

II. Ciudad y territorio

JEAN-FRANÇOIS JOLLY*

Artículo recibido 08/12/2004
Evaluación par externo 26/04/2005
Evaluación par interno 24/01/2005

GOBIERNO Y GOBERNANCIA DE LOS TERRITORIOS, SECTORIALIDAD Y TERRITORIALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

jjolly@javeriana.edu.co

Resumen

El hecho de que, desde la Constitución de 1991, normas y sentencias tiendan en considerar que los ejecutivos locales (alcaldes, gobernadores) deben ser unos agentes regidores que practican el gobierno del territorio y la “descentralización controlada” más que unos actores gobernantes, defensores de la gobernancia de sus territorios, plantea la cuestión de saber por qué y cómo aquéllos pueden combinar este doble rol. La mayor parte de la respuesta se encuentra en el examen simultáneo de la lógica de regulación de las políticas pública (Muller, 1997 y 2002) y de las condiciones de su implementación en el territorio o “despliegue territorial” (Medellín, 2003).

* Profesor-investigador, Departamento de Arquitectura, Facultad de Arquitectura y Diseño, Pontificia Universidad Javeriana.

** Este trabajo es parte de una investigación más amplia del autor sobre el proceso de descentralización en Colombia (tesis doctoral) e intitulada “Régir le Territoire et gouverner les territoires: la politique publique de décentralisation en Colombie entre 1982 et 2002”.

La territorialidad de una política pública se refiere, según Muller, a una situación en la cual la lógica dominante de una política pública es una lógica territorial u horizontal (regulación de un territorio geográfico en una dialéctica centro-periferia), mientras la sectorialidad se refiere a una situación en la cual la lógica dominante de una política pública es una lógica sectorial o vertical (regulación de la reproducción de un sector determinado verticalmente en una dialéctica global-sectorial). A cada lógica de regulación de las políticas públicas le corresponde una manera de gobernar un territorio: el gobierno del territorio para la sectorialidad y la gobernancia de los territorios para la territorialidad.

Al contrario del caso francés en el cual la construcción del Estado marca el fin de una lógica de territorialidad (la "territorialidad tradicional"), el Estado colombiano es un Estado endémico, un Estado fragmentado confrontado a la lucha por el control territorial y el temor a la fractura de la unidad territorial (Navas, 2003). Su capacidad parcial por cubrir todo el territorio y actuar sobre él (su "territorialidad parcial" según Medellín) afecta su gobernabilidad y el despliegue territorial de las políticas públicas, sometido a negociaciones inciertas, cercanas a la temática de la gobernancia.

Por ello, la gobernabilidad en Colombia sólo es posible mediante

políticas públicas híbridas, hijas del "matrimonio indisoluble de la sectorialidad y de la territorialidad", de la "secterritorialidad", que combina en proporción variable lógica sectorial (o sectorialidad, que implica centralización) y lógica territorial (o territorialidad, que implica descentralización), gracias a un modo de gobierno híbrido, la "gobiernancia" del territorio, ésta es una "dosificación" compleja entre gobierno y gobernancia. Es, entonces, posible determinar el grado de territorialidad y de sectorialidad de una política pública en un momento dado y clasificar las políticas públicas según su grado de territorialidad y de sectorialidad, es decir, según la importancia relativa de sus lógicas de regulación.

Si el periodo que empieza al iniciar los años setenta, y que termina al iniciar los años ochenta es un periodo en el cual domina primordialmente la sectorialidad y se asegura la gobernabilidad recurriendo casi exclusivamente al gobierno del territorio a través del despliegue territorial separado de cada sector, el periodo que va de 1984 a la época actual, caracterizado por la "descentralización controlada", señala un cambio parcial de lógica de regulación de las políticas públicas a través del recurrir parcial a la lógica de territorialidad como respuesta a alguna crisis de sectorialidad.

Como bien lo muestra el análisis y la evaluación de las políti-

cas públicas de vivienda de interés social, ordenamiento y desarrollo del territorio municipal, educación y acueducto y alcantarillado, la gobernabilidad en este segundo periodo está asegurada, entonces, sólo gracias a la gobernancia en los territorios o combinación entre el gobierno del territorio y la gobernancia de los territorios, es decir, gracias a un modo de gobierno híbrido que les permite a los ejecutivos locales conciliar su inclinación por la gobernancia de sus territorios y sus obligaciones en cuanto al gobierno del territorio y ser, al mismo tiempo, actores gobernantes y agentes regidores.

Palabras clave

Secterritorialidad, gobernanza, políticas públicas.

Abstract

Since the 1991 Constitution, most rulings and sentences tend to consider that individuals in charge of the local executive power (mayors, governors) should be some sort of tuling aldermen responsible for their particular territories and their “controlled decentralization” instead of actual governing actors, advocates and defenders of the governance of their territories. This fact raises the questions of why and how they can possibly play this double role. The bulk of the answer to this question

can be found by examining both the logic behind public policies (Muller) and the conditions in which these are implemented in each territory, or “territorial deployment” (Medellín).

According to Muller, the territoriality of a particular public policy refers to a situation whereby the prevailing logic is territorial or horizontal (regulation of a geographical territory follows a center-periphery scheme), whereas its sectoriality refers to a situation whereby the prevailing logic is sectorial or vertical (regulation of a sector’s reproduction is vertically determined by a global-sectorial scheme). For each regulation logic behind public policies there is a corresponding way of governing a particular territory: governing the territory for the sake of sectoriality, and governing it for the sake of territoriality.

As opposed to the French case, whereby the construction of the State signals the purposes of a territorial logic (“traditional territoriality”), the Colombian State is na endemic one, a fragmented State struggling for territorial control and in fear of the fragmentation of territorial unity (Navas). Its limited capacity to cover the whole territory and to act on it (its “limited or partial territoriality”, according to Medellín) affects governability as well as the deployment of public policies, which is fre-

Desafíos, Bogotá (Colombia), (12): 52-85, semestre I de 2005

quently subject to uncertain negotiations related to the problem of governance.

That es why governability in Colombia is only possible through hybrid public policies, which are in turn the result of the “indissoluble marriage between sectoriality and territoriality”, the result of a sort of “secterritoriality” which combines in various proportions a sectorial logic (or sectoriality, which implies centralization) and a territorial logic (or territoriality, which implies decentralization), all due to a hybrid form of government, or “governance” of the territory, a complex and variable dosage of both government and governance. Keeping this in mind, it is possible to establish the degree of territoriality and sectoriality of a public policy at a particular time, and to classify public policies according to their degree of territoriality and/or sectoriality, that is, according to the relative importance of the logics behind their regulation.

From the early 70s to the early 80s, sectoriality prevailed and governability was guaranteed almost exclusively through the separate territorial deployment of each sector, then, from 1984

to the present, “controlled decentralization” has shown partial changes in the regulation logic behind public policies by resorting, at least in part, to a logic of territoriality in response to some sort of sectoriality crisis.

As can be clearly seen after analyzing and evaluating public policies in matters such as state-subsidized housing, municipal land development and legislation, education, water and sewage services, governability during this second period can only be guaranteed by governance in the territories or by a combination of both, government in the territory and governance in the territories. In other words, governability is possible thanks to a type of hybrid government that allows those in charge of exercising local executive power to reconcile their bias towards the governance of their territories and their duties vis-à-vis the government of the territory, but capable of being, at the same time, governing actors and ruling agents, active modern-day aldermen.

Key words

Secterritoriality, governance, public policies.

La “gubernancia” como manera de gobernar en los territorios

Las investigaciones desarrolladas recientemente por el presente investigador (Jolly, 2002a, 2002b, 2003a, 2003b, 2003c, 2004a, 2004b) buscan captar la dinámica de la sociedad colombiana profundizando el análisis de su proceso de descentralización. Se ha buscado articular entre sí las dos descentralizaciones (la administrativa y la política), mostrando que sus orígenes conceptuales diferentes debieron cohabitar en una misma realidad donde la necesidad de poder gobernar, la *governabilidad*, obliga simultáneamente regir *el territorio* colombiano y gobernar *los territorios* de Colombia, eso es, recurrir al mismo tiempo a las dos maneras de gobernar conocidas respectivamente como el *gobierno del territorio* y la *gubernancia de los territorios*.

Los elementos teóricos, hipótesis y cuestiones de investigación que permiten afirmar que la descentralización *es un medio para poder a la vez regir el territorio y gobernar los territorios* han

sido ampliamente desarrollado en Jolly (2002a, 2002b, 2003a) y pueden resumirse de la manera siguiente:

- El punto de partida es la distinción de Andrew Nickson (1998) sobre los modelos de gobierno local y unas perspicaces anotaciones de evaluadores de los procesos de descentralización latinoamericanas como Fernando Rojas (2000) para establecer un esbozo de teoría general de la descentralización en América Latina de la cual resulta que el proceso colombiano de descentralización es un proceso híbrido entre lo que podría llamarse *el modelo económico* de descentralización (que hace énfasis en la eficiencia en la prestación de los bienes públicos) y el *modelo político*¹ de descentralización (que resalta la importancia de la democracia participativa), “una descentralización delegada”.
- Partiendo del marco de análisis de la escuela francesa de políticas públicas en cuanto a la descentralización (Muller, 1997 y 2002), se ha determinado para analizar el proceso colombiano de descentralización las tres cuestiones de investigación siguientes: el problema de la articulación de

¹ Sobre una comparación de las características de estos modelos, ver en Jolly (2002a, 2002b, 2004a).

las lógicas de regulación de las políticas públicas *sectorial/vertical*, de un lado, y *territorial/horizontal*, del otro; la relación entre crisis de la sectorialidad y el regreso a lo territorial; el sentido de la acción pública local como la construcción de un espacio de mediación que da un mínimo de coherencia a múltiples estrategias reticulares que cohabitan en él.

- Finalmente, examinando cómo se plantean en Colombia la “cuestión del territorio” y la “cuestión del gobierno”, se ha indicado cuáles son los elementos que permiten afirmar que el proceso colombiano de descentralización responde a la doble necesidad de tener, simultáneamente, que regir el territorio colombiano y gobernar los territorios de Colombia, esto es, asegurar la gobernabilidad combinando dos maneras de gobernar: el gobierno *del* territorio y la gobernancia de *los* territorios. Según Le Galès (1995), Bourdin (2000) y Jolly (2002a, 2002b, 2003a), para la conducción de la acción pública y de las políticas públicas, el *gobierno* como manera de gobernar afirma la primacía del Estado (central) soberano, partiendo de la concepción de un territorio dado, mientras la *gobernancia* reconoce una multiplicidad de actores

(locales), públicos y privados, considerando el territorio como una construcción social.

Para responder la pregunta ¿cómo se rige el territorio colombiano?, Jolly (2003b, 2003c) ha partido de la hipótesis siguiente: el proceso colombiano de descentralización está marcado por una obsesión: “pilotarlo desde arriba” (desde el centro), esta obsesión, explicándose por la necesidad de tener que asegurar la gobernabilidad gracias a una manera de gobernar, el gobierno del territorio o primacía dada al Estado soberano.

La comparación entre la Constitución colombiana de 1886 y la de 1991 y un análisis crítico de más de cincuenta normas sobre la descentralización (actos legislativos, leyes, decretos) expedidas bajo el amparo de la Constitución de 1991 y de más de veinte sentencias de la Corte Constitucional sobre descentralización y autonomía de las entidades territoriales (Jolly y Cabra, 2002; Jolly, 2003a, 2003b) confirma esta hipótesis: como lo afirmaba Rojas (2000), la descentralización colombiana es una descentralización controlada.

En efecto, si bien la Constitución de 1991 ha introducido una ruptura en el régimen territorial constitucional colombiano, buscando así una reforma

política y una reforma económica de las relaciones entre la nación y sus territorios, la afirmación del modelo político de descentralización (elección de alcaldes y gobernadores, participación ciudadana) ha sido superada ampliamente por la confirmación del modelo económico de descentralización (búsqueda de la eficiencia fiscal y en la prestación de los bienes públicos).

El *gobierno del territorio* que resulta de esta descentralización controlada hace que las normas y sentencias tiendan a reducir los ejecutivos locales (alcaldes y gobernadores) al rol de *agentes regidores del Estado central*, fieles ejecutores de directrices nacionales, más que *actores gobernantes*, intérpretes de las necesidades de sus comunidades y defensores de la *gobernancia de sus territorios*.

En este documento se determinan los elementos que caracterizan a un modo híbrido de gobernar el territorio, la “gobiernancia de los sectores en los territorios” cuya lógica de regulación, también híbrida, se definirá como la “secterritorialidad”, o combinación de la *sectorialidad* (característica del gobierno del territorio) y la *territorialidad* (característica de la gobernancia de los territorios).

La hipótesis central que le sirve de base es doble:

- 1) La política pública de descentralización es una estrategia que busca asegurar la gobernabilidad de los territorios gracias a una “territorialización” parcial de la acción pública que promueve la gobernancia (reconocimiento de una multiplicidad de actores).
- 2) Pero, la implementación en el territorio de las políticas públicas o “despliegue territorial” y la gobernabilidad en Colombia sólo es posible mediante políticas públicas híbridas, hijas del “matrimonio indisoluble de la sectorialidad y de la territorialidad”, de la “secterritorialidad”, que combina en proporción variable *lógica sectorial* (o sectorialidad, que implica centralización) y *lógica territorial* (o territorialidad, que implica descentralización), gracias a un modo de gobierno híbrido, la “gobiernancia” en los territorios.

Así se podrá responder la cuestión de saber por qué y cómo los ejecutivos locales pueden combinar, gracias a la “gobiernancia” en los territorios, el doble rol de *agente regidor*, impuesto por las normas, y *de actor gobernante*, impulsado por la realidad.

La explicación del por qué y del cómo de la secterritorialidad y de la “gobiernancia” en los territorios en Colombia se encuentra en el examen simultáneo de la lógica de regulación de las

Desafíos, Bogotá (Colombia), (12): 52-85, semestre I de 2005

políticas públicas (Muller, 2002) y del modo de gobierno que le corresponde, de las condiciones de la territorialidad del Estado (“territorialidad parcial”) y de la implementación de las políticas públicas en el territorio o “despliegue territorial” (Medellín, 2003).

En consecuencia, se profundizará en las relaciones entre lógica de regulación de las políticas públicas y modo de gobierno del territorio, antes de examinar las relaciones entre Estado, territorialidad, sectorialidad y políticas públicas en Colombia frente al modelo europeo y de determinar por qué las características del despliegue territorial obligan a practicar la “gobiernancia” en los territorios.

Finalmente, se presentarán los primeros resultados del análisis y la evaluación de políticas públicas híbridas a partir de las características y las condiciones de su “secterritorialidad” como lógica de regulación de la “gobiernancia” en los territorios. Así cada política pública escogida se considerará como el ejemplo de una combinación diferente entre sectorialidad y territorialidad, entre gobierno del territorio y gobernancia de los territorios, un caso particu-

lar de secterritorialidad y de “gobiernancia”.

Territorialidad, sectorialidad de las políticas públicas y modo de gobierno: un regreso a Muller y a Le Galès

La literatura sobre sectorialidad y territorialidad de las políticas públicas es todavía escasa. Lo que Jolly (2002a) llama “la escuela francesa de políticas públicas” (representada por autores como Muller; Jobert, Nioche, etc.) le ha servido de marco de análisis original para abordar los procesos de descentralización (Jolly, 2002a, 2002b, 2003a, 2003b, 2003c, 2004a). Pero la obra central de Pierre Muller (2002) tiene que ver con los sectores, entre otros, lo que el autor llama la “Relación Global-Sectorial” o (RGS). En este texto se pueden encontrar muchos argumentos² que permiten afirmar la estrecha relación entre las políticas públicas y lo que el mismo autor llama “la sectorialidad”. Todo tendería a hacer creer que la territorialidad está poco presente en las obras de Muller así como

² Por ejemplo, cuando Muller (2002, p. 42) constata que “las políticas públicas [...] son los medios para manejar los antagonismos intersectoriales”.

en las de los otros miembros de la Escuela francesa.

Una lectura detallada del texto de Muller (2002, p. 30) permite rechazar este juicio apresurado. En efecto, la tesis de Muller se apoya en la constatación de que el origen intelectual de las políticas públicas y el origen mismo de las políticas puede entenderse a partir de tres fenómenos: “unas nuevas representaciones de la acción pública, *el paso de la territorialidad a la sectorialidad* y la relación entre mediación social y políticas públicas” (cursivas mías).

Dos lógicas de regulación de las políticas públicas: la lógica territorial y la lógica sectorial

Sobre las causas, las consecuencias y las características del paso de la territorialidad a la sectorialidad hay dos textos fundamentales de Pierre Muller: un artículo de 1985 (traducción 1997) que propone un esquema de análisis de las políticas sectoriales, de un lado (1997, pp. 141-168), y dos secciones de su libro sobre las políticas públicas, del otro (2002, pp. 38-47 y 153-162). En el primero documento se definen las dos lógicas de regulación de la acción pública, la *vertical-sectorial* y la *horizontalidad-territorial*, mientras que en una breve sección del capítulo I que lleva este nombre, complementado

por otra dedicada a las “políticas locales”, el autor discute sobre la evolución de las políticas públicas sectoriales, caracterizadas, entre otras, por la “crisis de la sectorialidad” y el “regreso a lo local”.

En su artículo escrito en 1985 y traducido en 1997, Pierre Muller (1997, p. 142; 2002, p. 30) indica que “la intervención pública” (las políticas públicas), “se organiza alrededor de dos lógicas, cada una con su propia racionalidad: la lógica territorial y la lógica sectorial”. En el primer caso, explica Muller (1997):

El sistema social que debe regularse es un *territorio geográfico*: intervención dentro del marco de una circunscripción dada (región, departamento...) o dentro de una zona con un estatuto particular (por ejemplo la montaña). Puede tratarse también de una política pública global de tipo territorial como es el caso de las políticas públicas de descentralización. En el segundo caso, el Estado busca regular la *reproducción de una entidad mucho más abstracta, constituida por un campo de actividad delimitado verticalmente*: la salud, la industria, la defensa, el urbanismo, los transportes o la agricultura. (Cursivas mías)

Estas dos lógicas de intervención del Estado o de regulación son “son muy diferentes” indica Muller, “puesto que remiten a dos dialécticas sociales bien distin-

Desafíos, Bogotá (Colombia), (12): 52-85, semestre I de 2005

tas: por un lado, está la *relación entre el centro y la periferia*, como foco de atención de la intervención del Estado, por el otro, se trata de la *dialéctica entre lo global y lo sectorial*" (1997, p. 139; 2002, p. 42) (cursivas mías).

Siguiendo a Muller (2002, p. 41), se puede hablar de lógica de territorialidad o territorialidad cuando "la intervención pública se organiza alrededor de una lógica específica de regulación [...], la lógica territorial u horizontal", y de lógica de sectorialidad o sectorialidad cuando la intervención pública se organiza alrededor de otra lógica de regulación "la lógica sectorial o lógica vertical".

Es entonces posible hablar de *territorialidad* de una política pública para referirse a una situación en la cual la lógica dominante de regulación de esta política pública es una lógica territorial o horizontal y de *sectorialidad* de una política pública para referirse a una situación en la cual la lógica dominante de regulación de esta política pública es una lógica sectorial o vertical.

A partir de lo discutido en Jolly (2002a, 2002b) sobre la "cuestión del territorio" y la "cuestión del gobierno", se puede plantear que a cada lógica de regulación de las políticas públicas le corresponde una manera de gobernar un territorio. En esta perspectiva, según Le Galès (1995), la gobernanza de los territorios es un

modo de gobierno que se caracteriza por la horizontalidad (multiplicidad de actores) que se opone a la verticalidad (relación "desde arriba hacia abajo") que implica la primacía dada al Estado soberano, característica del gobierno del territorio.

Es así como el gobierno del territorio es el modo de gobierno correspondiendo a una lógica de sectorialidad en cuanto a la regulación de las políticas públicas, mientras la gobernanza de los territorios es el modo de gobierno correspondiendo a una lógica de territorialidad.

Las características de la territorialidad tradicional

Interesarse por las características del territorio en una "sociedad tradicional" permite determinar mejor los límites de la lógica de territorialidad.

Para Muller (1997, pp. 143-144), "el territorio tradicional [...] agrupa [varios] aspectos de la vida social, [varias] categorías de los roles sociales [que] las políticas territoriales buscan regular [es así como] la política agrícola tradicional es una política de regulación del espacio rural". En efecto, recuerda Muller (2002, p. 39): "las sociedades territoriales [...] son antes que nada sociedades *territoriales*", es decir, sociedades en las cuales "es el territorio lo que les confiere a los individuos su

identidad fundamental: antes que nada uno es 'de alguna parte' (hoy en día es la identidad profesional la que estructura esta identidad)". Por consiguiente, cada territorio "tiende a considerarse como una totalidad social [...], a transformar sus objetivos de reproducción en fines últimos", siendo aquellos la búsqueda de "una coherencia social" (Muller, 1997, p. 145).³

Si se admite que las sociedades territoriales son en realidad "*ensamblajes más o menos integrados de territorios relativamente autónomos*", se puede decir que "cada territorio funciona como un sistema relativamente cerrado, que encuentra en sí mismo las fuentes de su propia reproducción [...], que es capaz de asumir su propia reproducción" (Muller, 2002, p. 39).

"Desde el punto de vista de la regulación social global" de las sociedades tradicionales, anota Muller, "esta prevalencia de la lógica de la territorialidad tiene una consecuencia fundamental: *las sociedades tradicionales siempre están amenazadas de reventarse*" y "el riesgo de *secesión* es permanente" en ellas. Para luchar contra este riesgo, "solamente la fuerza permite a

los grandes imperios mantener su cohesión. El principio fundamental de una sociedad tradicional es, entonces, la dialéctica centro/periferia", concluye Muller (2002, p. 40).

El ocaso de las sociedades tradicionales cuya lógica de regulación es la lógica territorial va a conllevar a la suplantación "progresiva [de este principio] por otra lógica, la que *opone lo global y lo sectorial*: la territorialidad retrocede frente a la sectorialidad"⁴ (Muller, 2002, p. 40) [cursivas originales]. "Se asiste, entonces, al paso de una lógica horizontal (la de los territorios) a una lógica vertical (la de los sectores). Se puede decir, también, que se pasa de una prevalencia de la dialéctica centro/periferia a una dominación de la lógica global/sectorial" (2002, p. 41).

De la "crisis de la sectorialidad" al "regreso a lo territorial" y a la "nueva territorialidad": hacia la gobernancia de los territorios

A su turno, al iniciar los ochenta la lógica de sectorialidad, la

³ Resumiendo, se podría decir que, según Pierre Muller, la lógica territorial o lógica de la territorialidad es una lógica que regula una totalidad social en un espacio geográfico limitado, un lugar: el territorio, con el fin de mantener la cohesión social.

⁴ Se trata, evidentemente, de un "atajo" por "la lógica de la territorialidad retrocede frente a la lógica de la sectorialidad".

sectorialidad entra en crisis. La “crisis de la sectorialidad”⁵ o “crisis del enfoque sectorializado”⁶ o crisis de la verticalidad (siendo el sector lo vertical frente a lo horizontal del territorio) es un tema fundamental y recurrente del análisis de Muller. Para Muller, aquélla aparece “como un cuestionamiento de la capacidad efectiva del Estado para hacer admitir un principio de jerarquización y de ordenamiento de las políticas públicas” sectoriales. “Entonces el Estado, que se supone debe generar coherencia, termina por no generar sino incoherencia” (Muller, 1997, p. 162).

La crisis de la sectorialidad es esencialmente una crisis del referencial tanto “arriba”, por causa de la internacionalización de las políticas públicas: “todo ocurre como si fuera ‘lo internacional’ que produjera el nuevo referencial” como “abajo”, porque la “crisis económica golpea los territorios de manera desigual y diferenciada” (Muller, 2002, p. 154). El Estado tiene, entonces, “la tentación de reterritorializar las políticas públicas, con la esperanza, un poco

mítica, de poder recrear ‘verdaderos’ territorios como antes, es decir, dotados de una capacidad autónoma de reproducción” (Muller, 1997, p. 165).

Se asiste entonces a “un regreso a lo territorial”⁷ “[y a] la constitución de nuevos territorios (Muller, 2002, pp. 154-161),⁸ como un intento para dessectorializar la acción del Estado integrando los diferentes polos de intervención (urbanismo, acción social, educación, seguridad...) en una perspectiva horizontal” (Muller, 1997, p. 166). Este regreso a lo territorial “aclara las repetidas tentativas de crear un espacio infranacional de las políticas públicas [...] y ciertamente, la doble política pública de desconcentración y descentralización llevada a cabo actualmente” en Francia (Muller, 1997, p. 166).

La explicación de este “resurgimiento de lo local” es relativamente sencilla si se admite lo siguiente: “el espacio local aparece hoy, al mismo tiempo como un lugar potencial para darle de nuevo coherencia a la sectorialidad [...] y como un lugar donde

⁵ Ver la sección con este nombre en el artículo de 1985 (Muller, 1997, pp. 162-167).

⁶ Ver el título del punto I de la sección II “Las políticas locales”, del capítulo 6 de *Las políticas públicas* (Muller, 2002, pp. 154-155).

⁷ Más tarde, Muller hablará de “regreso a lo local” y “resurgimiento de lo local” (2002, p. 154).

⁸ Muller nota que en el caso francés se trata a menudo de “un territorio abstracto”, “algoritmizado” según la expresión de Yves Barel, “inventado en buena parte, en función de una lógica de intervención pública (caso de la Montaña) [...], ni sector, ni identidad territorial”. Se podría hablar de una “nueva territorialidad” en oposición a la “territorialidad tradicional” de las sociedades tradicionales del siglo XIX.

pueden reconstruirse relaciones de proximidad” (Muller, 2002, p. 153). Sobre las “políticas locales”⁹ que resultan de este regreso a lo local y a la lógica de territorialidad, Pierre Muller concluye primero, fiel a los principios de la escuela francesa, que “el reto político local” puede definirse como “la construcción de un espacio de mediación que dé un mínimo de coherencia a las múltiples estrategias reticulares, que están actuando a nivel local” (Muller, 2002, p. 163).

Según Muller, si las estrategias que actúan en el ámbito local son estrategias reticulares es porque “se apoya en unas formas diferentes de proximidad social que no se identifican con la proximidad profesional [como a la época de la sectorialidad triunfante] ni tampoco con la proximidad territorial [como en las sociedades tradicionales] porque su principal característica es la de ser constituida por redes, se las llamará *proximidades reticulares*” (Muller, 2002, p. 161) [cursivas originales].

Las “estrategias reticulares” corresponden a las “redes de acción pública o redes de políticas públicas”, concepto que según Muller y Surel (1998, pp. 90-91)

ha sido desarrollado en estos últimos veinte años para “dar cuenta de un cierto número de transformaciones que afectaron recientemente las relaciones Estado/sociedad” por razones como “la extensión del ascendiente y de la amplitud del campo de las políticas públicas, *la descentralización y/o fragmentación del Estado*” (cursivas mías).

Según Kenis y Schneider, citados por Muller y Surel (1998), la noción de red de acción pública propone un esquema de interpretación que hace énfasis en “el carácter horizontal y no jerárquico de las relaciones, el carácter relativamente informal de los intercambios entre actores de la red y la ausencia de cerradura que autoriza la multiplicación de los intercambios periféricos”. Lo que Muller y Surel resumen al decir: “el desarrollo de las redes de acción pública tiende a resumirse alrededor del concepto de *gobernancia*” (cursivas mías).

Se puede decir entonces que la *gobernancia* es el modo de gobierno del territorio que caracteriza la nueva territorialidad, permite la construcción de un espacio de mediación¹⁰ a través de la puesta en marcha de polí-

⁹ Es de anotar que tanto Muller (2002, p. 153) como Le Galès (1995, p. 58) discuten la pertinencia en el caso francés del concepto mismo de “políticas públicas locales”.

¹⁰ La construcción de una mediación es necesaria según Muller porque: “la proximidad reticular no es —todavía— generadora de sentido y, por consiguiente, de identidad [social]. La coherencia de este espacio, constituido por múltiples redes económicas, institucionales, corporativistas, asociativas, es bastante problemática: es entonces necesario construirla y mediatizarla” (2002, p. 161).

ticas públicas locales¹¹ y hace que lo local sea realmente “un espacio de proximidad”, éste es, “un espacio donde la exigencia de racionalidad puede reconciliarse con la exigencia de proximidad” (Muller, 2002, p. 153).

La territorialidad del Estado: Europa y Estados Unidos versus Colombia

El análisis de Pierre Muller sobre las causas, las consecuencias y las características del paso de la territorialidad a la sectorialidad, de la crisis de la sectorialidad y el consiguiente paso a una nueva territorialidad se refiere, explícitamente, al caso francés. No se puede *transferir*, adoptar y adaptar al caso colombiano sin examinar previa y cuidadosamente las condiciones de esta eventual transferencia.

Lo anterior se debe afirmar con mucha más razón si se recuerda que unos de los principios de lo que llamamos “la escuela francesa de políticas públicas”, a la cual pertenece Muller, postula que no se debe separar la acción

pública o políticas públicas (*policies*) del juego político o política (*politics*) de la cual es la expresión y sobre la cual se apoya. No se puede hablar de juego político sin hablar de la naturaleza y de las características del Estado y de la sociedad en los cuales se dan el juego político y la acción pública.

Surgen, entonces, preguntas como: ¿cuál es la relación que existe entre naturaleza del Estado en general y del Estado colombiano en particular y territorialidad de las políticas públicas?, ¿cómo articular en el caso colombiano la “cuestión territorial” y la territorialidad de las políticas públicas?

Si bien no se dispone actualmente de una respuesta exhaustiva a estos interrogantes, existen elementos importantes que giran alrededor de lo que Álvaro Navas (2003) llama el problema del “control política del territorio” y Medellín (2003) “la lucha por el control territorial” debida a la “territorialidad parcial” del Estado colombiano.

Es posible, entonces, examinar las condiciones específicas de la construcción del Estado en Co-

¹¹ Muller indica que eso sólo es posible si se cumplen algunas condiciones: el alcalde o “el presidente del departamento”, “el empresario político local [...] que actúa con una lógica *managerial* [...], como un especialista del “*management* en la proximidad”, debe ser un mediador, es decir, ser capaz “de construir el código y el referencial nuevo que le dé sentido y coherencia a esas políticas públicas”. Este referencial “existe como un esbozo: es la noción de desarrollo local global, apoyada en los valores de civismo económico como nueva ética de la política local” (2002, p. 162).

lombia y de su territorialidad frente a los casos europeo y estadounidense.

La construcción del Estado europeo como “finalización de un proceso de diferenciación entre un centro político y unas periferias”

En su ensayo en defensa de los pequeños municipios colombianos como “actores principales en el proceso de integración, movilización política y penetración del territorio”, Álvaro Navas (2003) hace una reseña de la literatura tanto clásica como latinoamericana y colombiana sobre lo que llama “las concepciones [teóricas] divergentes de lo local en la construcción política moderna”. Bajo este título, el autor se interesa por dos aspectos: “la construcción del Estado y sus relaciones con la autonomía local” y las “relaciones entre democracia y descentralización”, ubicando a Colombia frente a dos casos típicos, “dos modelos”, fuertemente opuestos, el caso francés y el caso estadounidense, antes de concluir sobre la situación colombiana calificada por él como “de modernidad inacabada” porque va “del municipio endémico a la municipalización perversa”.

A propósito de la construcción del Estado y sus relaciones con la autonomía local, Álvaro Navas (2003, p. 173) recuerda que, en el caso europeo: “la formación está estrechamente vinculada desde sus orígenes a un proceso político que realiza un nuevo tipo de relación de *la autoridad al territorio*” (cursivas mías). En efecto, prosigue Navas, en Europa: “el Estado aparece como expresión del advenimiento de la modernidad política y su conceptualización implica, según Birnbaum, la *finalización de un proceso de diferenciación entre un centro político y periferias de distinto orden*”.

La construcción del Estado europeo, en particular del Estado francés, marcaría entonces el fin de una *lógica de territorialidad* de la intervención pública en el sentido de Muller, el fin del “riesgo de secesión” de los territorios, co-substancial a las sociedades tradicionales. Sin embargo, los territorios no van desapareciendo y el modelo francés va a reconocerles un rol importante a los municipios, imagen del Estado local aun si, como lo anota Navas (2003, p. 176), “este modelo obedece a una matriz política radicalmente distinta que sirve de fundamento a la centralización: la supremacía del Estado, la cual tendrá como corolario la teoría jurídica de la *puissance publique*”.¹²

¹² Se podría mostrar que la teoría de la “*puissance publique*” es lo que permitirá que se desarrolle en Francia no sólo “el gobierno del territorio como afirmación de la supremacía del Estado” de la cual hablaba Le Galès (1995), sino quizá “el Estado providencia” o puesta en

“Estado endémico”, “crisis territorial” y “territorialidad parcial en Colombia”

Como lo anota Navas (2003, p. 182), en Europa y Estados Unidos, la “modernidad política” en el sentido de Birnbaum: “se concreta en un Estado que ocupa institucionalmente el territorio e integra la periferia en términos políticos con la generalización y profundización desde el ámbito local”.¹³

No ocurre lo mismo en el caso de Colombia donde la “cuestión territorial” se presenta muy diferente. Según las palabras de Marco Palacios citado por Navas, se observa aquí “una modernización sin modernidad” en la cual “el territorio, al no ser ocupado de manera integral por un Estado en capacidad de organizar su desarrollo tanto económico como social y político, es confrontado en éste por situaciones y actores que escapan

de manera radical a su control” (2003, p. 182).

Apoyándose en analistas como Daniel Pécaut, Marco Palacios, Frank Safford y María Teresa Uribe, Navas retoma la tesis del “Estado endémico”. “En presencia de un territorio difícil, fracturado y asimétricamente institucionalizado, se padece históricamente a nivel territorial del malestar resultante de un Estado endémico confrontado por lógicas de apropiación y de control por parte de actores privados”. En este contexto: “la crisis territorial aparece entonces como la *cara invertida* de un Estado desprovisto de la autonomía para desplegar una estrategia exitosa de penetración y control territorial” (2003, pp. 182-183). [primeras cursivas originales, segundas mías]

En su análisis sobre las “Políticas públicas en países de baja institucionalización”, Pedro Medellín (2003), pasando por cami-

marcha de la “sociedad aseguradora” analizada por François Ewald (1986), que anticipa lo que podría llamarse “la sectorialidad triunfante” de la posguerra cuya crisis, a su vez, llevará al “regreso a lo local” que subraya Muller y a la “nueva territorialidad” que surgirá de ella.

¹³ Aun si, como lo constata Navas (2003, pp. 178-182) cuando examina las relaciones entre democracia y descentralización, en el caso francés “la descentralización ha sido históricamente considerada en términos administrativos, es decir, como una técnica de ejercicio de funciones ejecutivas por autoridades locales orgánicamente autónomas del poder central” y que, como lo anota Serge Regourd a quien cita Navas: “la problemática descentralizadora sólo emergió al concretarse una serie de racionalidades históricas que permitieron previamente fundar el Estado democrático” de tal suerte que se podría decir que en Francia la democracia anticipa la descentralización. En el caso estadounidense, por el contrario, “el énfasis en las regulaciones y las instituciones micropolíticas” (que se oponen al “modelo estatal macropolítico” francés) hace que en los Estados Unidos, como lo había anotado Alexis de Tocqueville, la descentralización sea la base de la democracia. Además, anota Navas (2003, p. 176), en el caso francés “el Estado configura la sociedad” mientras en el estadounidense “es lo social lo que da forma a lo político”.

nos diferentes, llega a resultados similares. Para Medellín,¹⁴ Colombia pertenece a “los países de régimen político tipo III”, en los cuales la *territorialidad es parcial y la institucionalización del orden es incompleta*. Se trata de países donde el Estado no cubre a toda la nación y ésta no llega a todo el territorio, y donde la institucionalidad presenta fisuras que hacen que sólo unas pocas instituciones sean conocidas, aceptadas y practicadas por unos pocos miembros de la sociedad [...]. Su característica es la fragilidad e inestabilidad estatal y gubernativa. Aquí el Estado y el gobierno no son capaces para mantener la unidad del poder político institucionalizado, ni la unidad de acción de sus instituciones (2003, p. 44).

La “lucha por el control territorial” que surge de “la ausencia de cobertura total de la nación por el Estado” en Colombia se vuelve, entonces, “una de las fracturas esenciales que dan cuenta del desbordamiento de las reglas sobre las leyes. O mejor, de la escasa adecuación entre los comportamientos y las expectativas de comportamiento de gobernantes y gobernados y los comportamientos formalmente establecidos en la Constitución y las Leyes” (Medellín, 2003, p. 88).

Como en las sociedades tradicionales de la Europa del Siglo XIX, el Estado colombiano es entonces amenazado de estrellarse, propicio al “temor a la fractura de la unidad territorial”, sometido al “*desafío generado por la periferia*” (Navas, 2003, pp. 184-185) [cursivas originales]. Ambos explican el recurrir a la fórmula del “centralismo político y descentralización administrativa” de la Constitución de 1886.

Como lo subrayaron diversos analistas, entre ellos Pécaut, recuerda Navas (2003, p. 186), el Estado colombiano es un “Estado fragmentado [...], un Estado débil [...], un Estado en formación, con una falta ostensible de autonomía que le impide concretar el interés general y arbitrar desde una legalidad objetiva los conflictos periféricos”. Como lo escribe Pécaut citado por Navas: “poderes locales y poderes centrales se apuntalan uno a otros” y “la violencia no es el reverso del orden, sino una modalidad concreta de la acción del Estado que expresa una concepción de lo social” (2003).

Estas violencias entre poderes centrales y locales, legítimos o fuera de la ley (guerrillas) se ven aumentadas, según Navas (2003, pp. 187-188), por lo que podría-

¹⁴ Verse el capítulo primero “Elementos teóricos y metodológicos para el estudio de la políticas públicas” donde el autor desarrolla un modelo de análisis de las políticas públicas.

mos llamar una “partidización del Estado” debida a lo siguiente “los partidos políticos al desarrollar ‘un electoralismo forjador de patria’ disputan al Estado parte de su legitimidad”. Es este “electoralismo forjador de patria” el que ha hecho “[que] los partidos lograron asumir durante 150 años la función de integrar la nación y organizar los procesos de movilización política en el territorio”, recurriendo para eso al clientelismo y a “redes políticas articuladas a la administración municipal y departamental”. De ahí resulta: “el país fue penetrado políticamente no tanto por el Estado, sino por los partidos políticos”.

La territorialidad del Estado como elemento para la diferenciación de los regímenes políticos (Medellín, 2003)

En la introducción a su investigación, Pedro Medellín (2003, p. 18) indica que la territorialidad es uno de los dos “elementos para la diferenciación de los regímenes políticos”, siendo el otro “la institucionalización del orden”, y la define como “la capacidad del Estado para *cubrir y actuar en todo el territorio*” [cursivas no originales]. Al examinar este concepto en su modelo para el estudio de las políticas públicas, precisa: “la territorialidad define el campo relacional a través del cual el individuo se

convierte en ciudadano y el Estado se proyecta y constituye como una unidad de poder que articula y regula a la sociedad en una unidad geográfica bien determinada” (2003, p. 38).

La territorialidad como campo relacional “se constituye a partir de tres grandes campos de relación social”: “el campo de las regulaciones” donde “se concretan las formas institucionalizadas [...] de cohesión y validación social”, “el campo de las jurisdicciones, que precisa la naturaleza y composición interna del sistema jerárquico de autoridad y [...] el ejercicio del poder institucionalizado”, y “el campo de las implementaciones, donde se concreta la aplicación de los distintos instrumentos y mecanismos de intervención estatal, con el propósito de imprimirle un determinado rumbo a los procesos políticos, económicos y sociales, en una formación social determinada” (Medellín, 2003, pp. 38-39).

La territorialidad no sólo da cuenta de los dispositivos a través de los cuales el Estado cubre a la nación y ésta cubre a todo el territorio. También establece los principios de cohesión interna que rigen al Estado en su relación con la sociedad y los mercados. Más que revelar desajustes en el sistema político, los problemas de territorialidad, como problemas de cohesión interna, ponen en evidencia la

Desafíos, Bogotá (Colombia), (12): 52-85, semestre I de 2005

existencia de una lucha abierta por el fundamento principal del Estado: el control territorial como referente real del poder político.¹⁵

Para Medellín:

Los problemas de territorialidad están asociados a los problemas de estabilidad del Estado [...], a su capacidad para mantenerse y reproducirse bajo un orden establecido [...] para mantener la vigencia del territorio, como *campo de articulaciones* [...] como *campo de jurisdicciones* [...] y como *campo de regulaciones* [...]. Sin referencia a los patrones de cohesión social vigentes, de los sistemas jerárquicos de autoridad reconocidos o a la unidad estatal existente, la estabilidad del Estado está cuestionada. (2003, pp. 40-41)

Pero no solamente la estabilidad del Estado es lo que se cuestiona cuando la territorialidad es parcial, sino el ejercicio mismo del poder, la gobernabilidad en el sentido de Eaton citado por Birnbaum.¹⁶ En efecto, subraya Medellín (2003, p. 113): “el ejercicio del poder está recortado por la no-coincidencia entre la territorialidad del poder y la espacialidad de los procesos sociales. La soberanía del Estado no cubre a toda la nación y ésta no llega a todo el territorio”.¹⁷ Y concluye: “los problemas de territorialidad dan cuenta de los problemas del gobierno como centro de poder organizado, más precisamente de los problemas de centramiento y descentramiento del poder que se produce con la irrupción de agentes y agencias estatales —distintos del gobierno— y no estatales, buscando delimitar y controlar un segmento del poder político” (Medellín, 2003, p. 68).

¹⁵ En una nota, Pedro Medellín precisa: “la lucha por el control territorial no es una lucha electoral. Es una lucha por la apropiación privada de los espacios e instrumentos de decisión y gestión del poder político. Cada agente y cada agencia (estatal o privada) busca controlar para sí una porción cada vez mayor del poder político. En la medida que la confrontación avanza, el gobierno, como centro organizado de poder, sufre un descentramiento. Ya no sólo debe confrontar los descentramientos provocados por los conflictos internos, también debe compartir las pujas de poder con otros movimientos y organizaciones sociales. Se produce una verdadera dislocación de las estructuras que soportan la dominación política. El poder se desplaza por completo hacia zonas no conocidas, para las cuales no están preparados ni los gobernantes, ni la institucionalidad establecida”. En la afirmación de Medellín, compartida por Navas, del “control”, de la “penetración del territorio” como “fundamento principal del Estado” en Colombia es posible anotar alguna forma de reminiscencia de lo que según Germán Mejía (2003) caracteriza al imperio español en su fase preborbónica (siglos XVI y XVII): “un control territorial desde las ciudades”. Las guerrillas, especialmente las FARC, comparten totalmente esta concepción del control territorial como fundamento principal del Estado cuando buscan conquistar el poder gracias al control de territorios.

¹⁶ “La gobernabilidad es la capacidad de las sociedades y sus subsistemas políticos de tomar decisiones o iniciar acciones en reacción a unas demandas y necesidades” (Birnbaum, 2001, p. 125).

¹⁷ En términos de Le Galès, se diría que no se puede ejercer el “gobierno del territorio”.

Territorialidad del Estado y políticas públicas en Colombia: “despliegue territorial”, “secterritorialidad” y “gobiernancia” en los territorios

Las relaciones complejas entre territorio y Estado, juego político de partidos (*politics*) e intervención pública (*policies*) que destacan los analistas del caso colombiano suscitan la cuestión de saber cuáles son las relaciones que se pueden establecer entre territorio territorialidad del Estado y políticas públicas, lo mismo que entre sectorialidad de las políticas públicas (que implica centralización y gobierno del territorio) y territorialidad de las políticas públicas (que implica descentralización y gobernancia de los territorios). ¿Puede decirse, en particular, que la descentralización “a la colombiana” es como en el caso francés una respuesta a una “crisis de la sectorialidad”?

La respuesta a estas preguntas pasa por el examen de las condiciones de lo que Pedro Medellín llama el “despliegue territorial” de las políticas públicas (puesta en marcha en el territorio) en un Estado con territorialidad parcial y la definición de lo que, utilizando un neologismo un poco cacofónico, podríamos llamar la “gobiernancia” como el modo híbrido de gobierno del territorio, característica de este despliegue, que permite asegurar la gobernabilidad.

El despliegue territorial como prueba (Medellín, 2003) o cómo asegurar la gobernabilidad gracias a la “gobiernancia” del territorio

Interesándose por la territorialidad del Estado como “campo relacional de las implementaciones”, es decir como campo de “la aplicación de los distintos instrumentos y mecanismos de intervención estatal”, Pedro Medellín (2003, pp. 26-77) en su “modelo de estructuración de las políticas públicas en los países de baja autonomía gubernativa (Tipo III) otorga una *place* especial a lo que él llama “el despliegue territorial” de una política pública.

Último proceso del “trazado de una política pública”,¹⁸ el de su

¹⁸ El “trazado” de una política pública (que corresponde a la etapa de la formulación en la terminología clásica de Jones) incluye primero “la intencionalidad de gobierno” o “estructura de contextos en torno a propósitos, procesos y viabilidad” y la “definición de agenda de gobierno” o “selección, jerarquización, apropiación de objetos, temas, enunciados, teorías y prácticas administrativas”.

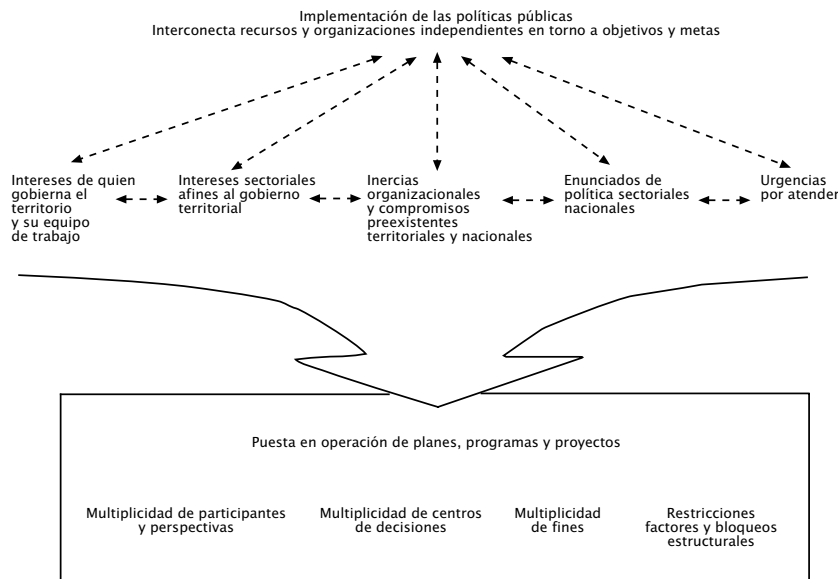
“implementación”,¹⁹ el despliegue territorial corresponde también al “momento de puesta en movimiento del aparato estatal”, de “desplazamiento de las tensiones y conflictos al terreno administrativo”. Es, por consiguiente, un proceso crucial:

La agenda operativa debe ser sometida a *la prueba* del despliegue territorial de las políticas, a *la prueba* que busca articular las necesidades territoriales con las dis-

ponibilidades del gobierno nacional y sincronizar los propósitos a alcanzar con las capacidades de cada uno de los responsables directos o indirectos de las políticas en un país. (Cursivas mías)

La Figura 1, extraída de Medellín (2003, p. 58), sintetiza bien la complejidad de este proceso de interconexión de “recursos y organizaciones independientes en torno a objetivos y metas”. Durante el despliegue de una políti-

Figura 1. Despliegue territorial



Fuente: Medellín (2003, p. 58)

¹⁹ Para Medellín, es claro que se trata de poner en marcha una(s) política(s) pública(s) *nacionales* en un territorio dado (por ejemplo, la política pública de justicia que es la que le sirve a ilustrar su modelo) mas no una política pública local o territorial enunciada a iniciativa de un gobierno local o territorial.

ca nacional deben conciliarse y entrar en negociaciones “los intereses de quien gobierna el territorio y su equipo de trabajo y los intereses sectoriales afines al gobierno territorial” teniendo en cuenta las “inercias organizacionales y compromisos preexistentes, territoriales y nacionales, los enunciados de políticas sectoriales nacionales y las urgencias por atender”. “La puesta en operación de planes, programas y proyectos” que es el objeto mismo del despliegue territorial se ve sometida a una “multiplicidad” tanto de “participantes y perspectivas” como de “centros de decisiones, de fines y de medios” y a una serie de “restricciones y bloqueos estructurales”.

El despliegue territorial de las políticas públicas nacionales que analiza Medellín muestra bien la tarea compleja de lo que él llama el “implementador”²⁰ de políticas públicas, esto es, lo difícil que es asegurar la gobernabilidad en un país como Colombia. Ilustra perfectamente las dificultades que existen al recurrir a lo que Le Galès llama “el gobierno del territorio”. En este tipo de país, el principio mismo de la “soberanía del Estado” (central) está sometido a numerosas negociaciones, frutos de las nego-

ciaciones con múltiples actores con intereses distintos y aun contradictorios y opuestos a los del gobierno central.

Las negociaciones a las cuales da lugar el despliegue territorial tienen salida incierta y, por consiguiente, son muy afines en cuanto a su modalidades a las que según Le Galès, citado por Muller y Surel, hacen parte de la “temática de la *gobernancia*”, ésta es:

Un proceso de coordinación de actores, de grupos sociales y de instituciones para lograr unas metas propias discutidas colectivamente en unos ámbitos fragmentados, inciertos [...] Plantear la cuestión de la *gobernancia* sugiere entender la articulación de los diferentes tipos de regulación en un territorio a la vez en términos de integración política y social y en términos de capacidad de acción. (1998, p. 95)

Por consiguiente, es posible plantear que la *governabilidad* en Colombia cuando se refiere a los territorios sólo es posible gracias a la combinación de dos maneras de gobernar: el gobierno y la *governancia*. Para traducir este fenómeno, se hablará de “*governancia*” del territorio, este

²⁰ Sea este “organismo internacional y nacional, entidad pública, privada, nacional y territorial o ciudadanos organizados formal o informalmente”.

neologismo traduce la “dosificación” compleja entre *gobier-no* y *gobier-nancia* que se da durante la intervención pública en los territorios en un Estado con territorialidad parcial.

Se considerará que la “gubernancia” se da tanto en el caso de políticas *nacionales* que se implementan en los territorios (por ejemplo la de vivienda de interés social [VIS]) como en el caso de políticas públicas locales o territoriales “enunciadas” por iniciativa de un gobierno local o territorial y que corresponden al campo “natural” de sus competencias²¹ (por ejemplo, los Planes de Ordenamiento Territorial [POT], o los Planes de Desarrollo Local [PDL]). En este caso, en efecto, la “descentralización controlada” puesta en marcha por el Estado (central) como respuesta al “desafío engendrado desde la periferia” que evoca Navas y también la presión de los actores fuera de la ley (guerrillas, paramilitares) hacen que los ejecutivos locales (alcaldes, gobernadores) deben, en este caso, también “dosificar” su inclinación por la gobernancia de su territorio y sus obligaciones en cuanto al gobierno del territorio, ser, al mismo tiempo, *actores gobernantes* y *agentes regidores*.

La “secterritorialidad”, “fruto del matrimonio indisoluble de la sectorialidad y de la territorialidad”, causa del carácter híbrido de las políticas públicas en Colombia y base de la “gubernancia en los territorios”

A partir del concepto de *territorialidad de una política pública* (lógica de regulación territorial o horizontal) y de *sectorialidad* (lógica de regulación sectorial o vertical), definido anteriormente, es posible determinar el grado de *territorialidad* y el grado de *sectorialidad* de una política pública en un momento dado, y clasificar las políticas públicas según su grado de territorialidad y de sectorialidad, es decir, según la importancia de su(s) lógica(s) de regulación.

Al contrario del caso francés en el que, según Muller, existe algún antagonismo e incompatibilidad entre sectorialidad y territorialidad,²² plantearemos la hipótesis según la cual las características específicas de la territorialidad del Estado colombiano (“territorialidad parcial”) hacen que cada

²¹ Sean aquéllas constitucionales o percibidas como tales por los ejecutivos locales que se consideran en este caso como unos “actores gobernantes”.

²² Recordemos que Muller hace del paso de una a la otra una de las explicaciones tanto del origen intelectual de las políticas públicas como del origen mismo de las políticas públicas.

política pública concebida, formulada e implementada en Colombia a partir de los años sesenta *mezcle*, en cada época y en alguna proporción, lógica sectorial (sectorialidad) y lógica territorial (territorialidad).

En este sentido, cada política pública es la manifestación de lo que podríamos llamar la “secterritorialidad”, el fruto del “matrimonio indisoluble de la sectorialidad y de la territorialidad”,²³ un híbrido más o menos desarrollado entre la *sectorialidad* y la *territorialidad*.²⁴

La hipótesis del carácter híbrido de las políticas públicas en Colombia y de la “secterritorialidad” que las caracteriza permite definir dos momentos en la historia reciente de las políticas públicas desde el inicio de los años sesenta: el periodo que va desde el inicio de los años sesenta hasta el inicio de los ochenta

(1984)²⁵ y el periodo que va de 1984 a la época actual.

- El primer periodo corresponde a un periodo en el cual domina casi totalmente la sectorialidad, éste es un periodo en el cual las políticas nacionales se conciben en una lógica de regulación sectorial y las políticas de iniciativa territorial están muy limitadas, si no ausentes. La sectorialidad se manifiesta entonces por: (a) la puesta en marcha de procesos de planificación nacional y sectorial centralizada “desde arriba” (creación del Departamento Nacional de Planeación, elaboración de Planes de Desarrollo Nacionales correspondientes a cada administración). (b) La puesta en marcha, por la administración de Lleras Restrepo, de procesos de descentralización administrativa con la creación o consolidación de “institutos

²³ Un buen ejemplo de este matrimonio indisoluble de la sectorialidad y de la territorialidad en Colombia se encuentra en la política educativa, especialmente lo relativo al pago de los maestros, con la puesta en marcha al finalizar los años sesenta, de los Fondos Educativos Regionales (FER), ubicados en los departamentos pero financiados por fondos nacionales (situado fiscal) y “administrados” por congresistas. Como bien lo muestran los estudios de Aline Helg (1988) y Edgar González (1989), toda la política educativa colombiana del siglo XX puede explicarse como una larga secuencia de combinaciones, sutiles y dosificadas cuidadosamente, entre centralización y descentralización, entre sectorialidad y territorialidad, entre dirección de la educación (pedagogía, gestión de maestros, construcciones escolares) centralizada total o parcialmente por el Ministerio de Educación, y educación dejada total o parcialmente a cargo de los departamentos y/o de los municipios.

²⁴ Situación que se aplica incluso al proceso mismo de descentralización colombiano en la medida en que, como se muestra en Jolly (2002a, 2002b), cohabita en él el modelo económico, más bien sectorial, y el modelo político, con fuerte base territorial.

²⁵ Corresponde a las administraciones de los presidentes Carlos Lleras Restrepo, Alfonso López, Julio César Turbay y la primera parte de la del presidente Belisario Betancur, cuando Rodrigo Escobar Navia era Ministro de Gobierno.

descentralizados” a los cuales se les confía la concepción y la implementación de políticas públicas correspondiente a un sector específico o parte de un sector como la vivienda de interés social (Instituto de Crédito Territorial [ICT]), la construcción de escuelas (Instituto Colombiano de Construcciones Escolares [ICCE]), las redes de acueducto y alcantarillado (Instituto de Fomento Municipal [INSFOPAL] e Instituto Nacional de Salud [INAS]), la acción social a favor de la familia (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar [ICBF]), la capacitación profesional (Servicio Nacional de Aprendizaje [SENA]), etc. (c) Un ensayo de implementación de una política nacional de desarrollo regional gracias a la introducción del concepto de “ordenamiento territorial” y de planificación regional por la administración de Lleras Restrepo y a al Plan de integración nacional de la administración de Turbay. (d) Unos intentos de reformas de descentralización exitosas (situado fiscal creado por

Lleras, reforma de los fiscos locales a la época de Belisario Betancur) o abortadas (López Michelsen).²⁶

- Por el contrario, el periodo que va de 1984 a la época actual es un lapso en la cual el proceso de descentralización traduce un intento de territorialización de la acción pública que marca el recurrir parcial a la *territorialidad*²⁷ en el sentido de Muller, tanto respecto a la implementación de políticas públicas nacionales (para las cuales se movilizan actores y entidades territoriales como en el caso de las “políticas sociales” manejadas por la Red de Solidaridad Social en la administración Samper o de la vivienda de interés social) como a la afirmación de la posibilidad de políticas públicas locales en campos que corresponden a competencias transferidas (por ejemplo, el ordenamiento territorial municipal —caso de los POT—, el pago de los maestros y las construcciones escolares, las redes de acueducto y alcantarillado), pero sin que se aban-

²⁶ Se puede anotar que todas estas reformas se realizaron generalmente con la influencia de organismos internacionales como el Banco Mundial o las Naciones Unidas (CEPAL), o aun a partir de experiencias y doctrinas importadas de Europa.

²⁷ Al contrario del caso francés analizado por Muller y a pesar de algunos momentos de federalización, se puede hablar en el caso colombiano de un *recurrir* más que de un *regreso* a lo territorial. En efecto, como bien lo muestra el recorrido histórico de la estructuración de las políticas públicas en Colombia que hace Pedro Medellín en el capítulo 3 “La estructuración de las políticas públicas en Colombia” de su obra ya citada (2003, pp. 121-188), es difícil hablar de “políticas públicas estructuradas” en Colombia antes de 1946, época de “violencia política y pacificación militar” en la cual “irrumpe la tecnocracia”.

donara la lógica de regulación “desde arriba”, es decir, la sectorialidad, a través de las normas y las sentencias. Es la época de la “descentralización controlada”, de la “descentralización delegada”, anotada por Rojas (2000) y ampliamente analizada por Jolly (2003b, 2003c) y cuya lógica de regulación puede definirse como la *secterritorialidad*.

Es posible plantearse la cuestión de saber lo que explica el punto de ruptura del paso de una sectorialidad dominante, casi exclusiva, a un recurrir parcial a la territorialidad al iniciar los años ochenta, y si el recurrir a la territorial es, como en el caso francés, una respuesta a una “crisis de la sectorialidad”.

Las respuestas son varias pero concordantes. Primero, se puede anotar que la sectorialidad dominante de los años 1960-1984 está lejos de ser una sectorialidad totalmente implementada,²⁸ en la medida en que el “despliegue territorial” de las políticas públicas encuentra en su camino la oposición de actores territoriales de todo tipo (por fuera y en la ley) bajo la forma, entre otros, de paros cívicos que justificarían la política de descentralización “para lograr la paz” de la segunda

parte de la administración Betancur. Segundo, como lo indica Medellín (2003), durante el despliegue territorial: “la agenda operativa debe ser sometida a la prueba que busca *articular las necesidades territoriales con las disponibilidades del gobierno nacional*” (cursivas mías). Las dificultades para articular las unas con las otras son notorias (entre otros, a causa de la heterogeneidad y de la magnitud de las primeras y de la escasez de las segundas —“crisis fiscal”—), grande era la tentación de confiar gran parte de esta “articulación” a los mismos “gobiernos territoriales”, lo que tenía la ventaja de reducir las tensiones que se nutrían de estas dificultades y acentuaban, todavía más, la oposición de los actores locales durante el despliegue territorial.²⁹

En síntesis, sí es posible hablar de una suerte de “crisis de la sectorialidad” como explicación del cambio *parcial* de lógica de regulación de las políticas públicas en Colombia. Si el cambio es solamente parcial es porque, como lo anota Rojas en el caso general de América Latina (2000, pp. 12-13): “tecnócratas nacionales, regímenes presidenciales y partidos políticos nacionales” condujeron “una resistencia velada” contra el proceso de descentralización y

²⁸ Lo mismo pasa con la puesta en marcha de la ideología del Estado desarrollista que la apoya.

²⁹ Es la tesis de autores como Darío Restrepo (1989).

siguen pensando que se debe pilotear “desde arriba” las entidades territoriales en cuanto a las respuestas a ofrecer a las “necesidades territoriales”. De ahí resulta la “descentralización controlada” y unas políticas públicas híbridas que combinan sectorialidad y territorialidad en la “secterritorialidad”.

Si se opone el gobierno del territorio como modo de gobierno en una lógica de sectorialidad y la gobernancia de los territorios como modo de gobierno en una lógica de territorialidad, es posible distinguir el gobierno de un sector y del territorio de la gobernancia de los sectores en los territorios.

En esta perspectiva, los años 1960-1984 son periodos en los cuales se busca asumir principalmente (o exclusivamente) la gobernabilidad intentando recurrir al *gobierno del territorio* a través del despliegue territorial *separado* de cada uno de los sectores, mientras las que inician en 1984 se caracterizan por una búsqueda de la gobernabilidad gracias a la gobernancia en algunos sectores,³⁰ combinada con una dosis importante de gobierno del territorio en otros sectores (justicia, orden público) y normas de “descentralización controlada” en todos los sectores descentralizados.

El carácter híbrido de las políticas públicas, su “híbrididad”, que caracteriza este periodo se vuelve, entonces, la expresión de una combinación también híbrida de dos maneras de asegurar la gobernabilidad: el gobierno del territorio y la gobernancia de los territorios, es decir, la expresión de la “gubernancia” en los territorios.

Sólo este modo de gobierno híbrido les permite a los ejecutivos locales conciliar su inclinación por la gobernancia de sus territorios y sus obligaciones en cuanto al gobierno del territorio y ser, al mismo tiempo, *actores gobernantes* y *agentes regidores*.

Hacia un esquema de análisis de las políticas públicas en el territorio basado en la “secterritorialidad” de las políticas públicas como lógica de regulación de la “gubernancia” en los territorios

Las reflexiones anteriores permiten plantear las bases de un

³⁰ Los sectores “descentralizados”.

esquema de análisis de las políticas públicas en el territorio fundamentado sobre las características y las condiciones de la “secterritorialidad” de las políticas públicas como lógica de regulación de la “gobiernancia” en los territorios.

En esta perspectiva, el Departamento de Arquitectura de la Pontificia Universidad Javeriana en Bogotá, en cooperación con el Departamento de Ciencias Políticas, ha desarrollado, recientemente, una investigación sobre el análisis y la evaluación de las políticas públicas de Vivienda de Interés Social (VIS) y de ordenamiento y desarrollo del territorio municipal (POT, PDL), así como sobre las políticas públicas de redes de servicios públicos domiciliarios y de educación.

Cada política pública escogida es, en efecto, el ejemplo de una combinación diferente entre sectorialidad y territorialidad, entre gobierno del territorio y gobernancia de los territorios, un caso particular de “secterritorialidad” y de “gobiernancia”.

- *La política pública de VIS* es el ejemplo típico de una política pública híbrida, un caso de “secterritorialidad” y de “gobiernancia” en los territorios, de política con una vertiente *sectorial/nacional* a cargo de

la nación que otorga el Subsidio Familiar de Vivienda (SFV) y determina el sistema de financiación (lógica de territorialidad y gobierno del territorio), y una vertiente *local/territorial* donde el municipio/distrito tiene como principal responsabilidad reservar, adquirir y dotar suelos urbanizables, y mejorar asentamientos humanos (lógica de territorialidad y gobernancia de los territorios).

Los resultados del análisis de casos a priori tan disímiles como Bogotá (casi siete millones de habitantes) y Chiquinquirá (apenas 70 mil)³¹ muestran:

[Que] es difícil practicar la gobernancia del territorio como modo de gobierno para asegurar la gobernabilidad en una lógica de territorialidad cuando se trate de formular e implementar la vertiente local de la política VIS. Muestran también cuánto la dualidad de la política VIS y su “hibrididad” hacen evidente la tensión entre sectorialidad (defendida por las instancias nacionales) y territorialidad (a cargo de los alcaldes). (Jolly, 2004, p. 96)

La conclusión de la investigación es:

Si hay “indisolubilidad del matrimonio entre territoria-

³¹ Ver resultados más detallados en Jolly (2004b), (Jolly, Rincón y Rojas, 2003; Rincón, 2003; Rojas Ballén, 2003).

lidad y sectorialidad” o “sectorialidad” es porque la autonomía de la territorialidad del vertiente local de la política VIS y la gobernancia del territorio consiguiente están condicionadas por la sectorialidad de su vertiente nacional y la práctica del gobierno del territorio que la caracteriza, pero también porque una *sectorialidad débil* en términos de recursos y de institucionalidad *no puede desarrollarse sin territorialidad fuerte*. (Jolly, 2004, p. 96)

Estamos, pues, en presencia de una territorialidad indispensable.

- Al contrario, *la política de ordenamiento y desarrollo del territorio municipal (POT, PDM)* parece, por naturaleza, seguir una lógica de regulación territorial y horizontal en la cual intervienen una multiplicidad de actores, característica de la gobernancia del territorio. Sin embargo, las normas sobre los POT (artículos 1.3 y 1.5 de la Ley 388 de 1997) exigen “armonización” y “coordinación [...] con la política urbana nacional [...] y la política ambiental” (concepto previo de las autoridades ambientales, las Corporaciones Autónomas Regionales para el Desarrollo Sostenible [CAR]).

La hipótesis en curso de averiguación en Chiquinquirá y Bogotá en cuanto a los criterios que

permiten “armonizar y coordinar” el POT como instrumento local y el POT como expresión de políticas públicas nacionales, urbana y ambiental, es aquella según la cual las CAR son lo que se podría llamar “la imagen de una sectorialidad tecnocrática”; la territorialidad de la política POT-PDM no escapa al control de esta sectorialidad tecnocrática.

- La investigación sobre la política pública de redes de servicios públicos domiciliarios en general y las redes de acueducto y alcantarillado en particular (puesta en marcha de empresas locales, fijación de las tarifas y subsidios, inversiones) confirma (Jolly, 2004a) que esta política es el símbolo mismo de la “descentralización controlada, delegada” de la cual hablaba Rojas (2000). Competencia “natural” de los municipios por ser “monopolio natural de un bien público de interés local”, durante mucho tiempo manejado como un sector por institutos nacionales (INSFOPAL, INAS) a la época de la “sectorialidad triunfante”, el servicio público de redes de acueducto y alcantarillado está hoy bajo la responsabilidad de los municipios.

Sin embargo, a pesar del marco rígido de “regulación” impuesto por la Constitución de 1991 y la Ley 142 de 1994 (Ley de servicios públicos) en manos de las

Comisiones de Regulación, la investigación permite concluir que, en el caso de la política pública de redes de servicios públicos domiciliarios, si la territorialidad está fuertemente limitada por la sectorialidad, es también una condición *sine qua non* de esta última. Aquí, la *sectorialidad imperativa* se combina con una *territorialidad indispensable*.

- La *política pública de educación* parece ser un verdadero símbolo de la sectorialidad y, como en muchos países, se habla en Colombia de “educación nacional”. Ha sido también el objeto a lo largo del último siglo de una larga secuencia de combinaciones, sutiles y dosificadas, entre centralización y descentralización, entre sectorialidad y territorialidad, entre dirección de la educación (gestión de maestros, construcciones escolares y pedagogía) centralizada total o parcialmente por el Ministerio de Educación, y educación dejada total o parcialmente a cargo de los departamentos y/o de los municipios.

Más allá de las competencias descentralizadas (gestión de maestros, construcciones y dotaciones escolares), experiencias como la del departamento de Nariño³² o los colegios en con-

cesión en Bogotá, analizadas por Jolly (2004b) permiten concluir que, de nuevo, “otra territorialidad” penetra la sectorialidad en cuanto a una competencia no descentralizada, la *pedagogía*.

El resultado del análisis de las políticas públicas estudiadas permite afirmar que es gracias a unas políticas públicas que combinan el enfoque sectorial (vertical), el del agente regidor, y el enfoque territorial (horizontal), el del actor gobernante, que unas relaciones más equilibradas empiezan a tejerse dejando alguna margen a los actores locales frente al gobierno nacional y conduciendo, progresivamente, a un modelo de gobernabilidad evolutivo y complejo, a partir de lógicas a veces fragmentadas.

Conclusión: territorio y poder. El reto de la territorialización de la acción pública “desde abajo”

Como conclusión, se puede indicar que los resultados del análisis de varias políticas públicas dejan vislumbrar la gran diversidad de las situaciones a las cuales están confrontadas las entidades territoriales colombia-

³² Ver en Jolly (2003c) algunas reflexiones sobre esta experiencia.

nas y de los modelos que ponen en marcha para responder a la tensión entre el rol de agente regidor y el de actor gobernante que tienen que interpretar simultáneamente sus ejecutivos. Muestran también la importancia de un “efecto localidad” como dirían Cole y John; de un “proyecto de ciudad” según la expresión de Jordi Borja, o de departamento (*politics*) en su puesta en marcha y la estrecha relación que existe entre los unos y los otros.

Alcaldes y gobernadores colombianos muestran que, más allá de las normas y de las sentencias y siendo unos buenos regidores, atentos a las decisiones “venidas desde arriba” pueden ser, también, unos verdaderos actores gobernantes, promotores de políticas públicas diseñadas “desde abajo”.

Mucho más allá de los límites fijados por los principios en cuanto a la autonomía de las entidades territoriales, consagrados por las cartas internacionales o la Constitución colombiana de 1991, profesan y practican un derecho nuevo, la autonomía de definir sus propias políticas públicas territoriales. Como lo nota Pierre Muller a propósito del caso francés, lo hacen: “no en función de la repartición de competencias prevista por las leyes de descentralización (cada día más transgredida) sino en función de la agenda política local”.

Al construir localmente las soluciones que les parecen más adecuadas para responder a las necesidades de las poblaciones de las cuales son mandatarios, convirtiéndose, así, en los defensores de la gobernancia de sus territorios, alcaldes y gobernadores colombianos; lo que demuestra que, más allá de la descentralización “venida de arriba”, el verdadero reto es la territorialización de la acción pública “desde abajo”. Cualesquiera que sean su manera de actuar y su modo de pensar, entendieron, con Pierre Muller: “entre más pasa el tiempo, más hacer de la política, es hacer unas políticas públicas”.

Bibliografía

- Birnbaum (Pierre), (2001), “Gouvernabilité”, en: *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Guy hermet et al., 5 ed., París, Armand Colin.
- Bourdin, Alain, (2000), “La question locale”, en: *Presses Universitaires de France, collection “La politique éclatée”*, París, mayo.
- De Tocqueville, Alexis, (1981), *De la démocratie en Amérique*, s. l., volume 1, GF-Flammarion.
- Erwald, François, (1986), *L’Etat providence*, París, Grasset.
- González Salas, Édgar, (1989), “Nueva perspectiva institucio-

- nal para la administración pública colombiana”, en: Pedro Medellín Torres (ed.), *La reforma del Estado en América Latina*, Bogotá, Fundación Friedrich Ebert de Colombia (FESCOL).
- Helg, Aline, (1988), *Historia de la educación en Colombia entre 1918 y 1957*, Bogotá, CEREC.
- Jolly, Jean-François, (2002a), *Región y descentralización: enfoque económico versus enfoque político*, Barcelona, Paper 50, 23 de abril, disponible en: http://www.iigov.org/papers/?p=2_0050.
- _____, (2002b), *Régir le Territoire et gouverner les territoires. La politique publique de décentralisation en Colombie entre 1982 et 2002. Introduction*, París, Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine- IHEAL, Université de Paris III La Sorbonne nouvelle, 14 de julio.
- _____, (2003a), Lo público y lo local: gobernancia y políticas públicas [Documento 106], Barcelona, 4 de marzo, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, disponible en: http://www.iigov.org/documentos/?p=2_0106.
- _____, (2003b), “Première partie: régir le territoire ou comment gouverner le territoire”, en: *Régir le Territoire et gouverner les territoires. La politique publique de décentralisation en Colombie entre 1982 et 2002*, París, Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine- IHEAL, Université de Paris III La Sorbonne nouvelle, 25 de marzo.
- Jolly, Jean-François, (2003c), “Departamento y políticas públicas. El gobernador colombiano: ¿agente regidor o actor gobernante?”, en: *Desarrollo Humano e Institucional en América Latina DHIAL*, Barcelona, No. 46, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, 30 de septiembre, disponible en: http://www.iigov.org/dhial/?p=46_02.
- _____, (2004a), *Régir le Territoire et gouverner les territoires. La politique publique de décentralisation en Colombie entre 1982 et 2002*, París, Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine- IHEAL, Université de Paris III La Sorbonne nouvelle, 5 de octubre.
- _____, (2004b), “Algunos aportes para la conceptualización de la política pública de vivienda de interés social (VIS)” *Revista Papel Político*, N° 16, diciembre de 2004, pp.77-102 Bogotá, Departamento de Ciencias Políticas, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana.
- _____, y María Cristina Cabra, (2002), *Descentralización en Colombia, Tomo 1: Marco normativo (1983-1990), Tomo 2a y 2b: Marco normativo (1991-2002); Tomo 3a y 3b: Jurisprudencia (1990-2001)*, Bogotá, s. e., octubre.

- Jolly, Jean-François, Mónica Rojas Ballén y Nelson Orlando Rincón Sierra, (2003), "Políticas públicas, gobernanza y territorio: el caso de la vivienda de interés social (VIS) y del ordenamiento territorial (POT) en Bogotá y Chiquinquirá" [primer informe de avance], Bogotá, Departamento de Arquitectura, Facultad de Arquitectura y Diseño, Pontificia Universidad Javeriana.
- Le Galès, Patrick, (1995), "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", *Revue française de sciences politiques*, París, vol. 1, No. 45, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- Medellín Torres, Pedro, (2003) Políticas públicas en países con baja institucionalización. El caso de la política de justicia en Colombia [tesis de doctorado], París, Université de Paris III - La Sorbonne Nouvelle Paris, Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine - IHEAL École Doctorale, 31 de enero.
- Muller, Pierre, (1997), "Un esquema de análisis de las políticas públicas sectoriales. Tecnología Administrativa", traducción de Jean-François Jolly y Carlos Salazar Vargas, Medellín, vol XI, No. 23, enero-mayo, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Antioquia.
- _____, (2002), *Las políticas públicas*, traducción de Jean-François Jolly y Carlos Salazar Vargas, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Muller, Pierre y Yves Surel, (1998), *Le concept de gouvernance. L'analyse des politiques publiques*, París, Ediciones Montchrestien.
- Navas Patrón, Álvaro, (2003), "El pequeño municipio: actor principal en el proceso de integración, movilización política y penetración del territorio", en: *Problemática de los pequeños municipios en Colombia. ¿Supresión o reforma?*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia y Fundación Konrad Adenauer.
- Nickson, Andrew, (1998), "Reader in Public Administration and Latin American Development de la School of Public Policy, University of Birmingham, 1998: Where is Local Government going in Latin America? A comparative perspective" [presentado en el Annual Conference of the Society of Latin American Studies, University of Liverpool], Barcelona, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, 17-19 de abril.
- Restrepo Botero, Darío Indalecio, (1989), "Política económica neoliberal y descentralización", en: Pedro Medellín Torres (ed.), *La Reforma del Estado en América Latina*, Bogotá, Fundación Friedrich Ebert de Colombia (FESCOL).
- Rincón Sierra, Nelson Orlando, (2003), "Diagnóstico a la política pública de vivienda en Chiquinquirá (1992-2003), y Estudio de las condiciones fa-

vorables a la implementación de la política VIS de la Administración Rincón”, en: *Evaluación de las políticas públicas con respecto a la vivienda social: el caso de Chiquinquirá o cómo combinar gobierno y gobernancia* [Informe de avance de Trabajo de grado para optar por el título de Magíster en Ciencias Políticas bajo la dirección de Jean-François Jolly], Departamento de Ciencias Políticas, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana.

Rojas Ballén, Mónica, (2003), “Génesis de la política pública de Tipo III: producción de suelo urbano”, en: *La oferta de suelo urbanizado por parte de Metrovivienda: una política pública de vivienda de interés social de Tipo III en Bogot*

tá [Informe de avance del Trabajo de grado para optar por el título de Magíster en Ciencias Políticas bajo la dirección de Jean-François Jolly], Bogotá, Departamento de Ciencias Políticas, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana

Rojas, Fernando, (2000), “The Political Context of Decentralization in Latin America. Accounting for the Particular Demands of Decentralization in the Region”, en *Decentralization and Accountability of the Public Sector, Proceedings of a Conference, Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, World Bank Latin American and Caribbean Studies, Valdivia (Chile)*, pp. 9-31.