



Cuadernos de Administración

ISSN: 0120-4645

cuadernosadm@correounivalle.edu.co

Universidad del Valle

Colombia

Figueroa Ortiz, Rubén Darío

La Gobernabilidad local en la Democracia contemporánea

Cuadernos de Administración, núm. 34, enero, 2006, pp. 61-96

Universidad del Valle

Cali, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=225020897003>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# La Gobernabilidad local en la Democracia contemporánea<sup>1</sup>

*Rubén Darío Figueroa Ortiz*<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Este artículo hace parte del marco teórico-conceptual utilizado para el desarrollo de la Investigación “La incidencia del Concejo Municipal de Santiago de Cali en la Gobernabilidad democrática de la ciudad”.

<sup>2</sup> Administrador Público. Candidato a Magister en Políticas Públicas-Universidad del Valle. Profesor en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Javeriana y en Estudios Políticos y Resolución de Conflictos de la Universidad del Valle de Cali. Integrante de los Grupos de Investigación: “Gestión y Políticas Públicas” de la Universidad del Valle, y “Política local, nacional e internacional; procesos, actores e instituciones”, de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Javeriana de Cali. E-mail: [rudafo2000@yahoo.es](mailto:rudafo2000@yahoo.es)



## 1. Introducción

En los momentos actuales de transformación de las democracias occidentales como resultado de varios procesos que se entrecruzan e interceptan en la realidad política nacional e internacional, se hace necesario avanzar en el análisis de los factores que inciden en la manera como se configuran los gobiernos y se toman las decisiones en torno a la solución de los problemas prioritarios de nuestras comunidades. La manera como se procesan las demandas ciudadanas y la forma como se construyen las estructuras de la acción social y del poder político, son factores de gran importancia para la conformación de sociedades más democráticas e incluyentes. En este sentido, la reflexión sobre la gobernabilidad es un hecho de primera magnitud que da sentido a la construcción de democracia, puesto que pone en primer plano la búsqueda de los instrumentos apropiados para generar no sólo mejores acciones de gobierno, sino un entramado de instituciones y mecanismos que faciliten y propicien la presencia protagónica del ciudadano en los procesos decisorios.

Variados son los factores que inciden en la conformación de la gobernabilidad democrática local. Por un lado, la globalización de la economía con su impacto notorio sobre el ejercicio de la soberanía del Estado-nación en el campo del diseño

y aplicación de políticas en el territorio de su jurisdicción; por otro lado, el surgimiento de expresiones ciudadanas que reivindican la presencia protagónica de las localidades y las regiones en la configuración de nuevos escenarios de relaciones políticas, sociales y comerciales. Aunado a esto, la aparición de formas de expresión de la ciudadanía articuladas a procesos de configuración de nuevas identidades colectivas relacionadas con la creciente modernización, o el resurgimiento de viejas identidades relacionadas con aspectos étnicos y culturales afincados en procesos localizados de la vida social, introduce nuevos elementos al complejo escenario de las decisiones públicas. Finalmente, y pese a los avances que se han hecho en algunas áreas de la acción pública y la gerencia social, la persistencia de altos niveles de inequidad y pobreza en vastos sectores de población, en particular en regiones como la Latinoamericana, contribuye a trazar un marco complejo para el desarrollo de la gobernabilidad democrática en el ámbito local.

En el terreno de la acción política y de la gestión pública, la preocupación se concentra en la incapacidad creciente de la institucionalidad democrática para dar respuesta y procesar con eficacia las demandas de las comunidades. En este sentido, la gobernabilidad está referida a la manera como el sistema y el régimen políticos construyen los consensos y los acuerdos necesarios

para formular y gestionar políticas públicas, es decir, como se produce la mediación y la agregación de las demandas e intereses a través de la acción política. Igualmente, el interés de la ciudadanía se concentra en la necesidad de desarrollar instrumentos de gestión de lo público que permitan el acceso oportuno a bienes y servicios públicos de calidad. En ambos ámbitos de la acción pública, la relación Estado-ciudadano está referida a la constitución de mecanismos e instituciones que permitan una articulación que actúe en la dirección de construir una ciudadanía democrática e incluyente.

Este hecho obliga a hacer un esfuerzo de sistematización de las diferentes perspectivas de análisis que han dado lugar al estudio de la gobernabilidad, a fin de lograr una delimitación del concepto hacia la comprensión del comportamiento del sistema político en las democracias modernas. En el propósito de construir un marco teórico – conceptual que sirva de hilo conductor del análisis sobre la gobernabilidad local, se hace un acercamiento al concepto a partir de su articulación con categorías que desempeñan un papel clave en el análisis del comportamiento político y social de los actores involucrados en

el tema, pues se entiende que la gobernabilidad en el plano local está cruzada por un conjunto de factores y elementos a través de los cuales se concreta su ejercicio: la descentralización, el capital social, la construcción de ciudadanía y el carácter de la legitimidad del gobierno y de la representación política.

Esta revisión se inicia con una referencia a un estudio minucioso sobre el tema realizado por Michel Foucault, que se convirtió en una serie sucesiva de cursos dictados en el Collège de France durante los años 1978 – 79<sup>3</sup>. En ellos el autor aborda el estudio de la noción de la ‘razón de Estado’ y de la racionalidad liberal del arte de gobernar o de ejercer el gobierno, definido como “la manera de conducir la conducta de los demás”<sup>4</sup>. Recordemos que esta noción está presente como uno de los conceptos principales en su obra ‘La Historia de la Sexualidad’.

Luego, siguiendo la argumentación de Prats, se ubican los usos del concepto en el desenvolvimiento histórico de la vida política contemporánea. La abundante literatura sobre el tema, sin embargo, está referida a cuatro grandes enfoques que, a su vez, se relacionan con diversos procesos de desarrollo de la

---

<sup>3</sup> Foucault, Michel. (1985). *La Gouvernamentalité*. Dossier L’Individualisme. Magazine Littéraire N° 264, avril, Paris, France. Ce texte est extrait de “La gouvernamentalité”, Cours du Collège de France, année 1977 – 78, “Sécurité, territoire et population”, IV<sup>e</sup> cours: 1<sup>er</sup> février 1978, établi par J. Lagrange.

vida política. En este sentido, el término ha ido configurando un universo temático común en torno a la capacidad de las sociedades para procurarse las formas políticas necesarias que aseguren el mantenimiento de la democracia moderna.

Por otra parte, se hace una reflexión acerca de la relación que existe entre los conceptos de gobernabilidad y gobernanza, denotando la necesidad de construir una línea divisoria que delimite los campos de aplicación de los mismos y su utilidad para comprender las claves del comportamiento del sistema político y de su articulación con el régimen político. En esta dirección, es preciso determinar la manera como se relacionan los elementos del sistema político con los mecanismos de gestión propiamente dichos, es decir, las instituciones que permiten el ejercicio de gobierno.

En capítulos subsiguientes se hace hincapié en el papel que desempeña la descentralización en la constitución de la gobernabilidad local. De igual manera, se resalta el rol del capital social – concepto complejo y dinámico – como factor decisivo en el desencadenamiento de procesos sociales, políticos y culturales que inciden en la conformación de los gobiernos y en el desarrollo del sistema político democrático.

Posteriormente se procura demostrar la imbricación que existe entre la búsqueda de gobernabilidad

democrática y la construcción de una ciudadanía moderna y plural, que tiene su basamento en una forma de representación política que hoy pretende articular los intereses particulares con los intereses colectivos. Finalmente, se esbozan algunas conclusiones generales sobre el tema, donde se resalta el papel del Estado, de la sociedad civil y de las organizaciones de base popular en la conformación de dicha gobernabilidad en el marco de un Estado Social de Derecho, enmarcadas en el propósito de la realización de una investigación específica sobre el papel del Concejo Municipal en la gobernabilidad local.

## **2. El concepto de gobernabilidad. Su transcurrir histórico.**

El concepto de gobernabilidad hoy ha adquirido relevancia predominante a causa de la crisis generalizada de los sistemas políticos democráticos como consecuencia de la incapacidad de los gobiernos y de los regímenes políticos para responder a las demandas ciudadanas. Así mismo, el concepto ha desarrollado una pluralidad semántica acorde con un entrecruzamiento disciplinar que desde el ámbito de las ciencias sociales y políticas intenta responder con nuevos instrumentos de análisis a una realidad institucional, social y cultural de una complejidad mayor. De la misma forma, este término tan invocado hoy, frecuentemente de manera incorrecta,

representa en el campo de la política, un enfoque generalizado acerca del nuevo contexto en que se desenvuelven las relaciones Estado – mercado, bajo el influjo del proceso de globalización económica.

Conviene por lo tanto, comenzar por entender el proceso histórico de la evolución conceptual del término, articulado a la dinámica de conformación de una nueva realidad estatal en el concierto de las relaciones internacionales. Esta revisión se inicia con una mención somera a la formulación desarrollada por Michel Foucault (1978 – 79), por cuanto la categoría gobernabilidad es un elemento articulador de su pensamiento en relación con su concepción acerca de las manifestaciones del poder y la dominación en la sociedad moderna. En ella, el Estado es sólo una forma que cataliza y condensa las múltiples expresiones de ese entramado reticular que es el poder.

La reflexión sobre el arte de gobernar, parafraseando a Foucault, tomó forma entre los siglos XVI y XVII en torno al tema de la ‘razón de Estado’, entendida en un sentido positivo y amplio: “el Estado se gobierna según las leyes racionales que le son propias y que no se deducen de las leyes naturales o divinas, ni de preceptos relacionados con la

discreción y la prudencia; el Estado, como la naturaleza, posee su propia racionalidad. Por el contrario, el arte de gobernar, antes que buscar sus fundamentos en un modelo cosmológico o en un ideal filosófico y moral, deberá encontrar los principios de su racionalidad en aquello que constituye la realidad específica del Estado”<sup>4</sup>.

En este camino, el autor reivindica el papel de Maquiavelo en la conformación de un cuerpo conceptual que establece los elementos sobre los cuales se ejerce el gobierno del soberano: por una parte, un territorio y, por otra parte, las gentes que habitan en ese territorio. El autor del Príncipe, en palabras de Foucault, no hace otra cosa que “expresar un principio jurídico a través del cual se define la soberanía en el siglo XVI: la soberanía no se ejerce sobre las cosas, se ejerce sobre un territorio y, en consecuencia, sobre los individuos que lo habitan”<sup>5</sup>.

A manera de síntesis, la propuesta foucaultiana sobre el arte de gobernar se expresa en dos dimensiones de la realidad donde el ejercicio del poder se realiza como resultado de la capacidad de acción del Estado y del gobernante. En primer lugar, la gobernabilidad es entendida como “una totalidad constituida por las instituciones, los procedimientos, los análisis y reflexiones, los cálculos y

---

<sup>4</sup> Op. Cit. pp. 97.

<sup>5</sup> Op. Cit. pp. 102



las tácticas que permiten ejercer esta forma específica pero compleja de poder que tiene por objetivo principal la población, por una forma principal de saber, la economía política y por un instrumento técnico esencial, los dispositivos de seguridad”.

La acción política aparece, entonces, sólo como una forma de canalización y centralización de la capacidad de ejercer el poder a partir de la constitución de amplios y dispersos dispositivos articulados al imperio de las demandas realizadas por la economía, como despliegue de las actividades sociales en su conjunto.

En segundo lugar, la gobernabilidad en Foucault está relacionada con la “tendencia que en todo occidente no ha cesado de conducir, por un largo período, hacia la preeminencia de ese tipo de poder que se puede llamar el ‘gobierno’ sobre los demás, sobre los otros: soberanía, disciplina, etc.; y que ha propiciado tanto el desarrollo de una serie de aparatos específicos de gobierno, como el establecimiento de un conjunto de saberes”<sup>7</sup>. Finalmente, la ‘gobernabilidad’, no es otra cosa que los resultados de procesos por medio de los cuales el Estado de Justicia de la Edad Media, convertido en los siglos XV y XVI en

el Estado Administrativo, se ha ‘gobernabilizado’.

Desde esta perspectiva se propone la superación de una visión del Estado que sobrevalora su actuación a partir de la reducción de su papel al cumplimiento de un cierto número de funciones: el desarrollo de las fuerzas productivas, la reproducción de las relaciones de producción, etc. En consecuencia, el Estado no puede ser analizado a partir de una supuesta unidad individualizada hacia el cumplimiento de una rigurosa funcionalidad. El resultado de esta argumentación es que el Estado no es más “que una realidad construida, una abstracción mitificada, donde su importancia es mucho más reducida de lo que se cree. En tal sentido, lo verdaderamente importante para nuestra modernidad (para nuestra actualidad), no es la estatización de la sociedad, sino lo que yo llamaría ‘gobernabilización’ del Estado”<sup>8</sup>.

Ese conjunto de instrumentos y dispositivos que Foucault llama las técnicas de gobierno es lo que se “ha convertido en el único escenario del juego político y en el espacio real de la lucha y de los juegos políticos, esa ‘gobernabilización’ del Estado es el fenómeno que le ha permitido a sí mismo su permanencia”<sup>9</sup>. De tal forma

<sup>6</sup> Op. Cit. pp. 98

<sup>7</sup> Op. Cit. pp. 102. Como es de conocimiento público, gran parte de la obra de Foucault se forjó en la comprensión de la genealogía y las estructuras de los saberes sobre los cuales están construidas las relaciones de poder y dominación en la sociedad contemporánea.

<sup>8</sup> Op. Cit. pp. 103.



que si el Estado permanece en la forma en que hoy se manifiesta, es precisamente gracias a ese fenómeno que, a su vez, actúa dentro del Estado y en los límites externos al mismo, “puesto que son las tácticas de gobierno las que permiten en cada momento diferenciar lo importante de lo que no es relevante en el accionar del Estado, lo público de lo privado, lo estatal de lo no estatal, etc... Por lo tanto, el Estado en su permanencia y en los límites que lo determinan no puede ser comprendido más que a partir del estudio de las tácticas generales de la ‘governabilidad’”<sup>9</sup>. Por ello mismo, para él es más importante el estudio del “ejercicio del poder”, ya que el poder no está dado de antemano, es una cuestión de estrategias de mantenimiento y extensión de la relación dominante / dominado. Salta, pues, a la vista que el dominio no es propiedad de un sujeto (o de una entidad que lo sustenta de manera individualizada) sino que se ejerce en una “red de relaciones y hacia determinados fines”; por lo tanto, contiene, o mejor, esta hecho de mecanismos, de instrumentos o de dispositivos, en el lenguaje de Foucault.

Finalmente, a partir de la argumentación realizada por este autor,

es posible reconstituir el desarrollo de las grandes economías (como él las llama) del poder en Occidente, de la siguiente manera: en primer lugar, el Estado de Justicia surge en una territorialidad feudal que corresponde a una sociedad de la ley, de la norma – por tradición y escrita –, con toda una parafernalia de contratos y litigios. Luego, nace el Estado administrativo entre los siglos XV y XVI en los límites de una territorialidad nacional fronteriza, que corresponde a una sociedad que se determina por reglamentos y estatutos disciplinarios. Por último, surge un Estado de lo governable, que no es definido a partir del territorio que ocupa y sobre el cual establece su soberanía, sino por la masa de población (con su volumen, su densidad, su peso específico) sobre la cual ejerce su gobernabilidad mediante la utilización de instrumentos del saber económico en una sociedad controlada por los dispositivos de seguridad.

En la sistematización que Prats (2001)<sup>11</sup> hace de la evolución histórica de la gobernabilidad, es posible ubicar cuatro grandes raíces que forjan el concepto, a saber:

- (1) los trabajos encargados por la Comisión Trilateral desde los años 70;

<sup>9</sup> Op. Cit. pp. 103.

<sup>10</sup> Op. Cit. pp. 103

<sup>11</sup> En el seguimiento de la evolución del concepto se utiliza la sistematización que del mismo ha realizado Joan Prats (2003). Sin embargo, se nota el imperdonable hecho de que el autor en referencia no incluya en su estudio una variante formulada por Michel Foucault que ha sido importante para el desarrollo del pensamiento

- (2) la aplicación del concepto al entendimiento de los procesos de transición a la democracia;
- (3) su uso por los organismos internacionales; y
- (4) su utilización en la explicación de la construcción de la Unión Europea.

Este autor reconoce que la gobernabilidad – como otros conceptos de uso reciente – parece “haberse convertido en la última muletilla de la ciencia social, y, hasta cierto punto, todo parece ser un problema de gobernabilidad, lo que hace que su utilidad para el analista disminuya, convirtiéndose en un cajón de sastre de límites vagos donde todo cabe y es difícil decir qué se queda por fuera”<sup>12</sup>. En todos los niveles y ámbitos del gobierno y de la vida pública se utiliza este concepto para querer decir las cosas más disímiles y, muchas veces, contradictorias.

Los orígenes del concepto, para este autor, se ubican en la obra de Crozier, Hungtinton y Watanuki (1975)<sup>13</sup>, donde se plantea la necesidad de superar el desajuste entre unas demandas sociales en expansión y la crisis financiera y de eficiencia del

sector público que caracterizó los 70. El informe presentado a la Comisión Trilateral, que coincidió con la crisis fiscal de los Estados y el surgimiento de una nueva forma de comprender la relación economía-política, derivó en propuestas hacia formas más reguladoras de intervención pública en la economía. En este camino de superación de las dificultades del Estado de Bienestar de las sociedades industrializadas de Occidente, corrientes de pensamiento como el neoclasicismo y la elección racional aportaron nuevos argumentos para transformar la presencia de un Estado que se había mostrado incapaz de hacer frente a las necesidades crecientes de una ciudadanía acostumbrada a altos niveles de bienestar y consumo. En este primer momento de surgimiento del concepto, se entendió por gobernabilidad la distancia que existía entre las demandas sociales y la capacidad y habilidad de las instituciones públicas para satisfacerlas; así, entonces, la gobernabilidad se definía como la capacidad de las instituciones públicas de hacer frente a los desafíos que confronta en su quehacer sean éstos retos u oportunidades. En

---

contemporáneo, y que ha sido retomada en este artículo.

<sup>12</sup> Prats, Joan. (2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. EN: Instituciones y Desarrollo N° 14-15, Revista del Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya-Proyecto LAGNIKS, Barcelona, noviembre. Págs. 239-269.

<sup>13</sup> Esta obra surgió como respuesta a la demanda de la Comisión Trilateral de un informe sobre “gobernabilidad de las democracias”. Esta misma comisión, encargó a Robert Putnam y Susan Pharr (2000) una revisión de los cambios acaecidos en las

consecuencia, se hacía imprescindible producir cambios no sólo en las instituciones y en las capacidades de gobierno sino también en la actitud de los ciudadanos: en lenguaje llano se impuso la urgente tarea de reinventar no sólo el gobierno sino también la ciudadanía.

Un segundo uso del término gobernabilidad surge para designar la consolidación de las democracias en transición, tras la superación de regímenes que asentaron su capacidad de maniobra política en el desarrollo de una institucionalidad proclive al uso de la fuerza como criterio de imposición de las decisiones gubernamentales. Autores como Guillermo O'Donnell (1979) o Adam Przeworski (1988) consideraron gobernabilidad, "aquel estado de un país que, por un lado, evitaba la regresión autoritaria y, por otro, permitía avanzar, expandir y aprovechar las oportunidades sociales, económicas y políticas. Implícito en el concepto estaba la mejora del desempeño económico-social reforzador y generador de la mejora de lo político" (Prats, 2002: 106). En los autores está presente una doble dimensión del concepto — negativo y positivo. Por un lado, la existencia de gobernabilidad está relacionada con el impedimento de formas de expresión autocráticas y autoritarias de gobierno y, por otro, se refiere a la expansión afirmativa en el cuerpo social de los derechos y oportunidades de los ciudadanos. Es

decir, hay gobernabilidad cuando hay estabilidad política y hay gobernabilidad para realizar políticas que satisfagan las necesidades y expectativas de la ciudadanía.

Un tercer enfoque, que ha contribuido a la amplitud generosa del uso del término y, por lo mismo, a propiciar confusión acerca del concepto de gobernabilidad, ha sido la instrumentalización que de él han hecho las agencias internacionales al situarlo como sinónimo de gobernanza. Quizás la utilización más explícita del concepto ha sido la realizada por el Banco Mundial y el PNUD, quienes durante mucho tiempo han utilizado el término de gobernabilidad para referirse a los siguientes aspectos:

- (1) el proceso y las reglas mediante los cuales los gobiernos son elegidos, mantenidos, responsabilizados y reemplazados;
- (2) la capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos de manera eficiente y formular, implementar y reforzar políticas y regulaciones; y
- (3) el respeto de los ciudadanos y del estado a las instituciones que gobiernan las interacciones socio-económicas entre ellos. (Kauffman, Kraay y Lobatón. 2000).

Para Prats, de la definición adoptada desde los organismos multilaterales, es preciso destacar la

combinación entre tres aspectos o dimensiones diferentes: *las reglas del juego* (los procedimientos de elección democrática y toma de decisiones), *los resultados de la mismas en términos de eficacia y eficiencia* (la implementación de políticas públicas y regulaciones) y *la legitimidad* (valoración de los ciudadanos de sus instituciones). El problema de esta combinación es que no hay una distinción analítica entre gobernanza (entendida como entramado institucional) y gobernabilidad (capacidad de gobierno conferida por dicho entramado institucional), lo que provoca confusión y conduce al citado desbordamiento conceptual imperante en torno a la gobernabilidad. En la línea argumentativa del autor, el uso de esta noción “impide ahondar en los nexos causales en tanto no distingue entre variables dependientes (la gobernabilidad) e independientes (la gobernanza), lo que imposibilita el establecimiento de cualquier metodología clara sobre su estudio”<sup>14</sup>.

Un cuarto momento en la consolidación del concepto, es aquel que emerge a raíz del proceso de construcción de la Unión Europea. En la última década del siglo pasado, surgió una literatura que trataba de explicar, a partir del concepto de gobernanza, la gobernabilidad de la Unión Europea como estructura de toma de decisiones a través de redes multinivel de actores gubernamentales

y no gubernamentales. Esta literatura, aportó una nueva forma de comprender la gobernabilidad y la gobernanza a través de la obra de autoras y autores como Renata Mayntz (2000), Adrienne Héritier (1999) o Fritz Scharpf (2000 y 2001).

Respecto de la gobernabilidad, esta literatura abordó: (a) una nueva conceptualización de la legitimidad de las instituciones políticas fundamentada en la eficiencia de un gobierno sobre todo para el pueblo más que por o desde el pueblo y, (b) una nueva forma de entender las políticas públicas como expresión de relaciones e interacciones multinivel y en forma de red, donde la formulación y la implementación se producen en arenas y niveles políticos diferentes, y por actores con distintas capacidades y preferencias. En esta expresión se hace hincapié en la condición de legitimidad de las acciones de gobierno ante el conjunto de la población, que las avala y aprueba como expresiones de poder de un Gobierno que ha establecido vínculos con sus gobernados a través de reglas aceptadas por todos los actores del sistema político. Ello implica, desde luego, un cambio en la relación gobierno – gobernados, en la interacción entre Estado – sociedad civil y una visión diferente del accionar político-institucional en concordancia con una concepción más compleja del ejercicio de la ciudadanía.

---

democracias avanzadas en el último cuarto de siglo.

Retomando la argumentación adelantada por Prats, la gobernanza es asimilable a régimen político, entendido éste como un marco normativo e institucional que fija los límites y asigna incentivos para la constitución y funcionamiento de un entramado de actores estratégicos con capacidad para actuar en relación con la toma de decisiones frente a la gestión de políticas públicas<sup>15</sup>. En esta línea argumentativa, el PNUD ha desarrollado un concepto de "governance" (gobernanza) que destaca el papel de las *instituciones y reglas* en el funcionamiento de la sociedad<sup>16</sup>. Así, entonces, la gobernanza no se refiere sólo a la organización gubernamental, sino a un conjunto de interacciones que entrelazan una serie de actores

estratégicos<sup>17</sup>; comprende al gobierno (en todos sus niveles), a los actores de la sociedad civil, el mercado y demás organizaciones sociales, en todos los ámbitos de la acción pública.

De acuerdo con lo anterior, el término gobernanza comporta dos dimensiones: por un lado, la dimensión estructural y normativa referida al marco político-institucional; por otro lado, la dimensión dinámica, referida a las acciones de los actores. En esta dirección se expresa Joan Prats i Catala<sup>18</sup> (Strom y Muller, 1999) al presentar la gobernanza como el proceso de interacción entre actores estratégicos. Así, esta definición comporta las estructuras sociopolíticas que emergen y forjan dichos procesos de interacción de forma reflexiva (Granovetter, 1985). Para Prats, el

<sup>14</sup> Op. Cit.

<sup>15</sup> Aquí la noción de gestión involucra todos los momentos de desarrollo de una política pública. En consecuencia, se entiende por tal la realización en un solo movimiento de todas las acciones relacionadas con el proceso de construcción y ejecución de una decisión política.

<sup>16</sup> Martínez, Elena. Buró de América Latina y el Caribe del PNUD, México, octubre 1999.

<sup>17</sup> Según Acuña y Reppetto (2000) actores estratégicos son aquellos individuos o grupos que ocupan una posición estratégica en el sistema de decisiones y que responden en el proceso de formación de políticas, por las funciones de articulación del campo cognitivo y del campo del poder. Ello requiere un conjunto de capacidades y recursos potenciales que, parcial o totalmente, deben poseer quienes aspiren a constituirse en actores activos en un proceso de gestión de una política pública:

- a) capacidad de negociación;
- b) capacidad de interpretación del contexto e imposición de cosmovisiones;
- c) capacidad de representación;
- d) capacidad de movilización social

<sup>18</sup> Prats i Catala, Joan. Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. Revista Instituciones y Desarrollo N° 10 (2001). Citando a

concepto de gobernanza sirve como una herramienta analítica por cuanto permite describir los patrones de interacción entre los actores, pero igualmente tiene una dimensión normativa (Mayntz, 1993) en tanto dichos patrones son el resultado de la acción de esos mismos actores. La relación e interacción entre actores estratégicos, determinadas por contextos institucionales específicos, es el punto de partida para el estudio de la gobernabilidad democrática, que es el resultado de la acción que se da entre el gobierno y los ciudadanos en el marco de esa institucionalidad.

Este concepto ha sido formulado de manera reciente como respuesta de los gobiernos democráticos de los países desarrollados al reto de conformar una batería instrumental que contribuya a apuntalar el establecimiento de formas de gobierno que articulen las demandas ciudadanas a la participación de sectores de la sociedad civil. De hecho, si la función de regulación del Estado debe construirse con criterios tomados de las relaciones de mercado, ello implica que es preciso articular el entramado reticular – retomando una categoría foucaultiana – de la economía, es decir, de los procesos presentes en el mundo de la sociedad civil, a los mecanismos de gestión de la sociedad.

En este sentido, la socióloga alemana Mayntz, R. (1998) – como

uno de los referentes teóricos fundamentales de la utilización del término aludido – resalta una característica principal de la gobernanza: indicar un nuevo modo de gobernar “diferente del viejo modelo jerárquico mediante el cual las autoridades del Estado ejercían el control soberano sobre los individuos y los grupos representativos de la sociedad civil”<sup>19</sup>. Así, pues, la ‘Governance’ se refiere a un “modo de gobernar no jerárquico, en donde actores de las corporaciones privadas y sectores públicos no estatales (organizaciones formales) participan en la formulación e implementación de políticas públicas” (Rhodes, 1997).

Ejemplo de lo anterior es el caso de la conformación de la Unión Europea, vista como un sistema de gobernanza multinivel, cuya estructura dominante está compuesta por redes antes que por relaciones jerárquicas de autoridad gubernamental. Son formas de organización y gestión que articulan niveles de decisión nacionales y transnacionales con organizaciones de actores representativos de los sectores público y privado, atravesadas por la intervención de los partidos y niveles políticos de decisión.

Ahora bien, la gobernabilidad, desde una concepción llana, está referida a “la capacidad para gobernar”, lo que implica que es necesario mantener una estabilidad en

---

(Prats, J., 1996)

<sup>19</sup> Mayntz, Renate. (2003). From government to governance: political steering in modern



el manejo del régimen político. Esta concepción; sin embargo, expresada de manera tan amplia podría ser aplicada a cualquier tipo de régimen, puesto que el uso y distribución del poder no son términos consustanciales a esta definición. Por ello, en este sentido, la gobernabilidad sólo está referida a la capacidad del régimen para conservar la estabilidad necesaria para alcanzar sus objetivos: en este caso, se puede mantener la estabilidad en una dictadura a través de mecanismos de control que limitan el ejercicio soberano de la ciudadanía. En la misma forma, es posible conservar la estabilidad en un régimen democrático gracias a la apatía e indiferencia de los ciudadanos y a la inacción política de sus representantes, que no ejercen el control debido hacia los actos de gobierno o que propician formas de acción política basadas en un manejo patrimonialista y corporativista de las instituciones.

En una concepción más amplia, la gobernabilidad democrática estaría definida por la capacidad para interrelacionar la eficacia de la acción pública en la resolución de los problemas sociales con la legitimación de los actos de gobierno, por la ciudadanía, mediante la rendición de cuentas. Aquí se recoge el llamado de atención de Garretón, citado por Messina (1996), acerca del riesgo de hablar de gobernabilidad, pensándola como un problema eminentemente administrativo, asociándola esencialmente con la

obtención de eficacia y eficiencia en las acciones de gobierno. Desde esta perspectiva, dice Garretón, "una sociedad que esté bien administrada es equivalente a una sociedad con gobernabilidad; estaríamos regresando al concepto de gobernabilidad de Hamilton, a la propuesta de cómo contener demandas, suprimiendo actores sociales. (...) Pero nos interesa la gobernabilidad democrática, ya que la gobernabilidad a secas se limita a contener demandas". En cambio, la gobernabilidad democrática está referida a la capacidad político-institucional del régimen político para integrar a los diversos actores sociales en procesos públicos y democráticos de decisión que hagan posible la conducción de la sociedad hacia el logro de objetivos compartidos de estabilidad, seguridad, desarrollo y bienestar. Ello indica que, si bien la gobernabilidad involucra instrumentos relacionados con los diferentes aspectos de la gestión pública y los distintos niveles de gobierno, es la acción política — como procesos de decisión colectiva — la que genera las condiciones para el establecimiento de una gobernabilidad que se corresponda con los fines que el Estado pretende alcanzar como expresión de sus presupuestos éticos.

Otra línea interpretativa del concepto de gobernabilidad está representada en los trabajos de Del Aguila, citado por Messina (1996). Este autor hace hincapié en la necesidad de caracterizar las



manifestaciones y consecuencias de la existencia o no de gobernabilidad antes que insistir en dar una definición precisa y acabada del fenómeno. En este enfoque, el fortalecimiento de la ciudadanía es el elemento clave para el desarrollo de la gobernabilidad democrática, que es obtenida a partir de una amplia oferta de espacios e instrumentos de participación política. En esta misma dirección se expresa Arbola Sergio, citado por Messina (1996), quien destaca tres puntos claves para afrontar el tema de la gobernabilidad democrática: el primero se refiere a la crisis de representatividad que afecta a las organizaciones políticas; en el segundo se aboca el tema de las demandas ciudadanas y de las normas que protegen de las fracturas en el sistema social y político (gobernabilidad es saber vivir y gobernar con los problemas antes que resolverlos o anularlos); finalmente, el tercer punto enfrenta la perspectiva de la privatización de los valores, mediante la postulación del respeto a la diversidad y a través de la construcción de espacios comunes. En este sentido, pues, es necesario un mínimo de valores compartidos; si no, no hay gobernabilidad posible, puesto que la

gobernabilidad supone el respeto a la heterogeneidad<sup>20</sup>.

La gobernabilidad democrática también es un componente del desarrollo humano porque se proyecta como un atributo de la sociedad civil para dotarse de un sistema político capaz de sacar adelante sus objetivos de desarrollo. La gobernabilidad democrática, pues, es la capacidad de los actores políticos estratégicos para presentar y ejecutar decisiones políticas mediante cauces institucionales y reglas de juego establecidas en los regímenes democráticos (Cruz C.N., 2001). Con el propósito de definir las características del juego de interacción democrático que subyace al concepto de gobernabilidad, otros autores proponen asumirlo como "... la medida de la intensidad y el sentido con que se produce la relación entre gobernantes y gobernados; la intensidad hace referencia a la sincronía en la relación entre gobernantes y gobernados, en tanto que el sentido indica la direccionalidad en que se desenvuelve la relación..."<sup>21</sup>. La gobernabilidad estaría referida a la manera como los actores se insertan en el engranaje institucional y normativo existente, es

---

societies. Summer Academy Forum on IPP: Wuerzburg, September 7-11, pp. 1.

<sup>20</sup> Messina, Graciela. Las conversaciones de Talca. Gobernabilidad democrática y educación. Revista Iberoamericana de Educación N° 12. Biblioteca virtual OEI. Mayo 9-11 de 1996. Págs. 35.

<sup>21</sup> Medellín Torres, Pedro. Gobernabilidad y globalización en América Latina. El difícil camino de la gobernabilidad democrática. En: Revista Virtual de Gobernabilidad.

decir, cómo participan en el sistema político con el fin de incidir en los procesos de toma de decisiones; la gobernabilidad, entonces, sería el producto de esa interacción, que aportaría los elementos necesarios para construir o no una mejor gobernanza.

La estabilidad de un régimen y la capacidad para dar respuestas a las demandas ciudadanas no depende sólo de las reglas y normas que rigen la interacción entre los actores estratégicos en el sistema político, ni de la manera como se establecen las relaciones en el juego de las decisiones políticas; obedece también, a factores de orden económico, social, tecnológico e internacional que interactúan estrechamente entremezclados, como es de esperar en el contexto de sociedades altamente complejas y crecientemente globalizadas.

Un enfoque que pretende avanzar en esa apreciación, propone la existencia de unas condiciones económicas e institucionales globales que sirven de sustento a la gobernabilidad democrática y sin las cuales no es posible alcanzar altas cotas de estabilidad y equilibrio en el manejo de la sociedad. Ellas radican fundamentalmente en la conjunción de tres factores: (1) la prosperidad y el crecimiento con moderada inflación / o el desempeño económico; (2) una desigualdad en descenso / o la capacidad de los gobiernos para manejar los graves problemas de la pobreza y la desigualdad, y (3) el grado

de apoyo popular y de legitimidad ganados por los regímenes democráticos/ o la existencia de instituciones parlamentarias, a los cuales se agrega «un clima internacional favorable».

Desde esta perspectiva, se sostiene que la gobernabilidad no puede explicarse suficientemente como la capacidad del sistema político para negociar coaliciones estables o la del sistema económico para seguir las señales del mercado, la presencia de actores políticos fuertes o la solidez de las instituciones públicas, sino también la habilidad del gobierno y de los distintos sectores sociales para combinar adecuadamente en un período dado cuatro grandes aspiraciones que han calado profundamente en la cultura cívica de esta época: un crecimiento económico dinámico basado en el mercado, márgenes satisfactorios de equidad, igualdad de oportunidades y protección social, y grados crecientes de participación ciudadana en las decisiones políticas.

### **3. Gobernabilidad democrática local y descentralización.**

Para la comprensión y análisis del sistema político contemporáneo y la consolidación de la gobernabilidad democrática es preciso destacar las transformaciones ligadas a las relaciones Estado – sociedad civil. En esta dirección, la descentralización en

los ámbitos regional y local se realizaría para buscar una mayor cercanía en esas relaciones y mayor eficacia y eficiencia en la acción de las políticas públicas.

Con el proceso de descentralización, como parte de la reforma del Estado, la dinámica política local se configura como un escenario de vital importancia para el desempeño del régimen político. Las funciones y competencias que hoy detentan las entidades subnacionales como entes político-administrativos esenciales para la vida institucional de un Estado, contribuyen a la gobernabilidad y representan la salida a los problemas identificados como prioritarios por la ciudadanía, en la medida en que los diferentes actores locales intervienen en los procesos democráticos de toma de decisiones. En este sentido, la descentralización actual representa un desafío para la gobernabilidad: se trata de generar las condiciones técnicas, políticas y económicas para el autogobierno en el nivel local (Brugué y Gomá, 1998).

En América Latina, como en otras latitudes, se ha vivido una ola de descentralización, principalmente durante los años ochenta y noventa, que emergió como resultado de la reestructuración del Estado de Bienestar y se relacionó con varios procesos con-

mitantes. Por un lado, la descentralización se articuló a procesos de reconstrucción de las democracias en la región, particularmente en los países que salían de un período traumático de dictaduras y gobiernos autocráticos; por otro lado, se le vinculó estrechamente a la realización de los planes de ajuste fiscal que se dieron en el marco de la crisis de la deuda de inicios de los años ochenta. De igual manera, muchas de sus improntas relevantes están marcadas por procesos económicos, sociales y políticos ligados al proceso – complejo y contradictorio – de globalización de las economías y configuración de nuevos bloques internacionales de hegemonía política. En este sentido, la descentralización se produce en consonancia tanto con los planes de ajuste promovidos por entes supranacionales, como con procesos políticos propios de cada uno de los países en cuestión<sup>22</sup>.

Pero, quizás lo más importante es que fortalece el ejercicio de las competencias y funciones del Estado en los ámbitos local y regional, propiciando una capacidad de gestión que responda más ágil y oportunamente a las demandas ciudadanas. La descentralización, más allá de sus articulaciones con procesos supraregionales, por sí misma genera efectos positivos hacia la gobernabilidad democrática, en tanto

---

IIG. Barcelona, 2002.

<sup>22</sup> En este punto, García Sánchez (2003) se interroga sobre el papel y el grado en que la descentralización, al ser promovida en niveles mesos y micros, genera un rompimiento con formas de ciudadanía nacional. Por lo tanto, ¿hasta dónde estos

aproxima las decisiones de política a jurisdicciones más cercanas a la vida de las comunidades. Así, desde luego, permite la expresión de una amplia y más efectiva participación de los actores sociales directamente interesados en los problemas y temas específicos de cada localidad. Por otro lado, facilita que los actores locales se involucren en procesos decisorios de política pública que se relacionan directamente con su bienestar y su identidad societal y de grupo, generando efectos positivos tales como: una circulación más abierta y fluida de información que conlleve a la configuración de una opinión pública calificada y comprometida con la implementación de las políticas, al mismo tiempo que se robustece la fiscalización ciudadana y el control social sobre la gestión de lo público. A su vez, pone la toma de decisiones al alcance de quienes experimentarán sus efectos e incrementa las perspectivas de mayor racionalidad y mejor calidad de las políticas adoptadas, todo lo cual estimula la participación democrática.

En Colombia, la descentralización surgió como respuesta a procesos sociales y políticos que producían efectos negativos en la gobernabilidad del Estado-nación: la intensificación de la violencia política, el recrudecimiento de la protesta social y la crisis del Estado

central para resolver demandas ciudadanas relacionadas con una mejor provisión de servicios públicos. Por ello uno de los objetivos centrales de la reforma institucional se orientaba a relegitimar el Estado. El proceso de descentralización, puesto en marcha en la década de los ochenta, se inspiró en la idea de que una gestión del Estado más eficiente y participativa redundaría en una mayor legitimidad de las instituciones políticas. "No obstante, desde el punto de vista administrativo entraron a jugar otras consideraciones, como el diagnóstico de la crisis fiscal, ante el cual se planteó la necesidad de impulsar la descentralización como un mecanismo que mejoraría la provisión de servicios públicos y permitiría un manejo más eficiente a los recursos del Estado"<sup>23</sup>.

La descentralización comprendía varios aspectos y niveles. Por un lado, a las entidades territoriales se les reconocía, constitucionalmente, un cierto nivel de autonomía; se configuraban nuevos espacios para el ejercicio de la política como la elección popular de los gobernantes locales y departamentales; se les asignaba funciones administrativas para la prestación de servicios en salud, educación, vivienda, agua potable y saneamiento básico, etc.; se les transfería recursos financieros de la nación y se fortalecía sus ingresos propios incrementando su capacidad fiscal<sup>24</sup>.

procesos se encuentran articulados con la globalización?

<sup>23</sup> Forero, Cemente; Hidalgo, Carolina; Jiménez, Guisella; Ortiz, Mercedes y Pulido, Sandra. *Descentralización y participación ciudadana*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Tercer Mundo Editores, 1997, p. 9.

<sup>24</sup> Recursos provenientes de impuestos a la propiedad, la industria y al comercio, a la

Finalmente, la descentralización permitió el surgimiento de nuevos espacios de participación ciudadana directa, que sirvieron para canalizar las expresiones sociales y políticas de la realidad local y regional, pero que, igualmente, han hecho posible el surgimiento de nuevas fuerzas políticas ligadas a procesos de relegitimación del Estado<sup>25</sup>.

La definición de lo local - regional hoy está referida a una relación de dependencia mutua con otros "espacios" de acción del Estado y del mercado. En este sentido, lo local - regional se entiende como un espacio en el cual se desarrollan, en un alcance limitado, ciertos procesos relacionados con la configuración de comunidades y sociedades específicas. Así, en la perspectiva de Arocena, José (1995), la sociedad local es un "sistema de acción sobre un territorio delimitado, capaz de producir valores comunes y bienes localmente gestionados".

Igualmente, se concibe como "el ámbito de gestión que permite la organización más eficiente de ciertas relaciones: la de representación política, la de la comunidad, la de la convivencia, en una escala más eficaz para actuar y operar ciertos efectos. En especial, podemos destacar lo local como ámbito de posibilidad de la interacción cotidiana cara a cara entre distintos actores"<sup>26</sup>.

#### **4. El capital social en la configuración de la gobernabilidad democrática<sup>27</sup>.**

La gobernabilidad democrática en el ámbito local no sólo requiere procesos de descentralización y autonomía política, administrativa y fiscal sino también y significativamente, el papel que para su fortalecimiento puedan desempeñar los actores estratégicos.

---

circulación y tránsito en el ámbito municipal.

<sup>25</sup> Actores cívicos e independientes de los partidos tradicionales y de grupos desmovilizados de la guerrilla como los excombatientes del Movimiento M- 19.

<sup>26</sup> Coraggio, José Luis. La agenda del desarrollo local. Documento Electrónico publicado por el IIG, Barcelona, España.

<sup>27</sup> Si bien el concepto de capital social se ha incorporado a la terminología utilizada por la administración y, en particular, por los sectores de la sociedad civil articulados al campo fundacional, es preciso anotar que su origen está íntimamente relacionado con una concepción de desarrollo específico. En este sentido, es una categoría cargada de altas dosis de intencionalidad política. No es gratuito que tenga un amplio despliegue en el momento en que se profundizan las reformas tendientes a asignar a la sociedad civil y a los mecanismos de mercado el papel de diseñadores y ejecutores de política pública. Sin embargo, aunque es preciso realizar un debate en torno a la utilización del concepto, no es objeto del presente ensayo adelantar dicho debate.

<sup>28</sup> Entendido como el conjunto de las instituciones que conforman la administración

cos locales: Gobierno Local<sup>28</sup>, Sociedad Civil, Mercado. En ese sentido, el capital social que comparte un territorio y le da identidad; promueve, ejecuta y evalúa políticas de desarrollo de manera participativa, solidaria y colectiva.

El capital social, igual que otras nociones propias de las ciencias sociales, posee características que dependen del enfoque y de la perspectiva de análisis en que se encuentre inscrito. Para Robert Putnam, uno de sus precursores en Norteamérica, el capital social está relacionado con aquellos elementos constitutivos de las relaciones sociales que facilitan la acción cooperativa de los actores sociales, políticos o económicos, con miras a obtener un beneficio para las partes involucradas. Organismos multilaterales como el BID resaltan las dimensiones éticas y culturales del capital social, proponiendo el clima de confianza social, el grado de asociatividad, la conciencia cívica, los valores éticos y la cultura.

En fin, las normas y redes que facilitan la acción colectiva y contribuyen al beneficio común. En esta dirección, Fukuyama propone comprender este concepto a partir del término de "recursos" (morales, institucionales) que permiten el proceso de asociatividad. Por último, el PNUD considera capital social al conjunto de relaciones informales, de asociatividad formal, así como el marco institucional, normativo y

valórico que permite la cooperación y la confianza. En este enfoque, la capacidad de movilizar recursos depende del tipo, característica y extensión de las redes asociativas y su interacción social. En fin, Los elementos del paradigma del capital social comprenden el propio capital social, los bienes socioemocionales, los valores afectivos, las redes, las instituciones y las relaciones de poder.

Es de amplio recibo entre los académicos y representantes de sectores de la sociedad civil la promoción del llamado capital social con el propósito de generar condiciones para superar la situación de pobreza de las comunidades rurales o que habitan los cordones de miseria de las grandes ciudades. En este sentido, se estima procedente promover el capital social de sectores excluidos, ayudando a que se transformen en actores sociales válidos, lo que requiere que el Estado ejerza un papel más proactivo, permitiendo que estos sectores definan de manera autónoma, sus necesidades y formas de satisfacerlas (Durstun, 2003). Sin embargo, es preciso entender que la reproducción y consolidación de las características de eso que se considera capital social están inmersas en dinámicas sociopolíticas locales y regionales que operan desde lógicas de poder que pueden desviarse de acciones colectivas por el interés público hacia alianzas clientelistas y patrimonialistas de interés privado.



La formas clientelistas de apropiación de lo público generan distorsiones en la construcción de formas de asociatividad comunitaria y de participación política e impiden la construcción de capital social. En nuestro sistema político en particular, cruzado por lógicas patrimonialistas para el ejercicio de la política, el reto es pasar de un comportamiento de clientela a constituir organizaciones sociales, partidos o movimientos políticos que produzcan una sinergia positiva entre Estado - sociedad civil - mercado, en la perspectiva de la agregación y representación de intereses a través de la contienda democrática por el poder y como ejercicio de una ciudadanía responsable.

El reto también consiste en lograr la expresión de una ciudadanía activa que se involucre en la gestión de lo público a través de mecanismos como la rendición de cuentas de la gestión, adelantada por los gobiernos y sus agencias, en desarrollo de las políticas públicas implementadas. En el caso de las comunidades excluidas se puede afirmar que sólo mediante un empoderamiento social frente al ejercicio del poder ciudadano es posible formular y ejecutar políticas que produzcan transformaciones en sus condiciones de vida y que aseguren la sustentabilidad de sus proyectos.

Ello significa que sólo con la concreción de la capacidad de iniciativa y gestión de los grupos organizados de la sociedad, mediante

la creación de condiciones institucionales y sociales para generar espacios genuinos de participación basada en la confianza mutua y el civismo constructivo, es posible articular la construcción de capital social con el desarrollo de una gobernabilidad democrática. El capital social, como concepto complejo de análisis de la dinámica social, pero también como expresión real de la acción colectiva de las comunidades, exige un abordaje que reconozca las dimensiones diversas y los distintos enfoques presentes en su evolución. Es claro, entonces, que la conformación de capital social está íntimamente relacionada con la capacidad de los agentes y grupos sociales para convertirse en actores relevantes de su propio desarrollo. Como en otros ámbitos de la vida social, el acceso a ciertos medios relacionados con el poder crea condiciones privilegiadas para avanzar en la construcción de capital social. De esta manera es posible definirlo explícitamente como relaciones sociales en sus dimensiones de redes cambiantes de asociatividad, que aporta a la comprensión del conjunto de dinámicas sociales presentes en sociedades cada vez más complejas y diferenciadas, como las latinoamericanas.

Desde una visión integral de desarrollo, la cultura y el capital humano y social que se construye en la realidad cotidiana de las comunidades sería uno de los factores desencadenantes de transformaciones



sociales de mayor impacto y sostenibilidad en el mediano y largo plazo. Diversos autores (Ocampo, 2003; Kliksberg, 2004) actuando en consecuencia, hacen un llamado a definir como de urgencia ética insoslayable la necesidad de revalorar estos elementos con el fin de adelantar acciones que generen una gestión de políticas sociales que ocupen un lugar central en la agenda del desarrollo impulsada por nuestros gobiernos.

En esta perspectiva, la formación de capital social debe permitir el “empoderamiento” de los grupos sociales y humanos, en particular de los más pobres, a fin de mejorar sus condiciones para “renegociar las relaciones desiguales de poder, que constituyen justamente el capital social de actores y grupos sociales más favorecidos. El reconocimiento de esta desigualdad en la conformación de capital social implica, de suyo, la necesidad de desarrollar políticas públicas que incluyan elementos orientados a generar ese empoderamiento. Pero, a su vez, ello exige la integración de una visión del sistema sociocultural específico de cada comunidad en el modelo manejado por las agencias de desarrollo y por los actores institucionales. Puesto que es precisamente en las dimensiones culturales donde se expresan las posibilidades de impulsar y fortalecer el capital social de las comunidades, al mismo tiempo que se canalizan sus potencialidades y se contrarrestan sus comportamientos negativos para el desarrollo de una

asociatividad que genere oportunidades en un proceso de afirmación de una ciudadanía concientemente deliberante y participativa, en fin, de una ciudadanía democrática.

### **5. La gobernabilidad local como construcción de ciudadanía.**

La idea de ciudadanía fue definida por Marshall como un estatus particular que se concede a los miembros (de pleno derecho) de una comunidad. Los beneficiarios de este estatus detentan una condición de igualdad en cuanto a los derechos y privilegios que aquel implica. Ahora bien, aunque no existe un principio universal que determine cuáles son los derechos y las obligaciones, las sociedades donde la ciudadanía es una institución en desarrollo han forjado una imagen de ciudadanía ideal que sirve para calcular el éxito de sus políticas y el logro de las aspiraciones del conjunto social. Las conquistas que se producen en la dirección así trazada proporcionan una medida más acabada de la igualdad, un enriquecimiento del contenido de ese estatus y un aumento del número de los que disfrutan de él. Con el fin de comprender el despliegue histórico de la idea de ciudadanía, Marshall propone una división de la ciudadanía en tres partes, que, a su vez, se corresponde con respectivos estadios de la historia del Estado capitalista. Así señalará un «elemento civil» (los derechos necesarios para la

libertad individual), un «elemento político» (el derecho a participar en el ejercicio del poder político) y, por último, un «elemento social» que «abarca todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo bienestar económico, así como al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad». Desde esta perspectiva, la construcción de ciudadanía tiene que ver, en lo esencial, con una incorporación de sujetos a una comunidad pública (es decir, política), y con la ampliación de las titularidades de los miembros de ésta, lo que se relaciona estrechamente con la adquisición de los derechos en su continuo histórico (es decir, los civiles (y jurídicos), políticos y sociales).

Este tipo de construcción ciudadana es calificada por algunos autores como «pasiva» o «privada», porque no implica una obligación de participar directamente en la vida pública. En este sentido, se reivindica la configuración contemporánea de ciudadanía a partir del «reinado republicano de lo público», que no es otro que el de la libertad y la autonomía, a través del cual se promueve una participación cívica que está más allá de la delegación del poder. «Por eso es menester articular la proactividad cívica a la democracia. Estos son

conceptos que no se agotan mutuamente: pretender que la democracia sea absorbida por ciudadanos altruísticamente motivados a la acción solidaria es tan utópico como puede serlo la exigencia de democracia asamblearia radical bajo condiciones de modernidad avanzada. Lo crucial al emitir nuestro juicio sobre la calidad de una politeya específica es que el componente cívico solidario y participativo sea sustancial, no meramente residual ni decorativo<sup>29</sup>. En esta dirección, es procedente hacer un acercamiento a la manera como se produce ciudadanía a partir de la relación de los miembros de la comunidad política con un espacio público representativo, que funge como espacio de intermediación política, verbi gracia, órganos de representación política popular por excelencia como son el Parlamento, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales.

Esta situación hace necesaria la exploración de la articulación de los conceptos de representación y clientelismo, en el caso particular del comportamiento de nuestro sistema político. «El primero, como elemento definitorio del funcionamiento de las democracias modernas, permite descifrar cómo se entiende el papel del intermediario político en las sociedades contemporáneas. El segundo,

---

local y el Concejo Municipal, en su papel de representante de la ciudadanía.

<sup>29</sup> Giner, Salvador. Ciudadanía pública y democracia representativa. Documento

como elemento definitorio del sistema político colombiano"<sup>30</sup>, resulta central en el análisis de los órganos representativos de la democracia local en nuestro país. En efecto, no es posible construir un concepto de ciudadanía — en el más amplio sentido del término — sin comprender las imbricaciones que su ejercicio tiene en el contexto de un sistema político particular donde priman la relación clientelista y la apropiación de lo público como factores determinantes de la actuación de los partidos y facciones políticas en la configuración de los gobiernos de turno y de las estructuras fundantes del régimen político.

## **6. La representación política en el marco de la gobernabilidad democrática.**

Uno de los papeles primordiales de los órganos de representación: congreso, asambleas departamentales o regionales y concejos municipales es el de integrar y articular las demandas ciudadanas a procesos de toma de decisiones que incidan en la ejecución de políticas públicas orientadas a generar bienestar colectivo. Los órganos de representación hacen parte

de un sistema político que organiza la agregación de intereses y expectativas ciudadanas a partir de un esquema y un imaginario que se basa en la relación representante — representado.

La definición moderna del concepto comporta tres elementos significativos que constituyen el hilo conductor del sistema político democrático liberal. En primer lugar, existe una relación de interdependencia entre un representante y un representado, en la cual el primero, mediante una delegación del poder del ciudadano que lo elige, queda facultado para tomar decisiones en nombre del segundo, es decir, tiene la capacidad de decidir por sus representados. En segundo lugar, este tipo de representación sólo se puede configurar a través de procesos electorales, debido a que sólo así se garantiza que el representado pueda obtener respuesta sobre la gestión del representante, lo cual constituye el tercer aspecto del concepto; es decir, el representado está en la posibilidad de exigir al representante una rendición de cuentas de su gestión a favor de los intereses y expectativas de quienes han propiciado su elección<sup>31</sup>.

La representación política a lo largo de la configuración histórica de las instituciones que la sustentan, como

---

electrónico.

<sup>30</sup> LEAL, Francisco y Dávila, Andrés. (1990). Clientelismo. El sistema político y su expresión regional. Bogotá: Tercer Mundo Editores, IEPRI, p. 37.

<sup>31</sup> SARTORI, Giovanni. (1999), Elementos de teoría política. Madrid: Alianza Editorial,

modelo conceptual y como práctica y ejercicio de ciudadanía, comporta una tensión permanente entre la representación del conjunto del cuerpo social, como comunidad pública política, y la representación de los intereses específicos de los electores. Si bien en la representación política persisten elementos que vinculan al representante con el sistema político como expresión genérica de la voluntad del conjunto social, en la actualidad el representante responde a aspectos más puntuales relacionados con lo específico de las demandas y expectativas ciudadanas – en particular, de sus electores – en la medida en que busca brindar al ciudadano cierta seguridad de que sus intereses serán reconocidos y tomados en cuenta por el Estado. La relación representante – representado se transforma en concordancia con los cambios que sufren las instituciones locales y regionales como efecto del nuevo contexto de las relaciones intergubernamentales y supra – gubernamentales, y de las relaciones sociedad civil - Estado. De este modo, el representante opera más como un delegado de un grupo social que supone promover los objetivos de éste, antes que los de toda la nación, la región o la localidad.

Autores como García Sánchez (2003), al revisar la transformación

histórica del concepto de representación política y de la lógica de su ejercicio concreto, hacen un llamado a comprender los riesgos que hay en una democracia basada en un régimen político sustentado por una lógica patrimonialista y corporativista del Estado, puesto que se tiende a personalizar la relación de la representación política, lo que da como resultado “que la representación pase de un carácter absolutamente general a otro de carácter clientelar”<sup>32</sup>. Esto significa que se pasa de una lógica de la representación política basada en un supuesto interés general articulado a los fines del Estado, sin conexión con las demandas y necesidades de los grupos sociales actuantes, a una lógica que combina el clientelismo más hirsuto con un corporativismo de nuevo cuño, con lo cual se distorsiona el papel de la representación política como agregación de intereses en torno a la realización de un interés general que los articula y define.

La relación contemporánea representante – representado incorpora abiertamente las preferencias de los ciudadanos o grupos de éstos en la configuración del accionar y la cultura política. Con ello se introduce el problema del equilibrio que debe demostrar el representante entre la defensa de las preferencias particulares de sus electores y el peso que en sus

p. 266.

<sup>32</sup> García Sánchez, Miguel (2003). Ciudadanía avergonzada? Democracia local y construcción de ciudadanía en Bogotá. Colección Maestrías. Coedición Universidad

decisiones debe tener el interés general como concepción amplia de la representación política ciudadana. Es claro que la representación debe estar fundada en un proceso democrático de agregación de intereses y demandas ciudadanas. Sin embargo, en nuestra sociedad actúan factores de poder que inciden negativamente en este proceso y que contribuyen a distorsionar el peso de dichas demandas en la conformación de la agenda pública. En este sentido, es preciso rescatar una idea de representación que Sartori llama sociológica, en la cual se concibe que los cuerpos colegiados, para desarrollar una adecuada función de representación, deben reflejar de la manera más fiel posible a la sociedad.

La institucionalidad democrática contemporánea, basada en el principio de funcionamiento institucional estructurado como un sistema de frenos y contrapesos, que permite el equilibrio entre los poderes, determina dos formas de representación conformadas a partir de procesos decisorios de elección popular: Por una parte, se asume como sujetos de elección popular a las autoridades que encabezan los poderes ejecutivos en cada una de las entidades territoriales: la nación, el departamento, los distritos y los municipios. Una vez electos, además de representar una opción política específica que espera convertirse en realidad a partir del ejercicio de la jefatura del gobierno, asumen la dirección de las instituciones y organismos del Estado agrupados en lo que se conoce como la administración

pública: desempeñan una función eminentemente política, asociada con una función específicamente administrativa; es decir, comportan atributos y competencias que hacen que en el ejercicio de gobierno se articulen las decisiones del sistema político con las acciones propias de la estructura técnica y administrativa que las pone en ejecución. En cumplimiento de sus funciones asumen la representación de toda la ciudadanía como cabezas de una administración que pone en acción sus instituciones con el fin de dar respuesta a las demandas ciudadanas, enfocadas principalmente a la búsqueda de seguridad y bienestar en su condición de habitantes de un territorio donde se ejerce una jurisdicción, para lo cual se pone en práctica una forma específica de gobernabilidad.

Por otra parte, la representación política en sentido estricto es asumida por quienes son electos a organismos como las corporaciones administrativas – Concejos Municipales y Asambleas Departamentales – y al Congreso de la República, con el fin de representar no sólo intereses de grupos y sectores específicos, sino con el propósito fundamental de actuar en representación del conjunto de los ciudadanos que habitan en el territorio de su jurisdicción. En cumplimiento de sus atribuciones y responsabilidades, y en concordancia con el mandato ciudadano expresado en los procesos de elección popular, deben cumplir dos funciones esenciales: contribuir a generar propuestas políticas que propicien la agregación de intereses

en aras de contribuir a que la administración alcance los fines propuestos, bajo el principio de favorecer el interés general, es decir, lo público. Igualmente realizan una tarea esencial para el desempeño de la democracia representativa: el control político de los actos del gobernante, es decir del ejecutivo, en desempeño de sus funciones y responsabilidades constitucionales y legales.

## **7. A manera de conclusión.**

En conclusión, el interés por la gobernabilidad democrática es una expresión de la preocupación generalizada que existe hoy entre los estudiosos de los fenómenos articulados a la gestión de lo público, y que comparten con algunos sectores de la sociedad civil y ciertas facciones políticas acerca de la capacidad de la sociedad contemporánea y de los Estados nacionales para responder a los retos que el nuevo escenario de la realidad económica y política les presenta.

Por una parte, el fenómeno de la globalización económica – con sus efectos asociados en los campos político, social y cultural – genera incertidumbres en torno a la imposición externa de valores, comportamientos y decisiones sobre los procesos democráticos de conformación de gobierno y de formulación y ejecución de políticas públicas, realizados en cada nación. Es

decir, se cuestiona la capacidad de los gobiernos de las naciones en desarrollo para responder a los poderes fácticos de la banca multilateral y de las corporaciones transnacionales para trazar directrices de política que deben ser acogidas y adoptadas a fin de poder integrarse al flujo continuo y cambiante del mercado mundial. La soberanía de las decisiones de Estado, de suyo, es puesta en entredicho a través de medidas macroeconómicas y de relaciones comerciales que no contemplan las necesidades de los diversos grupos empresariales y sociales de dichos países.

Por otro lado, las instituciones democráticas de estos países, en particular el sistema de partidos, muestran serias deficiencias en la tarea de representar los intereses de los diversos grupos sociales y de articularlos en torno a la realización del interés general. La representación y delegación políticas están inmersas en comportamientos proclives al desarrollo de prácticas clientelistas, neocorporativas y patrimonialistas. La ausencia de un sistema de partidos basado en unas claras reglas del juego democrático y la presencia de factores de poder ilegales que desestabilizan y distorsionan el ejercicio de la representación política, son hilos conductores de un accionar político que no logra sentar las bases de una gobernabilidad democrática.

La gobernabilidad democrática está estrechamente relacionada con las condiciones propicias que genera un



entramado institucional y social que se construye y recompone en "las zonas de máximo contacto entre el Estado y la sociedad civil, es decir, en los gobiernos locales y regionales" (Castells, 1997). Así, entonces, la gobernabilidad democrática se corresponde con la manera como se reconfiguran las relaciones Estado – sociedad civil en un contexto que comporta elementos contradictorios. Por un lado, es preciso propiciar procesos amplios de democratización de la gestión pública, donde los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil puedan participar como actores sociales que representan intereses diversos y, en ocasiones, antagónicos. Por otro lado, si la gobernabilidad es vista como el resultado de un consenso político que surge de la combinación de instituciones y de comportamiento ciudadanos, el fortalecimiento del capital social presente en las comunidades es vital para que las acciones individuales y colectivas desarrolladas por éstas redunden en la construcción de formas de relación que promuevan la ciudadanía democrática.

La construcción de ciudadanía, entonces, aparece como el hilo conductor del proceso de configuración de lo público como escenario privilegiado de encuentro de los diversos intereses presentes en la sociedad. En esta dirección, es preciso crear las condiciones para que el ejercicio de la política se oriente al establecimiento de formas de

representación que permitan el encuentro de los intereses particulares con el interés general, en un terreno donde la ciudadanía se exprese como detentadora de derechos pero, igualmente, como sustentadora de la responsabilidad general del ejercicio de gobierno y del control de las acciones públicas.

Un eje central de la capacidad institucional para responder a las demandas ciudadanas está constituido por el conjunto de entidades y organizaciones que hacen parte de la administración pública. En estricto sentido, las decisiones políticas sólo toman sentido para la ciudadanía cuando se convierten en políticas públicas o actos de gobierno que promueven un clima de convivencia que permite el ejercicio de sus derechos y el desarrollo de una institucionalidad que les garantiza el acceso a mejores condiciones de vida. Para ello es necesario contar con una red de organizaciones que ejecuten con eficiencia y eficacia dichas decisiones.

La realidad social, política, económica e institucional de los países latinoamericanos exige el desarrollo de una propuesta de Gestión Pública afincada en los valores propios relacionados con cada formación social específica. Esto significa que el desafío que debe enfrentar el Estado y la organización de la administración de lo público por hallar una política que oriente la transformación institucional hacia el establecimiento de una gestión acorde con la



modernización del Estado y en concordancia con la necesidad de fortalecer el Estado Social de Derecho, es uno de los ejes centrales en que debe basarse la configuración de una gestión democrática.

En este propósito, se ha ido imponiendo, sin embargo, una visión gerencialista de la gestión de lo público como hilo conductor de las propuestas reformadoras, basada en la demostración de que la diferencia entre la gerencia en el sector privado y la administración de lo público no tiene razón de ser y de que se puede administrar lo público con los criterios bajo los cuales se gerencia lo privado. En esta dirección, entonces, se acuñó el término Nueva Gestión Pública (NGP) para denotar un profundo cambio en los estilos gerenciales en el sector público. El propósito de hacer entendibles y aplicables las propuestas de reforma emanadas del nuevo contexto de la economía, requería de una retórica y de un discurso de cambio, de un lenguaje propio que hablara de profundas transformaciones en las bases y supuestos de la Administración y Gestión de lo Público. No es casual que esta concepción reformadora del Estado haya surgido en los países anglosajones, liderados por Estados Unidos y Gran Bretaña, abanderados también de una liberalización de las

relaciones de intercambio en el comercio internacional y puntales del proceso de flexibilización del trabajo asalariado. Con el concepto de *public management* se inaugura una lógica de la acción estatal que hace que las dependencias ubiquen su atención en la búsqueda global del "buen gobierno", lo cual significa "actuar con eficiencia en el manejo y ejecución de los fondos públicos, con eficacia en la interacción con agentes y agencias externos y con legitimidad en la prestación del bien o servicio que produce (satisfacción del cliente y rendición de cuentas)"<sup>33</sup>.

Por el contrario, es necesario adelantar una intervención que articule el papel de la burocracia técnico-política con la labor de los representantes de la ciudadanía con asiento en las Corporaciones de elección popular y en los cargos articulados al ejecutivo, con el fin de promover acciones conjuntas encaminadas a una mejor construcción y ejecución de políticas públicas sociales. El manejo y dirección de los recursos según prioridades fijadas por procesos democráticos de toma de decisiones es uno de los mecanismos clave para facilitar ese acercamiento. Cómo se asignan y con qué criterios en aspectos como la salud, la educación, la vivienda, etc. Otro factor es la superación del nivel de inequidad

Nacional de Colombia-IEPRI y Universidad de los Andes-CESO, Bogotá.

<sup>33</sup> Cabrero Mendoza, Enrique. Estudio introductorio, págs. 19-36. En: "La gestión pública. Su situación actual", por Harry Bozeman, Fondo de Cultura Económica y

existente en nuestra sociedad. Otro factor clave es el nivel y la calidad de las políticas públicas sociales. Ello es posible aun con recursos reducidos. Otra condición para el avance hacia el tipo de Estado necesario tiene que ver con las orientaciones mismas de la reforma. La reforma debe respetar la diversidad de las condiciones étnicas y culturales de las naciones. El Estado con actitud participativa del futuro, debe ser participativo y transparente en todos los momentos de su actuación, y no sólo hacia afuera sino también hacia adentro. En ello se juega no sólo la vida cotidiana de miles de desposeídos y excluidos sino, también, el futuro de la democracia como sistema de gobierno.

Existe una coincidencia entre amplios sectores de la sociedad, en particular entre los académicos de las ciencias sociales y políticas, de que no puede haber una democracia que persista en sus propósitos, sin la existencia de los partidos políticos como ejes de la representación ciudadana en el campo político y como actores centrales en la representación y procesamiento agregado de intereses. Además de ser instrumentos claves para el logro de beneficios

colectivos cumplen un papel de mediadores entre el Estado y la sociedad.

Hoy en nuestro país, como en otros momentos ha sucedido en otros países de Latinoamérica, y ante la pérdida de credibilidad ante que la pérdida de credibilidad de los partidos políticos se fraguan alternativas que pretenden, aún con el apoyo de ciertos grupos políticos y sectores de la sociedad civil, abrir el camino a la denominada democracia corporativa, que se caracteriza por asignar responsabilidades públicas a las organizaciones de la sociedad civil<sup>34</sup>.

Es visible la diferencia de objetivos que existe entre los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil. Por lo general los primeros tienden a representar intereses generales, pese a la salvedad que se puede hacer de sus desviaciones clientelistas y patrimonialistas. En esencia, por el contrario, las segundas, articuladas a grupos de interés y presión, se orientan a defender intereses particulares o de grupos específicos de la sociedad.

Esto indudablemente no sólo afecta la representatividad política y

---

Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1998.

<sup>34</sup> Una clara muestra de ello ha sido la propuesta del Presidente de la República de entregar el manejo de políticas y recursos públicos destinados a la gestión del Departamento del Valle del Cauca, al manejo de la Cámara de Comercio de Cali, con el claro propósito de deslegitimar el papel que ha realizado el actual gobernador por construir una gestión de cara a la ciudadanía y con una visión de recuperación del papel activo tanto del Estado como de las organizaciones sociales en la

el funcionamiento de la democracia, sino la capacidad de acción de los sectores ya de por sí excluidos de la lucha política. Con estas acciones se cerrarían aún más las compuertas de participación de grandes grupos ciudadanos que no se verían representados en los gremios económicos o en ciertos grupos de acción social fundacional o de sindicatos. La virtud esencial de los partidos, que es preciso rescatar hoy, antes que soslayar con propuestas ambiguas frente al papel de los procesos políticos electorales y asamblearios en la construcción de gobernabilidad democrática, es que éstos están obligados a canalizar las demandas de los distintos sectores de la sociedad. "Ello está presente aún en organizaciones políticas con una marcada tendencia ideológica la representación de los intereses generales se hace presente. Por ejemplo organizaciones conservadoras no pueden excluir de sus proyectos a la fuerza trabajadora y sus demandas. Esta característica permea a los partidos políticos, obligándolos a una constante actualización que incluya los cambios que se han ido produciendo en la sociedad respectiva en la que se desenvuelven"<sup>35</sup>.

## Referencias Bibliográficas

- ACUÑA, Carlos y REPETTO, Fabián (2000). Marco de análisis de las políticas sociales. Documento de Trabajo CEDI, Buenos Aires.
- ALCANTARA SAEZ, Manuel (2004). Conferencia: "Retos de la Gobernabilidad Democrática del Siglo XXI"-Dictada en Terraza de Fusades Jueves 23 de septiembre.
- ALLENDE BUSSI, Isabel (2003). Gobernabilidad en América Latina. Ponencia presentada en Biarritz 26-28 de noviembre.
- ALVEAR V., María Soledad. Ministra de Relaciones Exteriores de Chile (2003). La Gobernabilidad Democrática en las Américas. Washington, D.C. 30 de abril.
- ARAUJO, Cicero. Civilización y ciudadanía. Documento de trabajo. Departamento de Ciencia Política, Universidad de Sao Paulo, Brasil.
- ARBÓS, X. y GINER, S (1996). La Gobernabilidad, Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial; Ed. Siglo XXI; Madrid.
- BARDHAM, Pranab (2005). Democracia local y gobernanza. University of California. Revista Electrónica IIG, N° 16, vol. 1, Febrero.

construcción de lo público y una ciudadanía democrática.

<sup>35</sup> Feo La Cruz, Manuel G. (2002). Gobernabilidad y participación ciudadana. Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, Oct. 8-11.

- BLANCO VELASCO, Blanca Isabel (2001). Gobernabilidad y participación ciudadana. Sociedad civil y gobierno panista. UNESCO-Mesa redonda sobre gobernabilidad y gobernanza en México. Julio 4, pp. 15-27.
- BÖRZEL, Tanja A. Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernanza europea. Investigador en el Departamento de Ciencias Sociales y Políticas del Instituto Universitario Europeo de Florencia, Italia. Págs. 50
- BRUGUÉ, Quim y GOMÀ, Ricard (1998). Gobiernos locales y políticas públicas. Edit. Ariel, Barcelona.
- CABRERO MENDOZA, Enrique. (1998). Estudio introductorio. En: "La gestión pública. Su situación actual", por Harry Bozeman, Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México.
- CASTELLS, Manuel (1997). El futuro del Estado de bienestar en la sociedad informacional. EN: Salvador Giner y Sebastián Sarasa (comp.) Buen gobierno y política social. Editorial Ariel S.A., Barcelona, España, pp. 173 - 189.
- CEPAL-Cap. 14. Ciudadanía, igualdad y cohesión social. EN: Equidad, desarrollo y ciudadanía. pp. 301-316.
- COHN, Gabriel. Civilización, ciudadanía y civismo: la teoría política ante los nuevos desafíos. Documento de trabajo. Departamento de Ciencia Política, Universidad de Sao Paulo.
- CRUZ, César Nicandro. La legitimidad como prerrequisito de la gobernabilidad democrática: Sobre la importancia de la legitimación de la acción gubernamental. Revista Internacional de Gobernabilidad para el Desarrollo Humano.
- \_\_\_\_\_. (2001). Gobernabilidad y "governance" democráticas. El confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional. En: Instituto Internacional de Gobernabilidad. Magazine N° 23. Noviembre 6.
- DAHRENDORF, Ralf (1997) La naturaleza cambiante de la ciudadanía. En: La Política. Revista de Estudios sobre el Estado y la sociedad. N° 3, octubre. Paidós, Barcelona y Buenos Aires. Págs. 139 - 149.
- FEO LA CRUZ P, Manuel G. (2002). Gobernabilidad y participación ciudadana. Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, Oct. 8-11.
- FERNANDEZ, Gabriela (2001). La ciudadanía en el marco de las políticas educativas. EN: Revista

- Iberoamericana de Educación N° 26, Mayo – Agosto. pp. 167-199.
- FILMUS, Daniel (2005). Gobernabilidad democrática. Conceptuación. EN: Revista Aportes Andinos N° 13. Gobernabilidad, democracia y derechos humanos. Marzo. pp. 4-15.
- \_\_\_\_\_. Concertación educativa y gobernabilidad democrática en América Latina. Revista Iberoamericana de Educación N° 12. Biblioteca virtual OEI.
- FLEURY, Sonia (2005). Construcción de ciudadanía en entornos de desigualdad. EBAPE-Fundación Getulio Vargas. Revista Electrónica IIG, N° 16, vol. 1, Febrero.
- \_\_\_\_\_. (2000). Gobernabilidad democrática en América Latina. BID-INDES, enero.
- \_\_\_\_\_. (2000). Políticas sociales y ciudadanía. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) «Diseño y gerencia de políticas y programas sociales», junio 2000.
- FOUCAULT, Michel. (1985). La Gouvernamentalité. Dossier L'Individualisme. Magazine Littéraire N° 264, avril, Paris, France. Ce texte est extrait de "La gouvernamentalité". Cours du Collège de France, année 1977 – 78, "Sécurité, territoire et population", IV<sup>e</sup> cours: 1<sup>er</sup> février 1978, établi par J. Lagrange.
- FRANCO, Rolando y GOMEZ, Angela (2004). Gobernabilidad, gobernabilidad democrática y el papel de las políticas sociales. EN: Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe N° 7, Flacso/Unesco/Nueva Sociedad, Caracas, pp. 93-101.
- GARCÍA SÁNCHEZ, Miguel (2003). Ciudadanía avergonzada? Democracia local y construcción de ciudadanía en Bogotá. Colección Maestrías. Coedición Universidad Nacional de Colombia-IEPRI y Universidad de los Andes-CESO, Bogotá.
- HALDENWANG, Christian Von (2005). Gobernancia sistémica y desarrollo en América Latina. Revista de la CEPAL N° 85, Abril.
- HELD, David. Ciudadanía y autonomía (1997). EN: La Política. Revista de Estudios sobre el Estado y la sociedad. N° 3, octubre. Paidós, Barcelona y Buenos Aires. pp. 41 – 67.
- HOPENHAYN, Martin (2001). Viejas y nuevas formas de la ciudadanía. Revista de la CEPAL N° 73, Abril, pp. 117-128.
- JOBERT, Bruno. (1997). El Estado en acción: la contribución de las políticas públicas. EN: Revista Tecnología Administrativa. Vol. XI N° 23 Enero – Mayo. Departamento de Ciencias Administrativas y Centro de Investigaciones y Consultorías Administrativas – Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Antioquia. pp. 169 – 203.

- JOLLY, Jean-Francois (2002). Lo público y lo local. Gobernancia y políticas públicas. Documentos del Institut de Governabilitat de Catalunya. Se basa en una ponencia presentada en la mesa temática "Concepción de lo público y esquemas de administración pública", del Seminario internacional sobre el fenómeno administrativo público organizado por la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP - Bogotá, 18 y 19 de julio.
- KAUFMANN, Daniel (2003). Replanteando gobernabilidad. Las lecciones empíricas desafían a los convencionalismos. Este artículo se basa en el Capítulo del autor titulado "Encrucijadas de Gobernabilidad" ("Governance Crossroads") en el Reporte Global de Competitividad 2002/03 del Foro Económico Mundial, Febrero.
- KLIKSBERG, B e r n a r d o (2004). Más ética, más desarrollo. Temas Grupo Editorial, Buenos Aires, Argentina. Segunda edición.
- KYMLICKA, Hill y WAYNE, Norman (1997). El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía. En: La Política. Revista de Estudios sobre el Estado y la sociedad. N° 3, octubre. Paidós, Barcelona y Buenos Aires. pp. 5 - 39.
- KOOIMAN, Jan (2005). Gobernar en gobernanza. Erasmus University. Revista Electrónica IIG, N° 16, vol. 1, Febrero.
- LOPEZ, Silvana Raquel y TECCO, Claudio (2004). El papel de las instituciones formales e informales en la gobernabilidad local. Ponencia presentada en el Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, gobierno y administración.
- MAYNTZ, Renate. (2003). From government to governance: political steering in modern societies. Summer Academy Forum on IPP: Wuerzburg, September 7-11.
- \_\_\_\_\_. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 21, Oct., Caracas.
- \_\_\_\_\_. Nuevos desafíos en la teoría del Governance. Jean Monet Chair Paper, RSC, N° 98 - 50.
- MEDELLÍN TORRES, Pedro (2002). Gobernabilidad y globalización en América Latina. El difícil camino de la gobernabilidad democrática. En: Revista Virtual de Gobernabilidad. IIG. Barcelona.
- MESSINA, Graciela (1996). Las conversaciones de Talca. Gobernabilidad democrática y educación. Revista Iberoamericana de Educación N° 12. Biblioteca virtual OEI. Mayo 9-11.
- MONTÚFAR, César. La gobernabilidad o el regreso del pretorianismo. Revista Debate N° 47, Ecuador.
- MUNCK, Gerardo L (2003). Gobernabilidad democrática a comienzos del siglo XXI. Una perspectiva Latinoamericana. EN: Revista Mexicana de Sociología, año 65,



- Nº 3, julio – septiembre. México, D.F. pp. 565 – 588.
- OCAMPO, José Antonio (2003). Capital social y agenda del desarrollo. EN: Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe. En busca de un nuevo paradigma. Raúl Atria, Marcelo Siles, Irma Arriagada, Lindon Robison y Scott Whiteford (comp.) CEPAL – Michigan State University. Santiago de Chile, Enero, pp. 25 – 31.
- OEA-COMISIÓN SOBRE GESTIÓN DE CUMBRES INTERAMERICANAS Y PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LAS ACTIVIDADES DE LA OEA. (2004), Lineamientos para el “Programa de Gobernabilidad Democrática en las Américas”. Mayo.
- OSZLAK, Oscar. Políticas públicas y regímenes políticos. Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. Documento de Estudios CEDES Vol. 3 Nº 2, Buenos Aires.
- PICARDO JOAO, Oscar (1998). Gobernabilidad. Aproximación al concepto y perspectivas. Documento presentado en el IV Seminario Internacional de Gobernabilidad en América Latina, realizado el 7 – 8 de julio de. Auspiciado por las Fundaciones José Napoleón Duarte y Konrad Adenauer.
- POWELL, Walter W. y DIMAGGIO, Paul J. (Compiladores) (1999). El Nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma del Estado de México-Fondo de Cultura Económica. México, D.F.
- PRATS, Joan (2005). Qué es la gobernanza? Revista Internacional de Gobernabilidad para el Desarrollo Humano. Edición Nº 17, Febrero 1.
- \_\_\_\_\_. (2004). América Latina – Europa. Por otra gobernanza global. Revista Internacional de Gobernabilidad para el Desarrollo Humano. Edición Nº 4, Mayo 4.
- PRATS, Joan Oriol. El concepto y el análisis de la gobernabilidad. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña.
- PRATS I CATALA, Joan (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. Revista Instituciones y Desarrollo Nº 10 pp. 103-148. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, España.
- PRECIADO CORONADO, Jaime (2001). La gobernabilidad democrática en el México post-priista. UNESCO-Mesa redonda sobre gobernabilidad y gobernanza en México. Julio 4, pp. 7-15.
- ROBISON, Lindon J; SILES, Marcelo; SCHMID, Allan (2003). El capital social y la reducción de la pobreza: hacia un paradigma maduro EN: Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe. En busca de un nuevo paradigma. Raúl Atria, Mar-



- celo Siles, Irma Arriagada, Lindon Robison y Scott Whiteford (comp.) CEPAL – Michigan State University. Santiago de Chile, Enero, pp. 51 – 113.
- RHODES, R. A. W. (1997). *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham/Philadelphia, Open University Press.
- SANCHEZ FERRER, Leonardo. Las relaciones entre la gobernabilidad democrática y el sistema educativo: un estado de la cuestión. *Revista Iberoamericana de Educación* N° 12. Biblioteca virtual OEL.
- TOMASSINI, Luciano (1997). El problema de la gobernabilidad. Un enfoque de políticas públicas. Centro de Análisis de Políticas Públicas / Universidad de Chile, Junio.
- TOMASSINI, Luciano (1996). *Gobernabilidad y políticas públicas en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo Washington, D.C. Departamento de Desarrollo Sostenible División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil, Octubre.
- UVALLE BERRONES, Ricardo (2003). El fortalecimiento de la gobernabilidad democrática. Ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct.
- VARGAS HERNÁNDEZ, José Guadalupe. Nuevas formas de gobernabilidad local. Centro Universitario del Sur-Universidad de Guadalajara. Documento electrónico.
- VARGAS VELASQUEZ, Alejo. Notas sobre el Estado y las políticas públicas.
- VIGIER, Pierre (2002). Parte V. La gestión gubernamental. Capítulo VIII. Programación y gestión por objetivos. EN: Gobierno y gobernabilidad. Una aproximación metodológica a las tareas de gobierno. UNDP-DRALC-Gestión para la gobernabilidad RLA 00/001.
- WAGNER TIZON, Alan (2003). Cohesión social y gobernabilidad. Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. Presidencia del Grupo de Río. Presentación en Power Point.
- WHITTINGHAM, María Victoria (2003). Nueva gobernanza en América Latina. Cali, Noviembre. Presentación en Power Point.