

LA RAZÓN DE SER DEL GOBIERNO EN COLOMBIA Y LA NECESIDAD DE UNA CLASE POLÍTICA “EDUCADA”

THE RATIONALE OF THE GOVERNMENT IN COLOMBIA AND THE NEED OF A POLITICAL CLASS “EDUCATED”

LA RAISON D’ETRE DU GOUVERNEMENT EN COLOMBIE ET LA NECESSITE D’UNE CLASSE POLITIQUE «ELEVÉE»

María Inés Álvarez-Burgos*
Carlos Andrés Aranda-C.**

Fecha de Recepción: 6 de marzo de 2014
Fecha de Aceptación: 20 de marzo de 2014
Pág. 85-103

“Nunca consideres el estudio como una obligación, sino como una oportunidad para penetrar en el bello y maravilloso mundo del saber.”

Albert Einstein

RESUMEN

El Sistema Político colombiano actualmente consiste en la formulación de estrategias de administración que permitan potenciar la “*res publica*” – cosa de todos – para la generación de Desarrollo que contribuya a la satisfacción de intereses nacionales, teniendo como base del sistema o verdadera razón de ser a la persona humana, en el marco de un Estado Social de Derecho, fundamentado lo anterior en la adecuada formación y el constante perfeccionamiento de los gobernantes locales, regionales y nacionales.

El reto de la academia consiste en formar gobernantes con conocimiento disciplinar propio del perfil de autoridad competente y capacitada para gerenciar un territorio determinado, capaz de comprender las necesidades del otro (razón

* Administradora de Empresas, Doctora en Gerencia y Política Educativa en la Universidad de Baja California México, Facultad de Administración de Empresas de la Universidad Santo Tomás, Seccional Tunja. Contacto: deadministracion@ustatunja.edu.co

** Abogado, Magister (c) en Derecho Administrativo, Universidad Santo Tomás, Seccional Tunja. Contacto: carlos.aranda@usantoto.edu.co

de ser del gobierno en el contexto de un Estado antropocéntrico), con alto grado de sensibilidad humana.

PALABRAS CLAVE

Gobierno, Desarrollo, Constitución Política de 1991, innovación, Educación.

ABSTRACT

The Colombian Political System is currently formulating management strategies for enhancing the “res publica” - thing of all - to generate development that contributes to the satisfaction of national interests, based on the system, or real reason of being, the human person in the context of a social rule of law, this because the adequate training and retraining constant of both local, regional and national governments.

The challenge of the academy is to train leaders with disciplinary knowledge proper of the profile of trained competent authority to manage a given territory, able to understand each other’s necessities (reason for the government in the context of an anthropocentric State), with high degree of human sensitivity.

KEY WORDS

Government, Development, Constitution of 1991, innovation, and education.

RÉSUMÉ

Le Système Politique colombien s’agit actuellement d’une formulation de stratégies d’administration qui permettent de renforcer la «res publica» – un sujet de tous - pour la génération de Développement qui contribue à la satisfaction d’intérêts nationaux, en ayant comme base du système ou de la vraie raison d’être à la personne humaine dans le cadre d’un État Social de Droit, fondé l’antérieur dans la formation adéquate et constatez un perfectionnement des gouvernants tant locaux, régionaux et nationaux.

Le défi de l’académie consiste de former des gouvernants avec une connaissance discipliner propre du profil d’autorité compétente et formée pour diriger un territoire déterminé, capable de comprendre les nécessités de l’autre (une raison d’être du gouvernement dans le contexte d’un État anthropocentrique), avec un haut degré de sensibilité humaine.

MOTS CLÉS

Gouvernement, Développement, Constitution Politique de 1991, Innovation, Education.

INTRODUCCIÓN

Según el Diccionario de la Real Academia Española (2014) se ha definido la palabra Gobierno en los siguientes términos: “1. *m. Acción y efecto de gobernar o gobernarse, 2. m. Conjunto de los ministros de un Estado. 3. m. Empleo, ministerio y dignidad de gobernador, 4. m. Distrito o territorio en que tiene jurisdicción o autoridad el gobernador, 5. m. Edificio en que tiene su despacho y oficinas, 6. m. Tiempo que dura el mando o autoridad del gobernador.*”, viendo lo anterior se observa que la palabra gobierno es aplicable a todo el espectro gerencial de lo público, bien sea de carácter local, municipal, regional, departamental y nacional, o términos generales de la *respublica*, como “los romanos denominaron a su sistema, por república, del latín *res*, que significa cosa o asunto, y *publicus* o *publica*, que significa público –por lo tanto, una república era la cosa que pertenecía al pueblo romano, el *pópulos romanus*–.” (Dahl, 2004). Lo anterior, puede definirse como una noción amplia de gobierno.

Pese a ello, la carta política de 1991, ha dado una definición de gobierno estricta y restringida, en donde al hablar del Presidente de República a partir del artículo 115 dice que “*es Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa. El Gobierno Nacional está formado por el Presidente*

de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos.

El Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondiente, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno.”, es decir, que nuestra norma de normas (art. 4 C.N.) reduce el término gobierno a un aspecto meramente de orden nacional, sin embargo, dentro del presente escrito, el término Gobierno deberá ser entendido de manera amplia, es decir, aplicado a todo el espectro público.

Se deberá entender la verdadera razón de ser de los gobernantes el desarrollo, orientado al beneficio de la persona humana; teniendo siempre como fundamento la necesidad de gobernante bien educados y preparados académicamente.

Breve recorrido histórico del sistema político colombiano

Con lo anterior, la historia política colombiana ha sido bastante dinámica, es así como la razón de ser de los gobiernos municipales en Colombia ha cambiado en los últimos tiempos. Se venía de una época dominada por el centralismo, durante el largo trayecto de un siglo, iniciado en 1886 en el cual sobresalen los siguientes ítems, según Pachón (2007):

- 1886: se expide una Constitución Política que declara un Estado Unitario, opuesto al modelo federal, con centralización política y descentralización administrativa. Los Estados soberanos se extinguen y en su reemplazo se organizan los departamentos como instancias intermedias entre la Nación y los Municipios, con atribuciones restringidas y recursos precarios, se trataba de neutralizar el influjo de caudillos regionales, militares, civiles y religiosos, quienes utilizando la capacidad de los Estados federados, generaron sucesivos levantamientos y golpes de poder durante todo el transcurso de la época republicana. A los gobiernos de los Municipios, por su parte se les concibió como agencias políticas y autoridades de policía.
 - 1930: se inicia en las economías del mundo occidental la implementación de un modelo del intervencionismo de Estado, como reacción a la crisis mundial. En Colombia el sector público se involucró como inversionista en diversas actividades económicas y por supuesto en servicios públicos, incluidos los domiciliarios y en muchos casos se crearon monopolios económicos oficiales en cabeza del gobierno nacional a expensas del modelo se acrecentó el centralismo. El intervencionismo en Colombia se extendió hasta los años 90 del siglo pasado en la misma época el país inicia un proceso de internacionalización y con el crece la forma de vida urbana en detrimento del sector agropecuario. La violencia política entre dos partidos tradicionales en las zonas rurales genera exterminio de población, desplazamientos masivos, usurpación de propiedades, empobrecimiento de los campesinos.
 - 1946: se recrudece la violencia política con un cambio de posiciones en torno al poder, entre los dos partidos tradicionales. Varios de sus caudillos arrecian las arengas y los métodos, al estilo de los líderes, recién depuestos, del fascismo europeo. La provincia en Colombia sigue en guerra y la mayor parte de los Municipios son devastados.
 - 1958: se instaura el régimen político del Frente Nacional, el cual se extiende hasta final de la década de los años 70. Se sustenta en la tesis según la cual la convivencia entre los colombianos, se logra en la medida en que los empleos, los presupuestos públicos y el poder del Estado se reparten entre dos partidos políticos tradicionales. Tiene un carácter excluyente, hegemónico y centralista.
- Luego vendrán dos ciclos intensos y contradictorios que se resumen así:
- 1986: Constitución de 1991 y sus desarrollos legales: se da un impulso

completo a la descentralización política y financiera territorial con énfasis en los municipios.

- Hacia final del siglo XX y comienzos del presente siglo: organizaciones ilegales armadas extienden su poder sobre gran parte del territorio nacional. Por medios atroces, relegan a las instituciones oficiales. Asumen el control sobre las autoridades en un número considerable de municipios, y se apropian de cuantiosas cifras de los dineros públicos territoriales, destinados a programas sociales, producto del gran esfuerzo descentralizador.

Luego de haber visto el anterior, recorrido histórico, vale centrarnos en la actual razón de ser de los gobiernos territoriales, es así como a partir de la promulgación de nuestra Constitución Política de 1991, se ha definido nuestro Estado en los siguientes términos:

‘ARTÍCULO 1. *Colombia es un **Estado social de derecho**, organizado en forma de **República unitaria, descentralizada**, con autonomía de sus entidades territoriales, **democrática**, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. (Negrita fuera de texto)’*

Fue loable la labor de los constituyentes de 1991 al promulgar una carta

basada en los más contemporáneos principios y respeto de derechos humanos fundamentales, partiendo del reconocimiento de la persona como razón de ser del gobierno en Colombia, siendo así catalogada como un Estado antropocéntrico.

Volviendo a la historia, las administraciones municipales, durante toda la era republicana estuvieron desprovistas de atribuciones y posibilidades efectivas para procurarle a la ciudadanía un mínimo de bienestar, es decir, la razón de ser del gobierno (nacionales colombianos) no tenían garantías de orden municipal para la satisfacción de sus intereses y necesidades básicas. En la medida que el Estado, en un proceso lento, crecía y se centralizaba. Se llegó a extremos asfixiantes en la época del denominado “Frente Nacional” que se extendió por tres décadas. La Nación representada en sus ministerios, centenares de entidades y en un frondoso servicio civil seleccionado por los partidos, sin contacto con la realidad, resolvía cuando podía según conveniencias, y condiciones electorales, las solicitudes de las comunidades formuladas por lo general por la intervención de los políticos. Así se gestionaba la construcción de obras de infraestructura, la prestación de la salud, los servicios domiciliarios, el saneamiento básico, o la construcción del puente veredal. Las relaciones entre el estado y los ciudadanos no disponían de vías institucionales, sino que fueron

intermediadas por el clientelismo. Las decisiones públicas de interés para las comunidades locales lo mismo que los ingresos fiscales del Estado estaban concentrados en la Nación. Pachón (2007) Castro (1989), definido como el principal protagonista de la Descentralización ofrece un dato, que aunque no menciona fuente, ni aclara detalles, da una idea de la magnitud y la profundización del problema: En la década de los años la Nación transfería el 30% de sus ingresos a los Municipios, mientras que en el año 1981 les transfirió solo el 5%. Pachón (2007)

De pronto, después de un siglo movido por la corriente de la descentralización territorial adoptaba en países de Europa (España con la Constitución de 1978; Francia con la reforma Institucional de 1983), surgió la reforma que con sus dichas y sus penas ha llevado a fortalecer la capacidad de acción de las autoridades municipales.

Todo empezó con un leve incremento de las transferencias rentísticas de la Nación a los Municipios mediante la ley 14 de 1983. El Gobierno Nacional presidido Belisario Betancur Cuartas, promovió en el Congreso un proyecto de modificación a la carta política para que los alcaldes fuesen elegidos por los ciudadanos, para períodos de dos años tal como lo vino a decidir el acto legislativo 01 de 1986.

Es claro que una verdadera descentralización no se resuelve con la elección de los jefes de gobierno territorial, quienes en cierta medida tendrán una mayor percepción de las necesidades locales. El Gobierno Nacional de la época presidido por Virgilio Barco Vargas, asumió la continuación del proceso y presentó al Congreso un proyecto de ley con dos propósitos: aumentar las transferencias obligatorias de los ingresos de la Nación a favor de los municipios y obtener facultades legislativas extraordinarias para trasladar competencias y responsabilidades de la Nación a los Municipios con cargo a los recursos transferidos. La Ley 12 de 1986, por medio de la cual se aumentaron las transferencias a las entidades territoriales. Las facultades extraordinarias se ejercieron a través del Decreto-Ley 77 de 1987 titulado “Estatuto de Descentralización en Beneficio de los Municipios”. Quedaron radicadas en los Municipios las siguientes responsabilidades: Agua potable, saneamiento básico, mataderos públicos, aseo público, plazas de mercado, construcción, mantenimiento y dotación básica de instituciones de salud de primer nivel, centros de atención a la primera edad, mantenimiento y dotación básica de plantas escolares, deportivas y recreacionales. Prestación de los servicios de asistencia técnica agropecuaria, desarrollo urbano, construcción, conservación y operación de puertos y muelles fluviales menores, caminos vecinales. Se suprimieron como

consecuencia decenas de entidades nacionales. (Castro, Jaime. La Reforma Municipal, 1989)

De esta manera quedaron las condiciones propicias para la primera elección de alcaldes que se realizó en 1988.

Dentro de los lineamientos de la descentralización territorial en la Constitución de 1991, vigente hoy mantiene el modelo de Estado unitario (art. 1 C.N.) y dentro de él una razonable distribución del poder que según Pachón (2007) es expresada en decisiones como:

- Las entidades territoriales adquieren un relativo grado de autonomía política expresada en la capacidad que tienen para darse sus propios gobernantes.
- Se incrementan las competencias y responsabilidades de las entidades territoriales con énfasis en los Municipios y Distritos, a la vez que se incrementan las transferencias con cargo a los recursos recaudados por la Nación.
- En el orden administrativo las entidades territoriales perdieron autonomía para regular asuntos de su funcionamiento, los cuales quedaron radicados, en el legislador y en el gobierno nacional.

- A demás de los Departamentos, Distritos y Municipios se autoriza la creación de las regiones y las provincias como entidades territoriales.
- Para darle una mayor consistencia a la Descentralización Territorial se exige la distribución de competencias entre la Nación y los entes territoriales sea materia de ley orgánica de categoría superior; se aprobó la elección popular de gobernadores y se reafirmó la elección popular de alcaldes.
- En materia de transferencia de los recursos a las entidades territoriales, la Constitución de 1991 y varias reformas posteriores han introducido modificaciones a los Municipios.

Vale resaltar que el fenómeno de la descentralización ha sido regulada por medio de la Ley 489 de 1998, en donde en su artículo 7° se dijo que: *“En el ejercicio de las facultades que se le otorgan por medio de esta Ley y en general en el desarrollo y reglamentación de la misma, el Gobierno será especialmente cuidadoso en el cumplimiento de los principios constitucionales y legales sobre la descentralización administrativa y la autonomía de las entidades territoriales. En consecuencia procurará desarrollar disposiciones y normas que profundicen en la distribución de competencias entre*

los diversos niveles de la administración siguiendo en lo posible el criterio de que la prestación de los servicios corresponda a los municipios, el control sobre dicha prestación a los departamentos y la definición de planes, políticas y estrategias a la Nación. Igualmente al interior de las entidades nacionales descentralizadas el gobierno velará porque se establezcan disposiciones de delegación y desconcentración de funciones, de modo tal que sin perjuicio del necesario control administrativo los funcionarios regionales de tales entidades posean y ejerzan efectivas facultades de ejecución presupuestal, ordenación del gasto, contratación y nominación, así como de formulación de los anteproyectos de presupuesto anual de la respectiva entidad para la región sobre la cual ejercen su función”. (Frase subrayada declarada INEXEQUIBLE Sentencia C 702 de 1999 Corte Constitucional)

Con la desconcentración en Colombia indiscutiblemente se procuró por la efectivización de facultades a los entes territoriales², en aspectos presupuestales, ordenación del gasto público, contratación de talento humano, formulación de proyectos y en general la amplitud en materia de contratación estatal hoy regulada mediante la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007 y sus decretos reglamentarios.

Luego de ver el anterior recuento histórico y normativo general del sistema político colombiano, es preciso determinar las teorías sobre el “desarrollo” en el marco de un Estado Social de Derecho.

Partiendo de la descentralización como un fenómeno que *per se* genera la necesidad gobernantes con capacidad de comprensión de las problemáticas sociales y conocimiento disciplinar de las funciones a desempeñar.

El desarrollo en el estado social de derecho

Ahora, teniendo en cuenta las posiciones teóricas que se presentan en el entorno contemporáneo en este sentido es conveniente conceptualizar la planificación territorial, y algunos aspectos relacionados con su aplicación, organización, contenido y principios requeridos para caracterizar las tendencias actuales y destacar los elementos que muestran su evolución y que buscan la generación y materialización de las necesidades de los nacionales colombianos verdadera razón de ser del Estado Social de Derecho buscando en ese orden del “desarrollo”, por ende, como lo establece el texto de planificación territorial de Sánchez (2012), se manifiesta las teorías

2 La Constitución Política de Colombia de 1991 ha definido las entidades territoriales en los siguientes términos: “ARTICULO 286. Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley”.

contemporáneas sobre desarrollo, que a continuación se presentan:

- Una primera teoría hace referencia a la interrelación que debe existir entre los órganos de gobierno y la planificación como una expresión espacial de la política económica, social, cultural y ambiental de toda la sociedad en la cual interactúa orientada al desarrollo equilibrado del territorio y la organización física del espacio según un concepto rector. (IPF Instituto Nacional de Planificación Física, Cuba, 1999).
- El marco territorial no puede ser reducido a un simple espacio abstracto e indiferenciado, es preciso considerarlo como un actor fundamental de desarrollo, integrado no solo por el medio físico sino por los actores sociales, y sus organizaciones, las instituciones locales, la cultura y el patrimonio histórico local, entre otros aspectos básicos (Alburquerque, 2002).
- Ana de Dios (2003), lo define como un proceso de perspectivas múltiples que va emergiendo con mayor claridad ante la creciente complejidad e incertidumbre de los procesos de desarrollo en países y regiones, los cuales ejercen una presión sobre los enfoques e instrumentos tradicionales de planificación que inducen a su adecuación ante los

cambios actuales y futuros. Es decir, destaca la necesaria combinación de varios puntos de vista para planificar de forma integral el desarrollo de un territorio y la adaptación de sus métodos y técnicas ante condiciones de cambio.

- Medina y Ortegón (2006), consideran la planificación territorial esencial para orientar las decisiones estratégicas y reducir la visión cortoplacista que ha primado en la gestión pública del nivel central. Con ello se pretende crear una conciencia política en la ciudadanía entorno a tener metas de largo alcance y líneas de continuidad que trasciendan los períodos de mandato del gobierno, es decir, buscar que la administración pública no se deje absorber por la cotidianidad y aumente su responsabilidad con la Nación vista como un todo.
- Rodríguez (2007) lo define como un acto político, una responsabilidad política asociada al concepto de proyecto político, que incorpora un proceso de acumulación de poder a nivel territorial mediante la descentralización y la creación de concertaciones, entre actores territoriales, para junto a los procesos de ordenación del territorio, determinar las estrategias que se deben tener en cuenta para lograr el desarrollo.

- Es un espacio, que aunque no se encuentra perfectamente delineado desde el punto de vista físico espacial posee un conjunto de relaciones económicas, políticas, sociales, históricas y naturales que le ofrecen una coherencia tal que lo convierten en un elemento tangible, capaz de influir y ser tratado como un actor más del desarrollo (González y Piña 2007).
- Nicola (2008) expresa la relación entre planificación territorial y espacio determinado definido como una herramienta dirigida a la ordenación del territorio sobre la base de un análisis técnico, un consenso ciudadano y un compromiso político. Su objetivo es organizar la ocupación racional del suelo, respetando y garantizando un desarrollo humano sostenible.

Teniendo en cuenta estas teorías, se percibe que la planificación territorial es un proceso que contiene un carácter estratégico que toma en cuenta la dinámica del entorno, pero de igual manera se percibe un carácter organizacional de los entes territoriales como una instancia donde se integran los recursos humanos, físicos, financieros, naturales entre otros, con el fin de alcanzar unos objetivos comunes para lo cual se exige la participación de todos los actores de la localidad para planear de manera adecuada y así utilizar los recursos para diseñar

y construir el futuro del respectivo municipio, región, departamento o país, que contribuya a la satisfacción de las aspiraciones de los habitantes del territorio en mención, a partir de la identificación de necesidades, y el mejor aprovechamiento de los recursos gestionados por el gobierno territorial.

A propósito de la gestión en lo relacionado con el gobierno local y territorial, esta no hace referencia solamente a la manera de determinar ¿quién hace qué?, sino que más bien integra, coordina y gestiona la acción para prestar un bien y/o servicio público dentro de un determinado territorio, brindado a un ciudadano común y corriente con sentido de calidad, acceso y oportunidad del mismo, circunstancias que verán ser plenamente conocidas por los gobernantes, generando de esa manera una necesidad de capacitación y formación disciplinar adecuada.

Así, es importante destacar el papel de la dimensión político-institucional, como facilitador, promotor e integrador de las acciones de corresponsabilidad pública, privado y comunitario para el desarrollo. El estilo de gestión gubernamental debe estar diferenciado del tradicional modelo clientelista, por el contrario debe reflejar retos, y roles asumidos por los gobiernos locales, que abran paso en diversos contextos, pero sobre todo que se corrobore la necesidad de un cambio de la gestión de desarrollo.

En recientes estudios, de los autores Jiménez, Ramírez y Roncancio (2007) se reafirma la importancia del modelo de la gobernanza y la gestión relacional, especialmente lo relacionado con aspectos culturales y del entorno dentro del cual se desenvuelven los gobiernos locales:

En primer lugar, la gobernanza exige una sociedad civil fuerte o al menos activa e interesada en lo público, pues la contra partida necesaria para que el gobierno encuentre un socio en su gestión. De lo contrario, se seguirá con formas jerárquicas e impositivas por parte del gobierno. Sobre este punto, principalmente, se ve la urgente necesidad de trabajar en la cultura política participativa y en la formación de ciudadanía. A manera de ejemplo Bogotá determinó la existencia de una estructura de gobernanza correspondiente al tipo “redes de políticas”, las cuales aún son poco abiertas y deliberativas, pero además con una preponderancia de los actores distritales en las instancias de tomas de decisiones y aporte de recursos.

En síntesis, se requiere de una clase política que posea buenas dosis de sensibilidad y liderazgo para permitir la inclusión de otros actores y compartir así el protagonismo público-político. Muchas veces la iniciativa de trabajo en equipo, que por lo demás son muy “caras” para el desarrollo, se ven truncadas por posturas personalistas, soberbias y

autoritarias de los mandatarios locales, regionales y nacionales, quienes en su afán de protagonismo y proyección política personal pueden estar cerrando las puertas al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes. No se debe continuar con los rezagos de la cultura política del personalismo, el caudillismo, el mesianismo y el caciquismo, ya que estos no contribuyen al desarrollo. Se requiere un liderazgo que genere compromiso, efectividad y por supuesto trabajo en equipo.

También se perciben los problemas asociados con la violencia política y el problema ético del servidor público. En efecto, pensar en el desarrollo de estructuras de gobernanza local en medio del conflicto armado que vive el país, puede parecer una necedad o ingenuidad. Esto no favorece el modelo de gestión propuesto puesto que el que está diseñado sirve para un contexto pacífico y no de guerra, sin embargo, las características y roles asociados con la gobernanza ayudan al gobernante para el manejo y gestión del conflicto. El problema sigue siendo la capacidad desestabilizadora, autoritaria y unilateral de las organizaciones armadas al margen de la ley y su impacto sobre el gobierno local.

Por tanto, se trata de plantear de qué manera las instituciones públicas con sus gobernantes municipales inciden en el desarrollo de la economía local a través de actividades propias

del quehacer público que brinden efectos positivos en términos sociales, referenciando una vez más Pachón (2007) contempla el equilibrio entre la empresa privada y el municipio donde se realiza en conjunto con adecuadas relaciones mutuas planes de beneficio para el municipio.

Las políticas del Estado repercuten en el comportamiento de la economía y por supuesto de las empresas. En este sentido, las autoridades municipales deben apoyar el desarrollo empresarial, porque las instituciones públicas municipales pueden crear condiciones para promover la inversión empresarial soportada en la acumulación de ahorro privado local y en la atracción de la inversión externa, razón por la cual es clave la alianza estratégica que la autoridad municipal genere con el sector empresarial para darle apertura al empleo, se active el comercio, se incremente la transferencia de recursos vía impuestos al gobierno local, y para que las finanzas públicas locales mejoren su capacidad para atender las demandas ciudadanas en desarrollo social y en infraestructura.

El tema del Desarrollo, es sin lugar a dudas, un derrotero bajo el cual los gobernantes de turno deberán ceñirse para la satisfacción del interés local, regional y nacional, velando por el cumplimiento de los fines del Estado (art. 2 C.N) y procurando la satisfacción del interés general de los nacionales como razón de ser del gobierno.

Elementos para satisfacer la razón de ser del gobierno

La educación y formación de los gobernantes (especialmente locales), no es la regla general en nuestro sistema político, igualmente, no es propio de la tradición política colombiana pensar en deberes de las autoridades territoriales en relación con apoyos al sector productivo. Actualmente, es totalmente indispensable dicha relación bajo los siguientes parámetros, de conformidad a la:

- *Generación de escenarios competitivos*

Un área geográfica es propicia a la inversión en cuanto disponga de condiciones que la hagan ventajosa frente a otras regiones. La productividad en términos territoriales, definida como el conjunto de ventajas que ofrece un lugar o región para la producción y los negocios. Esto implica mayor esfuerzo por parte del gobierno para propiciar ambientes de productividad y competitividad que compense con resultados en términos de desarrollo económico y social.

- *Promover acciones en el orden municipal (acción de ámbito local):*

- a. Es recomendable identificar la vocación económica del territorio.

Esta depende de atributos propios que pueden consistir en riquezas naturales, mercados, localización. Es conveniente que los planes de desarrollo definan programas concretos en torno a la vocación del territorio.

b. Construir una infraestructura acorde con la priorización de las necesidades propias del contexto, relacionadas con servicios públicos, vías de acceso, redes de telecomunicaciones y viviendas dignas.

c. Proteger y fomentar los Derechos Humanos, incluidos los derechos de propiedad, principal tarea del gobierno en el que juega un papel importante la fuerza pública y las autoridades de policía quienes deben garantizar la materialización de los Derechos para que sea notoria la igualdad, la justicia y la equidad, igualmente, el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las actividades de los habitantes.

- *Disposición de la administración pública*

La cual hace referencia a las capacidades del gobernante para promover la economía privada, eficiencia de la administración pública territorial con celeridad, transparencia y alta gerencia, con

conocimiento de la economía en tiempos y costos de la ignorancia de las actuaciones de la autoridad en mandato, igualmente, la ética administrativa y la idoneidad para ser gobernante.

- *Oferta del talento humano*

El cual debe estar capacitado para todos los niveles laborales. Por tanto, es indispensable revisar minuciosamente el perfil para el desempeño laboral y no el favor al candidato, y evitar un trato clientelista que iría en contra de la razón de ser el gobierno.

- *Sistema financiero*

Es necesario contar con las instituciones financieras que garantice la ejecución de los planes, programas y proyectos propuestos por el gobernante en el plan de desarrollo; es función del gobernante local gestionar la oferta de líneas de crédito para fomento y de crédito social por fuera del mercado financiero convencional, para apoyar a pequeños empresarios, a los micro empresarios y a los sectores que actúan en la economía informal.

- *Adecuada carga tributaria*

Es necesario hacer un balance de las cargas tributarias entre los intereses públicos y su impacto en términos de

costos de producción por los agentes privados de la economía y la capacidad de tributación de sus habitantes, es decir, encontrar un punto justo para no ocasionar desigualdad que desmotive la inversión productiva y reduzca la capacidad de compra de los ciudadanos, o que conduzca a sacrificar recursos públicos necesarios para la oferta de bienes públicos.

Las exenciones tributarias pueden ser útiles pero también pueden ser inconvenientes. En las entidades territoriales las exenciones solo pueden ser otorgadas por las correspondientes corporaciones públicas de elección popular, por un plazo limitado que en ningún caso puede superar los diez (10) años de conformidad con los planes de desarrollo y para obligaciones no causadas. (Corte Constitucional, 1997 –Sentencia C-195 de 1997-).

- *Agencias de desarrollo económico local*

Son organismos mixtos creados para apoyar la unidad empresarial en las que no alcanza el rango de grande empresa. También se usan para promover la creación de nuevas empresas en la región, surgen por acuerdo entre instituciones públicas y privadas con el fin de maximizar el potencial económico endógeno, y las

ventajas competitivas de un territorio utilizando los recursos naturales, humanos e institucionales locales. En este caso, se hace necesario apoyarse del PNUD³ (Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo) como entidad sin ánimo de lucro que ha estudiado ampliamente los modelos de desarrollo y con el cual se puede acceder a fuentes financieras a programas nacionales e internacionales, a contratos de suministros, capacitaciones según necesidad del gobernante, con el cual se deben realizar convenios.

- *Cadenas de integración empresarial*

Necesarias para realizar asistencia técnica en la producción, descuentos por volúmenes en adquisición de insumos, producción en escala, aprovechamiento común de maquinarias y equipos, comercialización de bienes finales, crédito asociativo, entre otros.

- *Planeación de desarrollo económico*

Las etapas de formulación y aprobación de los planes de desarrollo son propicias para resolver sobre estrategias y acciones de desarrollo estratégico en el orden municipal. En ellas se puede hacer el análisis público de carácter estratégico con los actores oficiales y privados, balancear los intereses en juego,

3 Al respecto podrá consultarse: <http://www.pnud.org.co/sitio.shtml#.U1bGuVVdVfQ>

reflexionar sobre los conceptos de expertos y definir compromisos.

- *Asesoría y capacitación en generación empresarial*

Las administraciones locales pueden, con el apoyo de expertos, promover ideas para generar nuevos tipos de empresas acordes con las condiciones generales de los mercados y los cambios en ciencia, tecnología e innovación, propuestos por el Departamento Administrativo de Ciencia, tecnología e Innovación, COLCIENCIAS.

Con el conocimiento de los anteriores elementos se podría procurar la generación de técnicas de innovación que en la actualidad son indispensables en la medida que el desarrollo debe ir de la mano con procesos de innovación, igualmente, con la gestión del conocimiento y la investigación. Tan es así que este nuevo milenio, tanto las empresas, los organismos intermedios, como las instituciones públicas coinciden cada vez más en que el apoyo a las innovaciones es el principal motor del incremento de la productividad y de la actividad económica tanto en las regiones como del propio territorio nacional, como lo manifiestan Dominguis y Guijarro (2011), quienes definen un sistema nacional de innovación como un conjunto de organizaciones de

naturaleza institucional y empresarial que dentro del territorio correspondiente, interactúan entre sí, con el objeto de asignar recursos a la realización de actividades orientadas a la generación y difusión de los conocimientos sobre los que se soportan las innovaciones, principalmente, tecnológicas que constituyen en el sentido shupenteriano⁴ del fundamento de desarrollo económico.

Conclusiones y recomendaciones

Es indiscutible que los países que se sitúan en los primeros puestos en los ranking de productividad son también los países que lideran las inversiones en modernización e innovación tecnológica, como resultado del funcionamiento de un complejo sistema formado por empresas, administraciones públicas, universidades y algunos procesos de servicios de investigación, sin embargo, Balzat (2004) afirma que existen ciertas carencias en los sistemas nacionales de innovación por lo que cabría esperar desarrollar en el futuro otras áreas relacionadas con estos, que sin lugar a dudas se concibe como deficiencia en la formación académica de los actuales gobernantes. Entre estas carencias se destaca la existencia de una mayor desagregación en el nivel de análisis por lo que es necesario un mayor enfoque hacia los sistemas sectoriales de innovación,

4 Al respecto podrá verse: Casas-González, A. (s.f) “El concepto “shupenteriano” de la formación de capital y los países en vía de desarrollo”, disponible en: <http://www.jstor.org/discover/10.2307/20855895?uid=2&uid=4&sid=21104049781153>

hacia la regionalización, y los clústeres industriales, y hacia las nuevas áreas de desarrollo económico con una mayor especialización institucional a nivel regional en el cambio tecnológico.

La razón de ser del sistema político colombiano actualmente consiste en la formulación de estrategias de administración que permitan potenciar la “*respublica*” para la generación de Desarrollo, que contribuya a la satisfacción de intereses nacionales, teniendo como base del sistema a la persona humana y la adecuada formación y el constante perfeccionamiento de los gobernantes tanto locales, regionales y nacionales.

Formar gobernantes con conocimiento disciplinar propio del perfil de autoridad competente para Gerenciar un territorio, porque deben afrontar retos en la atención de la salud, servicios sociales, educación, seguridad nacional, protección ambiental, servicios públicos y de comunicación, apoyo a la agricultura, recaudación de impuestos, desarrollo internacional, gastos de capital y de infraestructura, promoción del turismo, servicios estadísticos, bibliotecas y archivo, asuntos exteriores, inmigración, servicios de empleo y capacitación, servicios de alojamiento y bancarios, además, según Kubr Milán, en su texto “Consultoría para el Sector Público”, los gobiernos deben proporcionar servicios internos como contabilidad, preparación de la nómina,

compras, administración de personal, capacitación, comprobación de cuentas, inspección entre otros.

Para nadie es un secreto que las administraciones públicas están expuestas a una constante crítica, que puede o no estar justificada. Dado que las comparaciones con el sector privado son frecuentes, hay un creciente interés por evaluar y utilizar la experiencia del sector privado para incrementar la eficacia y la eficiencia en el sector público.

En fin, son retos y más retos que posee el sector público, también en el aumento del déficit público, las tecnologías de la información, el desempleo y la creciente democratización de la vida social. Por todo esto David Osborne y Ted Gaebler han manifestado de manera concisa lo que muchos otros expertos han creído y es: reinventar el gobierno estatal porque no puede haber una sociedad próspera y democrática sin un gobierno fuerte y eficaz. Pero lo que se plantea no es como se observa en todos los temarios que lo público va por un camino y lo privado va por otro, y eso hace que se genere un enfrentamiento entre la gestión privada, el sector público y el gobierno; lo que se requiere es crear una sinergia entre ambos sectores, pues cada uno desempeña funciones que mejor se pueden cumplir en interés de toda la comunidad y prestar los servicios con mayor eficacia.

Las críticas contra el gobierno son permanentes, pero a su vez son estériles, ya es hora de presentar propuestas constructivas, propositivas y factibles y por esa razón se debe reinventar el gobierno estatal.

Lo anterior describe el perfil de autoridad competente para gerenciar un territorio, pero también este debe comprender las necesidades del otro (razón de ser del gobierno), con alto grado de sensibilidad humana y con sentido ético frente a una sociedad descompuesta con serios ejemplos de corrupción y con la ambición exagerada de que gobernar es enriquecerse en un período muy corto para toda la vida. Se deberá aportar desde la enseñanza, con procesos permanentes de reflexión, de autoevaluación, y desde sus diferentes dimensiones humanas y también las funciones misionales, el poder brindar una autoridad esperanzadora capaz de construir sociedad, con capacidad de ajuste, de modernización y transformación, todo esto para ubicarse y/o mantener la posición de actor líder.

Indispensablemente los gobernantes requieren el perfeccionamiento brindado por la academia, con fundamentación pedagógica, que permite el acercamiento entre la teoría y la práctica con las disciplinas estudiadas en la producción de conocimiento, en la concepción activa en el proceso de creación investigativa, educativa y cultural con alto sentido de pertenencia social.

REFERENCIAS

Diccionario de la Real Academia Española (2014), consultado el 22 de abril de 2014, disponible: <http://lema.rae.es/drae/?val=gobierno>

Dahl, R. (2004) "La democracia", consultado el 21 de abril de 2014, disponible en: <http://sociologiapolitica.socials.uba.ar/files/2013/09/Dahl-POstdata.pdf>

Pachón, L. (2007) "Gobierno Municipal, Guía temática de programas de Gobierno y planes de Desarrollo" segunda edición, Ediciones Doctrina y ley. Bogotá.

Colombia, Asamblea Nacional Constituyente (1991) Constitución Política de Colombia.

Castro, J. (1989) "Reforma Municipal" editorial oveja negra, Bogotá.

Sánchez, N. (2012) "Planificación territorial, premisa para el Desarrollo local" editorial académica española. Berlín.

IPF Instituto Nacional de Planificación Física (1999) "Guía Metodológica del plan general de ordenamiento territorial y urbanismo". Cuba.

Alburquerque, F. (2002) "Guías para agentes, desarrollo económico territorial" Instituto de Desarrollo Territorial. Sevilla.

De Dios, A (2003) “La integración territorial en la planificación del crecimiento económico en la provincia de Camagüey, una variante instrumental”. Universidad de Camagüey.

Medina, J. y Ortegón, E. (2006) “Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe” área de proyectos y programas de inversiones. Santiago de Chile.

Rodríguez, J. (2007) “El palimpsesto de la ciudad: ciudad educadora” disponible en: www.eumed.net

González, R. y Piña, M. (2007) “Globalización, Territorios y Desarrollo local en la planificación y el desarrollo local”. Universidad de Camagüey.

Nicola, G. (2008), “Planificación territorial”

Jiménez, Ramírez y Roncancio (2007) “Gobernabilidad y Gobernanza en la transformación de la acción pública. Propuesta teórica y estudio de caso”. Escuela Superior de Administración Pública. Bogotá.

Dominguis y Guijarro (2011). “la innovación marca la diferencia territorial, modelo predictivo de la influencia de la I+D en el Sistema de Innovación Español”. Editorial académica española. Berlín.

Balzat, M. y Hanush (2004) “convergence et disparités regionales au sein de l'espace européen” tomado de Dominguis y Guijarro (2011).

Colombia, Corte Constitucional, (1997). Sentencia N° C-195 de 1997. Magistrada Ponente (E): Dra. Carmenza Isaza de Gómez.

Colombia, Congreso de la República, Ley 80 de 1993 “Reglamentada por el Decreto Nacional 734 de 2012, Modificada por la Ley 1150 de 2007, Reglamentada parcialmente por los Decretos Nacionales 679 de 1994, 626 de 2001, 2170 de 2002, 3629 y 3740 de 2004, 959, 2434 y 4375 de 2006; 2474 de 2008 y 2473 de 2010 **“Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”**

Colombia, Congreso de la República, Ley 1150 de 2007, “por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos.”

Colombia, Corte Constitucional (1999). Sentencia N° C-702 de 1999. Magistrado Ponente: Dr. FABIO MORÓN DÍAZ.

Colombia, Congreso de la República, Ley 489 de 1998, **“por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades**

del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.”

Colombia, Presidencia de la República, Decreto-Ley 77 de 1987 “por el cual se expide el Estatuto de Descentralización en beneficio de los municipios.”

Colombia, Congreso de la República, Ley 12 de 1986, “por la cual se dictan normas sobre la Cesión de Impuesto a las Ventas o Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.) y se reforma el Decreto 232 de 1983.”

Colombia, Congreso de la República. Acto legislativo 01 de 1986. **“Por el cual se reforma la Constitución Política”**

Colombia, Congreso de la República. Ley 14 de 1983. “Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones”

España con la Constitución de 1978, disponible en: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/ConstEsp1812_1978/Const1978