

Aportes de la Teoría y la Praxis para la Nueva Gobernanza

*María Victoria Whittingham*¹

¹ Candidata doctoral de la Graduate School of Public and International Affairs de la Universidad de Pittsburgh (USA), sus áreas de concentración son desarrollo Internacional y política pública. Actualmente trabaja con el World Affairs Council de Pittsburgh, como directora de programas para la comunidad. Psicóloga y Especialista en Administración de la Universidad de los Andes (Bogotá), ha trabajado como investigadora y consultora en desarrollo organizacional y política pública y social.

«Good governance is perhaps the single most important factor in eradicating poverty and promoting development»
Kofi A. Annan, *Secretario General de las Naciones Unidas*

Si consideramos que, tal como plantea Kofi Annan, la «buena *governanza*» es la clave para erradicar la pobreza y promover, finalmente, el desarrollo, es clara la necesidad de entender y definir claramente este concepto; no sólo como un ejercicio teórico, sino fundamentalmente como un ejercicio para orientar y aprender de la práctica de la política pública. La teoría ha sido y es insuficiente para captar la complejidad de la praxis, sin embargo es extremadamente útil como ejercicio analítico para abordar dicha complejidad. Por su parte, el ejercicio práctico es la materia prima de la teoría y su campo de validación.

Esta relación entre teoría y praxis parecerá obvia e incluso redundante, y sin embargo muy a menudo se generan lenguajes divergentes entre quienes abordan la realidad fundamentalmente en el nivel abstracto y quienes lo hacen en forma práctica. Como consecuencia la complementariedad entre teoría y praxis, necesaria para abordar de una manera sistémica y holística los problemas de las sociedades huma-

nas, se pierde; perdiéndose a su vez la posibilidad de entender y transformar en forma eficiente nuestras realidades.

Ya en 1951 H. Laswell² planteaba la necesidad de construir la teoría sobre política pública con orientación práctica, en su concepto el conocimiento tiene como objetivo fundamental fortalecer la democracia. En su libro de 1981 sobre Política Pública, William Dunn³ expresaba cómo el conocimiento teórico está incompleto hasta que es incorporado a la práctica de creación de políticas públicas, tanto por parte de quienes las diseñan como por parte del público al que van dirigidas. De tal manera que el carácter normativo de la práctica política, ya sea en la construcción de teoría o en el ejercicio práctico, es indiscutible; con esto quiero decir que si bien en otros campos de la ciencia el debate sobre la supuesta neutralidad del conocimiento puede aún tener cabida, en el terreno particular de la política pública no lo tiene. Nuestra forma de leer la realidad socio-política, de utilizar los conceptos teóricos, de privilegiar una expli-

² Ver, Laswell, H and Lerner, D. (eds.) *Policy Sciences: recent developments in scope and method*, Stanford: Stanford University Press, 1951.

³ Dunn, W. 1994 "Public Policy Analysis: An Introduction", 2nd Ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

cación sobre otra, las decisiones sobre cuáles son las preguntas relevantes, etc., son expresiones de decisiones valorativas, y por ende normativas.

El concepto de *gobernanza* es particularmente útil para ilustrar el argumento propuesto, sus diversas acepciones y aplicaciones reflejan claramente decisiones acerca cómo debe ser el sistema socio-político y el ejercicio del poder al interior del mismo. El presente documento tiene como objetivo presentar una revisión, no exhaustiva, de los diferentes usos y acepciones del concepto de *gobernanza*, así como de los proyectos de investigación e intervención orientados a promover y fortalecer la «buena gobernanza» -teoría y praxis- tratando de identificar los vacíos existentes y las preguntas emergentes.

La intención final sin embargo, es aportar al debate sobre los valores y acciones que han orientado y orientan los procesos de cambio en los sistemas socio-políticos Latinoamericanos, particularmente los procesos de democratización y descentralización de las últimas décadas. El supuesto básico que orienta este documento es que: *las interacciones entre los diferentes actores políticos y entre sus intereses, reflejan la calidad del régimen político, e impactan la calidad de vida del sistema como un todo y de*

los individuos que lo conforman.

El concepto de gobernanza democrática ofrece un marco normativo para interpretar y repensar una realidad tan diversa y compleja como la Latinoamericana.

CONTEXTO LATINOAMERICANO

A lo largo del siglo XX América Latina experimentó profundos cambios; es, por ejemplo, el área en desarrollo del planeta que ha experimentado mayor crecimiento urbano - la región entera paso de ser predominantemente rural a predominantemente urbana entre 1950 y 1990¹. En relación al proceso de urbanización, en 1925 tan sólo un cuarto de la población total vivía en asentamientos urbanos, mientras que para 1990 la mayoría de los países con poblaciones superiores al millón de habitantes tenían más de la mitad de sus habitantes localizados en zonas urbanas. En cuanto a su crecimiento poblacional, en 1960 la región tenía una población total de 440 millones de habitantes, mientras que para 1990 ésta se había duplicado. El acelerado proceso de urbanización, así como el crecimiento demográfico total, se refleja en la complejidad y, muchas veces, falta de estructura que caracteriza a un gran número de las ciudades latinoamericanas; si bien la ciu-

¹ United Nations-Center for Human Settlements (HABITAT), *An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements*, 1996. Oxford: Oxford U. Press 1996.

dad es una expresión de crecimiento económico, y éste es a su vez uno de los motores de urbanización, lo cierto es que el crecimiento económico previo a los 80s no se refleja en la calidad de vida que la ciudad ofrece a la mayoría de sus ciudadanos.

Es interesante observar que la tendencia general de crecimiento presenta un cambio durante la década de los 80s, varias de las ciudades con mayor crecimiento continuo presentan niveles bajos de inmigración y aun más bajos en crecimiento poblacional local; estos cambios están determinados básicamente por la crisis económica que la mayoría de los países latinoamericanos experimentó durante esta década. Los 80s fueron también un periodo de profundos cambios estructurales y políticos; muchos países retornan a formas de gobierno democráticas, mientras que las políticas neoliberales promueven ajustes estructurales orientados a reducir el gasto público, limitar las acciones del gobierno, fortalecer el mercado, y promover el involucramiento de otros actores en la esfera de lo público, entre otras metas. Las políticas neo-liberales impactan claramente el número de empleos disponibles en las ciudades, así como los montos destinados a inversión social, reduciendo la oferta representada por la ciudad.

Son muchas las preguntas relacionadas con *gobernanza* que surgen en medio de este panorama de cambios profundos y contradictorios. En consecuencia, hay evidencia de un incremento importante en el número de proyectos relacionados con *gobernanza* y con la problemática de ciudad a partir de la década de los 80s; siendo esto consistente a su vez, con el posicionamiento del concepto de *gobernanza* como concepto clave en el debate político. En el texto "Ciudades y Gobernabilidad en América Latina"⁵, se presenta una síntesis de los estudios realizados en problemática urbana; los autores encontraron, por ejemplo, que en Brasil, el país con más estudios sobre lo urbano, el 60.6% de las referencias encontradas datan de los 80s, en comparación con 30.7% en los 70s, 4.5% en los 60s, 2.6% en los 50s, y 1.5% en los 40s. Sin embargo no sabemos cuántos de estos estudios tenían su foco, explícita o implícitamente en *gobernanza*.

En la introducción de "Constructing Democratic Governance: Latin America and the Caribbean in the 1990's"⁶, los autores afirman que si bien las normas y procedimientos democráticos se han extendido notoriamente a lo largo de América Latina, la *gobernanza* democrática está lejos de estar consolidada, y cómo en muchos

⁵ Rodríguez, A. & Winchester, L. (ed.) Ciudades y Gobernabilidad en América Latina, Santiago de Chile: Ediciones SUR, 1997.

⁶ Domínguez, J. and Lowenthal, A. (eds.), Constructing Democratic Governance: Latin America and the Caribbean in the 1990's, Baltimore: John Hopkins University Press, 1996.

países ni siquiera muestra tendencia a fortalecerse. Hay consenso en la caracterización de las formas de gobierno en América Latina como sobrecentralizadas y con alta concentración del poder⁷; históricamente, y en muchos casos aun hoy, las elites tradicionales han utilizado el poder judicial, legislativo, y gubernamental para controlar las decisiones de política pública y para bloquear el ejercicio de las mayorías de sus derechos ciudadanos básicos, especialmente el derecho a organizarse y a defender sus propios intereses. Sin embargo, paralelamente a esta concentración del poder, o quizás debido a ella, también ha crecido la necesidad y demanda por nuevas y más democráticas formas de *gobernanza*.

Dos procesos han orientado principalmente la búsqueda de cambios en la distribución del poder y el surgimiento de nuevas formas de *gobernanza*: descentralización y democratización. En los 80s se da un amplio debate, a nivel regional, acerca de la distribución de poderes y las relaciones entre los gobiernos locales y nacionales, como resultado, diversas políticas de descentralización son puestas en marcha. Estas pueden agruparse en cuatro grandes tendencias:

- *Desconcentración*: transferencia de funciones pero no de poder
- *Delegación*: la transferencia de ciertos poderes a agencias paraestatales del estado central
- *Devolución*: considerada por algunos la ‘verdadera descentralización’, dado que tanto poder como funciones son en efecto transferidas a unidades de gobierno sub-nacional
- *Privatización*: no aceptada como forma de descentralización por muchos, se refiere a la transferencia de poder y responsabilidades de asuntos públicos, a organizaciones de carácter privado, en muchas ocasiones empresas privadas.⁸

El otro factor impulsor del debate sobre *gobernanza* ha sido la presencia de procesos de democratización en el continente, la tercera ola de democratización según los expertos. Gracias a estos procesos y a debates más amplios, la definición de democracia también se ha refinado y en general se espera que cualquier democracia sea: participativa, orientada al consenso, que rinda cuentas a sus ciudadanos, transparente, que de respuestas rápidas, adecuadas y eficientes, equitativa e inclusiva, y que se rija por la ley.⁹ De una manera u otra, los países latinoamericanos han estado y están

⁷ Ver, Nickson, A. *Local Government in Latin America*, Boulder: Lynne Rienner, 1995.

⁸ Para entender mejor este debate, ver Cheema S. and Rondinelli D., *Decentralization and Development. Policy implementation in Developing Countries*. Beverly Hills: Sage 1983.

⁹ Tomado de UN-ESCAP, Bangkok, Thailand.

comprometidos en la creación de formas de *gobernanza* más democráticas, que posibiliten y expresen las características deseadas. El reto es la creación de relaciones sistémicas que garanticen niveles de bienestar aceptables e incluyan los diferentes grupos presentes en la ciudad, o localidad, garantizando espacios de negociación equitativos a los mismos.

LA TEORÍA Y LA PRAXIS

Para entender el impacto y alcance de los esfuerzos emprendidos, aprender de los mismos, e incorporar este conocimiento en nuestro ejercicio de lo público, ya sea desde la academia o directamente en la implementación de nuevas políticas públicas, es necesario plantearnos algunas preguntas:

¿Qué tan exitosos han sido los esfuerzos de democratización y descentralización emprendidos, en otras palabras, hay cambios significativos en las formas de *gobernanza*?

¿Los cambios promovidos en los sistemas socio-políticos latinoamericanos, se reflejan en la distribución de poder dentro del sistema, en otras palabras, podemos decir que la *gobernanza* en los niveles sub-nacionales es más democrática?

¿Es posible identificar nuevas formas de *gobernanza* a través de acciones más eficientes en el manejo de los recursos públicos?

¿Cuál es el rol de las comunidades, el sector privado, y el tercer sector, en el fortalecimiento o creación de formas de *gobernanza* democrática?

¿Cómo podemos fortalecer las prácticas de buena *gobernanza*?

La revisión del concepto de *gobernanza*, así como de los proyectos de intervención, básicamente promovidos desde agencias internacionales, pretende aportar elementos útiles en la construcción de respuestas a las preguntas planteadas. Las respuestas en cualquier caso no serán absolutas sino más bien criterios orientadores del proceso de construcción de sistemas más inclusivos, en últimas más humanos.

¿QUÉ ES GOBERNANZA?

Tanto académicos como no académicos coinciden en que las raíces de este concepto pueden rastrearse incluso hasta la edad media; sin embargo también hay acuerdo en que no es hasta hace poco, menos de tres décadas, que el concepto empieza a utilizarse en forma frecuente y a ganar relevancia en el discurso de lo público. En español esta es una palabra relativamente nueva, si bien el concepto mismo no lo es, y en cierta medida es una ventaja que nos llegue con una diversidad de significados porque nos permite aproximarlo y enriquecerlo desde nuestras propias necesidades y experiencias.

Plumptre y Graham¹⁰ plantean que *gobernanza* es un concepto que ha pasado de la oscuridad relativa a la popularidad, entre 1990 y hoy. La mayoría de quienes lo utilizan se refieren a formas de tomar decisiones, pero no todos coinciden en cómo son o deben ser estas formas. Una de las acepciones más utilizadas inicialmente, afirmaba que, *gobernanza es el arte de manejar sociedades y organizaciones*; esta definición ha sido criticada por ser una expresión de formas de *gobernanza* muy jerárquicas y de control, y, para muchos, esta definición no se adecua a los nuevos patrones que emergen de los esfuerzos de democratización y descentralización, ni al paradigma de democracia deseado.

El hecho es que este concepto adquiere importancia crítica cuando se afirma que las formas de *gobernanza* son fundamentales para promover y garantizar el desarrollo sostenible y la democracia; así, encontrar el camino, la “formula de la buena *gobernanza*” es considerado una prioridad, indife-

rentemente de las diferencias en perspectivas¹¹.

Las diferencias entre aproximaciones, ya sean teóricas o prácticas, están determinadas fundamentalmente por dos elementos: la disciplina desde la que se utiliza el concepto, y el rol adjudicado al Estado. Lo que la literatura nos presenta es una diversidad de combinaciones de estos elementos, lo cual a su vez define un espectro de significados sobre *gobernanza* que van desde una definición con foco en el rol del Estado (Peters, 2000:32; Lowenthal & Domínguez, 1996:3; Fundación Novartis para el Desarrollo Sostenible, 2000; Centro de Asuntos políticos, 2000; Webster Nuevo Diccionario Internacional, 1986:982) hasta una perspectiva multi centrada, con foco en otros actores del sistema (Institute de *Gobernanza*, 1998; Bell, 1996; Instituto Internacional para las Ciencias Administrativas, 1996; Fréchette, 1999.)

Desde la perspectiva centrada en el Estado, *gobernanza* es definida

¹⁰ Plumptre, J. & Graham J. *Governance and Good Governance: International and Aboriginal Perspectives*, Institute on Governance, Dec3, 1999.

¹¹ Esta afirmación es el resultado de la revisión de, entre otros, : Institute on Governance (1998, 1999, 2000); Peters, G. and Savoie, D. (ed.) *Governance in the Twenty-first Century*, (2000); World bank report, *From Crisis to Sustainable Growth*, (1989); Louis Fréchette (Deputy Secretary General of the United Nations), *Speech for the World Conference on Governance*, Manila, May 1999; Policy Affairs Center; United Nations-ESCAP; Domínguez, J. and Lowenthal, A. (ed.) *Constructing Democratic Governance: Latin America and the Caribbean in the 1990's*, (1996); North-South Center, University of Miami, *International Conference Fault Lines of Democratic Governance in the Americas*, May 4-6, 1995; Fukasaru, K. and de Mello, L. Jr. (ed) *Fiscal decentralization in Emerging Economies: Governance Issues*, (1999); Jewson, N. and MacGregor, S. (ed.) *Transforming Cities: Contested Governance and New Spatial Divisions*, (1997); Rodríguez, A. and Winchester, L. (ed.) *Ciudades y Gobernabilidad en América Latina*, 1997.

como: el arte de liderazgo público, en el cual el actor principal es el Estado. Por lo tanto, el régimen político, la gerencia pública, y la capacidad del gobierno son elementos críticos para la buena *gobernanza*. Esta perspectiva enfatiza la necesidad de que existan mecanismos que dirijan, guíen a la sociedad, y adjudica este papel al Estado en forma preferencial. Guy Peters¹², uno de los representantes de la perspectiva centrada en el Estado, afirma que *gobernanza* implica proveer una dirección coherente a la sociedad y que ésta es una función del Estado, independientemente de los cambios en las estructuras de gobierno promovidas por la descentralización y democratización. Peters sostiene que los estados-nación y sus gobiernos siguen teniendo un rol central, y posiblemente el dominante, en cuanto a definir las formas de *gobernanza*.

La perspectiva multicentrada es más multidisciplinaria, hay definiciones desde disciplinas como la sociología, la antropología, la psicología social, y aun la ciencia política que sostienen que *gobernanza* es un concepto que se refiere básicamente a un **proceso** que envuelve el Estado, la Sociedad Civil y el sector privado; sin embargo, hay importantes diferencias en los roles atribuidos a cada uno de estos actores. Por ejemplo, para los teóricos del capital social, para los cua-

les, una Sociedad Civil fuerte es una garantía de buena *gobernanza*, ésta juega el papel principal. Para otros, como en el caso de los neo-marxistas, *gobernanza* es más un **juego de poder**, en el cual la competencia de intereses, el conflicto y la negociación son elementos básicos. Para otros, finalmente, son las instituciones supra-nacionales las que tienen el rol principal, tal es el caso de los muchos teóricos de la **globalización**.

Es claro que, independientemente del lugar del espectro en que nos paremos, las diferencias en el rol y funciones atribuidos al Estado tienen relación directa con los cambios en los significados y usos del concepto de *gobernanza*. Esta relación es particularmente clara en América Latina, dado que las reformas estructurales, y en especial las de la década de los 80s, cambian sustancialmente el rol del Estado y en consecuencia el de los demás actores sociales y políticos. El hecho es que hablar de lo público no equivale más a hablar del Estado, otros actores están ahora presentes y activos, y en consecuencia las fronteras de lo público y lo privado no son tan claras como antes, y por ende las relaciones entre los diferentes actores; dentro de la dinámica de cambio, definen nuevas formas de *gobernanza* y nuevas posibilidades para pensar lo público.

¹² Basado en, Peters Guy, *Globalization, Institutions and Governance*, in *Governance in the Twenty-first Century: Revitalizing the Public Service*, Canadá: McGill-Queen's University Press, 2000.

Luego de revisar la literatura existente es posible concluir que, éste es un espacio de conocimiento en construcción y por lo tanto requiere mucho más trabajo de investigación e incorporación de los aprendizajes derivados de la praxis. Ésto nos permitirá refinar el concepto, en cuanto a las formas de *gobernanza* existentes, y en cuanto al por qué de las mismas; construyendo así, conocimiento descriptivo y explicativo.

La definición que se adopta en este documento cabe dentro de la perspectiva multicentrada y propone que: *gobernanza es el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público, proceso que puede ser caracterizado como un juego de poder, en el cual competencia y cooperación coexisten como reglas posibles; finalmente, el proceso está afectado por instituciones tanto formales como informales.*

Como todos sabemos, las fronteras definidas a nivel conceptual se desdibujan en el terreno de lo práctico, es por eso que es útil e interesante revisar los conceptos que interceptan y/o limitan con el concepto de *gobernanza*, como parte del esfuerzo de delimitación del mismo.

¿CUÁLES SON LAS FRONTERAS CONCEPTUALES DEL CONCEPTO DE GOBERNANZA?

Existen tres conceptos relacionados de cerca con el de *gobernanza*: capital social, gobernabilidad, y gobierno.

Capital Social: tal como *gobernanza*, éste es un concepto relativamente nuevo, y por lo tanto existen también diversas definiciones para el mismo. Una de las más aceptadas es: Capital Social como las redes, normas y confianza que constituyen la capacidad, requerida por individuos, grupos, organizaciones y comunidades para avanzar en la construcción de futuros sostenibles, dentro de un medio ambiente socio-económico cambiante (e.g., Coleman, 1988; Putman, 1993). El Banco Mundial afirma que: Capital Social se refiere a las instituciones, relaciones y normas, que definen la calidad y cantidad de interacciones sociales en una sociedad dada. Este término tiene su foco en la sociedad civil, diferenciándola del Estado y el mercado.

La definición más famosa es quizás la propuesta por Putman¹³, éste visualiza Capital Social como un con-

¹³ Putnam, R. The Prosperous Community – Social Capital and public Life, in American Prospect 13: 35-42.

junto de relaciones y asociaciones horizontales que impactan la productividad de una comunidad; estas asociaciones incluyen las redes de acción ciudadana y también las normas sociales. En conclusión, capital social se refiere al potencial de identificación, decisión y realización de acciones colectivas. Un grupo o comunidad con alta capacidad para actuar como un sistema coherente y cohesivo, será sin duda un mejor actor- interlocutor, en las relaciones de *gobernanza*; una Sociedad Civil fuerte, es crítica en la búsqueda de formas de *gobernanza* democráticas, a su vez, las formas de *gobernanza* dominantes pueden fortalecer o debilitar la Sociedad Civil.

En sistemas políticos en los que la *gobernanza* está concentrada y aislada, como en el caso de los regímenes gobernados por elites de baja representación, no hay espacio para la promoción o creación de Capital Social. Finalmente, Capital Social es un concepto que se refiere a una capacidad potencial, mientras que *gobernanza* es un concepto de acción.

Gobernabilidad: éste concepto fue el más utilizado hasta el momento en que el concepto de *gobernanza* ingresó en el vocabulario de lo público. Originalmente se refería a la capacidad del gobierno para cumplir sus funciones, así como para ejercer su autoridad y controlar las acciones de sus

gobernados. La cuestión es que un gobierno eficiente, con alta gobernabilidad, será un mejor moderador de las relaciones de *gobernanza*, de tal manera que la gobernabilidad es de alguna manera, una condición para promover una *gobernanza* democrática; a su vez, formas de *gobernanza* democráticas fortalecerán la gobernabilidad.

Gobierno: El Instituto de *Gobernanza* (Institute on Governance), como parte de su proyecto de Identificación de Tendencias ("Trends Project"), realizó una serie de seminarios en diferentes países, con el objetivo de explorar el estado del arte de la *gobernanza* desde sus aplicaciones. Como conclusión, se planteó que existe la tendencia a utilizar *gobernanza* como un sinónimo de gobierno¹⁴.

Hay diversas causas posibles del uso de los dos términos como intercambiables: una es la confusión creada por la existencia de diversos significados del concepto de *gobernanza*; otra es el marco teórico utilizado, por ejemplo para aquellos que consideran *gobernanza* como una función del gobierno, aun aceptando la existencia de otros actores, no parecerá importante diferenciar los términos, al fin y al cabo es el gobierno quien está a cargo de ejercer la *gobernanza*. Otra fuente de confusión es el contexto cambiante en el que gobierno y demás ac-

¹⁴ Plumtre, J. & Graham J. *Governance and Good Governance: International and Aboriginal Perspectives*, Institute on Governance, Dec3, 1999 (traducción de la autora de este documento).

tores interactúan, desde un estructura de decisión altamente centralizada, concentrada y jerarquizada, hasta estructuras flexibles, altamente descentralizadas, abiertas y horizontales, en las cuales las decisiones se toman en forma colectiva. Finalmente, debido a la naturaleza dinámica de los procesos de cambio en curso a nivel regional: democratización y descentralización, y porque no globalización, encontramos diversas combinaciones de los viejos y nuevos significados atribuidos tanto a gobierno como a *gobernanza*.

Vincent Wright¹⁵ realizó un proyecto de investigación, en países del hemisferio noroccidental, acerca de la división entre lo público y lo privado a lo largo del siglo XX. Como un resultado del mismo, Wright afirma que la crisis del petróleo de los 70s y la elección de líderes conservadores, en los países líderes del mundo desarrollado, a finales de esa misma década, produjo un retroceso en el papel del gobierno en las democracias. Según Wright, re-estructuración y modernización se convierten en eufemismos para referirse al abandono por parte del Estado de las responsabilidades sociales y económicas que tradicionalmente había asumido.

La tendencia a la que Wright se refiere, ocurre también en América Latina y es especialmente crítica durante

los 80s. Uno de los elementos orientadores de las reformas del Estado en los 80s, es la afirmación de que los asuntos públicos no son asuntos del gobierno; la ideología neo-liberal promueve la reducción del papel del Estado y celebra el fin del estado-bienestar y del modelo de sustitución de importaciones. La modernización (¿otra vez?) es el ideal, en esta ocasión significando para muchos políticos y gran parte de la opinión pública, que el sector privado y el mercado se han convertido en el paradigma de eficiencia para alcanzar resultados, ya sean estos públicos o privados.

En América Latina la propuesta de reformar y modernizar el Estado es bienvenida, particularmente porque éste no estaba cumpliendo a cabalidad sus funciones, ni alcanzando las metas esperadas. El rol del gobierno, como representación del Estado en acción, es redefinido como facilitador de la dinámica de mercado, lo que supone que a la larga traerá mayores beneficios para la sociedad como un todo. Si recordamos que la definición de *gobernanza* asumida, se refiere a las interacciones entre gobierno, sector privado y Sociedad Civil, cualquier cambio en una parte del sistema cambiara tanto el equilibrio como las interacciones del sistema como un todo, la *gobernanza* se redefine también al cambiar las funciones del Estado.

¹⁵ Wright, V. *Blurring the Public-Private Divide*, in *Governance in the Twenty-first Century: Revitalizing the Public Service*. Canadá: McGill-Queen's University Press, 2000, pp. 155-174.

Asumiendo esta perspectiva sistémica, es posible afirmar también que cambios en el sistema pueden ser promovidos desde cualquiera de los actores involucrados, sin embargo estamos asumiendo que las relaciones de *gobernanza* ocurren al interior de un todo sistémico, pero, ¿hay en realidad un solo sistema?, o, ¿es posible identificar sistemas paralelos interactuando? El caso Latinoamericano es particularmente interesante pues ante la falta de credibilidad por parte del Estado, así como la identificación de éste con intereses privados, se ha dado lugar en América Latina al surgimiento de organizaciones paralelas involucradas en la solución de asuntos públicos: poderes paraestatales. Así las cosas, es posible encontrar estructuras de poder paralelas y coexistentes, que podrían denominarse incluso como para-gobiernos.

Por ejemplo, asumiendo que *gobernanza* es la interacción a través de la cual se toman decisiones sobre asuntos públicos, en el caso de Colombia se puede aventurar que en regiones del país ha habido *gobernanza* sin incluir las instituciones del gobierno. En ocasiones, la población ha «reconocido» como autoridad a actores paraestatales, ya sean éstos, paramilitares o guerrilla. No se conocen estudios que aborden esta problemática desde el concepto de *gobernanza*, ésta es un área de investigación particularmente interesante en el contexto latinoamericano, aun por desarrollar.

El Instituto Internacional de Ciencias Administrativas -International Institute of Administrative Sciences (IIAS), con sede en Bruselas, en un documento del año 96 sostenía que *gobernanza* es un concepto más amplio que el de gobierno. De acuerdo a su definición, el gobierno esta básicamente constituido por la constitución, y los poderes legislativos, ejecutivo y judicial; mientras que *gobernanza* se refiere a las interacciones entre estas instituciones formales y aquellas de la Sociedad Civil.

Como conclusión, podemos asumir que gobierno se refiere básicamente a las organizaciones y/o instituciones a cargo de garantizar que, las decisiones relacionadas con asuntos públicos cuenten con los medios necesarios para ser realizadas en forma exitosa, y que estas decisiones reflejen cierto equilibrio de intereses. *Gobernanza* se refiere al proceso de toma de decisiones, de negociación de prioridades, de utilización del poder, y a los valores expresados en el proceso mismo.

En la sección siguiente se presenta una revisión de algunos de los proyectos de investigación e intervención, realizados básicamente desde agencias internacionales. La idea es comparar los retos que la teoría enfrenta con los aprendizajes de campo para identificar los modelos de relación emergentes, y fortalecer nuestros esfuerzos en pro de formas de *gobernanza* más democráticas e inclusivas.

LA PRAXIS

En el momento existe una cantidad creciente de proyectos de investigación o intervención, enfocados o relacionados con *gobernanza*, lo cual es consistente con el uso creciente del concepto y los debates alrededor del mismo. Sin pretender cubrir la diversidad de esfuerzos en curso, se han seleccionado proyectos liderados por organismos internacionales ampliamente reconocidos, que por su larga trayectoria de trabajo en desarrollo, han logrado realizar proyectos sostenibles en el área de gobernanza. Las siguientes son las organizaciones involucradas en financiar, o promover, proyectos de investigación o intervención sobre *gobernanza*, y que han manejado el concepto en forma consistente y continuada:

El Instituto de Gobernanza (The Institute on Governance), una ONG canadiense creada en 1990 con el propósito de promover *gobernanza* efectiva, tanto en Canadá como a nivel internacional. El Instituto se concentra en cuatro temas: participación ciudadana, formas de *gobernanza* nativas, construcción de capacidad institucional, y medición de desempeño y rendición de cuentas¹⁶.

El Centro Canadiense para Gestión del Desarrollo (The Canadian

Centre for Management Development), una agencia del gobierno canadiense que tiene una serie de publicaciones tanto en *gobernanza* como en gerencia pública. Estas publicaciones son el resultado de tres proyectos de investigación, a partir de los cuales esta organización definió una nueva agenda de investigación para los años 2000-2001, esta vez enfocada en modernización de formas de *gobernanza*; se definieron los siguientes cuatro subtemas: ciudadanos y ciudadanía, cambios en la democracia representativa, el nuevo rol del gobierno, y reformas requeridas en el servicio público¹⁷.

Las Naciones Unidas, en particular su Centro para los Asentamientos Humanos (HABITAT) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), los cuales han desarrollado proyectos de investigación, especialmente en áreas urbanas, con enfoques en género, medio ambiente, capacidad institucional, y otros temas relacionados con *gobernanza*. Las Naciones Unidas tienen dentro de su sitio Web un espacio dedicado a *gobernanza* urbana. Los proyectos que se presentan al final de este documento son parte de la Iniciativa en Gobernanza Urbana -TUGI¹⁸, un proyecto financiado por PNUD y desarrollado en Asia.

¹⁶ Ver www.iog.ca

¹⁷ Ver www.ccmd-ecg.gc.ca

¹⁸ Ver www.unchs.org/govern; www.tugi.adp

El Banco Mundial tiene una sección en desarrollo urbano y ha financiado diversos proyectos en *gobernanza* urbana; los proyectos financiados por el Banco Mundial reflejan su propuesta de apertura de mercados, en consecuencia han estado concentrados en la promoción de mayor capacidad de respuesta y de rendición de cuentas por parte del Estado, y en evaluar la relación entre *gobernanza* y desempeño económico¹⁹.

Inter-American Dialogue, que es un centro independiente para el análisis de las relaciones económicas y políticas entre Estados Unidos y América Latina. Su agenda de investigación esta enfocada en 4 grandes temas: gobernanza democrática, cooperación inter-americana, integración económica, y equidad social²⁰.

Una tabla resumen de los proyectos de investigación revisados se presenta al final de este documento, ésta incluye: nombre de la organización, programa bajo el cual el proyecto fue realizado, nombre de los investigadores, una breve descripción del proyecto, metodología utilizada, casos de soporte y conclusiones, y fuentes de financiación (ver Tabla No.1).

Además de las organizaciones mencionadas, con amplia trayectoria,

existen otras iniciativas de reciente creación que vale la pena mencionar. El Centro de investigación en Desarrollo Global²¹ -Global development Research Center, una organización virtual en la cual gobernanza urbana es uno de sus tópicos centrales; El Foro de política Global²² -Global Policy Forum, creado en diciembre de 1993 para supervisar los procesos de elaboración de política global en la Naciones Unidas, trabaja con ONG's para promover mas presencia ciudadana dentro del sistema de Naciones Unidas.

Muchos de los proyectos revisados tenían como objetivo la creación de indicadores, validos y confiables, para evaluar *gobernanza*; muchos de éstos son conocidos dado que se han utilizado para evaluar conceptos fronterizos, tales como capital social, desempeño del Estado, y gobernabilidad.

LAS VARIABLES Y SUS INDICADORES

Luego de revisar los proyectos realizados es posible concluir que, a pesar de las diferencias aparentes, éstos presentan un conjunto de variables e indicadores de *gobernanza* en común; adicionalmente existe un conjunto de variables e indicadores que no son

¹⁹ Ver www.worldbank.org/wbr/governance

²⁰ Ver www.iadialg.org

²¹ Ver www.gdrc.org/u-gov

²² Ver www.globalpolicy.org

Tabla No. 1 Proyectos de investigación

Organización	Programa Investigadores	Descripción	Metodología	Casos	financiación
Instituto de Gobernanza	Cooperativa de Gobernanza (1996)	<p>Red informal de organizaciones públicas: oficinas del gobierno, instituciones para-estatales, y ONGs, en busca de claridad al nivel conceptual y aplicado.</p> <p><i>Metas:</i> recoger información de experiencias y aprendizajes de cambios en gobernanza; a partir de las experiencias identificación de vacíos conceptuales y de capacidad; diseminar este conocimiento tanto en Canadá como a nivel internacional.</p> <p><i>Conclusiones:</i> El mejoramiento de la gobernanza es un proceso de largo plazo; los impactos y resultados son difíciles de evaluar; se requiere un esfuerzo sistemático y continuado.</p>	<p>Talleres y seminarios, actividades de investigación, acción, y revisión de documentación para evaluar la capacidad organizacional en relación a gobernanza.</p> <p>Método de investigación: <u>Estudios de Caso</u></p>	<p>Fortalecimiento de la Capacidad del poder legislativo en Rusia.</p> <p>plantación Municipal Participativa, Instituto Urbano del Canadá</p> <p>promoción de Derechos de la Mujer en Guatemala, por el CECI</p>	CIDA- Agencia Canadiense para el Desarrollo.

organización	Programa	Investigadores	Descripción	Metodología	Casos	financiación
Inter-American Dialogue	Construyendo Gobernanza democrática	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Michael Coppedge ✓ Harvey F. Klein ✓ Anita Isaacs ✓ Susan Stokes ✓ Eduardo A. Gamara ✓ Diego Abente Brun ✓ Juan Rial ✓ Liliana de Ritz ✓ Ricardo Córdoba Macías ✓ Edelberto Torres-Rivas ✓ Mark B. Rosenberg and J. Mark Ruhl ✓ Lowell Gudmundson ✓ Richard L. Milllett ✓ Trevor Murase ✓ Rosendo Espinal ✓ Anthony T. Nunnigel ✓ Denise Dresser ✓ Marifeli Perez-Stable 	<p>Objetivo: analizar las fuentes de la tendencia democratizadora en América Latina, así como los obstáculos para la promoción de gobernanza democrática, comprender que se ha logrado y cómo, para identificar que queda por hacer.</p> <p><i>Conclusiones:</i> En Latinoamérica procedimientos y normas democráticas son comunes, sin embargo la gobernanza democrática esta lejos de consolidarse. Esta por construir en la mayoría de los países de la región.</p> <p>Estudios de Caso</p>	<p>Venezuela: Surgimiento y caída del Patriarcado</p> <p>Colombia: Construyendo Democracia en medio de Drogas y Violencia</p> <p>Ecuador: Democracia ¿pasando el test del tiempo?</p> <p>Perú: La Ruptura del Acuerdo Democrático</p> <p>Bolivia: Manteniendo la Democracia en los 90s</p> <p>Chile: Las Bases políticas de la Liberalización económica</p> <p>Paraguay: Transición del gobierno de Caudillo</p> <p>Uruguay: De la Restauración a la Crisis de Gobernabilidad</p> <p>Argentina: Democracia en Crisis</p> <p>Brasil: El Síndrome de Parálisis Hipercrítica</p> <p>Nicaragua: política, Pobreza y Dollarización</p> <p>El Salvador: Transición de la Guerra Civil</p> <p>Guatemala: Gobernabilidad democrática</p> <p>Honduras: democratización, el rol de las Fuerzas Armadas</p> <p>Costa Rica: Nuevos Temas y Alineaciones</p> <p>Paraguay: Democracia Transaccional</p> <p>Democracia Caribe: ¿Detenido o Renovación?</p> <p>The Dominican Republic: Una Democracia Ambigua</p> <p>Islas: Cuatro Viejas y Dos nuevas Hipótesis</p>	<p>Fondo Nacional para la Democracia, Fundación Ford, Fundación Mellon, Fundaciones William y Flora Hewlett, Corporación Carnegie.</p> <p>Fondo Nacional para la Democracia, Fundación Ford, Fundación Mellon, Fundaciones William y Flora Hewlett, Corporación Carnegie.</p>	
Inter-American Dialogue (cont.)			Estudios de Caso			

			<p>México: Declive de la Regla del Partido Dominante Cuba: Prospectos de Democracia</p>	
<p>Banco Mundial*</p>	<p>Daniel Kaufmann, Aart Kraay, Pablo Zoido-Lobaton (1999)</p> <p>Desarrollo de un Nuevo método para medir gobernanza mediante la agregación de componentes no observados de manera directa. <i>Conclusiones:</i> Los indicadores disponibles provienen de fuentes equívocas sobre gobernanza, la creación de indicadores agregados no es tan precisa pero sí más confiable.</p> <p>Agregando Indicadores de Gobernanza</p>	<p>Agregación de Componentes no observados para construir indicadores compuestos de gobernanza.</p>	<p>Pusieron a prueba su propuesta con 166 y 155 países de acuerdo en funcionamiento del sistema legal, efectividad del gobierno, como indicadores de gobernanza.</p>	<p>Banco Mundial</p>

* Esta es una selección de entre 64 proyectos de investigación listados en el sitio Web del Banco Mundial.

comunes, y son listados como secundarios.

Las variables principales son: participación, equidad, rendición de cuentas, y eficiencia; muchas de las otras variables utilizadas pueden ser incluidas dentro de estas cuatro, por ejemplo, orientación al consenso puede ser incluida en participación o equidad, dependiendo de la definición que se utilice. A continuación se presentan las variables principales y secundarias, así como sus indicadores.

Variables Principales:

Participación

Se refiere a la posibilidad que tiene cada persona, hombre o mujer, de ser considerado en el proceso de toma de decisiones, ya sea en forma directa o a través de instituciones de intermediación legítimas que representen sus intereses. La participación se construye sobre la base de la existencia y respeto de los derechos de libertad de expresión y asociación.

Indicadores:

1. Representación y rol de nuevos grupos de interés en la planeación, decisión, realización y evaluación de proyectos, programas, o políticas que los afectan. Por ejemplo: el nuevo rol del sector privado en la prestación de servicios públicos, programas ambientales, creación de empleo, etc.; de igual manera los nuevos roles de la Sociedad Civil y las ONGs en la realización de pro-

- gramas municipales, gerencia de entidades públicas y mixtas, etc.;
2. Libertad de prensa y medios en general, así como la existencia de medios de comunicación locales;
3. Porcentaje de votantes, analizados por género y estrato socio-económico;
4. Procesos públicos de discusión de asuntos importantes para la comunidad a cualquier nivel;
5. utilización del referendo para tomar decisiones críticas;
6. Derecho de asociación.

Equidad

Se refiere al acceso en términos de igualdad a oportunidades que garantizan y mejoran el nivel de bienestar de la sociedad, siendo claro que inicialmente la población objetivo deben ser los miembros más vulnerables de la sociedad.

Indicadores:

1. Inclusión de grupos excluidos en procesos consultivos;
2. Destinación de recursos dirigidos a poblaciones vulnerables;
3. Acceso a servicios básicos de sectores de la población en desventaja;
4. Representación de las mujeres;
5. Cifras de desempleo;
6. Índice de pobreza.

Rendición de Cuentas

Esta variable se refiere a la responsabilidad de quienes han recibido un poder delegado para con los delega-

dos, el supuesto básico es que quienes son gobernados delegan voluntariamente su poder. Por ende se refiere a la necesidad de los delegatarios de aceptar y respetar una serie de criterios establecidos con el objeto de evaluar el desempeño del gobierno y de quienes lo conforman.

Indicadores:

1. Regularidad en las transacciones fiscales y cumplimiento de los requisitos legales y normas administrativas;
2. Mecanismos disponibles para que el público pueda informarse sobre proyectos, procesos y recursos;
3. Sistemas de comunicación que aseguran que las metas planteadas son clara y oportunamente comunicadas;
4. Grado de delegación de autoridad;
5. Grado en el que las quejas y reclamos son atendidos por la administración.

Eficiencia

Se refiere al logro de resultados que se adecuan a las necesidades de los diferentes grupos, así como a la maximización de los recursos. Lo que se debe hacer se hace sin desperdiciar recursos.

Indicadores:

1. Utilización económica de fondos, mano de obra, y otros recursos;
2. Existencia de mecanismos para evaluar el desempeño económico;
3. Reducción de la población vivien-

do bajo la línea de pobreza;

4. Aumento de la participación en vivienda, educación, y otras áreas en bienestar, sobre la población total;
5. Medición y mejoramiento del grado de satisfacción de las poblaciones atendidas.

Variables Secundarias:

Capacidad de Respuesta

Esta es una variable que puede considerarse como una medida de la variable principal rendición de cuentas, porque se refiere a la capacidad de los líderes y servidores públicos para responder a las necesidades de los ciudadanos; sin embargo también está relacionada con equidad y eficiencia. Puede ser reconocida por la existencia de una política explícita e intencional de servicio hacia los ciudadanos que se mantiene en forma consistente y se expresa a lo largo de las diferentes organizaciones de la administración.

Indicadores:

1. Existencia de mecanismos para determinar las preferencias y necesidades de la gente, por ejemplo: encuestas, foros públicos, líneas de teléfono de servicio al cliente, etc.;
2. Existencia de mecanismos de participación de los ciudadanos en la implantación y realización de planes, programas y proyectos, por ejemplo: la existencia de un consejo consultivo, audiencias públicas, etc.;

3. Existencia de mecanismos de evaluación que permitan saber si las metas y fines de programas y proyectos se alcanzan y si éstas impactan las poblaciones determinadas como beneficiarias.
4. Presencia de procedimientos sencillos para asegurar acciones de respuesta justas y rápidas a las quejas y reclamos del público;
5. Disponibilidad de información que le permita a los ciudadanos interactuar, criticar, y sugerir cambios en las acciones que el gobierno implementa para dar respuesta a las necesidades planteadas por los constituyentes.

Innovación Administrativa/ Gerencial

Ésta puede ser una sub-variable de eficiencia; se refiere a reformas exitosas implementadas por gobiernos locales, por ejemplo: cambios en procedimientos administrativos, movilización de recursos, reformas políticas, sostenibilidad económica, conservación del medio ambiente, participación de la comunidad, etc.

Indicadores:

1. Las estructuras y procedimientos burocráticos se han mejorado para orientarlos a estándares de servicio, tales como eficiencia, efectividad y economía;
2. Generación de medidas apropiadas, no comunes, novedosas;
3. Adopción de conceptos y prácticas innovadoras en el manejo de

problemas locales, tales como degradación ambiental, tenencia de la tierra, incidencia de la pobreza, etc.;

4. Aplicación de técnicas de nueva gerencia tales como gerencia de la calidad total, nuevas tecnologías, sistematización, etc.

Asociaciones Público-Privadas

Ésta puede ser considerada una sub-variable de participación; se refiere a la existencia de un vínculo activo de trabajo conjunto entre el gobierno y el sector privado en los programas locales.

Indicadores:

1. Creación y puesta en marcha de políticas e incentivos para promover la participación del sector privado en el desarrollo;
2. Presencia de iniciativas de sectores de la economía para mejorar la eficiencia de la burocracia local, por ejemplo: mejoramiento de la tecnología, programas de entrenamiento, etc.;
3. Integración de los sectores privado y público en la implantación, financiación y realización de programas y proyectos públicos;
4. Privatización de servicios públicos.

Interacción Estado-Ciudadanos-ONGs

La interacción entre el gobierno y sus ciudadanos puede ser considerada una sub-variable de participación.

Se refiere a la comunicación abierta entre organizaciones no gubernamentales, el gobierno y la comunidad como un todo.

Indicadores:

1. Presencia y alcance de esfuerzos de cooperación entre los gobiernos locales, las organizaciones no gubernamentales y la comunidad;
2. Existencia de mecanismos que permitan la consulta entre el gobierno local y sus constituyentes en asuntos de interés general;
3. Existencia y alcance de proyectos que son el resultado de la cooperación entre el gobierno local, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de voluntariado..

Administración Descentralizada

Esta variable puede ser considerada un componente de eficiencia. Se refiere a la habilidad de la administración local para delinear y delegar responsabilidades, así como para asegurar el cumplimiento de dichas responsabilidades.

Indicadores:

1. Presencia de líneas claras de delimitación y de delegación de responsabilidades;
2. Presencia de sistemas de evaluación que provean retroalimentación sobre resultados en las tareas delegadas;
3. Existencia y alcance de autonomía en los grupos responsables de tareas delegadas;

4. Consistencia entre la estructura jerárquica y los grupos delegatarios de tareas particulares.

Creación de Redes

Se refiere a la habilidad de los gobiernos locales para forjar relaciones de cooperación con otros gobiernos y entidades; el fin último es el fortalecimiento del sistema más amplio y la creación de capacidad estructural. Esta variable está relacionada de cerca con participación y eficiencia.

Indicadores:

1. Extensión (número) de redes intergubernamentales;
2. Extensión (número) de redes regionales, intralocales;
3. Extensión de redes de interacción internacional (pueden ser por ejemplo de un país con otros países de la región);
4. Alcance de la complementariedad de recursos en la red;
5. Extensión de intercambio y cooperación tecnológica;
6. Promoción de intereses y agendas comunes;
7. Intercambio de aprendizajes, capacitación y entrenamiento.

Desarrollo del Recurso Humano

Se refiere a la realización sostenida de programas para reclutar, entrenar, motivar y desarrollar los recursos humanos con el objetivo de promover su eficiencia y orientación al servicio; esta variable se utiliza también para medir gobernabilidad.

Indicadores:

1. Presencia y cubrimiento de las políticas diseñadas para mejorar diversos aspectos del recurso humano y la gerencia del mismo;
2. Existencia de un programa sostenido de reclutamiento y selección basado en el merito y las capacidades;
3. Existencia de programas de capacitación y entrenamiento para oficiales del gobierno local;
4. Clasificación y plan de compensación basado en el principio de igual salario por igual trabajo.

CONCLUSIONES

Luego de revisar el concepto de gobernanza en sus dimensiones teóricas y prácticas es posible concluir que:

- ✓ Existen diversas acepciones para el término de gobernanza, con una variabilidad suficiente como para considerar este termino como en proceso de formación. Quizás sería mas apropiado decir que dado que este concepto se refiere a procesos dinámicos de interacción es en sí mismo dinámico y cambiante. Sin embargo también es cierto que la ambigüedad que acompaña el termino, es expresión de las diferentes perspectivas teóricas existentes, las cuales no son siempre reconciliables.
- ✓ La existencia de un amplio rango de significados para el término *gobernanza* puede ser vista como

una oportunidad para explorar y «negociar» cuáles son las características que la definen, y definir las acciones para alcanzarla. Para América Latina, dada la complejidad de su realidad política y social, este concepto es un espacio de libertad para imaginar un futuro posible en medio de las múltiples crisis.

- ✓ Los proyectos de investigación o intervención amplían la diversidad de significados existentes y son, de cierta manera, una búsqueda en la práctica del mejor significado.
- ✓ A pesar de la diversidad de definiciones existentes y de la variedad de experiencias prácticas, en el ejercicio analítico prevalece un enfoque centrado en el Estado.
- ✓ Existen superposiciones en las variables e indicadores utilizados para evaluar gobernanza. Esto puede representar una ventaja pues podemos agregar medidas provenientes de otros campos o conceptos para aproximar una evaluación de la gobernanza.
- ✓ Existe ambigüedad en las definiciones de las propias variables, a veces encontramos dos variables en apariencia diferentes pero que se refieren a lo mismo; mientras que podemos encontrar definiciones sustancialmente distintas de la misma variable.
- ✓ Si bien, el discurso teórico se ha hecho más inclusivo y se refiere con más frecuencia a una combinación de actores y a estructuras

más horizontales, la mayoría de las variables e indicadores siguen estando concentrados en el Estado. Muchas veces desde una perspectiva teóricamente multicentrada, encontramos aplicaciones centradas en el Estado.

- ✓ Muchos de los indicadores de gobernanza se refieren a descentralización, como por ejemplo los utilizados por HABITAT (Centro para los Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas), en los cuales descentralización (financiera y política) es utilizada como indicador de gobernanza urbana.
- ✓ Frecuentemente el desempeño del gobierno, con relación a sus funciones, es utilizado como la variable clave en la evaluación de gobernanza, mostrando una clara preferencia por un modelo centrado en el estado.
- ✓ Ninguno de los indicadores evalúa el rol de la comunidad en sí misma, o asume el que ésta u otros actores puedan desempeñar un rol proactivo en cuanto a gobernanza. América Latina tiene muchas lecciones que ofrecer en este terreno.
- ✓ Ninguno de los indicadores reconoce o investiga la existencia de proyectos y programas no estatales, como fuentes y/o indicadores de gobernanza.
- ✓ Los indicadores revisados se pueden agrupar en dos categorías:
 - a. Un conjunto de indicadores que se centra en la identificación de cam-

bios en el desempeño del gobierno local: qué tan inclusivo, transparente, responsable, etc., es éste.

- b. Un conjunto de indicadores que se centra en la identificación de nuevas formas de asociación y vinculación entre diferentes actores, pero que considera que éstas están fundamentalmente promovidas desde el gobierno.

Las limitaciones en el manejo del término, tanto desde la teoría como desde la práctica, tienen que ver con la incapacidad para reconocer, fortalecer e incorporar formas alternativas de gobernanza, no lideradas por el gobierno. Con esto no quiero decir que el gobierno no tiene una responsabilidad importante en la construcción de gobernanza democrática, pero lo cierto es que en realidades como las de América Latina, donde hay poderosos actores para-estatales, donde el Estado ha sido debilitado persistentemente, y donde los niveles de credibilidad y legitimidad son bastante bajos, es importante e interesante aprender de las formas de gobernanza emergentes.

Muchas veces los paradigmas importados, tanto teóricos como prácticos, son insuficientes para capturar la complejidad de realidades sustancialmente distintas de aquellas en las que se han producido las teorías y los modelos de investigación y/o intervención.

Lo cierto es que el concepto de gobernanza es una buena excusa para repensar nuestras realidades y tomar decisiones acerca de cómo construir

sociedades más modernas en el sentido más antiguo de la modernidad, de libre pensamiento, con igualdad de oportunidades, inclusivas y democráticas.

BIBLIOGRAFÍA

- Bernstein, I. N. and Freeman H. E. *Academic and Entrepreneurial Research*, New York: Russell Sage Foundation, 1975.
- Bingham, R.D. and Felbinger C.L. *Evaluation in Practice: A Methodological Approach*, New York: Longman, 1989.
- Bunce, V. *Do new leaders make a difference?: executive succession and public policy under capitalism and socialism*, Princeton: Princeton University Press, c1981.
- Bunce, V. *Subversive Institutions: the Design and the Destruction of Socialism and the State*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Camp, R. A. (ed). *Democracy in Latin America: Patterns and Cycles*, Wilmington, DE: Jaguar Books, 1996.
- Centro de Investigación y Educación Popular-CINEP, *Barrio a Barrio se Construye una Ciudad*. Bogotá: Ediciones Antropos Ltd., 1994.
- CEPAL, *Ciudades Intermedias de América Latina y el Caribe: Propuesta para la Gestión Urbana*. Santiago de Chile: CEPAL, 1998.
- Dominguez, J. and Lowenthal, A. (Ed). *Constructing Democratic Governance: Latin America and the Caribbean in the 1990s*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1996.
- Dunn, W. *Public Policy Analysis: An Introduction*, 2nd. Ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1994.
- Escuela Superior de Administración Pública-ESAP. *Desarrollo Urbano*, Bogotá: ESAP Centro de Publicaciones, 1992.
- Eastman, J. and Zambrano, W. *La Participación en la Vida Política y el Fortalecimiento de la Democracia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1996.
- Fukusaku K. and Mello L. *Fiscal Decentralization in Emerging Economies: Governance Issues*. Paris: OECD Publications, 1999.
- Jewson, N and MacGregor S. (ed). *Transforming Cities: Contested Governance and New Spatial Divisions*, New York: Routledge, 1997.
- Kerlinger, F. and Lee, H. *Foundations of Behavioral Research*, (4th ed.) Fort Worth, TX: Harcourt Publishers, 2000.
- Laswell, H and Lerner, D. (eds.) *Policy Sciences: recent developments in scope and method*, Stanford: Stanford University Press, 1951.
- McCarney, P. (ed.) *Cities and Governance. New directions in Latin America, Asia and Africa*, University of Toronto: Center for Urban and Community Studies, 1996.
- Nickson, A. *Local Government in Latin America*, Boulder: Lynne Rienner, 1995.

- Peters, B. G. *Comparative Politics: Theory and Methods*, New York: New York University press, 1998.
- Peters G. and Savoie, P. *Governance in the Twenty –First Century: Revitalizing the Public Service*, Canada: McGill-Queen's University Press, 2000.
- Picard, L. *The States Within the State: Institutional Transformations and Political Changes in South Africa*, Pittsburgh: typescript, 2000.
- Pick, J.M. and Butler, E.W. *Mexico Megacity*, Boulder, Co: Westview Press, 1997.
- Plumptre, J. & Graham J. *Governance and Good Governance: International and Aboriginal Perspectives*, Institute on Governance, Dec3, 1999.
- Prezeworski, A. et all. *Democracy and Development* New York: Cambridge University Press, 2000.
- Putnam, R. *The Prosperous Community – Social Capital and public Life*, in *American Prospect* 13: 35-42.
- Reilly, C. (ed). *New Paths of Democratic Development in America Latin*. Boulder: Lynne Rienner, 1995.
- Rivera, R. *Descentralización y Gestión Local en América Latina*, San José de Costa Rica: FLACSO Ediciones, 1996.
- Rodríguez, A. & Winchester, L. (ed.) *Ciudades y Gobernabilidad en América Latina*, Santiago de Chile: Ediciones SUR, 1997.
- Stern, R. (ed.) *Urban Research in the Developing World*, vol.3: Latin América, Center for Urban and Community Studies, University of Toronto, 1995.
- The World Bank. *Entering the 21st Century: World Development Report 1999/2000*. New York: Oxford University Press, 1999
- United Nations-Center for Human Settlements (HABITAT), *An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements*, 1996. Oxford: Oxford U. Press 1996.
- Varas, A. *Latin American Democratization: Citizenship, Empowerment, and Accountability*, paper presented at the conference Fault Lines of democratic Governance in the Americas, North-South Center, University of Miami, May 1995.
- Vásquez. A. *Betancur y la Crisis Nacional*. Bogotá: Ediciones Aurora, 1986.
- Wright, V. *Blurring the Public-Private Divide*, in *Governance in the Twenty-first Century: Revitalizing the Public Service*. Canadá: McGill-Queen's University Press, 2000, pp. 155-174.
- Yin, R. K. *Case Study Research: Design and Methods*, Beverly Hill, CA: SAGE, 1984.
- Otras Fuentes**
www.gdcr.org/
www.undp.org/gender
www.tugi.apdip.net
www.iog.ca
www.ccmd-ccg.gc.ca
www.unchsr.org/govern ;
www.tugi.adp
www.worldbank.org/wbr/governance

APORTES DE LA TEORÍA Y LA PRAXIS PARA LA NUEVA GOBERNANZA

María Victoria Whittingham

RESUMEN

Se ha planteado reiteradamente que la «buena gobernanza» es la clave para erradicar la pobreza y promover, finalmente, el desarrollo. Sin embargo no está del todo claro a que nos referimos con el término buena gobernanza, o gobernanza democrática. Reflexionar sobre los vacíos teóricos del concepto, así como sus limitaciones y posibilidades de aplicación representa una oportunidad para repensar nuestras propias realidades y aprender de las formas emergentes de gobernanza que le son particulares a los profundos procesos de cambio y los conflictos de América Latina. La teoría ha sido y es insuficiente para captar la complejidad de la praxis, sin embargo es extremadamente útil como ejercicio analítico para abordar dicha complejidad. Por su parte, el ejercicio práctico es la materia prima de la teoría y su campo de validación.

El carácter normativo de la práctica política, ya sea en la construcción de teoría o en el ejercicio práctico es indiscutible, con esto quiero decir que si bien en otros campos de la ciencia el debate sobre la supuesta neutralidad del conocimiento puede aun tener cabida en el terreno particular de la política pública no lo tiene. Nuestra forma

de leer la realidad socio-política, de utilizar los conceptos teóricos, de privilegiar una explicación sobre otra, las decisiones sobre cuales son las preguntas relevantes, etc., son expresiones de decisiones valorativas, y por ende normativas.

El concepto de *gobernanza* es particularmente útil para ilustrar el argumento propuesto, sus diversas acepciones y aplicaciones reflejan claramente decisiones acerca de cómo debe ser el sistema socio-político y el ejercicio del poder al interior del mismo. Este documento tiene como objetivo presentar una revisión, no exhaustiva, de los diferentes usos y acepciones del concepto de *gobernanza*, así como de los proyectos de investigación e intervención orientados a promover y fortalecer la 'buena gobernanza'-teoría y praxis- tratando de identificar los vacíos existentes y las preguntas emergentes.

La intención final sin embargo, es aportar al debate sobre los valores y acciones que han orientado y orientan los procesos de cambio en los sistemas socio-políticos Latinoamericanos, particularmente los procesos de democratización y descentralización; el supuesto básico que orienta este documento es que las interacciones entre los diferentes actores políticos,

y entre sus intereses, reflejan la calidad del régimen político, e impactan la calidad de vida del sistema como un todo y de los individuos que lo conforman.

ABSTRACT

One has considered repeatedly that «good gobernanza» is the key to eradicate the poverty and to promote, finally, the development. Nevertheless it is not absolutely clear to that we talked about with I finish good gobernanza, or gobernanza democratic. To reflect on the theoretical emptinesses of the concept, as well as their limitations and possibilities of application represent an opportunity to rethink our own realities and to learn of the emergent forms of gobernanza that is to him particular to the deep processes of change and the conflicts of Latin America. The theory has been and is insufficient to catch the complexity of praxis, nevertheless is extremely useful like analytical exercise to approach this complexity. On the other hand, the practical exercises is the raw material of the theory and its field of validation.

The normative character of the political practice, or in the construction of theory or the practical exercises is unquestionable, with this I mean that although in other fields of science the debate on the supposed neutrality of the knowledge can even have capacity in the particular land of the public policy does not have it. Our

form to read the partner-political reality, to use the theoretical concepts, to privilege an explanation on another one, the decisions on as are the excellent questions, etc., they are expressions of decisions valorativas, and therefore normative

The concept of gobernanza is particularly useful to illustrate the proposed argument, their diverse meanings and applications reflect decisions clearly about how it must be the partner-political system and the exercise of the power to the interior of the same one. This document must like objective present/display a revision, nonexhaustive, of the different uses and meanings of the concept from gobernanza, as well as of the projects of investigation and intervention oriented to promote and to fortify 'good gobernanza?-teoria and praxis- being tried to identify the existing emptinesses and the emergent questions

The final intention nevertheless, is to contribute to the debate on the values and actions that have oriented and orient the processes of change in the Latin American partner-political systems, particularly the processes of democratization and decentralization; the basic assumption that it orients east document is that the interactions between the different political actors, and their interests, reflect the quality of the political regime, and hit the quality of life of the system like a whole and the individuals that conform it.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA INTERNET EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Paul Bonilla Soria

RESUMEN

En la primera sección la ponencia presenta las características generales de las Políticas Públicas actuales en América Latina y El Caribe, iniciándose con una introducción que aborda sus orientaciones actuales desde una perspectiva conceptual, relacionándolas con los heterogéneos procesos de Desarrollo que se implementan en la región. Se introduce también el enfoque de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) sobre el tema, destacando en ellas su carácter de instrumentos para satisfacer las necesidades de la población.

En la segunda sección se establece la asociación entre Telecomunicaciones y los Servicios de Valor Agregado, que en la región han vivido entre 1990 y el momento actual un proceso de modernización tecnológica y empresarial que en este último ámbito ha significado su privatización en la mayoría de los países, aunque con excepciones, confirmando la diversidad estructural que hace parte de la identidad del continente.

En la tercera sección se describe el crecimiento del Internet en la región y se hace una caracterización de la brecha digital entre nuestro continente y los países desarrollados a través de

indicadores que confirman la situación.

Los elementos del contexto presentados en las secciones anteriores, permiten explicar las características de las Políticas Públicas para Internet que se han identificado en el momento actual, desde los conceptos y valores de referencia que se convierten en objetivos y metas a alcanzar en los diferentes países, reconociendo su especificidad. Finalmente se presentan las actividades concretas que las Políticas Públicas se encuentran desarrollando en el área de la legislación, la modernización tecnológica y en proyectos de instalación de puntos de conectividad.

ABSTRACT

The first section of this paper presents the general characteristics of Latin American and Caribbean public policy. It begins with an introduction that states its contemporary orientations from a conceptual perspective which relate them to the development process implemented in the region. It is also introduced the civil society organizations (CSO) approach to this issue in which the stress is on population needs satisfactions.

The second section, states the relationship between telecommunications and Value Added Services. Since 1990 until now they have gone

through a process of technological and entrepreneurial modernization which, in the last meant their privatizations in most of the countries although there are exception that confirm the structural diversity that characterized the continent identity.

The third section describes the growth process of the Internet in the region. A characterizations of the digital gap is made comparing our continent and the developed countries by means of indicators that confirm this situations.

The contextual elements presented in the previous sections explain the public policy characteristics for internet which have been identified in the present moment. Concepts and references values that become objectives and goals to reach in different countries acknowledge their specificities. Finally, concret activities that public policies implement in the field of legislations, technological modernizations and connectivity process are presented.

LA REMESA DE LOS EMIGRANTES: UN FACTOR DECISIVO PARA IMPULSAR POLÍTICAS DE DESARROLLO SOCIAL EN HONDURAS

Ricardo Puerta

RESUMEN

Este documento relata y sistematiza un conjunto de experiencias de cooperación internacional para la promoción del desarrollo. En este caso, el rasgo novedoso estriba en que dicha cooperación no corresponde a organismos institucionales, banca multilateral, donantes de países ricos, etc. Sino que, al contrario, ésta experiencia ejemplifica de que manera los emigrantes pobres de los países latinoamericanos son, hoy en día, un factor muy importante para la acumulación de capital y la contribución al desarrollo económico, a partir del envío de remesas, de divisas, a través de múltiples mecanismos de giros, para sus familiares en el país de origen. El autor evidencia como, a través de numerosos proyectos, se han podido concretar y sistematizar los esfuerzos de cooperación, entre los hondureños que viven en los Estados Unidos, respecto del apoyo a las necesidades de sus familiares en el país de origen.

Finalmente, el autor reclama la necesidad de que este tema sea claramente reconocido y sobre él se formulen políticas por parte del gobierno, las cuales, por supuesto, podrían replicarse para otros países de América Lati-

na, y que este asunto sea tomado en cuenta a la hora de elaborar programaciones y planes de desarrollo, tanto sectoriales, como territoriales, en países que tengan este mismo tipo de situaciones, las cuales resaltan positivamente como factores para el mejoramiento de la calidad de vida y las dinámicas de participación comunitaria.

ABSTRACT

This document relates and systematizes a set of experiences of international cooperation for the promotion of the development. In this case, the novel characteristic is based in which this cooperation does not correspond to institutional organisms, multilateral bank, donors of rich countries, etc. But that, on the contrary, this one experience exemplifies of which way the poor emigrants of the Latin American countries are, nowadays, a very important factor for the accumulation of capital and the contribution to the economic development, from sent of remittances, of currencies, through multiple traversing gears, for their relatives in the origin country. The author demonstrates like, through numerous projects, have been able to make specific

and to systematize the cooperation efforts, between the Hondurans that live in the United States, respect to the support to the necessities of his relatives in the origin country.

Finally, the author demands the necessity that this subject clearly is recognized and on him policies on the part of the government are formulated, which, of course, could talk back itself for other countries of Latin Ame-

rica, and who this subject is taken into account at the time of elaborating programmings and plans of development, sectorial, as as much territorial, in countries that have this same type of situations, which positively emphasize like factors for the improvement of the quality of life and the dynamic ones of communitarian participation.

“INCONGRUENCIAS Y DIFICULTADES EN LAS RESPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA FRENTE A LOS PROCESOS DE MIGRACION Y DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA”

Edgar Varela Barrios

RESUMEN

En Colombia, como se sabe, se ha acentuado en la última época el proceso de migración forzosa generado por las violencias de distinto tipo que asolan esta sociedad. Se calcula que más de dos millones y medio de personas se constituyen en sujetos activos de desplazamiento y de migración forzosa, en los últimos tres años por causas que provienen desde los desplomes económicos de áreas enteras, hasta la retaliación y amenazas provenientes del conflicto armado y sus actores. Estos desplazamientos han generado enormes presiones para los entes territoriales (departamentos o gobernaciones, municipios y gobiernos locales). Igualmente se ha intentado configurar una política pública externa, en respuesta a este problema, determinada por el papel de organizaciones multilaterales tales como la Organización Internacional de Migraciones –OIM–; así como por organizaciones no gubernamentales de distinto cariz. El artículo, por lo tanto, analiza el proceso de respuesta y la creatividad suscitada frente a los problemas presentes en el tratamiento del desplazamiento forzoso y la migración especialmente en

el suroccidente colombiano, a lo largo de los últimos cuatro años; correlacionando los actores internacionales, las instituciones no gubernamentales, los gobiernos locales, el gobierno nacional, y la propia dinámica implícita en el denominado “Plan Colombia”, mecanismo de lucha contra la drogadicción, soportado en el apoyo económico y militar de los Estados Unidos a Colombia desde la administración Pastrana y que continúa con el actual gobierno del Presidente Alvaro Uribe Vélez.

ABSTRACT

In Colombia, as it is know the forced migration process generated by differents sorts of violence which devastate society has increased in recent times. It is estimate that in the last three years more than two millions and a half people have been active subjets of displacement and forced migration. The associated causes to this phenomenon come from economics crashes in wide geographical areas to retaliations and threats coming from the diverse armed confict actors. This displacement has generated strong stress for the territorial entities (i.e. departments

and department governors, municipalities and local governments). In this sense, it has been intended to built an external public policy to solve the problem which has been determinated by the rol that multilateral organizations such as, International Migration Organization IMO and NGOs play. This paper analize the response process implemented in the last four years and the creativity generated to find out alternatives to the present problems related to migrations and forced

displacement treatment particularly in colombian southwest area. It considers the international actors, the NGOs, the local and national government and the implicit dynamic of the so called "Plan Colombia", fighting mechanism against drugs supported by the militar and economic aid from de United State to Colombia, started in Pastrana administrations and continued in President Alvaro Uribe government.

UNA INTRODUCCIÓN PARA EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

André-Noël Roth Deubel

RESUMEN

En Colombia la investigación sobre políticas públicas está aún incipiente a pesar de un notable crecimiento del interés por el tema desarrollado tanto en el campo académico como político-administrativo. Con el presente artículo se pretende introducir de manera sencilla al lector en el tema del análisis de las políticas públicas. A través de la cómoda clave de lectura del llamado ciclo de políticas públicas, se presenta brevemente los principales conceptos utilizados por este campo de estudio: definición, problemas, agenda, formulación, decisión, implementación y evaluación. Se trata de una invitación al desarrollo de trabajos de investigación en esta área de las ciencias sociales que se caracteriza por su conexión tanto con la reflexión teórica como con el análisis de la realidad política, social, económica y administrativa a partir de una perspectiva interdisciplinaria.

Palabras claves

Políticas públicas
Análisis de políticas
Ciclo de políticas

ABSTRACT

In Colombia the investigation on public policies is still incipient in spite of a remarkable growth of the interest by the developed subject so much in the academic field as political-administrative. With the present article it is tried to introduce of simple way to the reader in the subject of the analysis of the public policies. Through the comfortable key of reading of the call cycle of public policies, one briefly appears the main concepts used by this field of study: definition, problems, agenda, formulation, decision, implementation and evaluation. One is an invitation to the development of works of investigation in this area of social sciences that is characterized as much by its connection with the theoretical reflection as with the analysis of political, social, economic and administrative the reality from a interdisciplinary perspective.

Key words

Public policies
Analysis of policies
Cycle of policies