

HACIA LA GOBERNABILIDAD MUNICIPAL:
ESTRATEGIAS DE FORTALECIMIENTO

JAIME DIEGO LEDEZMA MENESES
SANDRA MARIA DIAZ

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
CENTRO DE ESTUDIOS SOCIOJURIDICOS – CIESJU-
ESPECIALIZACION EN GOBIERNO LOCAL
SAN JUAN DE PASTO
2010

HACIA LA GOBERNABILIDAD MUNICIPAL:
ESTRATEGIAS DE FORTALECIMIENTO.

SANDRA MARIA DIAZ
JAIME DIEGO LEDEZMA MENESES

Trabajo de grado presentado como requisito parcial para optar al título de
Especialista en Gobierno Local

Docente asesor:
EDGAR GERMAN ZARAMA VASQUEZ

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
CENTRO DE ESTUDIOS SOCIOJURIDICOS – CIESJU-
ESPECIALIZACION EN GOBIERNO LOCAL
SAN JUAN DE PASTO
2010

Nota de aceptación:

Firma del presidente del jurado

Firma del jurado

Firma del jurado

San Juan de Pasto, Noviembre de 2010.

DEDICATORIA

A mis hijas Ángela y Camila por todo su apoyo y amor.

Sandra María Díaz

DEDICATORIA

A los constructores de caminos de justicia social, a mi esposa Karol y nuestra pequeña Laura fuente infinita de felicidad.

Jaime Diego Ledezma Meneses

AGRADECIMIENTOS

Los autores agradecen a la Universidad de Nariño y al Centro de Estudios Socio Jurídicos dinamizador asertivo de la Especialización, a los actores Estratégicos Municipales fuente real de Gobernanza, a los profesores Alejo Vargas, Marcos Romero, André Noel Rot, Raúl Quijano, Víctor Manuel Moncayo, por que forjaron la idea crear una ruta para fortalecer la gobernabilidad local. Al Maestro y director del proyecto Germán Zárama por su apoyo incondicional y sus valiosas recomendaciones. A la Dra. Isabel Goyes por la valoración apoyo y receptividad a la iniciativa.

CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCIÓN	13
1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA - DE LA GOBERNANZA A LA GOBERNABILIDAD ORIGENES Y EVOLUCIÓN	15
2. PARTICULARIDADES DEL MUNICIPIO.	18
2.1 LA CULTURA DEMOCRÁTICA Y POLÍTICA EN LOS MUNICIPIOS.....	19
3. JUSTIFICACIÓN	23
4. HIPOTESIS	25
5. OBJETIVOS	26
5.1 OBJETIVO GENERAL.	26
5.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.	26
6. MARCO CONCEPTUAL: DIMENSIONES, PROCESOS Y COMPONENTES DE LA GOBERNABILIDAD TERRITORIAL.	27
6.1 POSICIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL.....	29
6.2 VISIÓN – HORIZONTE PROSPECTIVO.	29
6.3 POLÍTICAS Y PROGRAMAS.	30
6.4 RELACIÓN CONSTRUCTIVA ENTRE ACTORES.	32
6.5 PARTICIPACIÓN Y DECISIÓN PÚBLICA.	34
6.6 DINÁMICA DEL TALENTO HUMANO.	36
7. DISEÑO METODOLOGICO	39
7.1 MAPEO DE ACTORES.	40
7.2 REALIZACIÓN DEL AUTO-DIAGNÓSTICO DE LA GOBERNABILIDAD.	41
7.3 PROCESAMIENTO DE LA INFORMACIÓN Y ANÁLISIS.....	42

8. LA GOBERNABILIDAD EN EL MUNICIPIO DE CORDOBA, DEPARTAMENTO DE NARIÑO.	44
8.1 CONTEXTO MUNICIPAL.....	44
8.2 AUTO-DIAGNOSTICO DE LA GOBERNABILIDAD EN EL MUNICIPIO DE CÓRDOBA, DEPARTAMENTO DE NARIÑO.	46
8.2.1 Levantamiento de información:	47
8.2.2 Mapa de actores.....	48
8.2.3 Resultados del auto-diagnóstico de la gobernabilidad	50
8.2.3.1 Posicionamiento de la Administración Municipal (calificación 4,30).	52
8.2.3.2 Visión - Horizonte prospectivo (calificación 3,92).....	53
8.2.3.3 Políticas – programas (calificación 3,80).	54
8.2.3.4 Relación constructiva entre actores (calificación 3,78).....	56
8.2.3.5 Participación y decisión pública (calificación 3,65).....	58
8.2.3.6.1 Liderazgo transformacional (calificación 3,27).	62
8.2.3.7 El Pensar y Aprender (Calificación 3.83).....	64
8.2.3.8 Hacer (Calificación 3.75).	65
9. ESTRATEGIAS DE FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNABILIDAD.	66
9.1 ESCUELA DE PENSAMIENTO LOCAL.....	66
9.2 FORTALECIMIENTO DE ACTORES ESTRATÉGICOS.	67
9.3 POLÍTICAS CON LA GENTE.....	68
9.4 PARTICIPACIÓN EN LA DECISIÓN PÚBLICA.....	68
9.5 ACCIONES COMPLEMENTARIAS DE FORTALECIMIENTO.....	70
10. CONCLUSIONES.....	71
BIBLIOGRAFÍA	73

LISTA DE TABLAS

	pág.
Tabla 1. Visión - horizonte prospectivo	30
Tabla 2. Políticas, programas.....	32
Tabla 3. Relación constructiva entre actores	33
Tabla 4. Participación y decisión pública.....	35
Tabla 5. Dinámica del talento humano	37
Tabla 6. Liderazgo transformacional.	37
Tabla 7. Actores estratégicos municipales.	40
Tabla 8. Auto-diagnóstico de la gobernabilidad	52
Tabla 9. Posicionamiento de la Administración Municipal.....	52
Tabla 10. Visión - Horizonte Prospectivo	54
Tabla 11. Políticas, Programas	55
Tabla 12. Relación constructiva entre actores estratégicos.	57
Tabla 13. Participación y decisión pública.....	59
Tabla 14. Dinámica del talento humano.	62

LISTA DE FIGURAS

	pág.
Figura 1. Modelo de análisis (intersecciones productivas).....	28
Figura 2. Calificaciones y estados de la gobernabilidad municipal.	43
Figura 3. Estado de la gobernabilidad en el municipio de Córdoba.	51
Figura 4. Gráfica de barras que representa la pregunta: ¿Por qué votan las personas en el municipio?.....	60
Figura 5. Gráfica de que da respuesta a la pregunta de ¿por qué se abstienen de dar el voto las personas?	61
Figura 6. Grafica el reconocimiento institucional.....	64

RESUMEN

Pensar en el desarrollo lo local o municipal en función un bien vivir que cobije a todos los ciudadanos es un dilema complejo que requiere estrategias igualmente complejas, el Municipio como unidad político-administrativa integra múltiples facetas de la esfera de lo público. En él, los ciudadanos perciben de manera cercana el estado, es ahí donde la dinámica social tiene su desenvolvimiento en medio de contextos disímiles que requieren de los mejores esfuerzos a fin de generar condiciones de vida digna para todos los ciudadanos. En esta vía es relevante profundizar en la búsqueda de estrategias que permitan leer sus contextos y fortalecer la gobernabilidad como un ejercicio en el que interactúen de manera productiva los sujetos constructores de la de municipalidad.

El auto diagnóstico y análisis de la gobernabilidad por parte de los actores estratégicos municipales, es una ruta asertiva en la construcción de Paz, que busca encontrar valoraciones más contextualizadas sobre el estado de la gobernabilidad y a partir de ellas, diseñar estrategias de fortalecimiento.

El trabajo Esta organizado en tres partes: la primera, es la sustentación académica y construcción metodológica e instrumentos de auto-diagnóstico de la gobernabilidad. En la segunda parte se pone a prueba la metodología y se constatan de cara con la realidad las características y los retos de la gobernabilidad en el municipio de Córdoba, departamento de Nariño. Y una tercera parte se analizan los hallazgos más relevantes y se elaboran las estrategias pertinentes a los actores claves municipales.

ABSTRACT

To think about the local or municipal development in function on the life well that encase to all citizens is a complex quandary that requires some complex strategies, as much as the municipality as the unit political-administrative integrates multifold angles of the public sphere. On it the citizens perceive in a closer way the state, it's there where the social dynamics has its exposition between of dissimilar contexts that requires the best efforts to generate a dignified life conditions for all citizens. By this way is relevant to go farther in the strategy searching that allow to read their contexts and also to make stronger the government like an exercise to interact in a productive way the subjects builders of the municipality.

The self diagnostic and analysis of the government by the strategic municipal actors, is an assertive way in the peace construction, that looks to find more contextualized appreciations about the government estate and from them, design strengthening strategies.

The work is organized in three parts: the first one, is the academically sustentation and the methodological construction with instruments of self-diagnostic of the government form. In the second part is proved the methodology and is confirmed in face to the reality the characteristics and the challenges of a government way inside the township of Cordoba, department of Nariño. And one of third part the relevant results are analyzed and are elaborated the pertinent strategies to the municipal key actors.

INTRODUCCIÓN

La mayoría de acontecimientos de la vida nacional tienen su desenvolvimiento en las unidades territoriales y administrativas denominadas municipios. En Colombia hay 1.101 municipios integrados en 32 departamentos, estas unidades territoriales están sometidas a múltiples tensiones relacionadas con la cultura política, administrativa, financiera, los intereses grupales, el manejo que se hace de lo público, los conflictos intra e interinstitucionales y las variadas dinámicas sociales entre otros. Dichas tensiones se sortean en condiciones adversas y en ocasiones sin contar con los elementos suficientes para superarlas.

El municipio como unidad político-administrativa integra múltiples facetas de la esfera de lo público. En su interior se presentan escenarios puntuales de interacción entre la sociedad y el Estado. En él, los ciudadanos perciben de manera cercana el rol de la institucionalidad estatal, ahí donde la dinámica social tiene su desenvolvimiento en medio de contextos disímiles y complejos que requieren de los mejores esfuerzos a fin de generar condiciones de vida digna para todos los ciudadanos. Por lo tanto, es relevante profundizar en la búsqueda de estrategias que permitan leer sus contextos y fortalecer la gobernabilidad como un ejercicio en el que interactúen de manera productiva los sujetos de la de municipalidad.

Para ello se organizará un esquema de acción cuyo enfoque facilite el diálogo entre lo teórico-conceptual y el hacer práctico de las instituciones y organizaciones responsables de los ejercicios políticos locales. Igualmente se definirán cinco componentes o campos considerados estratégicos en una práctica de gobierno de manera que permitan valorar la percepción que los propios sujetos locales tienen sobre cada uno de los componentes y características de la gobernabilidad.

En medio de esta geografía nacional tan diversa, las dinámicas municipales tienen situaciones complejas por resolver que requieren de tratamientos igualmente complejos, por lo que el análisis de las interacciones entre la institucionalidad pública y la sociedad son fundamentales en la construcción de la gobernabilidad municipal en la medida en que se cambien las prácticas políticas que van en detrimento de lo público, se fortalezcan las condiciones, capacidades y se articulen de manera constructiva y cualificada los distintos sujetos constructores de gobernabilidad.

Esta investigación, desde una perspectiva analítica y práctica, permitirá enriquecer el debate ya iniciado por algunas instituciones de orden nacional y regional en el

sentido de encontrar valoraciones más contextualizadas sobre el estado de la gobernabilidad y a partir de ellas, diseñar estrategias de fortalecimiento. Estará articulada por tres partes: la primera, que hace relación a la sustentación académica y construcción metodológica e instrumentos de auto-diagnóstico de la gobernabilidad. La segunda parte es un ejercicio práctico donde se pone a prueba la metodología y se constatan de cara con la realidad las características y los retos de la gobernabilidad en el municipio de Córdoba, departamento de Nariño. Se finaliza con el análisis de los hallazgos y se elaboran las estrategias pertinentes a los actores claves municipales.

Pretendemos contribuir a un debate de actualidad sobre el tema de la gobernabilidad y plantear aportes que trasciendan el escenario académico y sean reconsiderados por políticos, académicos, dirigentes y futuros gobernantes a la hora de asumir el reto de “gobernar” un municipio.

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA - DE LA GOBERNANZA A LA GOBERNABILIDAD ORIGENES Y EVOLUCIÓN

Existe un sinnúmero de definiciones para establecer lo que se ha entendido como gobernabilidad. Para efectos del presente trabajo partiremos de entender la gobernabilidad como un concepto politológico, traducido en la capacidad del Estado para cumplir con los proyectos y programas de gobierno.

Dentro de esta definición se debe tener en cuenta dos variables que logran la consolidación de la gobernabilidad, en principio, y ellas son: la eficacia y la legitimidad. La eficacia entendida como el cumplimiento de los objetivos del gobierno, está medida por ejemplo por la capacidad de aprobar leyes, la eficiencia para ejecutarlas a través del aparato burocrático. La legitimidad, entendida como la aceptación de los ciudadanos de la dominación del gobierno. La aceptación de los involucrados hace posible la aplicación de las políticas.

Claro está que eficacia y legitimidad no son los únicos requisitos indispensables son herramientas que ayudan en la medición del grado de aceptación que tiene un gobierno.

En el trabajo se mostrará que aún cuando los elementos eficacia y legitimidad son esenciales para favorecer la gobernabilidad esto en la realidad práctica no se cumple y las fallas se reflejan en los altos índices de ingobernabilidad presentes en los Estados modernos. El Estado ha fallado en el diseño, en la ejecución de las políticas públicas o en la construcción metodológica utilizada para su implementación. Indiscutiblemente el hecho de que un gobierno sea legítimo, no implica que sea eficaz, es entonces necesario replantear el concepto de gobernabilidad, sobre todo si observamos que muchas políticas públicas no se delinean a través del consenso sino a través de la imposición a culturas que no siempre están dispuestas a aceptarlas.

Existe una ruptura entre la sociedad a la cual se dirigen las políticas públicas y un Estado que las impone como medio para gobernar, no obstante, los resultados adversos orientan en el estudio de las fallas y en la determinación de las estrategias a seguir para lograr al menos un replanteamiento de las políticas institucionales y organizacionales de manera que se vuelvan eficaces y nos acerquen al logro de unos mínimos de gobernanza encaminada a modernizar la gobernabilidad.

A finales del siglo XX tenemos un Estado neoliberal que empieza a imponerse en occidente, la caída del modelo socialista al otro lado de la cortina de hierro parecían confirmar la idea de que el Estado debía encargarse solamente de tareas como la defensa, las relaciones internacionales, la recaudación de impuestos, mantener el orden público y la justicia, tomando un rol subsidiario y dejando al sector privado con libertad necesaria para actuar allí donde lo requería.

No obstante, las enormes desigualdades derivadas del neoliberalismo han desacreditado al Estado de mercado como opción de progreso equitativo y obligan a buscar un intermedio entre las consideraciones del estado socialista y las consideraciones del estado neoliberal.

“las bondades del proyecto político del “libre mercado” habían sido plenamente desvirtuadas por la desastrosa realidad y los impactos de las políticas neoliberales se expresaban de manera demasiado dramática, en especial en un país cuyas élites dominantes, Estados Unidos y los organismos de regulación supranacional - como el FMI y el Banco Mundial- lo habían hecho aparecer durante una década como el ejemplo a seguir Argentina. Pero no era sólo allí. Los elevados niveles de endeudamiento público y la carga de su servicio en ascenso, el incremento en la concentración del ingreso acompañada del aumento de la pobreza y la desocupación eran indicadores de la situación de crisis que afectaba a la mayoría de países latinoamericanos. Tal situación había incidido, sin duda, sobre el curso de los procesos políticos de la región, en algunos de cuyos países las campañas de elección presidencial, particularmente en Venezuela, Brasil, Bolivia y Ecuador, habían puesto en evidencia cuán lejos se estaba en América latina de una situación de “consenso” y de “estabilidad política”¹”

En este contexto, y para el presente estudio, hacemos énfasis en la inconveniencia de imponer una determinada política pública si ésta resulta ajena y no cuenta con el respaldo de la sociedad a la cual va dirigida, como mínimo, en su consideración y como máximo, en la consecución de la política a través del consenso -que sería el estado máximo de la gobernabilidad-. Muchas veces las dos exigencias anteriormente mencionadas se pueden presentar, sin embargo, los métodos para la implantación de la política pública no son los adecuados y al llegar a sus destinatarios se desvirtúa la concepción inicial o se transforma debido precarias condiciones locales de planeación y concreción de las políticas públicas.

En el momento en que se considera a la sociedad como elemento fundamental de las decisiones gubernamentales, se introduce un concepto todavía controversial por su significación precisa que varía según el ámbito se refiere a la Gobernanza,

¹ Estrada Álvarez, Jairo. *Construcción del Modelo Neoliberal en Colombia. 1970-2004*. Ediciones Aurora. Bogotá. 2004.

concepto que según Aguilar Villanueva, ayuda a la comprensión de la gobernabilidad. El abanico de posibilidades se amplía al no delimitar el análisis al quehacer del Estado a través del funcionamiento de las instituciones gubernamentales sino que se amplía en la inclusión de la sociedad a la cual van dirigidas las políticas públicas.

“La gobernanza tiene que ver con la relación que se establece entre la sociedad civil y el Estado. Dicha relación ya no debe ser entendida como el Estado protector y la sociedad protegida, sino que más bien se debe entender como una relación cooperativa entre ambos para la formulación e implementación de políticas públicas. Es decir, ya no existe un modelo jerárquico donde el Estado ejerce un poder soberano sobre integrantes de la sociedad civil²”. Es un concepto aún no muy difundido especialmente en esta región de Colombia, que ayuda para determinar la “eficacia, calidad y buena orientación de la intervención del Estado”, con un buen reconocimiento y respaldo social en razón a que se ha fortalecido su tejido organizacional y creado espacios de deliberación, consulta e interacción permanente para la toma de decisiones colectivas en asuntos que afectan a la sociedad. Por algunos autores es definida como una "nueva forma de gobernar".

Para afianzar lo anterior, no se intenta realizar un estudio que se extienda al gobierno nacional así como tampoco se plantea responder si existe o no existe gobernabilidad en el Estado Colombiano dada la amplitud de la muestra a manejar. Por esta razón, y en la consideración que el municipio es una unidad básica de la organización del Estado, realizaremos un análisis específico del acontecer en dicha célula o unidad política. Se tomaron como referentes los sujetos estratégicos del municipio de Córdoba en el Departamento de Nariño a fin de realizar un ejercicio práctico.

² MCCARNEY, Patricia; HALFANI, Mohamed; RODRÍGUEZ, Alfredo. Hacia una definición de gobernanza. Artículo en Revista Proposiciones Vol. 28. Ediciones Sur. Santiago de Chile, 1998.

2. PARTICULARIDADES DEL MUNICIPIO.

La constitución de 1991 al mantener el modelo de Estado unitario organizó dentro de éste una razonable y conveniente distribución del poder otorgando a las entidades territoriales cierto grado de autonomía política, expresada en la capacidad que tienen para elegir a sus propios gobernantes. Las entidades territoriales a nivel administrativo perdieron autonomía para regular los asuntos de su funcionamiento de los cuales el Estado no se desprendió y los dejó en manos del legislador y del gobierno nacional a cuenta de unificar procedimientos, contrataciones, presupuesto, control interno, control fiscal, carrera administrativa, régimen salarial, prestaciones y régimen disciplinario, entre otros.

El municipio es la organización jurídico-política dentro de Estado y es el canal que une los asuntos de interés público para la comunidad local con las determinaciones nacionales. Su relación directa con los habitantes hace que ninguna otra forma de organización política tenga tanto sentido de pertenencia para la sociedad como el municipio así lo establece la Constitución Política de Colombia en su artículo 311.

El espíritu de la norma es lograr a través de la entidad territorial el fortalecimiento de la capacidad de gestión de la administración pública de manera articulada con los actores sociales, haciendo prevalecer el artículo primero de la Constitución Política cuyo énfasis es el desarrollo social. Antes de la vigencia de la Constitución de 1991 en los municipios se pensaba más en función de obras públicas, hoy en día se trabaja la inversión social direccionada a la atención de necesidades básicas de los habitantes y a proporcionarles condiciones para el buen vivir. Las obras públicas se convierte tan solo en un medio para conseguir calidad de vida.

Normativamente las dinámicas de gobierno, la satisfacción de las necesidades, el mejoramiento de las condiciones de vida y el progreso social se encuentran establecidas en forma dispersa, sin embargo se pueden considerar como las funciones más relevantes de los municipios la atención a lo relacionado con salud, educación, servicios públicos domiciliarios, protección a la infancia, la adolescencia, la familia, soluciones de vivienda, problemática de la población desplazada, desarrollo agropecuario, recreación y deporte, prevención y atención de desastres, tránsito y transporte, protección e intervención al patrimonio cultural, desarrollo económico productivo y de competitividad. Cada uno de estos temas se contemplan en los programas de gobierno y se plasman en el Plan de Desarrollo municipal.

Adicionalmente, la Ley establece que los distritos y municipios se clasifican por categorías, teniendo en cuenta criterios poblacionales y de ingresos corrientes de libre destinación. Las categorías van desde la primera hasta la sexta, y se ha realizado con el fin de organizar el gobierno y la administración. Esta clasificación fue pensada para salvaguardar los procesos de democracia, participación y descentralización política y no acentuar más las desigualdades regionales, reducir la marginalidad y el atraso, facilitar las relaciones entre las comunidades locales y los organismos del estado y crear sentido de pertenencia con el propio territorio.

2.1 LA CULTURA DEMOCRÁTICA Y POLÍTICA EN LOS MUNICIPIOS.

El Departamento de Nariño ha sido en las tres últimas décadas un escenario importante en la dinamización de procesos sociales, como los movimientos de “los Inconformes” en la década del 80, Cívicos en la década del 90, Constituyente de Nariño entre los años 2002 y 2006, movimientos regionales más localizados, que han permitido crear espacios de participación novedosos. De ésta manera, algunas viejas prácticas políticas se han visto influenciadas y modificadas por fenómenos de opinión pública, movilización social y acciones colectivas que han logrado nuevas formas y sentidos en la cultura política.

En muchos municipios del departamento, se vive un contexto de conflictos y violencias. A pesar de ello, la participación ciudadana, especialmente en los procesos electorales es elevada. Este fenómeno posiblemente se debe a la consideración del ejercicio electoral como el único espacio de participación que tienen las y los ciudadanos. Desafortunadamente en muchos municipios no se logra la normal participación electoral por situaciones programáticas, en éste escenario se disputa el manejo del poder local entre sectores articulados por tendencia política o intereses grupales.

Cuando priman los intereses individuales por encima de los intereses colectivos, se desemboca en prácticas de exclusión, aniquilamiento y negación del adversario o contradictor. La práctica de la polarización política es el único argumento de los individuos incapaces de ejercer la democracia. El concepto de lo público se ve afectado por la idea de una “*piñata*” de la cual hay que apropiarse a toda costa, se excluye al otro, al competidor, con el fin de beneficiar al “grupo de amigos que integran la dinámica clientelar”. Es común ver en algunos municipios que el sector “perdedor” en un proceso electoral difícilmente se acerca a la institución pública en busca de apoyo quedando excluido de la dinámica social y política de la nueva administración. Suelen observarse casos extremos, casos con matiz

esquizofrénico en los cuales la exclusión es de tal magnitud que el diálogo con un grupo rival puede traer el cerramiento de las puertas en una administración.

En la realidad política del municipio en ocasiones los miembros del partido político no favorecido suelen dedicarse a obstaculizar las acciones político-administrativas del partido ganador, crean situaciones que obligan al gobernante a centrar su atención en la defensa personal como por ejemplo: la defensa ante los órganos de control por denuncias realizadas sin fundamento pero que en aras de garantizar el debido proceso y el acceso a la administración de justicia se tramitan de acuerdo a la ley y que en realidad generan desgaste y pérdida de la visión en lo realmente importante como es gobernar dedicándose buena parte del periodo de gobierno a defenderse de los ataques de la oposición, a la que no le interesa la sociedad sino el estancamiento del movimiento político que se encuentra en el poder.

Durante el período electoral se han detectado situaciones en las cuales del lado elector se respira una situación de desconfianza en el “gobierno local” manejado arbitrariamente con fines de favoritismo grupista. Lamentablemente muchos ciudadanos, agobiados por la pobreza recurren a la venta o permuta del voto la cual se sabe que es un delito pero no se racionaliza sus consecuencias.

Otra práctica común de los candidatos a cargos de elección popular consiste en recibir aparentes donaciones, especialmente de contratistas, quienes realizan depósitos en cuentas privadas de la campaña electoral o entregan a nivel personal importantes sumas en dinero o en especie. Es el reflejo de un conjunto de prácticas poco convenientes a la gobernabilidad territorial, el donador en campaña electoral compromete al candidato a devolver la inversión en forma de contratos y/o burocracia equivalentes o superiores al capital entregado para gastos de campaña. Estas prácticas se han vuelto normales y comunes fomentando una cultura político-administrativa con valores lejanos a la ciudadanía a las leyes vigentes y a la gobernabilidad, con inmensas repercusiones negativas para la municipalidad.

El concepto de servidor público en Colombia tiene una formalidad legal pero una informalidad en la práctica, esta situación no la registran los informes oficiales, ni se evidencia en los recintos públicos, la cultura del clientelismo es generalizada, es necesario caracterizarla y precisarla en los actores políticos de cada municipalidad. Por supuesto que también existe resistencia a estas nocivas prácticas y los actores políticos que se fundamentan en la constitución y la legalidad, persiguen una nueva cultura ética de participación y transparencia. Realidades como la falta de desarrollo en los municipios, el auge de actores armados y la presencia de cultivos de uso ilícito plantean nuevos retos y comprensiones del ejercicio político de las administraciones locales.

En esta mirada al acontecimiento electoral local, no se excluyen los avances y las perspectivas de fortalecimiento de la gobernabilidad. Si bien la práctica institucional tiene sus particularidades que han creado un imaginario de prevención y desconfianza política, en muchos casos, también hay progresos significativos en la articulación sociedad- Estado, se han creado escenarios de interacción más horizontales, en municipios con alta presencia de comunidades organizadas, como el caso del Pie de Monte Costero, en la ex Provincia de Obando, quienes han accedido por medio de decisiones colectivas a los escenarios de poder local. Igualmente, encontramos buenas prácticas en el municipio de Ricaurte donde la comunidad ha avanzado ejemplarmente en su rol de construir ciudadanía por intermedio de la inclusión local. También citamos los procesos participativos ciudadanos realizados entre los años 2002 y 2006 en todos los municipios del departamento de Nariño, cuyo objetivo fundamental era reivindicar al constituyente primario, fortaleciendo la cultura democrática y ciudadana en el marco del poder local y regional. Nariño fue un ejemplo para el país en esta práctica socio política y comunitaria.

Los buenos procesos regionales de participación se gestan de manera lenta pero segura en las dinámicas locales, avivan las responsabilidades individuales en la construcción de lo público, perfila a los nuevos dirigentes que se alejan de los cánones conductuales políticos clientelistas localizando su accionar en proyectos políticos incluyentes en el gobierno local con la activa participación de las organizaciones sociales. Son las organizaciones sociales con sus manifestaciones y sus búsquedas, las reguladoras de las interacciones que se traducen en gobernanza.

Desde hace siglos, está presente la gobernanza local en los espacios de participación ancestrales como las mingas³, myndalas⁴ de pensamiento y construcción colectiva. Muchos Planes de Desarrollo vigentes, concretamente el Proyecto de Plan de Desarrollo 2008-2011 Adelante Nariño, incluyeron en su construcción la “minga de pensamiento nariñense” como ejercicio de legitimación institucional alcanzando gran valoración nacional e internacional. Por ello, el reto es que trascienda a la convocatoria ciudadana y se articule en mingas para la implementación participativa de esos Planes, en medio de las complejidades sociales, el retomar y recrear las mingas y las myndalas de pensamiento y acción colectiva, fortalecerá la gobernabilidad en un escenario para la efectiva creación de una cultura democrática, con articulación de actores para la gobernabilidad, con participación y decisión pública, donde todos piensan, todos aportan y todos ganan, donde lo público -su construcción y sus manifestaciones- es asumido a nivel local como sacro.

³ Para comunidades indígenas y campesinas es trabajo colectivo, una práctica antigua que consiste en la unión de fuerzas comunitaria para realizar obras de beneficio común, hoy se retoma la minga como referente nominal en ejercicios de planeación y construcción de políticas por medio de Mingas de Pensamiento.

⁴ Eran espacios donde se realizaba intercambio de productos en comunidades indígenas, durante este procesos se intercambiaba pensamiento y se hacían amigos.

Los ciudadanos no nacen, se hacen para dar lugar a una nueva cultura ciudadana y democrática. Desde éste enfoque y con el presente trabajo incidiremos y fortaleceremos las prácticas que rescaten la gobernabilidad y el ejercicio de la gobernanza.

3. JUSTIFICACIÓN

El desarrollo de nuestras comunidades y organizaciones se da en medio de profundas desigualdades que matizan los escenarios de su desenvolvimiento, generan tensiones y conflictos al interior de la sociedad (individuos, organizaciones) y entre ésta y la institucionalidad. Si bien hay conflictos que afectan a sectores mayoritarios de la población colombiana y que dependen de fuerzas y relacionamientos que están al margen de los ciudadanos, hay otros conflictos que involucran regiones y segmentos de la sociedad y que posibilitan su solución al seno de la misma. Crear fortalezas institucionales, organizacionales y sociales a nivel local es una ruta asertiva para dirimir conflictos.

La gobernabilidad municipal requiere de capacidades humanas, institucionales y organizacionales. En ocasiones, los actores de la gobernabilidad no están suficientemente preparados ética y políticamente para desenvolverse en contextos de tensiones y conflictos multinivel, entes territoriales que requieren tratamientos estratégicos ante problemas complejos.

Existe un conjunto de valores, hábitos y comportamientos públicos con raíces que se manifiestan en prácticas éticamente cuestionables, la concepción de la esfera de lo “público” es erróneamente asimilada como una opción para beneficio “privado”: la capacidad política de pensar integralmente en los problemas de una sociedad y el acceso al poder local para proponer y generar soluciones muchas veces está viciado desde el inicio del ejercicio gubernamental. Se desconoce que estas maneras de acceder al poder se den a partir de la Constitución de 1991, lo que sucede a nivel local es que “mafias, corruptos, o grupos ilegales acceden al poder a veces convenciendo, otras comprando, intimidando a los electores”⁵. El compromiso con los electores es sustituido por la atención y/o favorecimiento a clientelas que participaron en las candidaturas a cargos de elección popular o de dirección de un organismo de gobierno. Estas prácticas de vieja cuña, han socavado la confianza y la legitimidad en la institucionalidad pública, desvirtuando y poniendo en riesgo la gobernabilidad.

Con la presente iniciativa, se pretende, desde una perspectiva de acción colectiva y sobre la marcha de un ejercicio de gobierno, abordar la problemática detectada en procura de generar acciones estratégicas que devengan en acertadas prácticas de la cultura política. Pretendemos reivindicar a las personas como “sujetos” ciudadanos para avanzar en la construcción del bienestar local.

⁵ REVELO Javier. Dejusticia. Entrevista. <http://www.semana.com/noticias-nacion/estado-colombiano-esta-alterado-segun-dejusticia/146792.aspx>. 04 de Noviembre de 2010.

Por lo tanto, el interés con el presente trabajo, es el de construir una ruta que permita crear estrategias para el fortalecimiento de la gobernabilidad municipal. Se trata de reorganizar las percepciones que existen frente a los procesos de gobernabilidad local de manera que sirvan de referencia para orientar las prácticas institucionales organizacionales y en últimas sociales en los procesos de construcción de municipalidad y de región.

Por otra parte, los investigadores a partir del análisis de auto-diagnóstico recurren a una metodología de registro, reconocimiento y valoración a los procesos institucionales y sociales en el municipio de aplicación. Dichos resultados son factibles de replicarse y/o de servir como referentes para otros procesos municipales y regionales.

4. HIPOTESIS

El proceso investigativo permite obtener una radiografía del estado de la gobernabilidad en un municipio a partir del auto-diagnóstico de cada componente y sus características principales. Para tal efecto, se diseñó la siguiente hipótesis que orientará la construcción metodológica, el auto-diagnóstico investigativo y dará respuesta a la inquietud fundamental: ¿Cómo mejorar la gobernabilidad?

La hipótesis es la ruta del proceso investigativo:

La gobernabilidad municipal es un proceso complejo en el que intervienen varios actores locales institucionales, económicos, políticos y sociales. Cada uno de estos actores posee concepciones distintas, intereses y prácticas particulares sobre lo público. Muchas de estas culturas, con sus imaginarios, valores, intereses y concepciones inciden en la gobernabilidad municipal. En este contexto, es posible identificar los principales rasgos y características que afectan la gobernabilidad local, a partir de lo cual se puede crear estrategias que definan nuevas prácticas políticas y democráticas, así como generar nuevas acciones para el fortalecimiento de la gobernabilidad y la gobernanza.

En la ruta metodológica, consideramos varios supuestos específicos. A continuación los mencionamos:

Los actores estratégicos municipales comprenden los procesos, componentes y características de la gobernabilidad y se interesan en ella, aportando sus conocimientos y percepciones.

Cuenta el municipio con un horizonte estratégico, pero éste no está explícito en los planes y procesos institucionales y organizacionales.

La institucionalidad pública cuenta con políticas y planes claramente definidos, pero las metas son demasiado altas para los recursos con los que cuenta.

Las relaciones entre los actores estratégicos así como el respaldo ciudadano tiende a verse influenciado por prácticas tradicionales e individuales de manera poco conveniente para la gobernabilidad.

Los escenarios de participación ciudadana van más allá de las expresiones legales, pero hay un relativo favorecimiento o repliegue en los ejercicios de participación por los sectores o grupos afectos a quien maneja el poder local.

5. OBJETIVOS

5.1 OBJETIVO GENERAL.

Construir una ruta conceptual y metodológica para el auto-diagnóstico de la gobernabilidad municipal y elaborar las estrategias para su fortalecimiento con aplicación al municipio de Córdoba.

5.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.

- Diseñar la ruta conceptual y metodológica para el auto-diagnóstico de la gobernabilidad.
- Identificar los componentes y características más representativos de la gobernabilidad.
- Realizar un ejercicio práctico de auto-diagnóstico de la gobernabilidad en el municipio de Córdoba departamento de Nariño.
- Construir las estrategias para su fortalecimiento.

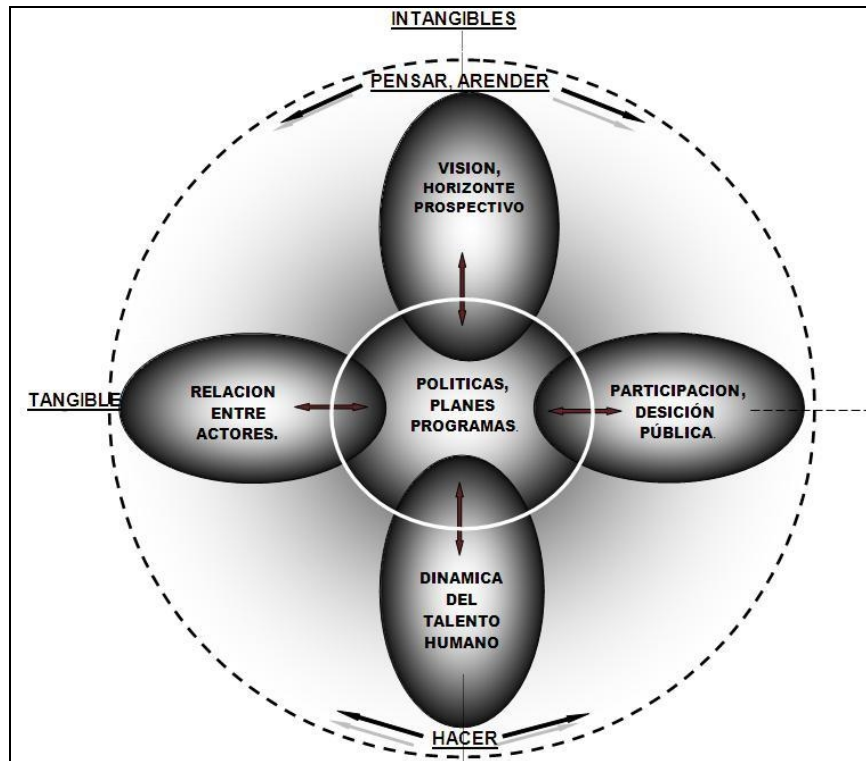
6. MARCO CONCEPTUAL: DIMENSIONES, PROCESOS Y COMPONENTES DE LA GOBERNABILIDAD TERRITORIAL.

En un proceso organizacional, social o institucional se pueden considerar dos elementos o enfoques generales de análisis: uno, llamado el de los intangibles, hace referencia a los imaginarios colectivos, las creencias, los conocimientos, saberes y apuestas de un ente y otro; llamado el de los tangibles, hace referencia a las realizaciones políticas y relacionamientos que van siendo materializados y que pueden ser objeto de verificación y corroboración en la realidad. Estas dos dimensiones son complementarias, interactúan y van de la mano en una permanente generación de interrogantes acerca de la existencia multidimensional de los seres, sus apuestas y realizaciones. La combinación de esas dimensiones, le da sentido a la existencia personal y social, en un rito permanente de acaecimiento y decadencia.

Desde una perspectiva analítica y práctica, la gobernabilidad municipal, está integrada por cinco componentes interdependientes, en una relación sistémica⁶. Estos componentes deben ser vistos de manera conjunta y articulada, es común que en los procesos territoriales sean considerados para efectos de fortalecimiento, evaluación o asignación de recursos desde perspectivas fragmentadas, poco integrales y descontextualizadas.

⁶ Involucra todas las fuerzas y actores de un municipio.

Figura 1. Modelo de análisis (intersecciones productivas).



Fuente: Esta investigación.

El esquema de análisis de la figura 1, presenta los componentes, procesos y dimensiones de la gobernabilidad municipal, estos están integrados en dos ejes. Una dimensión vertical conocida como la de los intangibles, corresponde a elementos de orientación estratégica del municipio, prospectivos o visión territorial, las políticas, planes y programas y la dinámica del talento humano. Una dimensión horizontal, que es la de los tangibles, integra los sujetos constructores de municipalidad, las políticas, planes y programas y la participación y decisión ciudadana.

Los procesos de pensamiento y aprendizaje están inscritos de manera sistémica también, puesto que el modelo es dinamizado por seres humanos y de darse las dinámicas colectivas como están expresadas en el modelo analítico, en todo momento habrá movilización de pensamiento, aprendizajes individuales y colectivos. El "hacer" se refiere a las materializaciones resultantes de las interacción entre la diversidad de sujetos, intereses y procesos que incidan en la modificación de la realidad. Veamos en qué consiste cada uno de los componentes.

6.1 POSICIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL.

La alcaldía es el ente estatal más relevante en un municipio. Su función es planificar, ejecutar, hacer seguimiento y evaluación a todas las obras que demande el progreso local, además de promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes⁷. Desde la perspectiva institucional, es el ente que tiene bajo su responsabilidad la dinamización de acciones en función del bienestar de sus habitantes.

Un primer referente auto-diagnosticado que no hace parte de los cinco componentes de la gobernabilidad, es el posicionamiento de la Administración Municipal ante la comunidad. Con el propósito de conocer la percepción que tienen los actores estratégicos y construir a partir de ahí, un insumo de referencia. Para ello citaremos tres elementos de valoración relacionados con la legitimidad y credibilidad, la visibilidad de sus acciones y la imagen positiva entre los actores estratégicos.

6.2 VISIÓN – HORIZONTE PROSPECTIVO.

Es un referente o imaginario de futuro, construido buscando la sostenibilidad en el largo plazo, en éste deben expresarse con cierto grado de detalle, lo que las comunidades locales quieren y desean para su futuro. El horizonte prospectivo puede estar integrado por algunos campos u ordenadores de pensamiento de manera que se visualicen hacia el futuro las esferas de la vida social e institucional. La construcción de la visión u horizonte prospectivo de un municipio debe realizarse logrando la máxima participación de sus ciudadanos, niños, niñas adolescentes, hombres, mujeres, viejos y viejas, actores sociales e institucionales, de manera que se generen lazos y aprendizajes, posibilitando que los participantes plasmen desde su cosmovisión sus sentidos individuales y colectivos de vida.

La expresión popular *“al que no sabe para dónde va, cualquier bus le sirve”*, ilustra lo que sucede a nivel colectivo, en ausencia de un horizonte compartido, cuando falta planeación de largo plazo que oriente estratégicamente a los habitantes de una localidad hacia el bien vivir, se da cabida a la improvisación y al inmediatismo. La planeación queda sometida al vaivén de los cambiantes poderes políticos, demostrando como lo dice Aguilar, que *“elección de gobierno y capacidad de gobierno no tienen una relación asegurada”*.

⁷ Art. 311 Constitución Política de Colombia.

Su identificación en el proceso investigativo, nos orienta para escudriñar en la visión compartida de futuro y nos sirve para determinar la dirección de las acciones de los actores estratégicos. Precisaremos si se han asignado roles a los actores sociales e institucionales, posibilitando la realización de las apuestas estratégicas municipales, a través de los programas de gobierno y los planes de desarrollo organizacionales e institucionales.

La tabla 1 nos muestra las características básicas que nos permiten auto-diagnosticar si un municipio cuenta con una visión u horizonte compartido de futuro y si tiene legitimidad social y anclaje institucional:

Tabla 1. Visión - horizonte prospectivo

VISIÓN - HORIZONTE PROSPECTIVO.
Visión coherente y compartida sobre el futuro del municipio, en un horizonte de largo plazo (20 a 50 años) donde se identifican elementos del desarrollo municipal de manera integral y sobre su contribución específica para mejorar las condiciones de vida de los habitantes del municipio.
Asignación de responsabilidades en las instituciones u organizaciones municipales para hacer realidad la visión del municipio.
Inclusión de elementos particulares de la visión de futuro municipal en el Plan de Desarrollo Institucional.
Entiende la realidad: los factores y actores que influyen en los problemas sobre los que se desea actuar.
Reconoce la diversidad, crea consensos reconociendo los intereses en los grupos y organizaciones meta.
Existe una planeación estratégica, elaborada de manera participativa con los diferentes Actores del municipio.
El Sistema de planeación, seguimiento y evaluación es operacional.
Es capaz de reconocer los obstáculos para lograr la visión del municipio y sabe movilizar apoyo para superarlos.

Fuente: Tomado de: ZARAMA Germán, URIBE Graciela, Et al. Reingeniería de una ilusión, Comprensiones y aproximación metodológica para el fortalecimiento de organizaciones en situación de conflicto y violencias. Cordaid, Synergia, IC-Consult. Bogotá D.C. 2007, p.114. Modificaciones equipo de investigación.

6.3 POLÍTICAS Y PROGRAMAS.

Roth, 2007, hace referencia a las políticas como *“un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos, necesarios o deseables, por medios y acciones...”*

*que modifican una situación percibida como insatisfactoria o problemática*⁸. Este concepto es de ayuda para el caso, pero las políticas a nivel local tienen un marco de acción restringido desde el punto de vista temático, poblacional y geográficamente. Muchas instituciones y organizaciones a nivel local realizan sus acciones en ocasiones sin precisar su sentido, desatendiendo los retos de la región o localidad. Otras instituciones y organizaciones realizan acciones de manera desarticulada y descontextualizada.

Los procesos de formulación de las políticas en muchos casos son exógenos, adolecen del reconocimiento social y del apoyo organizacional e institucional, quedando los entes municipales restringidos estrictamente a su implementación, en muchos casos, con instrumentos inadecuados y sin recursos suficientes. Las políticas formuladas con deliberación social son consideradas un componente fundamental de la gobernabilidad moderna o gobernanza. En las políticas públicas, confluyen los otros componentes de la gobernabilidad en un continuo proceso de retroalimentación y reconstrucción. De poco sirve implementar una prospectiva territorial, si ésta no se plasma en las políticas y programas institucionales y organizacionales, al igual que la participación y decisión pública. Por ello, el tema de las políticas y programas es de gran importancia en la investigación y a partir del auto-diagnostico se determinarán las dificultades inherentes y los retos a asumir.

La tabla 2 establece las características básicas de las políticas y programas que se tuvieron en consideración para la investigación. Permite diagnosticar a nivel local el estado de las políticas, el proceso de articulación y su situación en relación a los retos territoriales.

8 ROTH DEUBEL André-Noel, Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. Ediciones Aurora. Bogotá D.C. 2007. P. 27.

Tabla 2. Políticas, programas

POLITICAS, PROGRAMAS.
Cuenta con políticas, planes y /o programas claramente definidos.
Las políticas, planes y programas son relevantes y se realizan de entendiendo las necesidades y los retos reales del municipio.
Las políticas, planes y programas son elaborados consultando y negociando con los diferentes actores del desarrollo municipal.
Los programas son eficaces (mejorando las vidas, empoderando a las comunidades, con resultados sostenibles).
Conocimiento de los mejores métodos (“buenas prácticas”) para brindar los servicios de manera sostenible, eficiente y efectiva.
Se asignan responsabilidades es adecuada y efectivamente.
La implementación de las políticas es apropiada y tiene calidad técnica.
Cuenta con recursos financieros suficientes para el logro de los planes trazados.
Existe equilibrio entre los costos y resultados alcanzados.
Estructuras idóneas y sistemas que aseguran un uso óptimo de los recursos.

Fuente: Fuente: Ibid. tabla 1. Modificaciones realizadas por los investigadores

6.4 RELACIÓN CONSTRUCTIVA ENTRE ACTORES.

De acuerdo al proceso dinamizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en lo que se llamó la Agenda para el Fortalecimiento de la Gobernabilidad Local en América Latina y que ha sido replicado con algunas transformaciones por el Departamento Nacional de Planeación entre 2007 y 2009 -proceso del cual tomaron parte desde el Sur de Colombia, los investigadores- se perfila la relación constructiva entre actores, como la capacidad de los sujetos institucionales, organizacionales y sociales (que tienen bajo su responsabilidad la implementación de una o varias políticas públicas); de interactuar y generar articulaciones de manera que deriven agendas y acciones conjuntas, complementarias o de apoyo mutuo entre niveles de gobierno(instituciones) y entre éstos y los actores no estatales(organizaciones).

Este componente es un pilar fundamental para la gobernanza o gobernabilidad “moderna”. Es común en nuestro medio que instituciones con funciones afines o complementarias del mismo o distinto nivel de gobierno, actúen de manera aislada de otras instituciones u organizaciones con procesos o trabajos similares, de articularse en ejercicios compartidos disminuirían costos, se evitaría la duplicación de esfuerzos y finalmente, el resultado sería una labor con mayor efectividad

social. Este tipo de relaciones o interacciones tiene un conjunto de códigos o reglas formales e informales que están mediadas en muchos casos por la discrecionalidad de quienes dirigen o lideran una organización o institución. La manera cómo estas relaciones se manejan, tiene efectos adversos o constructivos en la implementación de una política.

En este componente, el auto-diagnóstico de la gobernabilidad local busca establecer cómo están las relaciones entre instituciones públicas, entre éstas con las organizaciones sociales a nivel local y su articulación con los niveles departamental y nacional. La tabla 3 muestra las características consideradas relevantes para el componente.

Tabla 3. Relación constructiva entre actores

RELACION CONSTRUCTIVA ENTRE ACTORES
Conoce y realiza las acciones de manera articulada con otros actores relevantes del municipio.
Inicia y mantiene activamente la relación con estos actores.
Busca alianzas y cooperaciones estratégicas sin ceder en ideales y principios.
Responsable y transparente con todos los involucrados.
Realiza las acciones de manera articulada con la Administración Municipal.
Sus iniciativas hacen parte del plan de desarrollo municipal 2008 – 2011
La Alcaldía facilita el desarrollo de sus actividades.
Realiza las acciones de manera articulada con otros actores relevantes del Departamento.
Realiza las acciones de manera articulada con la Gobernación de Nariño, o con alguna dependencia de esta.
Sus iniciativas hacen parte del plan de desarrollo departamental 2008 – 2011
La Gobernación facilita el desarrollo de sus actividades.
Realiza las acciones de manera articulada con otros actores relevantes de la Nación.
Realiza las acciones de manera articulada con algún ministerio o entidad gubernamental nacional.
La nación facilita el desarrollo de sus actividades.
La estructura organizativa y de dirección/coordiación de gobernabilidad es efectiva para la toma de decisiones.
Existe un sistema de información pública, financiera y de acciones.
Hay espacios de articulación, planeación, evaluación o rendición pública de cuentas compartida.

Fuente: Equipo de investigación. Se tuvo como documentos de apoyo los siguientes: Agenda para el fortalecimiento de la Gobernabilidad Local en América Latina, PNUD. Bogotá D.C. 2004. Laboratorio de Gobernabilidad Pública Territorial del DNP – 2009. Y ZARAMA Germán, URIBE Graciela. Et al. Reingeniería de una ilusión, Comprensiones y aproximación metodológica para el fortalecimiento de organizaciones en situación de conflicto y violencias. Cordaid, Synergia, IC-Consult. Bogotá D.C. 2007

6.5 PARTICIPACIÓN Y DECISIÓN PÚBLICA.

Nariño ha tenido durante las últimas décadas, maneras novedosas de organización y movilización ciudadana, muchas de ellas han sido fraguadas en ejercicios puntuales que posteriormente se han extendido hacia otras localidades y regiones. Nariño refleja la permanente búsqueda de una sociedad por encontrar nuevas formas de relacionamiento con el estado que contribuyan a dignificar su condición de constituyente primario.

La participación y decisión pública es un ejercicio legítimo del constituyente primario para incidir en la toma de decisiones públicas. Se exploran nuevos escenarios de deliberación ante el posible agotamiento de la democracia representativa. La exploración le permite al ciudadano, cualificar su capacidad política, realizar una permanente lectura y aproximación a múltiples contextos existenciales y configurarse como fuerza autónoma que le empodera para otorgar directamente un mandato, sin la característica pasividad que rodea a la concesión de la toma de decisiones a un tercero, denominado mediador.

El concepto de participación ha sido reducido a una mínima expresión: asistencia y/o presencia de la comunidad en un acto o evento, para recibir información acerca de los planes o acciones institucionales. En procesos de formulación de Planes de distinto orden, se requiere de la presencia comunitaria para completar requisitos formales o para establecer algún nivel de consulta que escasamente se ve reflejado en los documentos finales y en los presupuestos de orden local. En la actualidad, se perfila un significativo avance, existe un genuino interés por la cualificación de la participación ciudadana y ello incidirá en la transformación local. Para garantizar la participación ciudadana se deberán elaborar metodologías acordes a los escenarios.

Desde la institucionalidad pública, se observa que los gobiernos de alto impacto son los que se relacionan de manera horizontal y desarrollan acuerdos y consultas con el mayor número posible de ciudadanos y ciudadanas. De manera que éste componente persigue el fortalecimiento de la gobernanza, hay que admitir que la institucionalidad pública es incapaz de conducir por sí misma a una sociedad creativa, organizada y con capacidad de incidencia.

Conocer de fuentes primarias cuál es el estado de la participación y decisión pública en un municipio se configura en pieza fundamental del diseño de la estrategia de fortalecimiento de la gobernabilidad. Este componente tiene dos elementos de análisis: el primero, identificará el estado de la participación y

decisión pública en el orden social y comunitario; y el segundo, establecerá algunas características relacionadas con la participación electoral. Concretamente, escudriñará en las razones por las cuales las personas de un municipio votan o se abstienen de hacerlo.

La tabla 4 muestra las características que nos permitirán conocer la percepción de los actores estratégicos municipales, acerca de la participación y decisión pública en el municipio:

Tabla 4. Participación y decisión pública

PARTICIPACION Y DECISION PUBLICA
El municipio cuenta con escenarios de participación para comprender y construir decisiones colectivas que afectan a población distintos a los establecidos por la ley.
Estos espacios de participación son apoyados por la administración municipal.
Es considerada la organización social en la toma de decisiones públicas.
La participación ciudadana en el municipio es excelente.
La participación es promovida por la Administración Municipal.
La participación es promovida por los propios líderes.
La participación es promovida por opositores.
Los representantes que ocupan cargos de elección popular una vez son elegidos: incluyen a los electores en sus propuestas e iniciativas.
Las campañas electorales son realizadas con base en ideas y programas.
¿Por qué votan las personas en el municipio?
Simpatía por el candidato? _____
Filiación con un partido político? _____
Por el programa de gobierno? _____
Por conservar el empleo o el de algún familiar? _____
Para conseguir trabajo? _____
Convicción de que votar es un deber? _____
Por que le compran el voto? _____
Presión de actores ilegales? _____
Las personas que se abstienen de votar en el municipio lo hacen por:
Desconfianza con el sistema electoral? _____
Presión de actores ilegales? _____
Corrupción y politiquería? _____
Escepticismo? _____

Fuente: Idem.

6.6 DINÁMICA DEL TALENTO HUMANO.

Los talentos humanos que movilizan los procesos sociales e institucionales a nivel local, tienen bajo su responsabilidad el reto de generar las condiciones para el buen vivir de toda la comunidad. El talento humano se considera uno de los pilares de la gobernabilidad moderna, es indispensable contar con un numeroso y cualificado grupo de personas, aptas para ejercer acertadamente en el ámbito de la responsabilidad social.

Dado que hombres y mujeres concretos son quienes dinamizan los procesos de cambio a nivel local, el hacer una revisión de cómo se perciben dichos actores estratégicos, se configura en elemento clave para diseñar la estrategia de fortalecimiento de la gobernabilidad. Los talentos humanos que ejercen el liderazgo -desde la perspectiva de la gobernanza-, tienen mayor incidencia si son competentes, cuentan con amplio respaldo ciudadano, capacidad de convocatoria y dirimen las tensiones entre los actores.

Esta condición posibilita la generación de confianza de la sociedad en sus instituciones y que éstas reciban el apoyo necesario para el desarrollo de sus procesos. La construcción de la ética pública se genera desde la praxis de los liderazgos y se hace más visible cuando estos están al frente de instituciones u organizaciones. Los líderes que reciben mayor apoyo son los que muestran respeto por los recursos públicos, y son capaces de canalizar las expectativas ciudadanas con mayor efectividad.

Este quinto componente de la gobernabilidad, es pilar fundamental en la gobernabilidad moderna y requiere de la atención de quienes conducen los procesos sociales e institucionales y también de quienes hacen parte de los equipos de trabajo y tienen alguna responsabilidad pública. Se hace indispensable generar estrategias para la cualificación del talento humano.

La tabla 5 nos muestra las características básicas de esta condición, con un complemento de interés, la identificación del liderazgo institucional por tres elementos de importancia para la gobernabilidad, el conocimiento que tengan los otros actores estratégicos de los programas o procesos, el apoyo ciudadano que le reconocen al actor y la efectividad de las acciones realizadas en la transformación del municipio (*ver tabla 6*).

Tabla 5. Dinámica del talento humano

5. DINAMICA DEL TALENTO HUMANO ⁹
El municipio cuenta con líderes competentes, visionarios, respetados y reconocidos internamente y externamente.
El liderazgo que ejercen los dirigentes en el municipio tiene elevado respaldo ciudadano.
El liderazgo que ejerce la Administración Municipal tiene elevado respaldo ciudadano
Cuenta con personal competente y suficiente.
Toman decisiones en base a balances y consultas.
La relación con los ciudadanos es cordial y de servicio.
Tienen capacidad para organizar y dirigir la institución u organización.
Manejan adecuadamente las tensiones internas y externas.
Mantienen un clima organizacional o institucional, abierto, crítico, ávido para aprender, mantiene el equilibrio entre la orientación hacia los resultados y las personas.
Ven los conflictos como una oportunidad para el aprendizaje y el crecimiento.

Fuente: Ibíd.

Tabla 6. Liderazgo transformacional.

No.	INSTITUCIÓN U ORGANIZACIÓN	Qué tanto conoce las acciones o programas que desarrollan la Institución u organización?	Qué apoyo ciudadano tienen en las acciones que emprenden la Institución u organización?	Las acciones que desarrollan contribuyen a transformar el municipio?
1	Alcaldía.			
2	Organización social.			
3	Consejo T. de Planeación.			
4	Concejo Municipal			
5	Personería			
6	Registraduría			
7	Juzgado			
8	Institución primaria.			
9	Institución secundaria.			
10	Hospital(ESE)			

⁹.

No.	INSTITUCIÓN U ORGANIZACIÓN	Qué tanto conoce las acciones o programas que desarrollan la Institución u organización?	Qué apoyo ciudadano tienen en las acciones que emprenden la Institución u organización?	Las acciones que desarrollan contribuyen a transformar el municipio?
11	Asociación de J.A.C			
12	Comisaría de familia			
13	Policía			
14	Dirección Local de Salud			
15	Emisora local.			

Fuente: DNP, Proyecto "Laboratorio de Desarrollo Institucional y Gobernabilidad Pública Territorial" 2009. Modificaciones equipo de investigación.

7. DISEÑO METODOLOGICO

El diseño metodológico para el auto-diagnóstico de la Gobernabilidad en un municipio, es el resultado de los conocimientos adquiridos en la Especialización en Gobierno local y de la participación de los investigadores en procesos constituidos colectivamente desde los años 2002 a 2006, en el tema de fortalecimiento de organizaciones en contextos de conflictos y violencias con las agencias Cordaid de Holanda y Sinergia de Colombia que contribuyeron a la dinamización del proceso Constituyente por Nariño. Nos apoyamos también en la construcción colectiva de la metodología para la medición de la gobernabilidad derivada de un proyecto dinamizado por el Departamento Nacional de Planeación durante los años 2007 a 2009, proyecto en el cual confluyeron diversos actores locales. Este último proceso se enriquece con la experiencia de los autores en calidad de asesores en algunos municipios del Departamento de Nariño, durante esos años los investigadores participaron en el diseño e implementación del Observatorio Regional de Paz de la Universidad de Nariño.

De este modo, el diseño conceptual y metodológico del proceso investigativo se articula con la formación académica, las experiencias locales y la afinidad de los investigadores con el tema. Reiteramos el interés en aportar a la sociedad en general y a los actores estratégicos en particular, elementos que cualifiquen la gobernabilidad y en consecuencia mejoren sustancialmente la calidad de vida de las comunidades beneficiarias de las políticas.

El trabajo inicial consistió en el rastreo de material bibliográfico y con el subsiguiente análisis documental, se seleccionaron varios textos de apoyo entre los que destacamos los siguientes: Luis F Aguilar Villanueva sobre la “Gobernabilidad y la Gobernanza”; Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, titulado “ Agenda para el fortalecimiento de la Gobernabilidad Local en América Latina”; textos inéditos producidos en el Laboratorio de Gobernabilidad Pública Territorial del Departamento Nacional de Planeación y el texto de Germán Zarama, Graciela Uribe, Fulco Van Deventer y Carlos Fernández, Titulado “Reingeniería de una ilusión, -Comprensiones y aproximación metodológica para el fortalecimiento de organizaciones en situación de conflicto y violencias-“.

Simultáneamente se identifica el municipio donde se realizará la aplicación del ejercicio. Se busca una buena receptividad en la administración municipal para acceder al mapeo de actores y desarrollo de la iniciativa.

Un acercamiento realizado con la Administración Municipal de Córdoba, permite presentar al equipo de investigadores, socializar el proyecto de investigación de la gobernabilidad y elaborar las estrategias de fortalecimiento de la gobernabilidad. La agenda para su implementación se construye conjuntamente.

7.1 MAPEO DE ACTORES.

Este componente del proceso de auto-diagnóstico para el fortalecimiento de la gobernabilidad local es particularmente relevante dado que no se trata de aplicar un instrumento de encuesta de manera aleatoria, sino sistemática, teniendo un riguroso cuidado al seleccionar a los encuestados. Un actor estratégico local es aquel actor institucional o social que tiene bajo su responsabilidad la ejecución de una o varias políticas de incidencia social o comunitaria con carácter gubernamental o extra gubernamental. En un municipio de categoría sexta, se han identificado en promedio 15 actores estratégicos entre los que se incluye la institucionalidad pública y privada. La encuesta se aplicará en este número de actores (15) y está estructurada como auto-diagnóstico del estado de la gobernabilidad.

Los investigadores aplican la experiencia adquirida con el Departamento Nacional de Planeación y determinan como actores estratégicos municipales a los siguientes:

Tabla 7. Actores estratégicos municipales.

Administración Municipal de Córdoba (N).
Organización social.
Consejo Territorial de Planeación.
Concejo Municipal.
Personería.
Registraduría Nacional del Estado Civil.
Juzgado Unico Promiscuo Municipal.
Institución educativa primaria.
Institución educativa secundaria.
Hospital(ESE) San Bartolomé de Córdoba
Asociación de Juntas de Acción Comunal
Comisaría de familia.
Policía Nacional.
Dirección Local de Salud
Emisora local.

Fuente: Fuente: DNP, Proyecto “Laboratorio de Desarrollo Institucional y Gobernabilidad Pública Territorial” 2009. Modificaciones equipo de investigación.

El proceso de mapeo pretende establecer las perspectivas, percepción y reflexión de la gobernabilidad en el municipio, a partir de sus protagonistas. Se recurre para su identificación a la administración local, por considerarla de importancia relevante en la gobernabilidad. Este proceso debe ser llevado de forma responsable de manera que se garantice la inclusión de todos los actores estratégicos municipales afines o no a la administración municipal.

7.2 REALIZACIÓN DEL AUTO-DIAGNÓSTICO DE LA GOBERNABILIDAD.

El auto-diagnóstico tiene como propósito central identificar las dificultades y retos percibidos por los actores estratégicos municipales y construir estrategias para el fortalecimiento de la gobernabilidad ajustadas al contexto institucional y social, partiendo del análisis integral de los procesos, componentes y características de la gobernabilidad.

El auto-diagnóstico debe realizarse desde las fuentes primarias es decir, con la participación activa de los actores estratégicos, los sujetos locales que por su conocimiento, presencia y participación en los procesos locales dan cuenta de su realidad y tienen algún nivel de compromiso social e institucional.

Este componente debe desarrollarse sin omitir a ningún actor estratégico y con gran responsabilidad a fin de obtener una información cualificada y completa. Inicia con el mapeo de actores y la programación de una agenda que permita la inclusión y participación de todos los actores. Una vez fijado el sitio, la fecha y hora de la reunión, es recomendable elaborar una invitación escrita y dirigida a cada uno de los actores estratégicos para impedir ausencias injustificadas. La invitación expondrá breve y claramente el propósito de la iniciativa.

El sitio de reunión debe estar debidamente acondicionado, lo cual permitirá y posibilitará una adecuada pedagogía. Los investigadores están comprometidos a preparar con anticipación el material informativo y didáctico que se requiera. El levantamiento de la información se llevará a cabo por medio de un Taller de auto diagnóstico de la gobernabilidad local, a partir de los actores estratégicos.

El Taller incorporará de manera organizada y articulada cada una de siguientes acciones:

- Bienvenida e invitación a participar libremente.
- Presentación de los actores estratégicos municipales.
- Presentación de los investigadores.

- Objetivos del Taller, papel de los actores estratégicos en la búsqueda del buen vivir de la comunidad, importancia de su vinculación al proceso.
- Presentación de la iniciativa.
- Exposición de la metodología para el auto-diagnóstico de la gobernabilidad.
- Presentación de instrumentos y herramientas para el auto-diagnóstico de la gobernabilidad.
- Aplicación de cada uno de los cinco componentes, previa explicación de sus contenidos y alcances.
- Atención y apoyo personalizado a cada uno de los actores estratégicos durante el diligenciamiento de las encuestas.
- Concertación de encuentro para la presentación de resultados.

7.3 PROCESAMIENTO DE LA INFORMACIÓN Y ANÁLISIS.

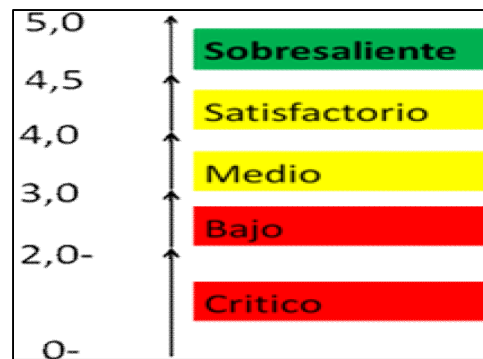
El auto-diagnóstico es un instrumento útil para obtener a partir de fuentes primarias un cuadro global de fortalezas y debilidades de la Gobernabilidad Municipal. Permite obtener una radiografía situacional y con ella se construirán las estrategias de Fortalecimiento de la Gobernabilidad en el Municipio. Por supuesto, se deberá pedir absoluta sinceridad a los actores estratégicos en la acción de otorgar la calificación respectiva. Los actores adquieren el compromiso de responder la totalidad de las preguntas sin estos elementos la encuesta carece de validez.

Al disponer de un instrumento de valoración ágil y de fácil comprensión para los actores estratégicos municipales y público en general, la información recolectada será organizada mediante un sistema sencillo de procesamiento de datos. Para efectos de la presente investigación se ha establecido una ponderación de partes iguales para cada uno de los cinco componentes, cada característica de la gobernabilidad municipal recibirá una calificación de que vá entre 1 y 5, asignando una calificación de 1 cuando está poco desarrollada y 5 cuando está bien desarrollada y NS corresponderá a No sabe la respuesta.

La calificación asignada por parte de los sujetos estratégicos será interpretada teniendo en cuenta la gráfica 2 -tipo semáforo-, donde se expresa de manera visual el estado de la gobernabilidad con los colores verde, amarillo y rojo. El color rojo indica situaciones de cuidado, para su superación habrán de contar con el compromiso total de los actores estratégicos, aquí se exige la máxima concertación de esfuerzos y voluntades para superar estados críticos. La calificación intermedia o de transición, se señala con el color amarillo. El color

verde indica un estado de gobernabilidad satisfactorio, el cual debe ser mantenido por los actores estratégicos.

Figura 2. Calificaciones y estados de la gobernabilidad municipal.



Fuente: Esta investigación.

Dependiendo del número de actores estratégicos del municipio se trabajará con la media aritmética de la calificación otorgada a cada característica por cada uno de los encuestados. El promedio de cada uno de los cinco componentes de la gobernabilidad será el resultado del promedio de cada una de las características. Cuando la respuesta del actor sea que no sabe o no responde (NS) la media será la equivalente a la suma total del valor de las preguntas contestadas, sobre el número de respuestas válidas más medio punto porcentual equivalente a la respuesta no dada. Los análisis se realizarán de manera integrada en cada uno de los procesos y componentes de la gobernabilidad establecidos en la gráfica 1. Y de manera particular para cada una de las características de la gobernabilidad, estableciendo prioridades para los casos de mayor cuidado.

De esta manera se cierra la presentación conceptual y metodológica para el auto-diagnóstico de la gobernabilidad municipal y la construcción de las estrategias para su fortalecimiento. Este tipo de investigaciones -aplicadas al tema- son escasas, sin embargo, existe una amplia y completa bibliografía sobre la gobernabilidad y la gobernanza. El material bibliográfico sobre el tema del Fortalecimiento Organizacional no es tan amplio y es aquí cuando entra en juego la experticia del director de la investigación y de los estudiantes. La dinámica de los investigadores y el asesor son importantes para la concreción de conceptos y la aplicación de mecanismos de cualificación, la dinámica colaboradora de todos los actores estratégicos del municipio de Córdoba -donde se aplicó el proceso- es crucial. No es una metodología acabada y está disponible para uso de los actores sociales regionales que se identifiquen con la temática y quieran incidir en la transformación regional.

8. LA GOBERNABILIDAD EN EL MUNICIPIO DE CORDOBA, DEPARTAMENTO DE NARIÑO.

8.1 CONTEXTO MUNICIPAL.

El municipio de Córdoba, hace parte de los municipios de la ex-provincia de Obando y se encuentra localizado al sur oriente del Departamento de Nariño. Limita al Norte con el Municipio de Puerres, al sur con Potosí, al oriente con el Departamento del Putumayo, al occidente con Ipiales. Córdoba tiene una extensión de 282 kilómetros cuadrados y se encuentra en la categoría sexta para el año 2008. Su área rural está integrada por seis corregimientos y 29 Veredas, el casco urbano lo componen 10 barrios y 4 urbanizaciones en proceso de construcción.

La población del municipio de Córdoba de acuerdo al DANE es de 13.545 habitantes, de los cuales el 84 % es rural y el 16 % es urbano. De esta misma fuente se conoce que el NBI para el año 2005 -fecha en que se realizó el último censo nacional- era del 71,94 %

La actividad mayormente generadora de ingresos es la agropecuaria, seguida por el transporte, el comercio y la manufactura. El cultivo de la papa es el más desarrollado, seguido de la arveja, el maíz y la cebolla. La actividad ganadera y la cría de especies menores generan ingresos complementarios a la actividad agrícola.

“Existen rasgos culturales y musicales importantes como la danza autóctona de los Danzantes de Males y San Juanes, así como grupos generadores de cultura, además de Fiestas religiosas en Honor al patrono San Bartolomé que se celebran en el mes de agosto, donde la población Cordobesa y la comunidad Indígena hace un derroche de tradición y cultura. También celebra las fiestas de fin y comienzo de año, donde sus artesanos demuestran todo su talento artístico”¹⁰.

Durante los últimos períodos gubernamentales, el municipio ha enfrentado serias dificultades en el manejo de los recursos públicos, su situación financiera y fiscal es difícil. Además, la confianza y la credibilidad en la institucionalidad pública se encuentra notablemente menguada.

¹⁰ Plan de desarrollo 2008 – 2011.

La población del municipio es en un 97,5 % indígena, perteneciente al Resguardo Indígena de Males, población enraizada con la Etnia de los Pastos y cuyo desembolvimiento es mayormente rural.

Su tradición política ha sido regentada por los dos partidos tradicionales: liberal y conservador y únicamente hasta 1991, gracias a la Constitución Nacional, se empodera políticamente aunque de forma precaria la población indígena y en 1998 es elegido el primer alcalde indígena quien venía de ser cabildante y Gobernador Indígena del Resguardo de Males.

Esa tradición histórico-política que se reflejó en la fuerte división entre liberales y conservadores frenó el desarrollo municipal, y eso ocurrió en todo el país. No obstante en el Municipio muestra, La división política se acentuó con la llegada al poder municipal de un dirigente indígena que era presa fácil del poder tradicional de los partidos políticos. Las presiones políticas, económicas y compromisos hicieron que esa administración no tuviese resultados exitosos, presentó balances negativos reflejados en malos manejos administrativos, demandas laborales, órdenes de reintegro de trabajadores con cuantiosas indemnizaciones producidas por despidos irregulares. Además, gran parte de su accionar fue sancionado por organismos de control y a pesar de existir sentencia judicial en contra del burgomaestre indígena su calidad le impidió ser recluido en un centro penitenciario.

Dado el fracaso de la administración indígena, retoman el poder los partidos tradicionales y en las subsiguientes administraciones -durante los años de 1998 a 2007- la situación se agrava mas y se lleva al municipio a un estado precario. Durante este período gobernaron dos administraciones, los responsables de la administración local, alcaldes elegidos popularmente, fueron investigados y condenados por delitos como: peculado por apropiación, peculado por destinación oficial diferente con sanciones de prisión e inhabilidad en el ejercicio de funciones políticas y públicas, quienes si fueren recluidos en centros penitenciarios para purgar parte de la pena impuesta. No obstante esto, el desmedro económico, fiscal, social, cultural y moral del municipio ya se había causado. En consecuencia grandes demandas cursan en los tribunales de los Circuitos de Pasto e Ipiales y representan cuantías superiores a siete mil millones de pesos, suma que es igual a la que recibe el municipio del Sistema General de Participaciones durante un año.

8.2 AUTO-DIAGNOSTICO DE LA GOBERNABILIDAD EN EL MUNICIPIO DE CÓRDOBA, DEPARTAMENTO DE NARIÑO.

En esta época de la post-modernidad la velocidad con que circula la autopista de la información es abrumadora. Estar constantemente informado resulta una exigencia cultural y dicha exigencia ha desplazado a los espacios de diálogo y de pensamiento. Paradójicamente, a pesar de este particular entorno, se perfila un cambio de paradigma respecto de los procesos institucionales y sociales en la gobernabilidad moderna o gobernanza. La búsqueda de la justicia social y de la paz sostenible, son posibles con el diseño e implementación de procesos que permitan el fortalecimiento de la gobernabilidad.

En procura de mejorar las condiciones de vida de los habitantes, se ha profundizado en la temática de la gobernabilidad y se ha definido la conveniencia de emplear metodologías e instrumentos analíticos de fácil comprensión y aplicación.

Buscaremos reorientar el efecto de las acciones institucionales y organizacionales sobre la comunidad de Córdoba. La interlocución entre los actores estratégicos y la comunidad municipal es susceptible de mejorar considerablemente y con ese puente tendido, se procederá a establecer compromisos para lograr la transformación de los elementos desfavorables a la gobernabilidad.

La ruta propuesta es congruente con la apreciación de la gobernanza y gobernabilidad moderna, como un *conjunto de procesos dinamizados por actores sociales, que toman decisiones con base en realidades cambiantes y por lo tanto, requerirán evaluar y corregir acciones.*

Se advierte que a la complejidad local se suma la marcada diferencia en el contexto municipal, no es lo mismo, trabajar en el fortalecimiento de la gobernabilidad en un municipio en condiciones de equilibrio o democracia regular (sin agudos conflictos) que hacerlo en regiones donde coexisten conflictos entre actores estratégicos, se vivencian condiciones sociales críticas y están presentes actores armados. Concretamente para el municipio de Córdoba, los investigadores toman en consideración el conjunto de elementos que inciden de manera sistémica en los procesos de gobernabilidad.

Los actores estratégicos del municipio de Córdoba: el Alcalde y el Gobernador del Cabildo Indígena de Males, aceptaron con beneplácito la presente propuesta y fueron conscientes de la urgencia de realizar una mirada profunda al estado de los principales componentes y características de la gobernabilidad.

Se elaboró el mapa de actores de manera conjunta y se convocó a un taller con el fin de realizar el auto-diagnóstico, en el cual participaron 18 delegados de organizaciones e instituciones con responsabilidades concretas en el desarrollo del municipio. Participaron personalidades de las siguientes instituciones: Administración Municipal, secretaría de planeación municipal, organización deportiva, inspección de policía, enlace del ICBF, comisaría de familia, tesorería, Concejo municipal, INSAB, ESE San Bartolomé, Corporación Cabildo de Indígenas Del Resguardo De Males, COOTRANSCORD, Representante de los Comerciantes, Institución prestadora de salud Indígena -CENSAIN- , Parroquia y Policía nacional. El Taller fue conducido por los Estudiantes Sandra María Díaz y Jaime Diego Ledezma Meneses.

8.2.1 Levantamiento de información:



El levantamiento de información se realizó aplicando encuestas estructuradas a las fuentes primarias por medio de un evento taller grupal el cual contó con la presencia simultánea de los 18 actores estratégicos del municipio. El sitio de trabajo fue el recinto del Concejo municipal escogido como lugar acorde con las condiciones descritas en el proceso metodológico. La llegada de los convocados se realizó de manera puntual y se dio inicio a la presentación de cada uno de ellos. El equipo de trabajo investigativo procedió a la presentación personal y al desarrollo del tema (componentes y características de la gobernabilidad) con objetividad, claridad y método didáctico.

Se impartieron instrucciones básicas para orientar el diligenciamiento de la información, se generó un clima de flexibilidad para la interacción entre actores, la opción de preguntas y/o la expresión de inquietudes alrededor de los temas expuestos. Se realizó el reconocimiento de los actores estratégicos como pilares fundamentales en la construcción de la Gobernabilidad moderna. Se logró la gestión de la información precisando sobre los criterios de responsabilidad social y ética pública como corresponde al estatus de actores estratégicos con legitimidad y confianza de la ciudadanía. Durante toda la jornada el equipo de trabajo estuvo atento a resolver cualquier inquietud individual o colectiva de los participantes, las cuales fueron muchas y variadas.

8.2.2 Mapa de actores. A continuación se hace una descripción de los actores estratégicos del municipio que acudieron al taller, respondieron la encuesta e intervinieron en el auto- diagnóstico de la gobernabilidad municipal.

EL ALCALDE: es el más alto cargo ejecutivo de un municipio. Según la Constitución Política debe ser elegido por votación popular, y ejerció en principio por un periodo de tres años que luego se incrementó en uno mas. La última elección tuvo lugar en el año 2007. El Alcalde dirige la Administración Municipal y representa al Municipio, sus funciones principales son la administración de los recursos propios de la municipalidad, velar por el bienestar y los intereses de sus conciudadanos y representarlos ante el Gobierno Nacional, además de impulsar políticas locales para mejorar su calidad de vida, tales como programas de salud, vivienda, educación e infraestructura vial y mantener el orden público. Debe presentar a los electores un plan de gobierno, que forma parte del voto programático, con la consecuencia que el incumplimiento acarrea la revocatoria del mandato.

“En cada municipio hay un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años, y no podrá ser reelegido para el período siguiente. Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se elegirá un nuevo alcalde para el tiempo que reste. En caso de que faltaren menos de dieciocho (18) meses, el gobernador designará un alcalde para lo que reste del período, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el alcalde elegido¹¹”.

EL CONCEJO MUNICIPAL: Se define como una autoridad administrativa de las ciudades o de los distritos especiales, respectivamente. Los Concejos emiten acuerdos de obligatorio cumplimiento en la jurisdicción territorial correspondiente. Los Concejos se regulan por los reglamentos internos de la corporación en el marco de la Constitución Política Colombiana¹² y las leyes, en especial la Ley 136 de 1994.

LA CORPORACION CABILDO DE INDIGENAS DEL RESGUARDO DE MALES: es un cuerpo colegiado, regido por usos y costumbres que se vienen edificando generación tras generación a través del uso de la palabra. Son elegidos por los integrantes del resguardo. Se eligen 12 integrantes a la Corporación, seis

¹¹ Constitución Política de Colombia. Artículo 314.

¹² Idem, artículo 312 y 313.

principales y seis suplentes. Ancestralmente se han denominado Cabildantes y representan al Resguardo de conformidad con la ley 89 de 1890, artículo 3.

EL GOBERNADOR DEL CABILDO: Es la autoridad mayor dentro de la comunidad indígena, es el representante legal del Cabildo. Al ser padre y madre de la comunidad se denomina EL TAITA DEL RESGUARDO. Su período es anual y cumplido el período, se convoca a elecciones donde participan no solo mayores de edad, con calidad de ciudadanos sino que pueden votar desde los catorce años en adelante, siempre y cuando se encuentren registrados como indígenas pertenecientes al resguardo. En caso de votar sin pertenecer al resguardo en el mismo acto de la votación se ejerce castigo al fraude electoral el cual consiste en fuetazos.

La comunidad indígena está representada por la autoridad indígena. El cabildo en cabeza de un Gobernador, quien es la autoridad natural y ancestral de su comunidad como lo indica el derecho mayor, el cual consiste en las máximas o principios rectores de usos y costumbres. Ellos son los canales de comunicación de las necesidades espirituales, naturales y morales del Resguardo ante las autoridades y de acuerdo a la Constitución Política de 1991, ante las autoridades administrativas, ejecutivas, judiciales.

LA EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO: Las Empresas Sociales del Estado constituyen una nueva categoría de entidad pública descentralizada funcionalmente o por servicios, creada por el artículo 114 de la ley 100 de 1993, con el propósito de mejorar las formas organizativas para la prestación de los servicios de salud, cuando el Estado los presta directamente en cualquiera de sus niveles. En el municipio de Córdoba se identifica como ESE SAN BARTOLOME .

EMPRESA DE TRANSPORTES DEL MUNICIPIO DE CORDOBA-COOTRASCORD. Una empresa legalmente constituida para la prestación del servicio intermunicipal de transporte entre el municipio de Córdoba y los municipios aledaños, en especial Ipiales (N) y Pasto (N).

REPRESENTANTE DE LOS COMERCIANTES: El comercio ocupa el segundo renglón de las actividades económicas del municipio después del sector agropecuario. El comercio se ha desarrollado en el municipio de Córdoba (N) con el impulso dado por el mejoramiento de las vías de comunicación interveredal e intermunicipal. La cercanía con la Frontera Ecuatoriana y límites al oriente con el departamento del Putumayo convierten el comercio de productos agrícolas, de víveres y abarrotes en la segunda mayor actividad municipal.

PARROQUIA. El 98% de los residentes en el municipio de Córdoba son católicos. El sacerdote representa un ejemplo a seguir y es una institución alrededor de la cual se convocan el Municipio, las empresas y la comunidad con el fin de diseñar estrategias de comunicación y desarrollo.

LA POLICIA- COMANDO DE POLICIA. Con el objeto de mantener el orden público la Policía es una institución que colabora con el desarrollo de las políticas sociales de organización, de control del alcoholismo, la drogadicción, las lesiones personales y en general, los desórdenes que se susciten al interior del Municipio.

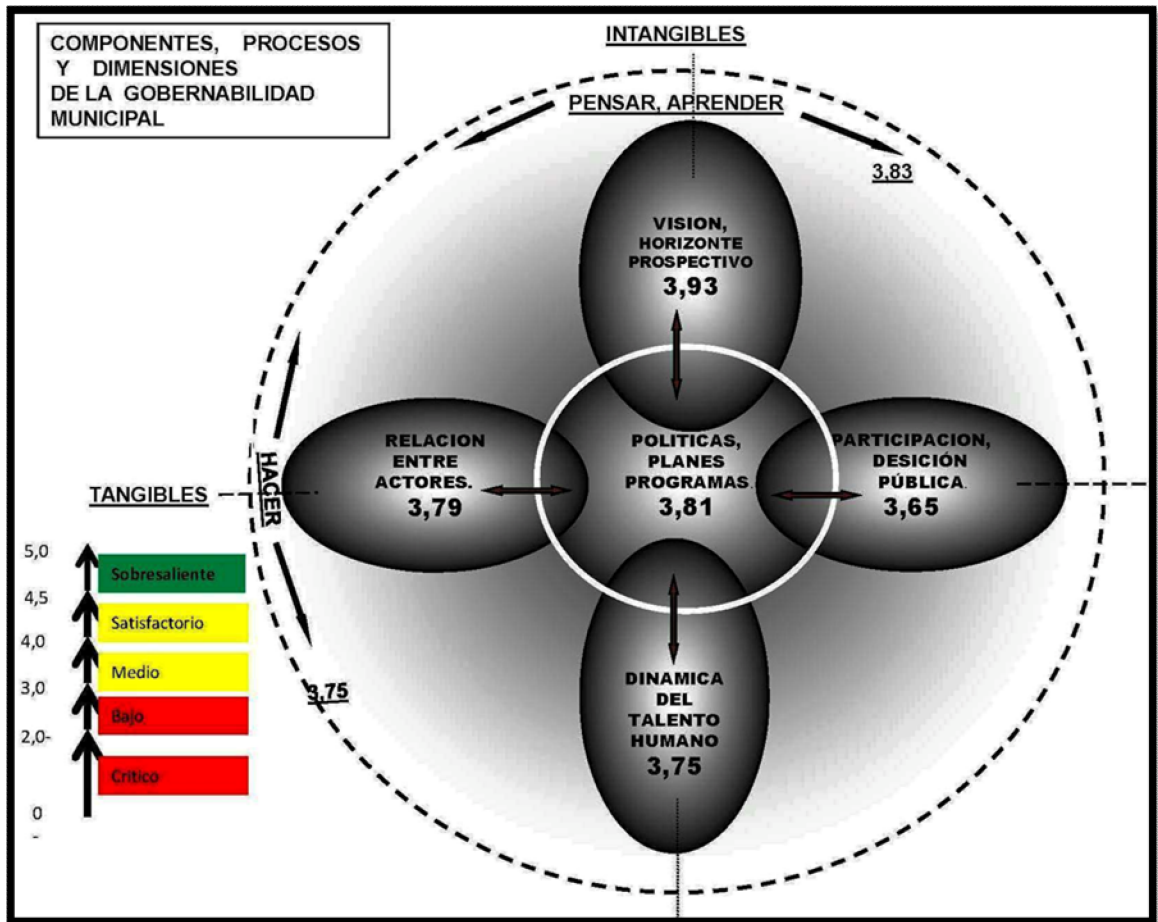
PLANEACION MUNICIPAL. Es una dependencia del Municipio de Córdoba. Su importancia es crucial, a través de ella se gestionan los proyectos plasmados en el Plan de Desarrollo Municipal, se coordinan las actividades de organización territorial y se viabilizan los proyectos que se presentarán ante el gobierno nacional en relación con el mejoramiento de vías de acceso, construcción de acueducto, alcantarillado, salvaguarda de bosques y recursos naturales, etc.

OFICINA JURIDICA. Apoya la gestión del Alcalde Municipal con el fin de atender las diferentes demandas judiciales, conciliaciones, actos administrativos y en general los conflictos que se susciten entre particulares, funcionarios y la administración municipal.

ORDECO- ORGANIZACION DEPORTIVA DE CORDOBA. Coordina todo lo relacionado con los eventos deportivos, vinculando a la niñez y a la juventud en campeonatos tanto de microfútbol, fútbol y baloncesto. Incentiva el amor al deporte y fomenta la educación sobre el cuidado a la salud y el bienestar. Propende por remplazar los ocios como el licor, discotecas, cigarrillos y otros en los jóvenes, por prácticas saludables y benéficas.

8.2.3 Resultados del auto-diagnóstico de la gobernabilidad. A continuación presentamos los resultados del auto-diagnóstico de la gobernabilidad en el municipio de Córdoba. Dichos resultados se establecen con la media aritmética de los 15 actores encuestados, el instrumento matricial es presentado con los resultados de los valores asignados. Se anexa copia de las encuestas realizadas para efecto de cualquier verificación.

Figura 3. Estado de la gobernabilidad en el municipio de Córdoba.



Fuente: Esta investigación.

De acuerdo con los lineamientos metodológicos y el esquema de análisis propuesto, al estudiar la tabla 7 observamos en el Municipio de Córdoba un estado de la gobernabilidad localizado en las zonas de color amarillo, significa que en el municipio no existen estados críticos que deban ser atendidos de manera urgente. Se destaca el posicionamiento que tiene la Administración Municipal, calificado por los actores estratégicos por encima de 4.0, lo cual localiza a este referente en un rango de satisfactorio. Los demás componentes y procesos se encuentran localizados entre los 3.0 y 4.0 puntos, correspondiendo al rango medio, lo que significa que si bien hay avances en el estado de la gobernabilidad, ésta es susceptible de mejorar hasta alcanzar a la zona verde.

Tabla 8. Auto-diagnóstico de la gobernabilidad

Proceso o componente	Calificación	Rango
Pensar y Aprender	3,83	Medio
Hacer	3,75	Medio
Posición de la Administración Municipal.	4,29	Satisfactorio
Visión – Horizonte	3,93	Medio
Política, planes, programas	3,81	Medio
Relación entre actores	3,79	Medio
Participación y decisión pública	3,65	Medio
Dinámica del talento Humano	3,75	Medio

Fuente: Esta investigación.

8.2.3.1 Posicionamiento de la Administración Municipal (calificación 4,30). Este referente examina el posicionamiento de la Administración Municipal ante los actores estratégicos y la comunidad, al igual que la legitimidad o respaldo ciudadano. Refleja la forma en que ente municipal es reconocido y la imagen de la institución.

Tabla 9. Posicionamiento de la Administración Municipal

Característica evaluada	Calificación	Rango
Legitimidad y credibilidad de la Alcaldía: es reconocida como importante actor social, político e institucional a través de su desempeño.	4,33	Satisfactorio
Es visible la gestión de la Alcaldía.(El sello particular)	4,38	Satisfactorio
Imagen positiva de la Alcaldía entre los actores municipales.	4,16	Satisfactorio

Fuente: Esta investigación.

Según los actores estratégicos, la Administración Municipal tiene alta valoración de su legitimidad y credibilidad, su gestión es visible y cuenta con una imagen positiva ante los actores municipales. La reconocen como un actor estratégico de importancia y le asignan una calificación entre 4.0 y 4.5, correspondiente al rango satisfactorio. Si bien esta calificación expresa buen posicionamiento, es posible mejorar a fin de ubicarse en un rango superior o zona verde.

8.2.3.2 Visión - Horizonte prospectivo (calificación 3,92). La visión se ha planteado como un imaginario de futuro, construido colectivamente con perspectivas a largo plazo, con integración de todas las áreas del desarrollo en la búsqueda del buen vivir de la población. Las ocho características de la gobernabilidad evaluadas por los actores estratégicos en este componente, otorgan una calificación que está entre el 3.0 y el 4.0 -lo que le otorga un rango medio-. La excepción se dio con la característica 8, relacionada con el reconocimiento y superación de obstáculos que le otorgan una calificación de 4,28 correspondiendo al rango Satisfactorio. En general, significa que los avances en el estado de la gobernabilidad deben continuar hasta alcanzar mejores niveles.

La percepción de los actores estratégicos es aceptable. Es conveniente realizar una mayor integración entre la administración municipal y los actores estratégicos. Se recomienda a la administración municipal la elaboración de un sistema de planeación, seguimiento y evaluación para fortalecer este elemento. Estos resultados son susceptibles de mejorar:

Tabla 10. Visión - Horizonte Prospectivo

No.	Característica evaluada	Calificación	Rango
1	Visión coherente y compartida sobre el futuro del municipio en un horizonte de largo plazo (20 a 50 años) donde se identifican elementos del desarrollo municipal de manera integral y sobre su contribución específica para mejorar las condiciones de vida de los Cordobeses.	3,72	Medio
2	Asignación de responsabilidades en las instituciones u organizaciones municipales para hacer realidad la visión del municipio.	3,94	Medio
3	Inclusión de elementos particulares de la visión de futuro municipal en el Plan de Desarrollo Institucional.	3,89	Medio
4	Entiende la realidad: los factores y actores que influyen en los problemas sobre los que se desea actuar.	3,67	Medio
5	Reconoce la diversidad, crea consensos reconociendo los intereses en los grupos y organizaciones meta.	3,67	Medio
6	Existe una planeación estratégica, elaborada de manera participativa con los diferentes Actores del municipio.	3,89	Medio
7	El Sistema de planeación, seguimiento y evaluación (SPSE) es operacional.	3,50	Medio
8	Es capaz de reconocer los obstáculos para lograr la visión del municipio y sabe movilizar apoyo para superarlos.	4,28	Satisfactorio

Fuente: Esta investigación.

8.2.3.3 Políticas – programas (calificación 3,80). Las políticas y programas son un conjunto de elementos orientadores y de acción que permiten a las instituciones y organizaciones su desenvolvimiento en procura de ofrecer servicios a la comunidad y de mejorar sus condiciones de vida. Muchos organismos y comunidades tienen un marco de acción definido temática, poblacional y geográficamente.

Los resultados de la tabla 12 grafican la percepción de los actores estratégicos sobre este particular. Las características 1 y 2 obtienen rango satisfactorio lo cual indica que se favorece significativamente la gobernabilidad del territorio (este

resultado es susceptible de mejorar). Las características 3 a 7, 9 y 10 obtienen rango medio en la calificación, significa que los avances son insuficientes para favorecer la gobernabilidad. La característica 8 se sitúa en rango bajo, lo cual denota que los recursos financieros son insuficientes para alcanzar los planes trazados. Los esfuerzos deberán concentrarse en la búsqueda de recursos de distintas fuentes (gestión financiera) para posibilitar la ejecución de las iniciativas y mejorar el estado de la gobernabilidad.

La percepción de los actores estratégicos del componente de políticas y programas, obtiene una calificación de 3,81. Esta calificación puede mejorar y por consiguiente, alcanzar un rango superior.

Tabla 11. Políticas, Programas

No.	Característica evaluada	Calificación	Rango
1	Cuenta con políticas, planes y /o programas claramente definidos.	4,33	Satisfactorio
2	Las políticas, planes y programas son relevantes y se realizan entendiendo las necesidades y los retos reales del municipio.	4,06	Satisfactorio
3	Las políticas, planes y programas son elaborados consultando y negociando con los diferentes actores del desarrollo municipal.	3,89	Medio
4	Los programas son eficaces (actúan mejorando la vida, empoderando a las comunidades, proyectan resultados sostenibles).	3,94	Medio
5	Conocimiento de los mejores métodos (“buenas prácticas”) para brindar los servicios de manera sostenible, eficiente y efectiva.	3,78	Medio
6	Se asignan responsabilidades, adecuada y efectivamente.	3,56	Medio
7	La implementación de las políticas es apropiada y tiene calidad técnica.	3,78	Medio
8	Cuenta con recursos financieros suficientes para el logro de los planes trazados.	2,72	Bajo
9	Existe equilibrio entre los costos y resultados alcanzados.	3,83	Medio
10	Estructuras idóneas y sistemas que aseguran un uso óptimo de los recursos.	3,67	Medio

Fuente: Esta investigación.

8.2.3.4 Relación constructiva entre actores (calificación 3,78). La relación entre actores estratégicos hace referencia a la capacidad de interactuar entre ellos, buscar mecanismos para encontrarse y generar elementos de articulación, de manera que sea posible construir agendas compartidas, en atención a las demandas sociales y las capacidades institucionales u organizacionales. El auto-diagnóstico contempla dos elementos, el primero evalúa las relaciones del actor estratégico con la administración municipal y el segundo componente, evalúa las relaciones entre los actores locales con organismos a nivel departamental y nacional.

Este componente de la gobernabilidad ha sido calificado por los actores estratégicos con 3,78 puntos, resultado que corresponde a un rango medio, significa que los avances logrados son insuficientes para consolidar de manera sostenible la gobernabilidad local. De las 17 características evaluadas por los actores estratégicos, cuatro corresponden a un rango satisfactorio, doce al rango medio y una al rango bajo. La mayoría de actores se articula con la Administración Municipal para desarrollar sus acciones y ésta facilita el desarrollo de las actividades de los actores estratégicos. Se denota responsabilidad y transparencia entre los involucrados y la relación entre actores una vez iniciada se mantiene. Esta percepción positiva expresa el elevado nivel de articulación entre actores locales lo cual favorece la gobernabilidad.

En el rango medio se ubicaron las características que requieren de la articulación de los 3 niveles, local, departamental y nacional. Los avances en esta materia son insuficientes para favorecer de manera sostenible la gobernabilidad en el municipio. Las calificaciones de menor rango tienen relación con las articulaciones con el Plan de Desarrollo Departamental, y la articulación con alguna entidad de orden nacional. Estas características requieren de esfuerzos comunes a fin de alcanzar niveles superiores que favorecen la gobernabilidad municipal.

La calificación baja (rango graficado con color rojo) se relaciona con la acción de facilitación de actividades por parte de la Gobernación. Evidentemente entre los actores estratégicos municipales y la Gobernación se expresa un alto nivel de desarticulación, situación desfavorable a la gobernabilidad local.

Tabla 12. Relación constructiva entre actores estratégicos.

No.	Característica evaluada	Calificación	Rango
1	Conoce y realiza las acciones de manera articulada con otros actores relevantes del municipio.	3,83	Medio
2	Inicia y mantiene activamente la relación con estos actores.	4,06	Satisfactorio
3	Busca alianzas y cooperaciones estratégicas sin ceder en ideales y principios.	3,83	Medio
4	Es responsable y transparente con todos los involucrados.	4,11	Medio
5	Realiza las acciones de manera articulada con la Administración Municipal.	4,33	Satisfactorio
6	Sus iniciativas hacen parte del plan de desarrollo municipal 2008 – 2011	3,78	Medio
7	La Alcaldía facilita el desarrollo de sus actividades.	4,28	Satisfactorio
8	Realiza las acciones de manera articulada con otros actores relevantes del Departamento.	4,06	Satisfactorio
9	Realiza las acciones de manera articulada con la Gobernación de Nariño, o con alguna dependencia de ésta.	3,56	Medio
10	Sus iniciativas hacen parte del plan de desarrollo departamental 2008 – 2011	3,28	Medio
11	La Gobernación facilita el desarrollo de sus actividades.	2,83	Bajo
12	Realiza las acciones de manera articulada con otros actores relevantes de la Nación.	3,50	Medio
13	Realiza las acciones de manera articulada con algún ministerio o entidad gubernamental nacional.	3,28	Medio
14	La nación facilita el desarrollo de sus actividades.	3,39	Medio
15	La estructura organizativa y de dirección/coordiación de gobernabilidad es efectiva para la toma de decisiones.	3,61	Medio
16	Existe un sistema de información pública, financiera y de acciones.	3,17	Medio
17	Hay espacios de articulación, planeación, evaluación o rendición pública de cuentas compartida.	3,56	Medio

Fuente: Esta investigación.

8.2.3.5 Participación y decisión pública (calificación 3,65). La participación y decisión pública es el derecho legítimo que tiene el constituyente primario para incidir en la toma de decisiones públicas. La percepción de los actores estratégicos del municipio de Córdoba muestra un estadio de participación ciudadana relativamente elevado. Los actores estratégicos evaluaron nueve características, una de las cuales obtuvo puntuación nivel crítico, señalando que los opositores a la actual administración NO están promoviendo la participación. Este ítem requiere atención por parte de los actores estratégicos. Se encuentra abierta la posibilidad interpretativa, la oposición es una minoría con escasa iniciativa y/o los espacios de participación están cerrados a sus expresiones.

Al analizar la tabla 14 se observa que la mayor parte de las características evaluadas obtuvieron una calificación que las ubica en rango medio, significa que hay avances y esfuerzos en procura del mejoramiento del estado de la gobernabilidad, sin embargo, se requiere mayor dinamismo para consolidar la participación ciudadana en las decisiones públicas municipales.

Sobre el tema de la participación electoral en el municipio de Córdoba, los actores estratégicos señalan que las campañas electorales se realizan a un buen nivel, con presentación de ideas y programas. La puntuación refleja que los representantes elegidos a cargos de elección popular descuidan la inclusión de los electores en las propuestas e iniciativas, éste es un indicio claro de distanciamiento entre las partes, aspecto que deberá mejorar para hacer viable la gobernabilidad.

Hay un buen apoyo y promoción de la administración municipal a los espacios de participación, a la vez que se reconoce el esfuerzo realizado por los propios líderes del municipio, sin embargo, las características puntuadas en rango medio son susceptibles de mejorar para incidir positivamente en la gobernabilidad municipal.

Tabla 13. Participación y decisión pública.

No	Característica evaluada	Calificación	Rango
1	El municipio cuenta con escenarios de participación distintos a los establecidos por la ley, para comprender y construir decisiones colectivas que afectan a la población	3,67	Medio
2	Estos espacios de participación son apoyados por la administración municipal.	4.0	Medio
3	Es considerada la organización social en la toma de decisiones públicas.	3,61	Medio
4	La participación ciudadana en el municipio es excelente.	3,44	Medio
5	La participación es promovida por la Administración Municipal.	3,94	Medio
6	La participación es promovida por los propios líderes.	3,89	Medio
7	La participación es promovida por opositores.	1,78	Crítico
8	Los representantes que ocupan cargos de elección popular una vez son elegidos: incluyen a los electores en sus propuestas e iniciativas.	3,44	Medio
9	Las campañas electorales son realizadas con base en ideas y programas.	4,17	Satisfactorio

Fuente: Esta investigación.

Un elemento importante dentro de éste componente de la gobernabilidad está dado por la participación electoral (*ver Gráfica 4*). La percepción de los actores estratégicos es que en el municipio de Córdoba, las personas votan por el programa de gobierno y por simpatía hacia el candidato, lo cual se refleja en la aceptación del sistema de Gobierno local. En los niveles intermedios se situó el interés por la consecución de trabajo, la filiación a un partido político, el mantenimiento del propio empleo o el empleo de algún familiar. Con la menor puntuación se registran la acción de votar –entendida como un deber- y la presión de los actores ilegales, al parecer, la compra de votos es mínima y los actores ilegales son inexistentes o tienen baja incidencia en el fenómeno electoral en Córdoba.

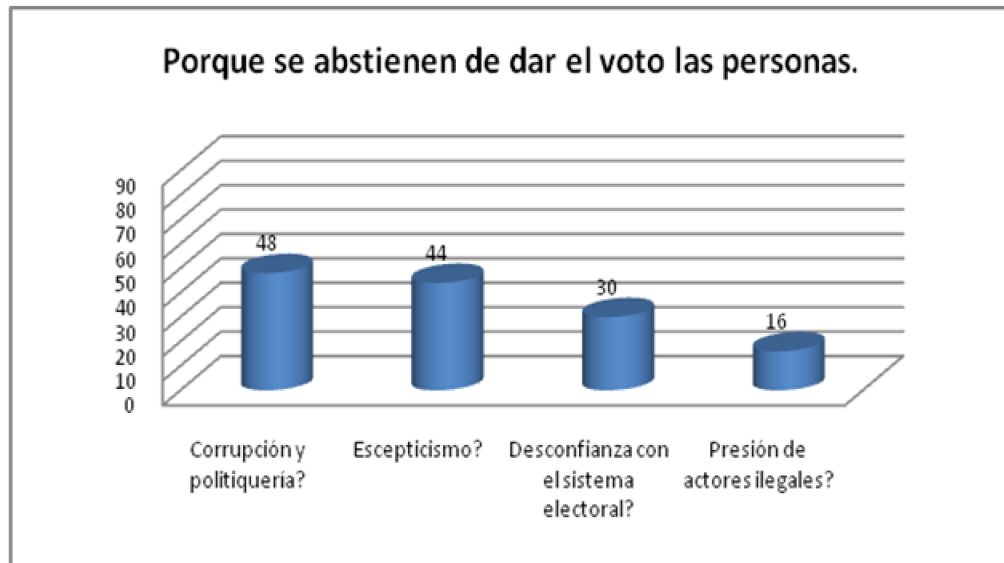
Figura 4. Gráfica de barras que representa la pregunta: ¿Por qué votan las personas en el municipio?



Fuente: Esta investigación.

A la pregunta: ¿por qué se abstienen de votar las personas en el municipio? (ver Gráfica 5) se observa que sobre una puntuación de 90, se otorgan 48 puntos a la corrupción y politiquería. Con 16 puntos, en el nivel más bajo, se sitúa la presión de los actores ilegales, lo cual significa que existe baja incidencia de este factor en la gobernabilidad local. Estas calificaciones ubican en nivel bajo un posible riesgo electoral en el municipio lo cual incide de manera positiva en la gobernabilidad.

Figura 5. Gráfica de que da respuesta a la pregunta de ¿por qué se abstienen de dar el voto las personas?



Fuente: Esta investigación.

8.2.3.6 Dinámica del talento humano (calificación 3,75). Las personas, hombres y mujeres, son los movilizados de los procesos sociales e institucionales a todo nivel. En la actualidad se consideran pilares de la gobernabilidad, la generación de capacidades de liderazgo colectivo, el manejo de situaciones conflictivas, la creatividad a la hora de tomar decisiones y habilidad para generar adecuados ambientes de trabajo y organización.

La valoración realizada por los actores estratégicos otorga una calificación de 3,75 puntos a este componente de la gobernabilidad, correspondiente al rango medio. Significa que si bien hay avances y capacidades en los talentos humanos del municipio de Córdoba, éstos deben cualificarse en procura de mejorar la gobernabilidad local.

La tabla 15 señala como satisfactorio el liderazgo de los dirigentes y el respaldo ejercido los ciudadanos a la administración municipal, al igual que la atención prestada a los ciudadanos (es cordial y de servicio), estas dos características están calificadas con rango satisfactorio y se consideran elementos clave en la gobernabilidad municipal. Con calificaciones dentro del rango medio, pero con proximidad al rango bajo, está el reconocimiento de los actores estratégicos a los líderes competentes y visionarios, la toma de decisiones en base a consultas y el clima organizacional, éstas características son fundamentales y deben ser

mejoradas de manera que se superen estos niveles y mejore la gobernabilidad municipal.

Las demás características valoradas por los actores estratégicos en este componente, muestran su localización en rango medio, pero cercano al nivel satisfactorio, lo que significa que si bien hay avances y capacidades en los talentos humanos en los actores estratégicos y en la administración municipal de Córdoba, estos no son suficientes y deben ser mejorados para repuntar los niveles de gobernabilidad en el municipio.

Tabla 14. Dinámica del talento humano.

No.	Característica evaluada	Calificación	Rango
1	El municipio cuenta con líderes competentes visionarios, respetados y reconocidos internamente y externamente.	3,28	Medio
2	El liderazgo que ejercen los dirigentes en Córdoba tienen elevado respaldo ciudadano.	3,78	Medio
3	El liderazgo que ejerce la administración municipal tiene elevado respaldo ciudadano	4,06	Satisfactorio
4	Cuenta con personal competente y suficiente.	3,94	Medio
5	Toman decisiones en base a balances y consultas.	3,44	Medio
6	La relación con los ciudadanos es cordial y de servicio.	4,06	Satisfactorio
7	Tienen capacidad para organizar y dirigir la institución u organización.	3,78	Medio
8	Manejan adecuadamente las tensiones internas y externas.	3,78	Medio
9	Mantienen un clima organizacional o institucional, abierto, crítico, ávido para aprender, mantiene el equilibrio entre la orientación hacia los resultados y las personas.	3,44	Medio
10	Ven los conflictos como una oportunidad para el aprendizaje y el crecimiento.	3,61	Medio

Fuente: Esta investigación.

8.2.3.6.1 Liderazgo transformacional (calificación 3,27). Un componente final que sirve para establecer el estado de la gobernabilidad es la percepción y reconocimiento que tienen los actores estratégicos sobre 15 de las instituciones que desarrollan sus acciones en el municipio. Se realizaron tres preguntas, así :1) ¿ Qué tanto conoce las acciones o programas que desarrolla la Institución u organización? 2) ¿Qué apoyo ciudadano tienen en las acciones que emprende la

Institución u organización? y 3) ¿Las acciones que desarrollan contribuyen a transformar el municipio?

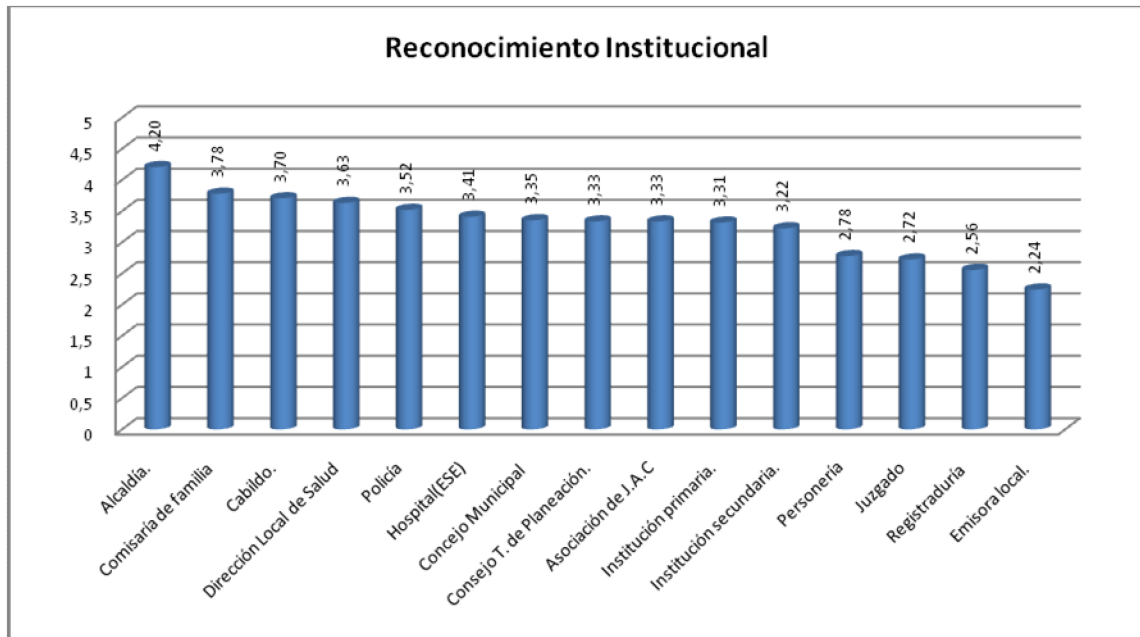
En la percepción de los actores estratégicos, la característica de liderazgo transformacional medido con las tres preguntas anteriores, como componente de la dinámica del talento humano, obtuvo una calificación en el rango medio, con 3,27 puntos. Esto significa que aún con el reconocimiento institucional y organizacional que se tiene, el liderazgo ejercido por los 15 entes municipales no parece ser lo suficientemente conocido por los otros actores. El apoyo ciudadano es relativamente bajo, al igual que la capacidad de transformación. Es decir el liderazgo transformacional de estos entes municipales en conjunto, debe mejorar a fin de construir una gobernabilidad con mayor liderazgo de los entes municipales.

La percepción del liderazgo transformacional de 15 actores municipales, está basada en tres aspectos fundamentales: 1.-, El conocimiento que tiene un actor sobre las acciones o programas que realiza cada uno de ellos. Esta pregunta busca detectar el reconocimiento de la labor emprendida por los 15 actores. La calificación obtenida es de 3,14 puntos que la ubica en un rango medio, cercano a la zona roja, lo que significa que el reconocimiento de los actores estratégicos si bien ha tenido avances requiere de esfuerzos a fin de superar este estado y contribuir de manera significativa con la gobernabilidad local. 2.- El apoyo ciudadano que tienen estos entes municipales, es un elemento importante porque hace referencia a la legitimidad social. La calificación otorgada por los actores estratégicos es de 3,32 que corresponde a un rango medio, localizado en la zona amarilla pero cercana al rojo. Esto significa que el conjunto de entes municipales deben hacer esfuerzos por ganar apoyo y reconocimiento ciudadano, a fin de mejorar los niveles de gobernabilidad en el municipio. 3.- Se trata de establecer si las acciones que desarrollan los entes municipales se orientan a la transformación del municipio. La calificación otorgada por las fuentes consultadas es de 3,36 que corresponde igualmente al rango medio, en una franja cercana al rojo. Lo que significa que estos 15 entes municipales deben hacer esfuerzos por desarrollar acciones y procesos innovadores que consulten los contextos, las potencialidades y transformen el municipio a fin de mejorar los niveles de gobernabilidad local.

Al calificar el liderazgo transformacional los actores estratégicos reconocen en los primeros lugares a la Administración Municipal, la Comisaría de Familia y el Cabildo Indígena de Males (*ver Gráfica 6*). En los lugares más bajos y con puntuación inferior a tres puntos -correspondiendo a la franja roja-, se encuentran la Personería Municipal, el Juzgado Promiscuo Municipal, la Registraduría y la emisora local. La percepción es que la falta de reconocimiento institucional puede llegar a vulnerar la credibilidad y respaldo a las instituciones y progresivamente se origina un ambiente poco favorable a la gobernabilidad.

La mayoría de actores evaluados son situados en un rango medio, por lo cual deberán mejorar su capacidad de liderazgo transformacional.

Figura 6. Grafica el reconocimiento institucional



Fuente: Esta investigación.

8.2.3.7 El Pensar y Aprender (Calificación 3.83). Esta dimensión de la gobernabilidad, se concentra en la forma en que los actores estratégicos interactúan entre ellos y efectúan diagnósticos de la realidad. La interacción entre actores estratégicos configura una cultura de pensamiento de doble vía, democrático y dialogal, que permite la construcción de un sistema de planeación y de diseño de políticas con todos sus componentes, además de establecer las dinámicas y retos de los talentos humanos que movilizan los procesos locales. En el municipio de Córdoba este ítem es reconocido por los actores estratégicos con importantes avances, con generación de capacidades y conocimientos, pero al mismo tiempo, reconocen limitaciones. Esta dimensión requiere cualificación para el aprovechamiento de las potencialidades del territorio, de sus organizaciones y de sus comunidades (con capacidad organizativa con profundas raíces ancestrales).

8.2.3.8 Hacer (Calificación 3.75). Esta dimensión hace referencia a la forma en que se implementan las políticas públicas y se da espacio para la acción. Es la concreción de los imaginarios de las políticas, de los planes y de los programas. Un síntoma de buena gobernabilidad debe acompañar el *hacer*, de un pensamiento articulado donde los actores estratégicos emanen responsabilidad social con la generación de espacios de participación y de decisión pública y con políticas integradoras, por esta ruta construiremos una ciudadanía propositiva y moderna.

Este componente es susceptible de mejorar, cualificando la intervención sobre los escenarios y con una ambiciosa reingeniería de los actores estratégicos.

9. ESTRATEGIAS DE FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNABILIDAD.

Las estrategias de fortalecimiento para la construcción de una gobernabilidad moderna aparecen como el resultado del auto-diagnóstico, indudablemente el punto de partida son los actores estratégicos o en otra palabras la voluntad política de los actores en el desarrollo de estrategias que fortalezcan la gobernabilidad municipal. Llamamos estrategias a un conjunto de planteamientos y acciones que pueden ser adoptadas y calificadas tanto en su planteamiento inicial como en el tránsito hacia su concreción, es decir, no son lineamientos inflexibles sino elementos susceptibles de mejorar en la medida en que las circunstancias y los contextos así lo requieran. A continuación citamos las estrategias sugeridas:

9.1 ESCUELA DE PENSAMIENTO LOCAL.

Un primer elemento que debe ser considerado por los actores estratégicos, por la comunidad del municipio y que puede ser tomado como una escuela de formación de cultura política, está relacionado con la construcción de la visión o prospectiva territorial. Aún cuando la calificación otorgada al componente *visión* fue relativamente alta, los investigadores argumentan que en una población indígena, pervive una cosmovisión de largo plazo y el municipio no ha trazado lineamientos de largo plazo. Se sugiere la construcción de un Plan de Vida Municipal, donde se integren hombres, mujeres, jóvenes y ancianos de toda la geografía municipal en un ejercicio colectivo por los múltiples escenarios territoriales y culturales, donde se pongan en evidencia las formas particulares de comprender la relación con el entorno y el encuentro con el mundo de la vida en comunidad, donde se piense colectivamente en el futuro. Es un paso fundamental en los procesos de formación ciudadana y construcción de cultura política con ética pública. Es la demostración de que los ejercicios de planeación también corresponden a la comunidad que vivencia la problemática, y que ésta se puede realizar en mingas de pensamiento colectivo y no por expertos a puerta cerrada.

Las dimensiones social, económica, cultural, política, ambiental y territorial en esta comunidad coexisten de manera integrada, pero deben ser movilizados hacia escenarios comunes para salir de los confines del pensamiento individual hacia escenarios de la vida societal, donde el tiempo y el espacio sean parte de una construcción pública de los mismos. De ahí la importancia de la visión de futuro y del desarrollo como búsqueda pública que puede resignificar los valores de la convivencia, la solidaridad, la productividad sistémica, la legitimidad, la asunción de lo público y la autonomía individual y colectiva.

La construcción de una Prospectiva territorial requiere de actores estratégicos comprometidos con su entorno geográfico, con capacidad de abstraer y comprender los contextos sociopolíticos, culturales, y los procesos locales, regionales y nacionales. El reto hoy, consiste en articular y fortalecer los valiosos esfuerzos que se han adelantado en Nariño desde distintas fuerzas ciudadanas y democráticas que dan cuenta de iniciativas de movilización de pensamiento, como: Nariño 20–30, “la fiesta del pensamiento”, mingas de prospección municipales, dinámicas subregionales autónomas que junto a la capacidad de los nuevos líderes y dirigentes cordobeses, visibilicen e impulsen procesos sostenibles.

9.2 FORTALECIMIENTO DE ACTORES ESTRATÉGICOS.

Si entendemos la gestión institucional y organizacional como un ciclo participativo que incluye la planificación, presupuesto, ejecución y evaluación, detallamos en el municipio de Córdoba avances en la planificación. Sin embargo, los otros componentes son aún incipientes y reflejan la discrecionalidad de los dirigentes.

Las dinámicas institucionales y organizacionales están sometidas a tensiones de distinta índole, que pueden ser orientadas al cambio y/o la renovación, o por el contrario establecer anclas, pesadas cargas que se resisten tenazmente al cambio. A fin de superar el rango medio de gobernabilidad, en el municipio de Córdoba, se requiere del fortalecimiento en las acciones propositivas de los actores estratégicos municipales. Para iniciar el fortalecimiento de los actores se requiere de cada uno de los actores estratégicos una toma de conciencia capaz de comprender la amplitud de la responsabilidad social que les cobija.

El fortalecimiento de los actores estratégicos busca posicionar adecuadamente los procesos de gobernanza derivados de las interacciones entre sujetos a los contextos locales, regionales y nacionales. Persigue además, la reconstrucción de las redes de fortalecimiento mutuo a partir del conocimiento de sus equipos humanos, sus horizontes, procesos, esquemas organizativos y relaciones de intercambio.

Hay que asumir el reto construir nuevas interacciones, representaciones, redes de cooperación y apoyo, entre los sujetos de gobernabilidad local, como una zona para el desarrollo sinérgico de acciones que encaminen la misión institucional en la ruta de la gobernanza, de manera que faciliten la comunicación y el aprendizaje.

9.3 POLÍTICAS CON LA GENTE.

Hemos tratado de convertir en una “máxima”, la opinión del pensador Simón Rodríguez: *“hacer leyes no es una tarea difícil, hacer un pueblo legislador es una obra muy laboriosa”*¹³. La comunidad sureña se esfuerza a través de los procesos o mingas de pensamiento, en articular políticas públicas de mayor cubrimiento e impacto social y con la mayor intervención posible de los ciudadanos y/o cabildantes.

La Constitución Nacional de 1991, amplía la participación y el reconocimiento comunitario. En este contexto, no existen razones que le impidan al constituyente primario, a la organización social, a la institución privada, al gremio, contribuir a la construcción de una política participativa e incluyente. Ante nosotros, está una comunidad que reclama mayor participación en el lineamiento de las políticas públicas y en la detección de las problemáticas sociales.

En la perspectiva de una gobernabilidad moderna, es necesario cualificar los talentos humanos locales, socializando herramientas metodológicas para el diseño, construcción y aplicación de las políticas públicas a nivel local.

9.4 PARTICIPACIÓN EN LA DECISIÓN PÚBLICA.

Dentro del estudio realizado en el Municipio de Córdoba, los resultados de las encuestas nos indican una puntuación de 3,65 sobre 5, que corresponde al rango medio en el componente de participación ciudadana y decisión pública.

La Constitución de 1991, ha establecido varios mecanismos de participación ciudadana, uno de ellos el voto popular, es el más importante, debido al ejercicio continuo en el panorama nacional, regional y local. Además, este mecanismo es el más familiar para el ciudadano ya que se programa de manera regular. No obstante, en la realidad de la vivencia social municipal, encontramos que este derecho, este ejercicio ciudadano, no está exento de la anomalía de la “corrupción”. El auto-diagnóstico de la gobernabilidad, en este ítem, da cuenta del ejercicio del derecho al voto y de una selectiva escogencia del candidato. Sin embargo, al lado de esta opción y con una pequeña diferencia, están los votantes que ejercen su derecho por otros factores como simpatía por el candidato, por

¹³ Citando a Simón Rodríguez por el proceso constituyente de Nariño.

conservar y/o conseguir un trabajo e incluso aunque en menor proporción por presión de los grupos ilegales o al margen de la ley.

De estos resultados nace la pregunta: ¿Cuál sería la estrategia a formular para lograr la conciencia en la fuerza electoral a fin de que el mecanismo de participación ciudadana, en este caso el voto popular, se ejerza no por intereses particulares sino por el reconocimiento a un programa de gobierno? La estrategia que se formula para el fortalecimiento del proceso electoral en la vía de construir una ciudadanía activa, consiste en implementar una pedagogía electoral, desarrollando proyectos pedagógicos con la infancia y la adolescencia. De hecho en algunas instituciones educativas hay avances en este sentido, es así como eligen gobiernos escolares y donde niños y niñas de siete años ya distinguen entre un voto electivo y un voto en blanco.

En los municipios de sexta categoría como Córdoba, esta situación es precaria, no se prepara suficientemente al niño, niña y/o adolescente para asumir con seriedad, conocimiento y responsabilidad la participación democrática. A nivel de pre-escolar, primaria y secundaria, es importante ahondar en una pedagogía sobre el ejercicio y la responsabilidad de ser ciudadano. En algunos proyectos pedagógicos y de aula, se desarrollan ejercicios de elección de gobiernos escolares, no obstante en este proceso se recrean las mismas prácticas peligrosas del acontecer electoral tradicional. Es así como se desfigura la esencia del sufragio al elegirse propuestas viciadas versus propuestas programáticas enriquecedoras como por ejemplo la proposición de alargar la hora del descanso en diez minutos, o la proposición del candidato que invita a los electores a comer helados, o para hacer más gravoso, el candidato que compra el voto.

Es imperativo aunar esfuerzos en la divulgación de la Constitución de 1991. No podemos continuar con la presunción de su conocimiento por parte de los Colombianos la ciudadanía debe entender que el dirigente elegido a un cargo de elección popular no es el único responsable del manejo del municipio. Una gobernabilidad adecuada se despliega con el acompañamiento en las políticas públicas, de los actores estratégicos (incluido el constituyente primario). Un ciudadano y/o cabildante informado no teme solicitar y/o suministrar información a la entidad gubernamental. Por esto, hay que construir procesos que permitan *al ciudadano de a pie, comprender que él es soberano*¹⁴, que de él deriva el poder delegado y tiene el derecho a controlar la actividad del ejecutivo, utilizando si a ello da lugar, otro mecanismo de participación ciudadana, como lo es la revocatoria del mandato, en el evento de incumplirse el programa de gobierno por

¹⁴ Artículo 3 Constitución Política de Colombia.

el cual se sufragó. Se requiere de ciudadanos y ciudadanas comprometidos con la acción pública y política.

9.5 ACCIONES COMPLEMENTARIAS DE FORTALECIMIENTO.

Construcción de sistemas de información y comunicación pública que permitan al ciudadano y al actor estratégico, acceder al conocimiento de las acciones y agendas de los otros sujetos de la municipalidad.

Organización de un sistema de planificación social e institucional participativa, con articulación de los actores estratégicos y creación de espacios para la toma de decisiones.

Mayor gestión presupuestal a nivel local, optimizando los sistemas de finanzas propias y a nivel externo con gestión ante entidades nacionales y de cooperación internacional creando fondos de co-financiación y de inversión.

Cualificación de los talentos humanos encargados de movilizar las iniciativas de gestión institucional y organizacional, a partir de formación técnica en las funciones propias de sus cargos, formación humanística y cultura del trabajo para la vida, con responsabilidad social y de servicio a la comunidad. De esta forma, instituciones y organizaciones se fortalecen y realizan acciones de acuerdo a los contextos y demandas sociales, consultando e informando a la población objeto, están en capacidad de dirimir conflictos de manera constructiva, dan espacio a la oposición política, interactúan con los actores estratégicos y con los dirigentes interesados en construir municipalidad.

10. CONCLUSIONES.

La gobernabilidad local es un fenómeno complejo en el cual intervienen variedad de actores y cada uno de ellos posee una particular concepción de lo público, lo cual se refleja en las interacciones y efectos, de sus dinámicas particulares.

El modelo de valoración aplicado permitió una ágil comprensión y manejo por parte de los actores estratégicos. Se logró un efecto e interés relevante en muchos ellos, cuando expresan que este ejercicio *“es muy bueno, porque le permite a uno hacer un pare, evaluar qué está haciendo bien y qué está haciendo mal”*¹⁵. El interés manifestado por la administración municipal, en iniciar la construcción de un Plan de Vida con la organización de una escuela de pensamiento local, indican la madurez y aceptación del proceso y los alcances del proceso.

Los distintos actores tienen claridad sobre su rol en la gobernabilidad municipal. Hay un consenso alrededor de las políticas, planes y su pertinencia de acuerdo al contexto municipal. La carencia de recursos para lograr los planes trazados se debe a que los esquemas de planeación utilizados por los actores estratégicos sobredimensionaron las metas y éstas no se compadecen con la disponibilidad de los recursos. Por otra parte, el municipio está saliendo de un proceso de inestabilidad política e institucional que lo llevó a situaciones presupuestales de déficit y endeudamiento.

Las relaciones entre actores estratégicos es más fluida y constructiva en el nivel local, mostrando un alto relacionamiento de todos los actores con la Administración Municipal, con los niveles superiores de gobierno y entidades de orden nacional y departamental, los resultados son pobres, las entidades regionales y nacionales, en atención a sus dinámicas, no alcanzan a cubrir los requerimientos del municipio.

La oposición política en Córdoba tiene escasos o nulos escenarios de participación y de incidencia en la decisión pública.

La Corporación Cabildo de Indígenas del Resguardo de Males, es una organización con raíces ancestrales, con amplia experiencia en procesos organizativos, idónea para generar procesos colectivos de fortalecimiento de la gobernabilidad, fortaleciendo sus capacidades y generando nuevas posibilidades de participación ciudadana a partir de sus legados culturales.

¹⁵ Alcalde de Córdoba en un diálogo posterior al desarrollo del taller de auto-diagnóstico.

La gobernabilidad moderna involucra a la mayoría de actores estratégicos municipales. Fortalecer la gobernabilidad, requiere nuevas formas de relacionamiento, participación y decisión pública, de los actores municipales y de la sociedad, para lo cual hay que romper con practicas culturalmente nocivas para la gobernabilidad, con acciones integrales desde la cultura, la ética pública y la construcción de formas organizativas más planas.

La ruta conceptual y metodológica seleccionada, si bien tiene algunas debilidades es de gran ayuda para iniciar un proceso de auto-diagnóstico y creación de estrategias de fortalecimiento de la gobernabilidad en los contextos municipales del departamento, es práctica, fácil de comprender, de aplicar y de interpretar los resultados.

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Gobernanza y Gestión Pública. Fondo de cultura Económica. Acapulco, México, 2004. 500 p.

CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA. Lito Imperio Ltda. Bogotá, 2007.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Laboratorio de Desarrollo Institucional y Gobernabilidad Pública Territorial. Metodología para medir el Estado de la Gobernabilidad en los Municipios del Laboratorio de Paz II. 2009. Inédito.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. Agenda para el Fortalecimiento de la Gobernabilidad Local en América Latina. Xpres Estudio Gráfico Digital Ltda. Bogotá, 2004.

ROTH DEUBEL, Andre-Noel. Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. Ediciones aurora. Sexta edición. Bogotá, 2007. 232 p.

VARGAS VELASQUEZ, Alejo. Notas sobre el Estado y las Políticas Públicas. Almudena Editores. Bogotá, 1999. 196 p.

ZARAMA Germán, URIBE Graciela, et al. Reingeniería de una ilusión, Comprensiones y aproximación metodológica para el fortalecimiento de organizaciones en situación de conflicto y violencias. Cordaid, Synergia, IC-Consult. Bogotá, 2007. 204 p.