

En  
**Contexto**

Revista de Investigación en Administración, Contabilidad, Economía y Sociedad

# **Administración Pública**



## **Gobernabilidad democrática territorial en los servicios públicos domiciliarios. Capacidad y desarrollo institucional en Colombia\***

Gleidy Alexáandra Urrego Estrada\*\*

### **Resumen**

El presente artículo es una reflexión fundamentada en la pregunta: ¿Cómo incide la gobernabilidad democrática territorial en la prestación de los servicios públicos domiciliarios en Colombia? Comprende la gobernabilidad democrática territorial en el marco de la actual transformación del aparato estatal, afianzada en la Constitución Política de 1991 y en la actual globalización, como un proceso de planificación, acción y gestión de condiciones físicas. La gobernabilidad democrática con enfoque territorial yace en el modelo administrativo público, posburocrático, el cual incluye el interés del accionar público hacia los resultados, la calidad, el servicio, el valor, la innovación, el empoderamiento y la flexibilidad, y en el que el territorio se concibe en la materialidad de la acción institucional pública.

Metodológicamente, el artículo aborda la revisión conceptual de la gobernabilidad en un contexto democrático, enfocada al territorio y frente a los servicios públicos domiciliarios, a partir de la lectura de la Ley 142 de 1994. Los aportes del presente artículo apuntan a vislumbrar la gobernabilidad democrática territorial, más que como un proceso de significación de las prácticas sociales, como un hecho que particulariza las condiciones físicas y los atributos del territorio, como los recursos naturales y su ubicación, y el emplazamiento de las unidades estratégicas especiales de servicios. Asimismo, la gobernabilidad democrática territorial en

\* Este artículo hace parte del proyecto de investigación “Gobernabilidad Democrática Territorial para el Desarrollo Institucional: Una salida a la crisis de la categorización departamental y municipal en Colombia”, financiado por la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-, en el segundo semestre de 2012 y ejecutado por el grupo de investigación en formación territorial Antioquia Chocó.

\*\* Administradora Pública de la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-, Magister © en Hábitat de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín.  
gleidy.urrego@gmail.com

Colombia, en materia de servicios públicos, se debe enfocar como un esquema jurídico de control de poderes públicos (regulación estatal en libre mercado) y privados (cobertura y calidad para los usuarios; y referente al territorio, es el equilibrio equitativo de cargas y beneficios que demanda la prestación de los servicios públicos, tanto del territorio dominante como de aquel donde se extraen los recursos, por lo general un territorio rural). Por último, la gobernabilidad debe propender por una regulación efectiva, por parte del Estado central, del mercado libre competitivo, que garantice equilibrio entre los agentes públicos y privados.

**Palabras clave:** gobernabilidad, democracia, territorio, servicios públicos.

### **Territory democratic governability in residential utilities. Capacity and institutional development in Colombia**

#### **Abstract**

This paper is a well-founded reflection on the following questions: How does territorial democratic governability in residential utilities delivery in Colombia? It covers territorial democratic governability within the framework of the current change undergone by the state apparatus, which was consolidated in the Political Chart of 1991 and in the current globalization, as a process of planning, action and structural condition management. Territory-oriented democratic governability lies on a post-bureaucratic public administrative model, including an interest of public actions towards results, high-quality, service, value, innovation, empowerment, flexibility, and a model where territory is conceived in the realization of institutional public action.

Methodologically, this paper addresses a conceptual revision of governability in a democratic context, territory-targeted and face to residential utilities, based on an interpretation of Law 142 of 1994. The contributions of the present paper intend to view territorial democratic governability, rather than as a process of social practice significance, as a fact particularizing territory's physical conditions and attributes, such as natural resources and their location, and the positioning of service special strategic units. Similarly, territorial democratic governability in Colombia, concerning utilities, should be approached as a juridical schema for the control of public powers (a free-market state regulation) and private powers (coverage and quality for users; and concerning territory, it is a fair equilibrium of duties and benefits that utility furnishing calls for, both in the privileged territory and the one resources are drawn from—generally, rural territories). Lastly, governability should tend to an effective regulation by the central state power, the free-competition market, which guarantees equilibrium between public and private agents.

**Key words:** governability, democracy, territory, utilities.

## **Gouvernabilité démocratique du territoire dans le domaine des services publics résidentiels. Capacité et développement institutionnel en Colombie**

### **Résumé**

Cet article-ci présente une réflexion fondée dans la question: Comment est-ce que la gouvernabilité démocratique du territoire a une incidence sur la prestation des services publics résidentiels en Colombie? Il embrasse la gouvernabilité démocratique du territoire dans le cadre de la transformation actuelle subie par l'apparat d'état, qui a été consolidée grâce à la Constitution Politique de 1991 et à la globalisation actuelle, comme un processus de planification, action et démarche des conditions physiques. La gouvernabilité démocratique avec une approche territoriale est sous-jacente à un modèle administrative public, post-bureaucratique, qui inclut l'intérêt des actions publics vers les résultats, la qualité, le service, la valeur, l'innovation, l'autonomisation et la flexibilité, et auquel le territoire est conçu en dedans la matérialité de l'action public institutionnelle.

Dès le point de vue de la méthode, cet article adresse la révision conceptuelle de la gouvernabilité dans un contexte démocratique, orienté vers le territoire et face aux services publics résidentiels, à partir d'une lecture de la Loi 142 de 1994. Les contributions de cet article-ci visent à apercevoir la gouvernabilité démocratique du territoire plus que comme un processus de signification des pratiques sociales, comme un fait que particularise les conditions physiques et les attributs du territoire, tel que les ressources naturelles et sa localisation et l'emplacement des unités stratégiques spéciales des services. De même, la gouvernabilité démocratique du territoire en Colombie, dans le domaine des services publics, doit être orientée comme un schéma juridique de control des pouvoirs publics (régulation d'état dans un marché libre) et privés (de la couverture et de la qualité pour les utilisateurs); et concernant le territoire, c'est l'équilibre juste des obligations et des avantages que la prestation des services publics demande, aussi bien dans le territoire dominant comme celui d'où les ressources sont extraites —généralement, un territoire rural—. Finalement, la gouvernabilité doit tendre à une régulation effective, de la part de l'État central, du marché de libre compétence, que garantisse l'équilibre entre les agents publics et privés.

**Mots-clés:** gouvernabilité, démocratie, territoire, services publics.

## **Introducción**

A partir de la segunda mitad del siglo XX y principios del siglo XXI, en la administración pública en Colombia se suscitaron cambios en los procesos de planificación y desarrollo institucional de los entes gubernamentales. El ejercicio del poder institucional adquiere un sentido de organización y gerencia estatales, en consideración de los siguientes elementos: 1) Funcionales, que consisten en el mejoramiento del proceso administrativo y la racionalización en el uso de los recursos. 2) Estructurales, basados en las reformas administrativas, que incluyen nuevas estructuras y formas organizacionales. 3) Relacionales, como las nuevas formas de relación organización-sociedad y las formas de interlocución del gobierno con su entorno.

La gobernabilidad es un tema actual y prioritario en la agenda pública colombiana, y ha iniciado una serie de reformas administrativas y burocráticas, las cuales responden a exigencias de orden internacional, entre ellas, la concepción de gobernabilidad que tiene el Banco Mundial, que la señala como un estilo característico de cooperativismo entre instituciones estatales y diferentes actores públicos y privados. De otra parte, la gobernabilidad es un tema fortalecido en la Carta Iberoamericana de la Función Pública, a partir de la profesionalización del aparato estatal, con principios de gestión del talento humano, planeación, gestión pública, servicio público y estructuración burocrática del Estado.

De esta manera, en las décadas de los ochenta y los noventa, la modernización del Estado partió de un Estado de bienestar, radicado en el modelo económico de producción fordista, a un Estado regulador, posteriormente ratificado por el constituyente de 1991. La Constitución Política de 1991 establece entre sus principios la democracia a partir de la participación de la ciudadanía en las decisiones gubernamentales y que competen con el desarrollo municipal, departamental y nacional. La democracia afianza la gobernabilidad, en la medida en que el Estado se transforma desde una visión del ciudadano, como actor contribuyente en la toma de decisiones públicas, hasta la consideración del territorio a escala geográfica, como la plataforma física del accionar gubernamental nacional y local, en la cual se suscriben intereses colectivos democráticos que, en primera instancia, propicia la institucionalidad.

En el siglo XXI, la gobernabilidad pública está dirigida hacia el mercado y lo social hacia lo asistencial, y allí la democracia está entre una postura económica —de ganancia— y política —hegemonía del poder—. Esto se manifiesta en la

modernización estatal y su ejercicio de poder institucional, ostensible en decisiones públicas, donde se transforma el Estado hacia una gestión y unas políticas públicas de resultados tangibles. Es decir, la gobernabilidad es democrática en la medida en que la institucionalidad gubernamental determina objetivos de desarrollo social y territorial y acciones para su cumplimiento, a partir de una articulación estratégica de planes institucionales, los cuales involucran reciamente lo territorial como un aspecto físico que se debe intervenir.

A su vez, la gobernabilidad es democrática, al considerar las políticas públicas como conjunto de acciones concertadas por los actores sociales y políticos con relación a un objetivo concreto. En esa medida, la incidencia de la nueva gestión pública en la gobernabilidad radica en la reducción del aparato estatal, por medio de los principios de eficiencia<sup>1</sup> y eficacia,<sup>2</sup> la flexibilización burocrática, la gestión por resultados y la competitividad, como la idoneidad del ejercicio del poder institucional. La nueva gestión pública ha permeado todo el mandato constitucional, en materia de garantizar por parte del Estado la prestación de servicios educativos y de salud a los ciudadanos, especialmente los servicios públicos domiciliarios. Estos últimos se enfocan cada vez más en corrientes del mercado libre competitivo, como un modelo de relación político-administrativo del Estado, que se manifiesta en la gerencia de la calidad total y la economía de los costos de transacción, lo que implica en el territorio zonificar los usos del suelo en sectores económicos, culturales y administrativos, para fines de intervención y actuaciones públicas eficientes de índole global y local.

El presente artículo abarca, entonces, la prestación de los servicios públicos domiciliarios a partir de una visión territorial, en el marco de la Constitución Política de Colombia de 1991 y la Ley 42 de 1994. Estos servicios se fortalecen en la visión institucional de gobernabilidad democrática, direccionada en la nueva gestión pública como la capacidad del “buen gobierno”. Tal capacidad de buen gobierno, en los servicios públicos domiciliarios, se está transformando radicalmente desde la entidad estatal, la cual debe generar confianza en sus actuaciones, que la comunidad legitima y participa en la construcción de lo público, hacia un Estado garante y vigilante de la prestación de los servicios, por parte de particulares mejor dotados en infraestructura y mano de obra. Igualmente, la eficacia y la eficiencia de la función pública en la prestación de los servicios públicos domiciliarios son un factor importante en el logro de los fines constitucionales.

- 
1. Lograr las metas propuestas en un tiempo determinado.
  2. Lograr la metas propuestas en el menor tiempo posible y optimizando recursos económicos.

## 1. El territorio como una cuestión física y su relación con la provisión de algunos servicios

Los entes territoriales, designación otorgada en el Artículo 286 de la Constitución Política de 1991 para los departamentos, distritos, municipios y territorios, obedecen a unos esquemas de capacidad gubernamental (Farínós, 2008) y fiscal para ordenar el desarrollo del territorio. Fundamentalmente, la capacidad radica en la cualidad del gobierno, como representación del poder soberano circunscrito en una institución, para la toma y práctica de decisiones de interés público, en el ejercicio de autoridad (Hernández, 1997). La otra capacidad se refiere a cualidades de racionalización del presupuesto público y de saneamiento fiscal, que implican equilibrio financiero en los egresos e ingresos de los entes territoriales y priorización de la inversión pública en proyectos de desarrollo. Según Rhodes (1996, pp. 652-653),

*[...] el estado contemporáneo debe propender por el buen gobierno: El buen gobierno significa un cambio de sentido del gobierno, que permite a un nuevo proceso de gobernación, o bien al cambio experimentado por el mando ordenado, o bien al nuevo método conforme al cual se gobierna la sociedad.*

En esa medida, el buen gobierno, como señaló Max Webber en sus escritos políticos (2008), se traduce en la capacidad de dirección del aparato burocrático, hacia fines concretos, donde diferentes actores interactúan con el fin de establecer acuerdos que permitan el interés colectivo. A su vez, el buen gobierno, como en sus inicios lo planteó Jean Bodin (1529-1596), radica en la soberanía y un poder regulado entre el Estado y el pueblo. En Norberto Bobbio (1981), la gobernabilidad del Estado moderno, que ya era industrial, se ocupó del desarrollo de fines normativos, con una sociedad subordinada cuya relación con el Estado se da a través de la representación partidista, como expansión de la participación política en el arte de direccionar el poder manifiesto en una institucionalidad. Sobre la gobernabilidad, Alcántara Sáez (1995, p. 31) expresa:

*La primera corriente referida a la gobernabilidad, derivada de un planteamiento neoconservador liderado, entre otros, por Daniel Bell y Samuel Huntington, explicaba su posición negativa (la ingobernabilidad) como el producto de una sobrecarga de demandas a las que el Estado respondía con la expansión de sus servicios y de su intervención provocando inevitablemente una crisis fiscal. La acusación que se vertía sobre las políticas del Estado de bienestar era haber enfatizado los derechos y dado*



*mayor importancia a la igualdad, además de subrayar el debilitamiento de la familia y de los vínculos comunales dejando que la gente dependiera de las agencias gubernamentales.*

A finales del siglo XX, el buen gobierno se tradujo en la gobernabilidad hacia virtudes democráticas de igualdad. El buen gobierno alude a la gobernabilidad, que en Alcántara Sáez (1995, p. 31) es “relativo a la habilidad para generar y poner en marcha mandatos claros de acción”. A su vez, la gobernabilidad en el Estado contemporáneo poco se enfoca en el territorio, como la participación sociocultural, a partir del reconocimiento del otro en una condición política de igualdad que yace en la democracia, entendida como la colectivización de intereses privados en la intervención institucional mediada por lógicas de acción y gestión gubernamentales, que propicien el desarrollo socioeconómico de personas asentadas en un territorio. En cuanto a la gobernabilidad, Sandra Ibarra (2001, p. 88) señaló:

*Entenderemos gobernabilidad como un fenómeno dinámico en el cual se establece una relación entre gobernantes y gobernados, donde las capacidades de las instituciones y los movimientos sociales marchan en la construcción de una condición social adecuada de manera tal que les permitan direccionarse llevando a los ciudadanos a creer y respetar la autoridad establecida, en la medida que esta autoridad permita mantener expectativas sobre el cumplimiento del gobierno en términos de eficiencia y eficacia.*

A principios del siglo XXI, en la corriente de la nueva gestión pública, la reinención de la gobernabilidad se enfoca en la toma de decisión, como la capacidad de responder eficazmente a las demandas de la sociedad, y a su vez esta participa en decisiones gubernamentales colectivas. Asimismo, como fundamenta Pineda (2005), la gobernabilidad debe enfocarse en el desarrollo territorial, como la creación de condiciones físico-espaciales para la integración regional en Colombia. La concepción del Estado frente al desarrollo del territorio es limitada al campo geográfico, por tanto, no hay un desplazamiento contundente hacia considerar el territorio como una construcción y semantización de representaciones simbólicas colectivas y como soporte material de la producción social (Echeverría, 2001), la cual es dada por las interacciones de los elementos físicos —geográficos— y relacionales entre las personas.

La gobernabilidad yace en lo que Joaquín Farinós (2008) denomina gobernanza, como aquella acción pública de la estructura organizativa entre acciones y

consensos, donde la clave es la puesta en práctica de formas compartidas de planificación y gestión. La gobernanza fortalece la gobernabilidad, la cual debe enfocarse en el territorio como fuerza cohesionadora de lo público, lo físico y lo sociocultural que competen a la institucionalidad moderna pública, que media por alcanzar un buen gobierno, que a su vez se articule al territorio, como plantea Bonzano (2000), en un mapa de relaciones, y que está inmerso en dinámicas económicas, políticas y socioculturales basadas en el espacio. Al respecto Bonzano (2000, p. 25) argumenta:

*El espacio, entonces puede ser pensado como una determinación constitutiva e inseparable de las cosas y los procesos físicos; como la condición de lo extenso en tanto categoría analítica; como el conjunto indisociable del que participan, por un lado, cierta disposición de los objetos geográficos, naturales y sociales, y por el otro, la vida que los llena y anima.*

En el territorio se define la acción del gobierno, en procesos locales de desarrollo, bajo un esquema operativo de decisiones y prioridades de intervenir materialmente las condiciones espaciales del suelo, comúnmente designado territorio. Por tanto, en el marco de la gobernabilidad democrática, el territorio es contenido de atributos geográficos que cualifican la capacidad institucional de aprovechamiento de sus ventajas físicas. El territorio es calificativo de localidad (De Currea Lugo, 2008), dada en un contexto de globalización, donde las exigencias de competitividad radican en la ubicación de recursos naturales e infraestructura, lo cual moderniza la capacidad institucional para un conocimiento generalizado de fuerzas y poderes político-económicos corrientes en los territorios, y son aglutinados en el ordenamiento territorial.

*Ese ordenamiento del espacio microeconómico del nuevo mundo globalizado del mercado, resuena en el ordenamiento territorial estatal a través de la centralización, que considera lo local como territorio óptimo para la realización participativa, impulsando el denominado desarrollo local participativo, para que las comunidades sean consecuentes en la solución de sus propias demandas. (Hernández, 2008, p. 64)*

En la pretensión del buen gobierno, el cual permea los servicios como la salud, la educación y los públicos domiciliarios que la población demanda, y configura disposiciones territoriales para su prestación, el territorio son jerarquías físicas, como la posición geográfica (relieve, clima, topografía) y los recursos naturales (agua, bosques, aire), que lo diferencian y especializan en actividades humanas de corte económico, entre ellas la venta de recursos naturales extraídos de territorios rurales y transformados en servicios públicos domiciliarios. En el

marco de la gobernabilidad democrática, el territorio es un medio particular de condiciones físicas y atributos del suelo (ubicación - emplazamiento y recursos naturales), más que un proceso de significación simbólica que surge en la interacción e interrelación de las personas. En términos de gobernabilidad democrática, el territorio es unidad física, compuesta por elementos naturales ubicables y cartografiables, como lo muestra la Figura 1, donde la funcionalidad del territorio, gubernativamente, es una simple distribución física de atributos físicos para ejercer autoridad institucional.

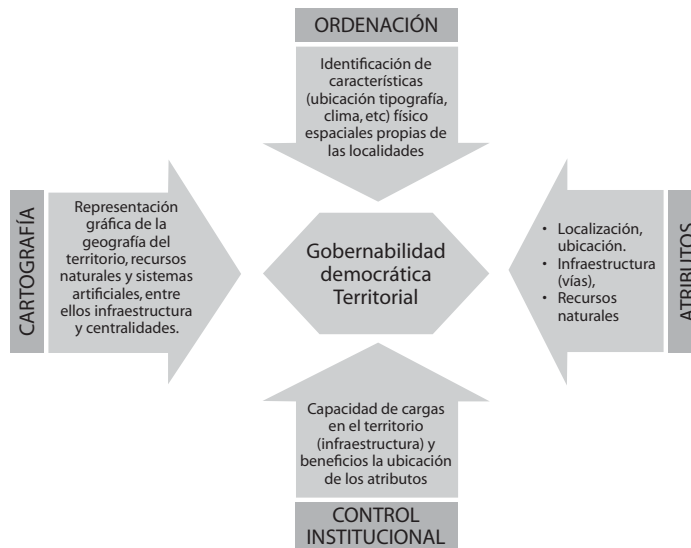


Figura 1. Gobernabilidad democrática territorial

Fuente: la autora

La gobernabilidad democrática territorial es el buen gobierno que parte de la institucionalidad y se potencia en el ámbito territorial, lo cual considera elementos físicos y significativos. Asimismo, es un elemento estructurante en el enfoque territorial, como se interpreta en Alexander Schejtman y Julio A. Berdegúe (2004), en el que la institucionalidad pública colombiana, traducida en la capacidad de planear y potencializar los territorios —governabilidad democrática— aún no se basa en, primero, un vínculo rural-urbano en el que lo rural sostiene lo urbano, por tanto requiere mayor inversión en infraestructura vial e industrial para la transformación de los recursos naturales dentro del territorio rural, y se equilibren las fuerzas del mercado en la oferta de servicios públicos domiciliarios (ver Figura 2).

Segundo, la institucionalidad pública colombiana tampoco se basa en el fortalecimiento de los gobiernos locales, a través de la conservación y el

control de los recursos naturales, como garantía de la prestación de los servicios públicos domiciliarios, con inversiones público-privadas que se dinamicen en los dos niveles: A) público-semiprivado y B) semiprivado-público. El primero es el Estado regulador, siempre y cuando se enfoque a quien regula —al sector privado— y para que regule, es decir, garantizar oportunidad en servicios como la salud, la educación y, de mayor interés, los servicios públicos domiciliarios que él no proporciona; este tema se desarrollará en el siguiente capítulo. El segundo nivel es la transformación de los recursos naturales en servicios públicos domiciliarios, los cuales generalmente se concentran en territorios rurales y se transfieren a territorios demandantes, generalmente urbanos, y que son instituciones particulares quienes tienen la capacidad para transformarlos en servicios públicos domiciliarios accesibles a quien los pueda pagar (ver Figura 2).

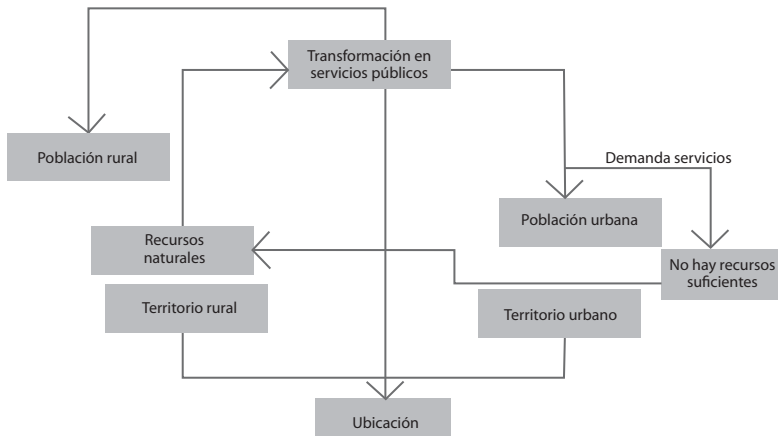


Figura 2. Demanda y oferta territorial en servicios públicos domiciliarios<sup>3</sup>

Fuente: la autora

De ninguna manera, la concepción mecánica del territorio que tiene el Estado, desmerita la intencionalidad y percepción multinivel del mismo, como contenedor material de relaciones sociales; por el contrario, es identificar en él ventajas físico-espaciales, como infraestructura vial, ubicación de la economía y cobertura de los servicios públicos domiciliarios. Las escalas territoriales<sup>4</sup>

3. A mayor población, mayor demanda de servicios, por tanto aumento de la oferta y mayor extracción de recursos naturales. Los costos en los servicios públicos están condicionados a la ubicación de los recursos naturales, sobre todo a la transformación de esos recursos en servicios, lo cual se da en diferentes territorios.
4. Categoría que referencia la especialidad física del territorio como nacional, departamental, municipal, comunal o barrial, o en la corriente globalizadora, lo local.

inciden en la participación de la población en asuntos colectivos, en las relaciones funcionales entre actores políticos, sociales y económicos, y en el análisis de las tendencias (prospectiva del desarrollo local, como resultante entre las tensiones y las relaciones que se crean) entre los actores. Todo esto hace parte de la gobernabilidad democrática. El territorio lo configuran poderes, y en Colombia a escala local, la cualidad para superar las tensiones parte de la búsqueda de consensos que favorezcan el territorio en su dimensión física y espacial (procesos materiales y procesos de significación).

La gobernabilidad democrática del territorio es ejercicio de competencias gubernamentales para la ordenación del territorio, no de forma física, en cuanto a intervenir en primera instancia centralidades,<sup>5</sup> sino en cuanto a reconocer los vínculos y procesos materiales de significación social, económica y política. Asimismo, implica la planificación estratégica de la espacialidad física del uso y la ocupación del suelo, el seguimiento de la planificación territorial, la cual sea participativa y, por último, la coordinación entre actores, como mandatarios y actores políticos y económicos, que se articulen a un consenso común, y que la eficiencia en los procesos gubernamentales fortalezca la transparencia de las actuaciones institucionales. María Esther Arancibia (2008, p. 2) plantea que “En el ámbito territorial se produce por la ocupación del suelo por parte de los elementos de generación, distribución y transporte, así como una explotación de recursos naturales”.

La gobernabilidad democrática con enfoque territorial en los servicios públicos domiciliarios, yace en el modelo administrativo público, posburocrático (Osborne & Gaebler, 1993), el cual comprende el interés del accionar público hacia los resultados, la calidad, el servicio, el valor, la innovación, el empoderamiento y la flexibilidad. Igualmente, este modelo se enmarca en actuaciones eficientes en políticas, organización y acciones políticas, orientadas hacia el cliente.<sup>6</sup> A su vez, el cliente es quien se beneficia y, de una u otra forma, a él se le venden los servicios públicos, sean domiciliarios, educativos o de la salud, que poco a poco deja de garantizar el Estado colombiano.

---

5. Localización física de servicios y equipamientos urbanos: parque, plaza, centros educativos, de salud, de gobierno, etc. (Ley 388 de 1997).

6. Concepción dada por los organismos internacionales, principalmente el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. La OCDE plantea su tesis orientada al cliente —el ciudadano—, debido a que este está influenciado principalmente por los bienes, entre ellos educación, salud, etc., proporcionados por el estado benefactor.

En esa medida, el estilo de la gobernabilidad democrática referente a los servicios públicos domiciliarios en el territorio es endógeno, es decir, la capacidad en la toma de decisiones parte de la flexibilidad institucional en el reconocimiento del territorio en su parte física espacial. A su vez, se direcciona hacia el ejercicio de un buen gobierno de los territorios, pero a partir de la neutralidad y objetividad de los procesos institucionales, esto es, el gobierno local, regional y nacional experimentan un proceso organizativo y funcional de su misión (estructuración organizacional), en el cual se establecen cualidades para hacer un buen ejercicio de gobernabilidad especialmente física y hacia la rentabilidad del territorio. Al respecto Orozco (2008, p. 1) argumenta:

*La gobernabilidad alude más al poder de toma de decisiones por el Gobierno y a la capacidad del ejercicio de la autoridad para ponerlas en práctica. El sano equilibrio al que se refiere la gobernanza, significa que no sólo el Gobierno toma las decisiones y las lleva a cabo, sino que también la sociedad civil puede y debe participar en las determinaciones que la afectan.*

En el marco del enfoque institucional de la gobernabilidad democrática, en materia territorial, la normativa relacionada con la capacidad financiera de los entes territoriales, la Ley 617 de 2000, estableció un esquema funcional del territorio a partir de la inversión en el presupuesto público y el saneamiento fiscal. Por lo tanto, la planificación del territorio se suscribe al desarrollo institucional de gestión administrativa y fiscal, en una lógica geográfica (ubicación de atributos del suelo, etc.) (ver Figura 1). Es decir, responde a lógicas del capital (gerencia de la inversión fiscal hacia fines competitivos globales) en un proceso de expansión.

La actual gobernabilidad del territorio desvincula los atributos del suelo, como son las reservas de los recursos naturales (ver Figura 1) con la holgura fiscal institucional, para implementar acciones públicas que maximicen los sistemas artificiales (infraestructura en vías y servicios públicos domiciliarios) para ser aprovechados, y así, en buena medida, se presente una mixtura entre un Estado regulador y de bienestar. La Ley 617 de 2000 no consideró las particularidades socioculturales en las que está inmersa la institucionalidad local, entre ellas, los ingresos fiscales de los municipios, que varían de forma desproporcional a la demanda de servicios públicos domiciliarios, como la salud, la educación y especialmente los domiciliarios, porque es mayor la demanda que la oferta, esta última se debe a los insuficientes ingresos para invertir en lo social y potencializar los atributos del territorio en las municipalidades. La ley taxativamente refiere a competencias de los entes territoriales, donde los fundamentos

de la gobernabilidad democrática territorial son neutros, como autonomía, participación, coordinación entre actores (sociales —organizaciones— y económicos —empresarios—) y el Estado.

La gobernabilidad democrática que pretende el Estado colombiano, referente al territorio, se estableció en el principio otorgado en la Constitución Política de 1991: la descentralización. En esa medida, ha garantizado la bifurcación del papel del Estado en la ordenación territorial, en cierta manera extraviada, bajo la figura administrativa de la desconcentración de funciones administrativas, como la coordinación (el nivel de decisiones debe ser coherente entre el ámbito municipal y el nacional), la complementariedad (las decisiones municipales deben integrar las decisiones nacionales) y la subsidiaridad (entre los gobiernos municipales se debe brindar apoyo para la consecución de objetivos de desarrollo territorial).

Normativamente —Ley 617 de 2000—, la gobernabilidad democrática referente al territorio es la única posibilidad de legitimar todas las actuaciones institucionales, a su vez, el Estado colombiano tiene un híbrido impreciso entre un Estado de bienestar y un Estado regulador, este último con mayor exigencia de organismos internacionales, lo cual pretende liberar de cargas presupuestales el gasto y la inversión pública hacia otros elementos más prioritarios, aún difusos. Sin embargo, territorialmente la gobernabilidad democrática poco se enmarca en la población, que ocupa y ejerce presión territorial<sup>7</sup> (ver Figura 3). Por lo general, los municipios con mayor población son categorizados por los ingresos fiscales, los cuales son inferiores para cubrir las demandas de inversión social y de infraestructura (vías, equipamientos urbanos, servicios públicos como la salud, educación y domiciliarios). Al respecto, el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (2005, p. 111) indica:

*En efecto, de acuerdo a la categorización de la Ley 617 de 2000, más del 80% de los municipios de Colombia se clasifica en la categoría sexta, lo que indica que apenas el 20% de sus recursos propios de libre destinación están disponibles para la inversión.*

---

7. Es la concentración y demanda demográfica en el territorio que la población ejerce, con relación a los servicios.

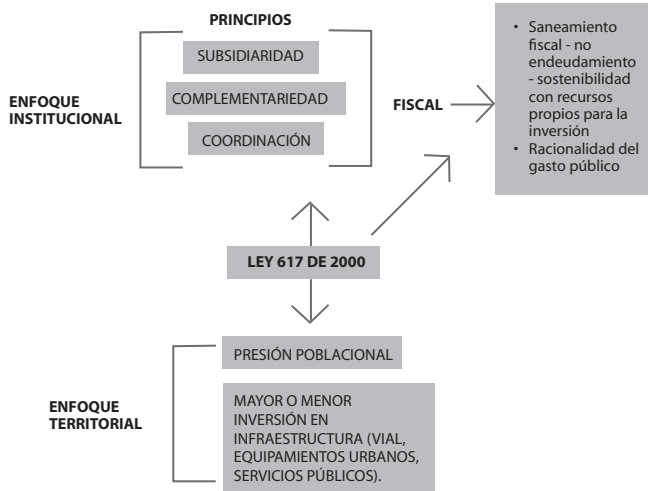


Figura 3. Enfoque institucional y territorial, Ley 617 de 2000

Fuente: la autora

## 2. Los servicios públicos domiciliarios: capacidad y desarrollo institucional en la gobernabilidad democrática territorial

En Colombia, en una economía de mercado orientada a la racionalidad del interés público, la prestación de los servicios públicos está suscrita a una intervención institucional de control, equilibrio y eficiencia. En el proceso globalizador, los servicios públicos domiciliarios están en un proceso de privatización y desregularización, bajo una lógica de libre mercado que impone la maximización de beneficios para las empresas prestadoras, bajo parámetros de eficacia y eficiencia.

Con la apertura económica de los años noventa se establecieron nuevos enfoques gerenciales para las entidades estatales, con una fuerte apertura de capital extranjero, lo que implicó una modernización empresarial, un estilo propio en el modo del quehacer administrativo. En ese marco nacional se aprobó la Ley 142 de 1994, la cual posicionó el sector de servicios públicos domiciliarios en una situación de mercado libre competitivo, es decir, la transformación jurídica redujo la participación directa del Estado en la operación y disminuyó sus inversiones en la prestación de estos servicios públicos domiciliarios.

En este escenario, emergen modelos en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, como la implementación de procesos organizacionales de



gestión y cubrimiento en servicios, con un enfoque de competitividad a partir de la optimización tarifaria y la calidad en la prestación de los mismos. La prestación de los servicios públicos domiciliarios se basa en varios principios: 1) La satisfacción tanto del cliente interno (inversionistas) como del externo (los anteriormente denominados usuarios) y la satisfacción de sus necesidades. 2) La gestión institucional público-privada se basa en resultados. 3) Especialización del mercado, como unidades estratégicas de negocios, con unidades de apoyo; estas unidades son la participación accionaria (inversión capital extranjero) y alianzas con otras empresas en el mismo mercado. 4) La innovación en la prestación de nuevos y mejorados productos, por medio del desarrollo tecnológico y las alianzas internacionales. 5) Aumentar y mejorar la prestación de los servicios públicos domiciliarios, mediante políticas de gestión institucional (gastos operativos reducidos) que no supongan un aumento descontrolado de los gastos. 6) Una gestión institucional público-privada que implemente estrategias de marketing (venta de servicios relacionados con un servicio público central) y de calidad, en la medida en que los costes de transacción no superen los ahorros potenciales de inversión extranjera.

Los servicios públicos domiciliarios en Colombia, a partir de la Ley 142 de 1994, se caracterizaron como un producto de consumo masivo y como un conjunto de bienes estratégicos que relaciona la política social y la política urbana (Maldonado, 2001). Además, su producción, financiación, gestión y provisión como servicios de bien general se presentan en un contexto de una nueva economía de Estado regulador, el cual tiene como objetivo controlar la operación del mercado, y asume un rol vigilante en la prestación de los servicios por parte de terceros, en un modelo de modernización y eficiencia presupuestal gubernamental justificado en la búsqueda del “equilibrio fiscal y la reducción de las cargas financieras sobre el Estado”. (Maldonado, 2001, p. 27)

En la prestación de los servicios públicos domiciliarios en Colombia, en el contexto de mercado libre competitivo, se parte de la favorabilidad conjunta del Estado hacia acciones que articulan de forma armoniosa la organización del poder gubernamental y el colectivo; a ello se denomina gobernabilidad democrática. En referencia a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, la gobernabilidad democrática es la base de la modernización estatal, entre la transición de un Estado benefactor a un Estado eficiente que vigila y controla. Asimismo, la prestación de los servicios públicos domiciliarios en el territorio es fragmentada, en la medida en que se pasan por alto factores ambientales (reservas naturales), ubicación espacial (accesibilidad y generación de desagregación socioespacial) e incluso zonas de riesgo. En la carta magna de 1991, los servicios

públicos domiciliarios se presentan como un bien inherente a “la finalidad social del Estado” (Maldonado, 2001, p. 16), y en el modelo del Estado regulador están desligados del interés general, lo cual, de algún modo, está enfocado en intereses fragmentados de expansión del consumo urbano y la mayor posibilidad de desarrollar infraestructura en servicios públicos. Maldonado (2001, p. 27) señala:

*La modernización en la provisión de los servicios, entendida por un lado como el simple desarrollo empresarial (la segmentación de los servicios, de los componentes de cada uno de ellos, de lógicas y circuitos de financiación, de los territorios, su inscripción en una lógica mercantil y la fallida aplicación de una regulación de corte anglosajón), y por el otro lado las prácticas clientelistas de manejo de los presupuestos y las actividades públicas que son las que de manera más rápida y efectiva parecen adaptarse y readecuarse a cualquier contexto normativo, sin que sea afectada su lógica de reproducción.*

En un Estado social de derecho, consagrado en el primer artículo de la carta magna de 1991, la gobernabilidad democrática territorial en materia de servicios públicos es un modelo razonable, en la medida en que se legitime en un rol estatal garantista que regule la prestación de los servicios públicos, puesto que los agentes privados tienen mayor capacidad financiera y en infraestructura para proveer el servicio. En este orden de ideas, la gobernabilidad democrática territorial en materia de servicios públicos es una noción de orden formal que relaciona lo social a valores comunes, un esquema jurídico de control de poderes colectivos e individuales y, por último, una regulación del mercado que garantiza equilibrio entre los agentes públicos y privados.

En términos de desarrollo y capacidad territorial, los servicios públicos domiciliarios son artífices del desarrollo urbano y el crecimiento de ciudad, ya que el mercado libre competitivo en la prestación de los mismos es un tema de territorio, y la presión que las personas ejercen al asentarse sobre un espacio geográfico se traduce en demanda de consumo. Si es urbanización informal, la lógica de las empresas prestadoras de servicios públicos no opera en términos de uso y finalidad del suelo, sino en razones mercantiles.

¿Es el Estado regulador contradictorio con la normatividad de ordenamiento territorial, al reglamentar un control sobre el uso y la ocupación del suelo y no controlar la forma en que las empresas prestadoras de los servicios públicos condicionan el territorio a lógicas de ganar clientela? Diría que la prestación de

los servicios públicos es una práctica privada para la generación de utilidades, con personas que siempre estarán dispuestas a pagar por un servicio que consideran esencial en su calidad de vida, y el Estado pasa por alto la segregación espacial<sup>8</sup> que genera la expansión del mercado en servicios públicos domiciliarios, la cual está marcada por la capacidad de los usuarios de acceder a ellos.

En el proceso de ruptura entre lo público y lo privado, caracterizado por la mercantilización de los servicios como la educación y la salud que presta el Estado y por la vinculación creciente de agentes privados, el control jurídico, institucional y territorial del mercado en la prestación de los servicios públicos domiciliarios atribuye competencias a terceros en temas de inversión en infraestructura (redes de abastecimiento). Por tanto, la gobernabilidad democrática en los servicios públicos domiciliarios debe enfocarse en un esquema de eficiencia territorial, el cual consiste en planificar la ordenación del territorio en consideración de atributos físicos (recursos naturales, como el agua, los bosques, su localización y la topografía), y cuánto de ello se aprovechó para fines de cobertura, en este caso de servicios públicos domiciliarios.

Al respecto Pradilla (1999, p. 268) señala:

*La apertura plena y desregulada al capital extranjero, a las corporaciones transnacionales, el ansia del Estado y el capital local por su arribo, su dominio creciente sobre las estructuras productivas internas en el marco de las determinaciones del mercado mundial, la economía de los costos de producción y competitividad, colocan las determinaciones de la localización y el desarrollo en las casas matrices, por fuera del Estado-nación y la política local, al margen de la soberanía nacional.*

La eficiencia territorial en el tema de servicios públicos domiciliarios se suscribe a garantizar una óptima prestación de los servicios públicos. Sin embargo, las competencias estatales se trasladan al sector privado, por tanto, el Estado de bienestar se transforma en un Estado que controla moderadamente, hasta donde es posible, a los agentes privados que buscan utilidades, ya que es su propósito financiero, el cual prima sobre el interés público sujeto a capacidades de pago, esto es, la accesibilidad a los servicios públicos domiciliarios por parte de los usuarios. Y el control a las tarifas por parte del Estado se suscribe a una lógica de “desreglamentación propiamente dicha”, ya que la regulación jurídica se basa en disposiciones generales del servicio.

---

8. Donde hay la visualización espacial de los pobres que no tienen acceso a los servicios públicos domiciliarios y quienes sí tienen acceso a ellos.

Por tanto, la concreción de la gobernabilidad democrática territorial en materia de servicios públicos domiciliarios, es gobernar el territorio a partir de un enfoque de sostenibilidad física en la prestación de los mismos. La sostenibilidad, entendida como la permanencia y garantía de un bien o servicio, se refiere al equilibrio de carga y beneficio territorial de donde se importan los recursos naturales, fuente primaria para la generación de los servicios públicos. Es decir, el aumento de la demanda del servicio requiere expansión de las redes de abastecimiento, una intervención físico-espacial del territorio (del lugar demandante del servicio, generalmente un territorio rural), en un marco de ordenamiento territorial (Ley 388 de 1997) que, a su vez, implique un pago en infraestructura urbana o rural para los territorios donde están localizados los recursos naturales, por parte de las empresas prestadoras del servicio, y la regulación estatal para su cumplimiento.<sup>9</sup> Para Rojas y Álvarez (2011, p. 27), la gobernabilidad democrática territorial es capacidad de gestión:

*En este paradigma, el gobierno también se caracteriza por su papel de gestor, pero no de equipamientos y servicios públicos, sino de gestor relacional. Esta gestión relacional, o gestión de la estrategia de los actores y de la participación ciudadana en un territorio, tiene como objetivo específico la mejora de la capacidad de organización y acción del territorio o de la construcción colectiva del desarrollo, que permiten [...] conseguir un mayor impacto en el progreso económico y social.*

Gobernar el territorio democráticamente, en materia de prestación de servicios públicos domiciliarios, como lo sintetiza la Figura 4, es analizar las relaciones espaciales entre cualidades del territorio —recursos naturales— y el rol regulador del Estado —institucional—. A su vez, considerar la expansión de las redes del servicio, “hacia adentro”, es decir, equilibrar la extensión de la demanda del servicio en la zona urbana (por lo general viviendas ubicadas en las periferias de los territorios), y considerar la presión territorial como la fuerza de concentración de poderes gubernamentales y sociales en el espacio físico. El gobierno central debe propender por establecer normativamente territorios de provisión y abastecimiento de los recursos naturales para garantizar la prestación de los servicios públicos, pero con un Estado regulador y garante de lo público<sup>10</sup> y que no afiance la privatización de los mismos.

9. Ello hace parte del principio de la Ley 388 de 1997, una distribución equitativa de cargas y beneficios.

10. En lo público emerge la sociedad civil en la consecución de un espacio compartido y en un contexto de promesa democrática. Para ampliar el contexto remitase a Sebastián Giménez (2011). La exclusión y las políticas sociales. Neoliberalismo y después. *Revista Debate Público*. Reflexión de Trabajo Social - Artículos seleccionados, pp.75-85.

La presión territorial se estructura fractalmente en un foco demandante de algo (servicios públicos domiciliarios), radios impulsores de nuevos patrones de crecimiento poblacional urbano, que están asociados al valor de la tierra, y franjas como hilos para la provisión de ese algo. La demanda de servicios públicos domiciliarios se da en un contexto de acumulación de capital desigual, lo cual aumenta los costes para su intervención, tanto pública como privada, en infraestructura de redes de abastecimiento para los servicios.

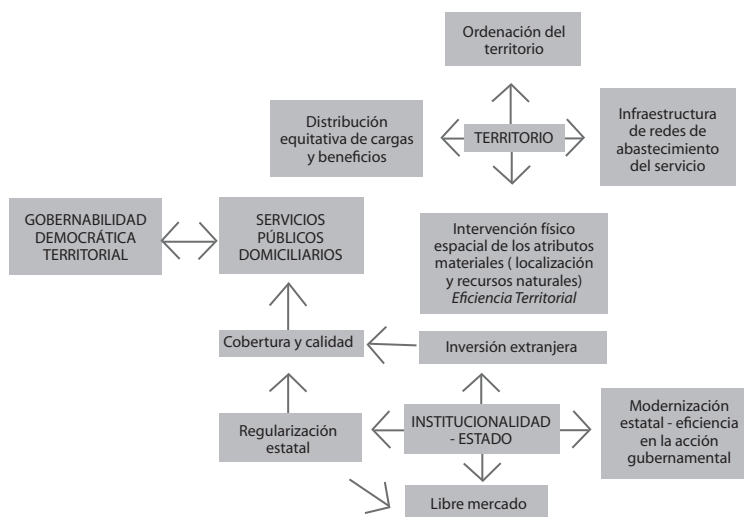


Figura 4. Gobernabilidad democrática territorial en los servicios públicos domiciliarios  
Fuente: la autora

Si la intervención en infraestructura es pública, implica la no racionalización del gasto público, y si la intervención es privada, se aumenta el costo tarifario del servicio, por tanto, la prestación de los servicios públicos domiciliarios cada vez está en función de la rentabilidad para quienes tienen la capacidad en infraestructura de cubrir su demanda. La relación entre oferta de servicios públicos domiciliarios y presión poblacional desfragmenta territorios adyacentes al territorio considerado central (el demandante de servicios) en un modelo “hacia afuera”, es decir, se hace necesario buscar fuentes de recursos naturales para sostener el servicio, cada vez des-localizado.

El componente *democrático* en los servicios públicos domiciliarios radica en la cualidad de ejercer el poder a favor de los usuarios. En Colombia, debido a la apertura del capital extranjero y el mercado libre competitivo, el poder estatal es limitado, y el componente democrático no radica en el deber ser, esto es, facilidad

de pago para los usuarios, que se justifique en favorecer a ciertos sectores poblacionales, sin capacidad de pago. El gobernar el territorio democráticamente, en materia de servicios públicos domiciliarios, parte del sistema territorial para consolidar un modelo territorial.<sup>11</sup> (Munarriz, 2009)

El modelo territorial implica: 1) Capacidad de inversión en infraestructura (redes de abastecimiento), proporcional a la capacidad de pago y accesibilidad al servicio, por parte de los usuarios. Y 2) planificar discontinuidades espaciales de los territorios centrales y adyacentes, lo que significa considerar intervenciones físicas (infraestructura como equipamientos urbanos y rurales) en las áreas intermedias entre los territorios demandantes de servicios públicos y quienes los proveen, en un sentido de conservación diversificada,<sup>12</sup> la cual consiste en medidas de cargas y beneficios, que es diferente de un escenario físico-espacial a otro.

El modelo territorial en el tema de servicios públicos se estructura en tres fases:

*Planeación:* un control de cobertura basado en la consideración de suelos aptos para ser urbanizables, en una lógica normativa de ordenamiento territorial (Ley 388 de 1997) para aquellos suelos suburbanos, de expansión y rurales, en los cuales la población demanda nuevas redes de abastecimiento de servicios públicos.

*Diseño:* la extensión de redes de abastecimiento en términos de eficacia, esto es, tecnología aplicada y reducción de costos. La accesibilidad física y la conectividad a los servicios públicos domiciliarios para los usuarios deben estar en función del territorio, es decir, reconocimiento físico de factores geográficos, entre ellos la ubicación de territorios receptores del servicio y territorios donde se localizan los recursos para la prestación del servicio. Además, factores ecosistémicos, topográficos y morfológicos presentes en los territorios.

*Implementación:* parte de la democracia basada en la participación de la comunidad en asuntos de calidad y cobertura, en tarifas, venta e instalación de servicios públicos domiciliarios, de acuerdo con capacidades de pago, donde se considere el estrato socioeconómico. Aunque los ciudadanos tienen derecho a los servicios públicos, las empresas prestadoras del servicio deben evaluar las

---

11. El sistema territorial es un “conjunto de elementos, atributos, relaciones y objetivos”, mientras que el modelo territorial es “el resultado histórico que encaja con los intereses sociales u objetivos y fines comunes establecidos en el Sistema Territorial”. (Munarriz, 2009, p. 229)

12. La diversificación hace referencia a considerar las características geográficas propias que en el suelo se manifiestan y cuyas intervenciones físicas deben ir acordes a estas, bajo un principio ambientalista de protección del suelo, de conformidad a lo establecido en el ordenamiento territorial para ese suelo.

expectativas y la capacidad de pago de los mismos para servicios que estén fuera de los básicos como el agua, la energía y el saneamiento, y se eviten perjuicios económicos para los usuarios. Y el Estado debe regular la venta de los portafolios de servicios de las empresas para que cumplan con lo anterior.

### 3. Conclusiones

La gobernabilidad democrática territorial es un hecho particular de condiciones físicas y atributos del suelo, más que un proceso de significación simbólica que surge en la interacción e interrelación de las personas. En el territorio se define la acción del gobierno en procesos locales de desarrollo, bajo un esquema operativo de decisiones y prioridades de intervenir materialmente las condiciones espaciales del suelo, comúnmente designado territorio. En términos de gobernabilidad democrática, el territorio es unidad geográfica compuesta por fenómenos naturales ubicables y cartografiables.

La gobernabilidad democrática con enfoque territorial yace en el modelo administrativo público, posburocrático (Osborne y Gaebler, 1993), el cual comprende el accionar del interés público hacia los resultados, la calidad, el servicio, el valor, la innovación, el empoderamiento y la flexibilidad. La Ley 617 de 2000 estableció un esquema funcional del territorio a partir de la inversión en el presupuesto público y el saneamiento fiscal. Por lo tanto, la planificación del territorio se suscribe al desarrollo institucional de gestión administrativa y fiscal en una lógica geográfica (ubicación de atributos del suelo, etc.), es decir, responde a lógicas del capital (gerencia de la inversión fiscal hacia fines competitivos y globales) en un proceso de expansión.

La gobernabilidad democrática, en tema de servicios públicos domiciliarios, es un esquema de eficiencia territorial que consiste en planificar la ordenación del territorio en consideración de atributos físicos (recursos naturales como el agua, los bosques, su localización y la topografía) y cuánto de ello se aprovechó para fines de cobertura, en este caso de servicios públicos domiciliarios. Asimismo, es modernización estatal y capacidad para garantizar cobertura universal en servicios que el Estado decidió transferir a terceros, por lo que se presenta ambivalencia en relación con lo consagrado en la Constitución Política de 1991 (la prestación de los servicios como una finalidad social del Estado).

La gobernabilidad democrática territorial en materia de servicios públicos es un esquema jurídico de control de poderes colectivos (regulación estatal en libre mercado) e individuales (cobertura y calidad para los usuarios, y referente al

territorio, es equilibrio equitativo de las cargas y beneficios que demanda la prestación de los servicios públicos, tanto del territorio demandante como de aquel donde se extraen los recursos). Y por último, el Estado debe enfocarse en accionar hacia una regulación del mercado libre competitivo que garantice equilibrio entre los agentes públicos y privados.

Gobernar el territorio democráticamente, en materia de servicios públicos domiciliarios, es analizar las relaciones espaciales entre la expansión de las redes, “hacia adentro”, y el modelo “hacia afuera”. Es decir, intercambio y localización de la demanda del servicio (por lo general viviendas ubicadas en las periferias de los territorios) y la oferta, a partir de la búsqueda de fuentes de recursos naturales para sostener el servicio, cada vez des-localizado. La gobernabilidad democrática del territorio es ejercicio de competencias gubernamentales para la ordenación del territorio, no de forma física, en cuanto a intervenir, en primera instancia, centralidades, sino en cuanto al reconocimiento de los vínculos y procesos materiales de significación social, económica y política.

## Referencias bibliográficas

Alcántara, S. M. (1995). *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*. México: Fondo de Cultura Económica.

Arancibia, M. E. (2008). El uso de los sistemas de información geográfica —SIG— en la planificación estratégica de los recursos energéticos. *Polis*, 7(20), 2-8. Universidad Bolivariana. Santiago de Chile.

Bonzano, H. (2000). *Territorios reales, territorios pensados, territorios posibles. Aportes para una teoría territorial del ambiente*. Buenos Aires: Espacio editorial.

Colombia, Congreso de la República (2000). Ley 617 de 2000. Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional. *Diario Oficial*, 44.188, 1-40.

*Constitución Política de Colombia de 1991* (2009). Editorial Leyer, vigésima edición.

De Currea Lugo, V. (2008). Lo local, otra trampa de la globalización: tres mitos y una propuesta. *Revista de la Facultad de Investigación de la ESAP*, 61, 45-59, segundo semestre. Bogotá D.C.



Echeverría Ramírez, M. C. (2001). Descentrar la mirada: avizorando la ciudad como territorialidad. En *Espacios y territorio: razón, pasión e imaginarios* (pp. 217-249). Medellín: Universidad Nacional de Colombia – Sede Medellín.

Farinós D., J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: Estado de la cuestión y la agenda. *Boletín de la AGE*, 46, 11-32.

Hernández V., J. A. (1997). Gobernabilidad urbana y democracia. En María Clara Echeverría (Comp.). *Educación, hábitat y ambiente: Horizontes de unidad* (pp. 87-92). Medellín: Universidad Nacional de Colombia. Centro de Estudios de hábitat popular.

Hernández A., L. H. (2008). Participación, democracia y gobernabilidad. *Revista Administración y Desarrollo*, 49, 54-71. Escuela Superior de Administración Pública ESAP. Bogotá D.C.

Ibarra R., S. del P. (2001). Descentralización, gobernabilidad y legitimidad: una discusión politológica. *Papel Político*, 13, 79-99.

Maldonado, M. M. (2001). Privatización de los servicios públicos domiciliarios y transformación del derecho estatal en Colombia. En Peter Charles Brand (Comp.). *Trayectorias urbanas en la modernización del Estado en Colombia* (pp. 1-29). Medellín: Universidad Nacional de Colombia.

Munarriz Guezala, D. (2009). El sistema navarro de Gobernanza Territorial. El papel del observatorio territorial de Navarra. En Joaquín Farinós (Comp.). *Cohesión e inteligencia territorial* (pp. 215-244). España: Universidad de Valencia.

Osborne, David & Gaebler, Ted (1992). *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Addison Wesley Publ.

Pineda, S. (2005). *Gobernanza territorial e integración regional en Colombia: la experiencia de Bogotá-Cundinamarca*. Director de Pensamiento en Estrategias Competitivas Universidad del Rosario. Bogotá.

Pradilla Cobos, E. (1999). Los territorios latinoamericanos en la fase de internacionalización neoliberal. En Javier Camas (Comp.). *¿Descentralización o desarticulación urbana?* (pp. 255- 278). México: Antologías universitarias.

Rhodes, R. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44, 652-667.

Rojas Aravena, F. y Álvarez Marín, A. (2011). *América Latina y el Caribe: Gobernabilidad Democrática. Política, ciudadanía, exclusión, memoria y demografía*. Buenos Aires: Teseo, FLACSO-AECID.

Schejtman, Alexander y Berdegúe, Julio A. (Marzo de 2004). *Desarrollo territorial rural. Debates y temas rurales, 1*. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, RIMISP.

Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres —SNPAD— (2005). *Guía para orientar las acciones en gestión local del riesgo*. Departamento Nacional de Planeación.

Weber, M. (2008). *Escritos políticos* (Traducción, notas y nuevo estudio preliminar). 2.<sup>a</sup> ed. modificada. Madrid: Alianza.

