éste orden de ideas, se debe suministrar canales de participación (Constitución Política de Colombia de 1991, Artículo 103), que permitan el empoderamiento de la sociedad civil, con el fin de materializar los instrumentos jurídicos e institucionales que nos ofrece la Constitución Política de 1991.

4. ¿EL PLAN MAESTRO DEL VALLE DEL CAUCA FRENTE A LA CONSTRUCCIÓN DE GOBERNABILIDAD Y EL MEJORAMIENTO DEL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL

Como lo señalamos al comienzo de este texto, entre 2001 y 2003, como parte de la elaboración del Plan Maestro se llevaron a cabo talleres y reuniones en las seis subregiones del Valle del Cauca con el objetivo de construir una visión regional conjunta en los cuatro Ejes del Plan, entre ellos, el Eje de Gobernabilidad. En estas reuniones participaron cientos de líderes y dirigentes en representación de alcaldías, Concejos, organismos del Estado Nacional, organizaciones sociales juveniles, indígenas, de mujeres, negritudes y otras, representantes de gremios de la producción, empresas y otras muchas organizaciones del orden social. Así, se establecieron consensos que dieron como producto las bases para el diseño de una Agenda de Gobernabilidad proyectada a doce años. La Agenda para el Fortalecimiento de la Gobernabilidad regional en el Valle del Cauca se firmó en el marco del Pacto por la Gobernabilidad suscrito en septiembre de 2003 con asistencia de diversas autoridades encabezadas por el gobernador Germán Villegas y fue además suscrito por los candidatos a la Gobernación, incluido el actual Gobernador del Departamento, Angelino Garzón.

El Pacto se firmó bajo la consigna de que la Gobernabilidad representa legalidad, confianza, legitimidad, eficacia y participación, y que su organización y funcionamiento, resultan cruciales para el desarrollo humano sostenible. La Agenda de Gobernabilidad pretendió identificar instrumentos útiles para actores públicos y privados, que en el marco de sus respectivos roles puedan ser aplicados para mejorar los niveles de Gobernabilidad local y regional, por lo cual se asumió que debían ser discutidos y desarrollados como herramientas, de la gobernabilidad democrática local y regional. Las premisas de la Agenda resaltan que, si el gobierno es más transparente, mayor es la confianza de los ciudadanos en las instituciones y que a mayor grado de confianza mayor liderazgo. Un mayor liderazgo hace más viable la construcción de relaciones propositivas entre actores y una más fácil producción de resultados. La agenda de Gobernabilidad para la sociedad vallecaucana se basó en consensos de una visión de desarrollo para ser liderados por personas y organizaciones que gocen de legitimidad democrática. La importancia de esta agenda radica en que pretende identificar condiciones por alcanzar mejores niveles de gobernabilidad y propone criterios de medición que facilitan la formulación de un plan de acción y seguimiento.

Así, se seleccionaron como problemas fundamentales a superar: En el marco político y de liderazgo: el debilitamiento de los partidos políticos

como voceros de opciones nacionales y regionales aglutinantes para la promoción del desarrollo del Valle del Cauca. Igualmente, La fragmentación y también la insuficiencia de liderazgo público de los dirigentes empresariales, sociales y políticos. Por último, El influjo de grupos armados ilegales en la última década. En el marco de lo institucional: la desestabilización institucional identificando como algunas de sus causas más profundas el clientelismo, la corrupción, la amplia difusión social de antivalores sustentados en lógicas prebendarias y patrimonialistas. De igual forma, el deterioro de las finanzas de los entes territoriales y bajo nivel de gestión pública que han afectado drásticamente las posibilidades de respuesta eficaz a las demandas ciudadanas. En el marco de la gestión de los gobernantes: el bajo margen de maniobra debido a las restricciones fiscales y a fenómenos como el centralismo. Como objetivos estratégicos de la Agenda de Gobernabilidad se señalaron los siguientes puntos:

1. Mejorar la calidad de la gestión de los gobernantes y sus equipos.
2. Fomentar la legitimidad del sistema político
3. Afianzar la identificación de propósitos de alto interés público y fortalecer el componente institucional en todas sus formas.

Lo anterior, teniendo en cuenta que sólo con el reconocimiento social de liderazgos individuales y colectivos con capacidad para convocar el compromiso de la sociedad vallecaucana con el proceso de desarrollo a largo plazo que se promueve puede llevar a la superación de prácticas clientelistas y a la conversión de la política en un espacio abierto a la democracia y al cambio social sostenible. Se puede realizar una medición del tema de gobernabilidad a futuro a través de la edentificación de personas y organizaciones con capacidad de convocatoria, de la medición de dinámica electoral y sistema de partidos en su expresión regional y nacional, del análisis del grado de confianza social en las instituciones regionales y de encuestas sobre percepción ciudadana en relación con los líderes, entre otros.

El desarrollo de relaciones constructivas entre los actores comprometidos en el proceso es el elemento crítico identificado de forma unánime. En este sentido se busca identificar cuál es el balance adecuado y cómo lograrlo. La importancia de la identificación de los actores, sus roles y potencialidades supone la precisión de la manera como juegan los distintos factores de poder, tanto subnacionales como nacionales¹⁸, públicos y privados. Así como la consecución de consensos, la legitimidad y el liderazgo. Esta inte-

¹⁸ Comprende por tanto la ponderación de los modelos de organización territorial y los grados de autonomía y descentralización reconocidos a los gobiernos subnacionales.

rrelación estará mediada por un conjunto de reglas formales e informales que determinarán la manera como será la relación en la gestión del desarrollo regional. Del cumplimiento y aceptación de reglas, depende que la relación sea propositiva y no paralizante. Se trata de buscar un tipo de desarrollo regional, que ya no se base meramente en indicadores económicos, sino que trata de introducir una equilibrada preocupación por la equidad, la sustentabilidad, la productividad y la ampliación de los medios de acción de la gente a través de factores clave como la participación política e institucional.

El proceso de construcción del Plan motivó la conciencia social y produjo consensos en torno al derecho de la región a autogobernarse, a la exigencia de mínimos de democracia tales como el respeto y equilibrio de las reglas de juego de distribución de poder entre los gobiernos y niveles nacional y subnacionales, a la necesidad de instaurar procesos efectivos de negociación política entre los actores políticos del gobierno local y los actores políticos del gobierno regional y nacional. Se precisó la necesidad de establecer mayor capacidad de influencia en las políticas nacionales, de impulsar el traslado de competencias y

recursos a los gobiernos subnacionales, de crear espacios de armonía en las relaciones horizontales de poder, de fijar reglas de juego claras entre los actores institucionales locales, de reducir el grado de dependencia del ejecutivo local y regional con las corporaciones políticas. también se estableció un consenso para el logro de una mayor participación constructiva de organizaciones sociales y la vinculación del sector privado en los propósitos colectivos, para el aumento de la presencia organizaciones privadas que participan en la construcción de lo público y para acrecentar el nivel de apoyo de las políticas públicas más relevantes por parte de las organizaciones privadas destinatarias directas de las mismas. se pudo establecer, a partir de todo el proceso de diálogo socio-institucional, que se requiere la promoción de la participación ciudadana en las decisiones que los afectan, dentro de las que se incluye la participación electoral, la participación comunitaria entendida como la intervención solidaria en lo público, y la participación de la sociedad civil para supervisar al gobierno y brindar alternativas para la participación política¹⁹.

¹⁹ Participaron en la firma de la Agenda de Gobernabilidad líderes, dirigentes y representantes de los más diversos sectores. En primer término la Gobernación del Valle y otras importantes instituciones estatales tales como la CVC, Sena regional, ICBF, alcaldes, el Alcalde de Cali, Fuerzas Armadas, policía, fiscalía, contraloría, procuraduría, la Universidad de Valle y otros. En representación del sector social: Federación de ONGs, Iglesia Católica, veedores ciudadanos, sindicatos, directivos de me-

5. CONCLUSIONES:

5.1. Continuidad del Plan Maestro de Desarrollo Social y Sostenible y Prospectivo al 2015.

Existen indicios, dada la situación actual, al 2015, de que se avance en la programática propuesta. Esto implica una determinada actitud y convicción política por parte de los gobernantes y la opinión pública para sacar adelante un proyecto colectivo de reorientación de la política y de la gestión pública regional. Las recomposiciones de las fuerzas políticas en el futuro, deberán permitir esta continuidad. Muchos de los propósitos trazados están siendo abordados con mayor o menor éxito por los gobernantes actuales – alcaldes y gobernador – y por sus equipos, y hay en general un clima positivo en materia institucional en pro de la recuperación financiera de los entes territoriales. De otra parte, los gobiernos locales y el Departamental han dejado de tener la importancia desde hace unos años como fuentes de empleo, debido a las múltiples restricciones presupuestarias y a las fuertes imposiciones legales y al control de la

Nación para que se reduzcan, o por lo menos se conserven congeladas las plantas de personal.

Este fenómeno es del orden nacional y habría que establecer un comparativo interdepartamental para precisar que ha pasado con la institucionalidad estatal vallecaucana frente a otros departamentos en materia de su funcionamiento. Los niveles de inversión nacional en la región – distintos a los recursos del Sistema General de Participaciones – no son los mejores y, a pesar de los constantes anuncios, es cada vez más difícil que el Gobierno Central invierta en prioridades regionales de incidencia directa en las opciones nacionales de desarrollo tales como el puerto de Buenaventura, la carretera al mar y las grandes obras de infraestructura vial, de servicios públicos y de descontaminación ambiental que requiere el Valle del Cauca.

5.2. Viabilidad de las Gobernaciones como agentes y gestoras del cambio institucional

Resulta clave entender cuál es la funcionalidad de la instancia departamental en los asuntos de la gobernabi-

dios de comunicación y de información nacionales y regionales incluido Telepacífico, representantes de minorías, estudiantes, personeros escolares, rectores de universidades, decanos y directores de programas académicos de politología y sociología, representantes de negritudes, indígenas y feministas. Por el llamado sector político: representantes de los Consejos Municipales Juveniles, concejales, diputados, congresistas, representantes de los diferentes movimientos y partidos políticos con presencia en la región.

lidad y del ajuste institucional en la región. Como ya lo dijimos, esto implica delimitar la zona de actuación propia, respecto de las áreas que son imputables a otros agentes institucionales, o al marco más general del contexto estructural y situacional. Lo primero a resaltar aquí es que las gobernaciones tienen un reconocimiento social significativo. En el Valle del Cauca la elección de los últimos tres gobernadores ha representado copiosas votaciones y una significativa movilización ciudadana en el propio debate público. De la misma forma, los alcaldes y las autoridades locales conservan una relación estrecha con la Gobernación del Valle del Cauca. El ejercicio de Audiencias Públicas realizado por el Gobernador Garzón ha resultado exitoso a pesar de las restricciones presupuestales y año y me-

dio de gobierno logró integrar inversiones con los municipios, el sector privado y diversos organismos para obras de diversa índole en los municipios. En la práctica social pues, la Gobernación del Valle mantiene una interlocución fluida con los distintos actores sociales y una vocería de los mismos ante el Gobierno Nacional, una mediación con las fuerzas parlamentarias, gremiales, comunitarias, etc., que son activos importantes para liderar procesos de cambio y proyectos de tipo estratégico.²⁰

Es conveniente recordar que el Plan Maestro en las áreas de Gobernabilidad y Desarrollo Institucional expresa ideales políticos de largo plazo -como su propio diseño lo exigió. Por lo tanto, no se trata de evaluarlo en una visión de corto plazo. Es evidente -por ejemplo- que el grueso de

²⁰ En especial, la elección del actual mandatario acentúa estas tendencias positivas. Angelino Garzón, es uno de los líderes políticos con mayor proyección nacional al lado del actual alcalde de Bogotá, Luis E Garzón y el Alcalde de Medellín, Sergio Fajardo. Su elección fue resultado de una amplia convergencia en la que batió electoralmente por un amplio margen al candidato que contaba con las simpatías del sector político adepto al Presidente Uribe. Además, el Plan de desarrollo que está en ejecución (2004-2007) se inspira y concreta en metas que se inscriben en los ejes del Plan Maestro al 2015. La continuidad en las políticas en esta materia de la planeación es igualmente otro activo valioso, para concretar los objetivos fijados. La construcción social de metas y consensos es otro factor positivo. La manera como se diseñó el Plan Maestro al 2015, con una amplia discusión ciudadana y la interlocución de diversas fuerzas sociales del espectro político y socioeconómico del departamento, y el mismo simbolismo de su presentación pública, nos indica la posibilidad de unificar esfuerzos y voluntades. Existe una conciencia de la crisis institucional y de la de las limitaciones existentes en materia gobernabilidad y un amplio consenso para superarla. Aquí incluso se plasman acuerdos con los gremios y fuerzas corporativas provenientes de las elites empresariales e intelectuales del Valle del Cauca.

las dificultades reseñadas en las secciones anteriores está por contrarrestarse y algunas se han agravado. Aquí la Gobernación y la Secretaría de Planeación Departamental pueden jugar un papel significativo en el monitoreo de los indicadores y en la promoción del debate social de sus causas, a la manera de un Observatorio de la Política.

5.3. La dirigencia política

Una revisión del panorama de liderazgos de proyección nacional oriundos de la región nos permite establecer que: La Presidencia del Partido Social Conservador, la Presidencia del Senado, la Gobernación del Departamento del Valle del Cauca y algunos congresistas, así como empresarios y líderes sociales son experimentados dirigentes con opción política no sólo regional sino nacional. Todos ellos con un buen nivel de reconocimiento público por sus ejecutorias y su experiencia. Sin embargo, y a pesar de la importancia de los liderazgos anteriormente citados, también es conocido que el Valle del Cauca ha tenido serias dificultades para establecer acuerdos suprapolíticos que permitan avanzar en prioridades de interés regional y reúnan esfuerzos de liderazgo colectivo alrededor de temas de interés regionalmente vitales. El necesario regionalismo que contribuya a la defensa de los intereses vallecaucanos brilla por su ausencia en las esferas de poder pues se asume de

manera sigilosa como queriendo no estorbar a los círculos del poder central, mientras muchos de los líderes de regiones como la costa Atlántica y Antioquía actúan de manera abierta y consensuada regionalmente priorizando para sus departamentos las inversiones y decisiones públicas de alto impacto sin que en el Valle del Cauca sus líderes despierten frente a sus naturales competidores.

5.4. La imagen regional

Todavía es frecuente el sesgo amarillista con la cual son tratados los temas que afectan al Valle del Cauca por parte de los medios de comunicación nacional, y muy especialmente los medios electrónicos. Al centralismo político se suma el centralismo en el manejo de la información que convierte a la provincia en simple productora de las noticias relativas o orden público, desgüeño administrativo y narcotráfico, como alimentadoras de los imaginarios colectivos que hacen de Cali y del Valle la cuna de la delincuencia social y política, y el feudo de los Señores de la Droga. El caso de los principales sindicados como jefes de los negocios del narcotráfico en la región, ha estado por casi diez años en las primeras páginas de los periódicos y en los titulares de los telenoticiarios ligado al nombre del departamento y de su capital. Ante esto, y los demostrados vínculos de narcotráfico y política en años anteriores, la confianza interna de la comunidad en sus

líderes y su dirigencia – no sólo política, sino empresarial, eclesiástica, deportiva y de todo orden – se ha visto torpedeada desde afuera, a veces con gran exageración.

La indefinición sobre temas tan importantes para la ciudad de Cali, el Valle y el país como lo son, la recuperación de EMCALI, el Parque de Residuos Sólidos que reemplaza a Navarro; el tratamiento de las aguas contaminadas del río Cauca, y la recuperación social de Buenaventura, han afectado enormemente la confianza pública. Si bien, buena parte de la responsabilidad recae en el nivel nacional de Gobierno, las sociedades caleña y vallecaucana han tenido enormes dificultades para construir consensos mínimos en torno de estos temas²¹.

La transparencia de los procesos técnicos para la construcción de macroproyectos, la contratación, la selección de proponentes, y todo lo que tiene que ver con la gestión de progra-

mas y proyectos de alto interés social, es condición sine qua non para que se mejore la confianza pública y la Gobernabilidad. Sin embargo, este asunto es prioridad sólo de algunas instancias o de algunos gobernantes. Su ejemplo, es escaso pero cuando se da es muy importante para ofrecer señales a la sociedad de que es posible mejorar el nivel de confianza pública. El connotado caso del contrato de la carretera Cali – Candelaria y la lucha jurídica e institucional de la Administración de Angelino Garzón por impedir el pago de sobre costos es un ejemplo positivo.

5.5. Nuevos actores en la escena política regional

En los 95 años de historia institucional del Valle del Cauca, por primera vez se pone en marcha un gobierno encabezado por un líder de la izquierda democrática, tal como sucede en

²¹ Tal vez, una de las formas en que más se hace visible la ingobernabilidad es precisamente el alto grado de indefinición de soluciones concretas para ser ejecutadas en el corto plazo. Cuando pasan meses y años sin que se acuerden social y políticamente por lo menos las estrategias de en que se abordaran las soluciones a problemas de tanta importancia social como estos. En la actualidad, esta es una de las más grandes fisuras en la Gobernabilidad y se presenta sobre todo en el caso del Municipio de Cali. La acción de los actores vinculados con la dimensión política del desarrollo no ha sido eficaz en la definición de políticas públicas a seguir por parte de la ciudadanía y del gobierno, por lo cual puede considerarse como deficiente su resultado. Habría entonces que revisar qué constituye para la dirigencia política en su conjunto un resultado positivo de su gestión a lo cual destina la mayor parte de sus esfuerzos: ¿los nuevos Acuerdos, Leyes, Ordenanzas o Decretos que logren sacar adelante Congresistas, diputados y concejales?, ¿Los recursos que logre canalizar cada político para proyectos de interés de sus electores?, ¿El número de cargos en las plantas de personal con los que cuenta el grupo o sector de determinado actor político?

Bogotá. Lo anterior da cuenta de que se han dado en la región procesos de cambio en la mentalidad de la población frente a lo que representan opciones de orden cívico o de sectores políticos que hasta ahora no habían incursionado en el poder en esta zona del país. Da cuenta igualmente de un cierto grado de madurez institucional que permite que miembros de organizaciones políticas tradicionales establezcan alianzas supra con representantes de nuevas vertientes ideológicas. Al parecer, el grueso de la población en el Valle del Cauca tiene el convencimiento de que no importa la procedencia social o política de los candidatos, y que lo más importantes son las opciones que presente para mejorar las condiciones de vida de la gente y el manejo de las instituciones públicas. Ello fluctúa y se matiza con prácticas tradicionales de hacer política, pero de todas formas introduce esperanzadores elementos de innovación en la gestión pública y en la manera de hacer política. La importancia de experiencias de planificación prospectiva como la del Plan Maestro estriba en que implican la reflexión colectiva de cientos de personas y contribuyen a la construcción de acuerdos para el establecimiento de políticas públicas y de acciones sociales de diverso orden. Está en manos de los gobernantes y de los líderes de la sociedad civil impulsar estos procesos de la mano con las instituciones.

5.6. Medios y dispositivos institucionales

Para ir más allá de los factores positivos anotados que son importantes pero insuficientes, la discusión debe ser puesta claramente en el terreno de los medios y dispositivos. El equipo de trabajo del área de Gobernabilidad siempre insistió en la necesidad de rediseñar la relación Departamentos-Estado Central. Tal como funcionan estas relaciones existen severísimas limitaciones de distinto tipo para que las gobernaciones lideren cambios estratégicos significativos.

Recordemos por ejemplo que una reforma en los tributos para fortalecer y darle una autonomía y suficiencia relativa a las finanzas departamentales, ha carecido en las tres últimas presidencias (Samper Pizano- Pastrana Arango y Uribe Vélez) de apoyo significativo en su trámite legislativo. Sin recursos adecuados las funciones de las gobernaciones tenderán a ser cosméticas o de simple mediación. Ello es más cuestionable si reconocemos la inviabilidad financiera de la inmensa mayoría de las municipalidades. Así, el único actor con interlocución social es el Gobierno Nacional y de este modo se fortalecen además las influencias negativas de las elites parlamentarias. El Presidente Uribe usa este inadecuado diseño institucional a través de los “Consejos Comunitarios” en las regiones, como una mecánica paternalista que deslegitima los poderes ins-

titucionales de las gobernaciones, alcaldías e instancias intermedias.

Además, se requiere un ajuste institucional que fortalezca las regiones. Muchas y atinadas propuestas se han presentado a la discusión pública para extendernos aquí en ese tema (J. Castro, 2004; O. Fals Borda, 2002; Grupo Quirama, 2001). En esencia, se trata de “descargar” al centro, léase poder presidencial y poder central, de la ejecución de numerosas políticas públicas, para que estas se concreten en la relación entre autoridades locales y poderes regionales. Un área debe ser la de infraestructura básica, por ejemplo; es un anacronismo la total centralización de las licitaciones por parte de INVÍAS; las redes ferroviarias, los puertos y aeropuertos, la llamada malla vial, etc. La política social: la educación, la salud, la lucha contra la pobreza y la exclusión, los apoyos a desplazados, etc.. Y por supuesto es mucho lo que podríamos lograr con la federalización o regionalización de numerosos aspectos de la Gobernabilidad: la seguridad, la convivencia ciudadana et. al, si estos fueran diseñados parcialmente, y ejecutados en buena medida por y desde las regiones.

5.7. Concreción de las reformas políticas:

En los últimos años, a nivel de diseño institucional el debate y el proceso de ajuste se han centrado en el papel de las instituciones políticas. Aquí incluimos por supuesto la inicia-

tiva de prorrogar el mandato del actual presidente Alvaro Uribe aprobando la reelección inmediata. Sin embargo, la incoherencia resalta al negar esta fórmula para los alcaldes y gobernadores, si el argumento a favor es la estabilidad y la continuidad de la ejecución de las políticas y los programas. Cambios de mayor impacto positivo en la Gobernabilidad regional se desprenden de la llamada reforma política (umbral, listas únicas por partido, prohibición de la doble “militancia”, reglas democráticas de selección de candidatos, etc.,) que tiende a racionalizar la explosión de “micro partidos electorales). La personalización patrimonial de la vida política es un rasgo enormemente negativo para la práctica institucional democrática. Creemos que este aspecto de las nuevas reglas del juego—que critican acerbamente las fuerzas minoritarias—servirá paradójicamente para reagrupamientos, unificaciones, y polarizaciones que permitan hacer más claro y tangible el debate público, dejando atrás la política personalista, caldo de cultivo de la corrupción.

El asunto no es simplemente reformar las normas institucionales. Esta es una solución parcial pero igualmente insuficiente. Las transformaciones en pro de una mejor gobernabilidad democrática dependen para su avance, del propio juego político. De la reagrupación de fuerzas; de la expresión de la ciudadanía y de la llamada sociedad civil; del combate político a los factores que destruyen la instituciona-

lidad. También es muy importante el tipo de gestión de los gobiernos locales y específicamente el papel de liderazgo que le compete al Gobernador. En este caso, se esperaría que un cambio significativo de las costumbres políticas sea una de las improntas del Gobernador Garzón. Ya hay importantes experiencias de renovación y ruptura con las prácticas tradicionales, por ejemplo, en la gestión de la capital: Bogotá; y en Medellín con el actual alcalde Sergio Fajardo. En numerosas localidades de Colombia la dinámica de la descentralización y el empoderamiento ciudadano han dejado de ser retórica para mostrar realizaciones ilustrativas del cambio en la conducta política de los agentes y las organizaciones. Las formas de Gobernabilidad democrática implican la quiebra de la espina dorsal del clientelismo (entregar las dependencias, Secretarías, unidades y empresas descentralizadas como “botín” o premio por la lealtad política).

Un tema de agenda pública donde se muestran las posibilidades de innovación de las regiones –en temas que son el corazón mismo de la Gobernabilidad- lo vemos en la forma de actuación desde la Gobernación del Valle frente a la violencia, principalmente la de tipo político (insurgencia y contrainsurgencia). La Oficina de Gestión de Paz, que lleva un tiempo de existencia relativamente importante, ha “sobrevivido” a los cambios de Gobernantes, manifestando valiosas continuidades. Acciones destacables

en el acumulado de mejoría e innovación organizacional son entre otras: a) sus laboratorios sociales para el retorno de desplazados; b) la promoción de la interlocución con los frentes armados que operan en la región; c) la promoción de mediaciones humanitarias propiciando salidas de negociación política como en el caso del secuestro de los diputados del Valle del Cauca, en el marco de un eventual Acuerdo Humanitario o intercambio con las FARC. Incluso los “corredores turísticos” de los que se apropió el actual Gobierno nacional fueron una iniciativa política imaginativa del Ex gobernador Germán Villegas, promotor del Plan Maestro.

En el frente interno, por llamarlo de algún modo, existe toda una importante agenda detallada en el Plan Maestro. Si al Gobierno del Valle del Cauca llegó una coalición que batió limpiamente a un importante sector de la política tradicional se esperaría igualmente una significativa rectificación en la temática de Gestión pública. Ejemplo a la mano: el problema de la ineficiencia de las burocracias no se resuelve con masacres laborales, privatizando la gestión, adelgazando el Estado. Existe todo un corpus doctrinal y numerosas herramientas de aplicación para la profesionalización de la función pública. En España y en América Latina, se ofrecen sintomáticos casos de mejoría en el desempeño. Es clave el isomorfismo y el aprendizaje institucional, al que aludimos en la sección segunda de este texto. En

síntesis, no debemos caer en la simplificación esquemática de que nada se puede hacer, sino hay transformaciones institucionales y cambios significativos de las reglas de actuación. Esto lo decimos convencidos de que si bien es cierto, cambiar las reglas es importante; este es un proceso de construcción político y societal que requiere movilizaciones de parte de la ciudadanía, de la academia estudiosa de estos problemas y de los propios actores políticos.

Los Planes estratégicos son, en fin de cuentas, una herramienta de utilidad limitada pero no desdeniable, que al construir escenarios de futuro y ofrecer alternativas pueden guiar la actuación y la selección de prioridades por parte de las fuerzas sociales. La discusión sobre la mejoría de nuestra gobernabilidad y el cambio institucional es por lo tanto, en nuestra opinión, un tema que debemos priorizar para coadyuvar al diseño y análisis de las políticas públicas, en la escala inmediata del desarrollo regional.

BIBLIOGRAFIA CITADA

- CASTRO Jaime. "La Cuestión Territorial". Bogotá: Editorial Oveja Negra. (2002)
- CEPEDA U. Fernando. "Corrupción y Gobernabilidad". Bogotá D.C.: Editorial 3R Editores. (2000)
- CERRONI Umberto. "Esencia y Valor de la Democracia" En: La libertad de los Modernos. Barcelona: Editorial Martínez Roca. (1972)
- CLAVIJO Mario E. y PIEDRAHITA Ernesto. "Consolidación e integración de la información - Consensos subregionales". Cali: Secretaria de Planeación departamental del Valle del Cauca, Diciembre. (2003)
- COHEN Jean y ARATO Andrew. "Sociedad civil y Teoría Política". México: Editorial F.C.E. (2000)
- DAZA Duque Javier. "Partidos divididos, dirigencia fragmentada. Los Partidos Liberal y Conservador Colombianos 1974-2002". En: Revista Políticas, Nº 1, Nueva evoca, Universidad del Valle. (2003)
- DELGADO G. Diego y NOSETTO Luciano. "La Ciudadanía en una Etapa de Reconstrucción: Imaginarios y desafíos". En: www.top.org.ar/publicac.htm (Consultado en Noviembre 2004)
- FALS Borda Orlando. "Guía practica del ordenamiento territorial". Bogotá: IEPRI- Universidad Nacional. (1998)
- FORERO Clemente, HIDALGO Carolina, JIMÉNEZ Guisella, ORTÍZ Mercedes y PULIDO Sandra. "Descentralización y Participación Ciudadana". Bogotá D.C.: Tercer mundo editores. (1997)
- FOUCAULT Michel. "Naissance de la Biopolitique". Paris: Gallimard-Seuil. (2004)
- GOBERNACION DEL VALLE. "Plan Maestro del Desarrollo Regional Integral Prospectiva y Sostenible al 2015". Cali: Secretaria

- de Planeación Departamental del Valle del Cauca, Septiembre. (2003)
- GRAMSCI Antonio. "Notas Sobre la Política y el Estado Moderno". México: Juan Pablo Editor. (1971)
- GRUPO DE ALTOS ESTUDIOS CONSTITUCIONALES DE QUIRAMA. «Anteproyecto de Constitución federal para Colombia». Medellín: Quirama (2000)
- KALMANOVITZ Salomón. "Las Instituciones y el desarrollo económico en Colombia". Bogotá: Editorial Norma. (2001)
- LEONARD-BARTON, (1991)
- MAYNTZ Renate. "Los Estados Nacionales y la Gobernanza Global". Caracas: Revista Reforma y Democracia, No. 24. (2002)
- MEDINA Javier y otros. "Escenarios Alternativos". Cali: Secretaria de Planeación Departamental del Valle del Cauca, Mayo. (2003)
- . RODRIGUEZ Carlos, VARELA Edgar, ARGOTE José L, PIEDRAHITA Ernesto, CLAVIJO Ernesto y DELGADO Wilson. "Eje Gobernabilidad y Desarrollo Institucional- El campo de los futuros posibles. Análisis de tendencias". Cali: Secretaria de Planeación Departamental del Valle del Cauca, Febrero. (2003)
- MELO Jorge Orlando. "Algunas consideraciones globales sobre Modernidad y Modernización". Bogotá D.C.: en: Colombia el Despertar de la Modernidad, Foro Nacional por Colombia. (1991)
- MENDEZ José Luis. "¿Vieja o Nueva Administración Pública? Una propuesta ante los dilemas de la modernización administrativa". Caracas: Revista Reforma y Democracia, No.13. (1999)
- NORTH Douglass C. "Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico". México: Fondo de Cultura Económica. (1993)
- OCAMPO José Antonio. "Un Futuro Económico para Colombia". Bogotá D.C.: Editorial Alfaomega. (2001)
- OSZLAK, Oscar. "Tensiones Permanentes del Sistema Capitalista: Gobernabilidad, Desarrollo y Equidad". En: www.top.org.ar. (Consultado en Noviembre de 2004)
- PAPACCHINI Angelo. "La Democracia en Condiciones Difíciles". En: Revista Políticas, Nueva Epoca, N° 1, Universidad del Valle. (2003)
- PATTON. M. Q. (2002) "Qualitative research and evaluations methods," London: Sage publications.
- PETERS B. GAY. "Institutional theory in Political Science". New York: Continuum. (1999)
- POWELL W. y DIMAGGIO P. (Comp). "El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional". México: Editorial F.C.E. (1999)
- PRATS Oriol J. "El Concepto y el Análisis de la Gobernabilidad". En: www.iigov.org (Consultado en Noviembre del 2004)

- REGISTRADURIA NACIONAL DELESTADO CIVIL. "Escrutinio Senado de la República". Valle del Cauca: www.registraduria.gov.co. (2002)
- . "Datos de Elección Presidente de la República". Valle del Cauca: www.registraduria.gov.co. (1998)
- SEGURA Escobar Nora. "Los desplazados en Colombia: Violencia y exclusión". Bogotá D.C.: en: Exclución social y construcción de lo público en Colombia (2001)
- SERNA SALVADOR. M. "El papel de las instituciones en la gestión de las administraciones publicas". Caracas: Revista Reforma y Democracia, N° 20. (2001)
- SIMON Herbert. "Administrative Behavior". New York: The Free Press. (1997)
- Talleres Sobre Enfoque Grupal. Cali: Universidad del Valle, Marzo- Junio. (2003)
- TOKATLIAN Juan. "Globalización, Narcotráfico y Violencia. Siete Ensayos Sobre Colombia". Bogotá: Grupo Editorial Norma S.A. (2000)
- VARELA Edgar. "La Mercantilización de lo Público y otros Ensayos Sobre Gestión y Política Pública". Cali: Facultad de Administración, Universidad del Valle (2005).
- . "La Soberanía transformada". Medellín: (en prensa). (2006)
- . Y CLAVIJO Mario E., ARGOTE José L., PIEDRAHITA Ernesto, ROJAS Carlos E. y DELGADO Wilson. "Gobernabilidad, democracia, organizaciones sociales y fortalecimiento institucional". Cali: Secretaria de Planeación Departamental del Valle del Cauca". Mayo (2003)
- . "Como Evitar el Colapso de EMCALI: Los retos de la provisión adecuada de servicios públicos domiciliarios en Colombia". Cali, Universidad del Valle, Facultad de Ciencias de la Administración, Pliegos Administrativos y Financieros No.39. (2002)
- VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. "Los Derechos Humanos en el Departamento de Valle". Colombia: Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. En: www.derechoshumanos.gov.co/departamentos/separatavalle.pdf (Consultado en Noviembre de 2004)
- WHITTINGHAM María V. "Aportes de la Teoría y la Praxis para la nueva Gobernanza". En: Cuadernos de Administración, N° 30, Universidad del Valle. (2003)