
¿Qué es la gobernanza y para qué sirve?

*María Victoria Whittingham Munévar, Ph.D.**

Resumen

El concepto de gobernanza ha ganado un espacio protagónico en el discurso de académicos, investigadores y practicantes de los asuntos públicos del hemisferio norte; y en consecuencia algún grado de protagonismo en los mismos discursos en el hemisferio sur. Sin embargo, en la práctica sigue siendo un término relativamente desconocido, que se sigue utilizando como sinónimo de gobernabilidad, buen gobierno, y otros conceptos cercanos pero definitivamente no equivalentes. El objetivo de este documento es 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 la de proponer desde este concepto una reflexión crítica 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 distintos actores políticos, y entre sus intereses, que es a lo que se refiere la gobernanza, reflejan la calidad de un régimen político, e impactan la calidad de vida del sistema como un todo y de los individuos que lo conforman.

* Profesora Titular del programa de Relaciones Internacionales de la Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.

Abstract

The concept of governance has won a leading space in the discourse of academics, researchers, and practitioners of public affairs of the northern hemisphere; in our latitudes it is however a relatively unknown concept, which is very often used as a synonym for governability, government, and other nearby concepts; but definitely not equivalent. This document aims to present a non-exhaustive review of the different uses and meanings of the concept of governance, as well as the research and intervention projects aimed at promoting and strengthening “good governance” –theory and praxis– trying to identify existing gaps and emerging questions. The final intention however, is to propose, by using this concept, a critical reflection on the values and actions that have guided and directed the processes of change in the socio-political systems in Latin America; particularly the processes of democratization and decentralization.

The basic assumption that guides this document is that the interactions between different political actors, and their interests, that is what governance is about, reflect the quality of a political regime, and impact the quality of life of the system as a whole and of every individual constituent.

Palabras clave: gobernanza, democracia, discursos, cambio, gobernabilidad.

¿Qué es la gobernanza y para qué sirve?¹

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 (Mayntz 2000; Longo 2008; Aguilar Villanueva 2005). 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 aproximarlos y enriquecerlos desde nuestras propias necesidades y experiencias.

Plumptre y Graham (1999) 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

1 Este artículo está basado en otro texto de la autora publicado en la Revista del CLAD: Reforma y Democracia No. 33.

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.

Las diferencias que se encuentran entre las diversas aproximaciones existentes, ya sean teóricas o prácticas, aparecen determinadas fundamentalmente por dos elementos: la disciplina desde la que se utiliza el concepto, y el rol que se le adjudica 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 *centrada en el Estado*; hasta una perspectiva *policéntrica*, con foco en otros actores del sistema. Con una amplia gama de variaciones entre estas posiciones dominantes.

Desde la perspectiva centrada en el Estado, *gobernanza* es definida 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; ver por ejemplo Pierre y Peters (2000), Domínguez y Lowenthal (1996), Peters y Savoie (1995). Guy Peters, 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* (Peters 2000).

La perspectiva *policéntrica* es más multidisciplinaria, hay definiciones desde disciplinas como la sociología, la antropología, la psicología social y la ciencia política que sostienen en general que la *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 cuales, una Sociedad Civil fuerte es una garantía de buena *gobernanza*, ésta juega el papel principal; ver por ejemplo Putnam, Leonardo y Nanetti (1993), o Crenson (1978). Para otros, como en el caso de los neomarxistas, la *gobernanza* es más un **juego de poder**, en el cual la competencia de intereses, el conflicto y la negociación son elementos básicos, el trabajo de Manuel Castells sirve para ilustrar esta perspectiva, ver Manuel Castells (2002; 1988; 1989; 1997; 1998; 2002). Para otros, finalmente, son las instituciones supra-nacionales las que tienen el rol principal, tal es el caso de algunos de los teóricos de la **globalización** y de la gobernanza global; ver por ejemplo el trabajo de Cable (1999), Keohane (2002; 1995), y Held (1999; 2000; 2003).

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; tal como lo plantean los textos de Cunill (1991; 1995) y el estudio del ILPES sobre reforma y modernización del Estado (ILPES 1995).

Luego de revisar la literatura existente es posible concluir que, éste es un espacio del conocimiento en construcción y que se requiere mucho más trabajo de investigación e incorporación de los aprendizajes derivados de la praxis. Este ejercicio 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 de gobernanza que se asume en este documento cabe dentro de la perspectiva policéntrica; se propone que:

Gobernanza es la realización de relaciones políticas entre diversos actores involucrados en 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; y que incluye instituciones tanto formales como informales. La forma e interacción entre los diversos actores refleja la calidad del sistema y afecta a cada uno de sus componentes; así como al sistema como totalidad.

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 son 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; ver por ejemplo el trabajo de Putnam, Leonardo y Nanetti (1993), o el trabajo editado por Dasgupta y Serageldin para el Banco Mundial (2000).

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.* La definición más famosa es quizás la propuesta por Putman, éste visualiza Capital Social como un conjunto 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 (Putnam 1993). Este término tiene su foco en la sociedad civil, diferenciándola del Estado y el mercado.

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 y aún tiende a utilizarse como sinónimo del mismo. Gobernabilidad se refería originalmente a la capacidad del gobierno para cumplir sus funciones, así como para ejercer su autoridad y controlar las acciones de sus gobernados. Más adelante el concepto de gobernabilidad se utilizó para referirse también a la capacidad de una sociedad para ser gobernada. De tal manera que, un gobierno eficiente, con alta gobernabilidad, será un mejor moderador de las relaciones de *gobernanza*; pero de igual manera, si la sociedad civil es un actor central de la nueva gobernanza, que tan gobernable es una sociedad afecta en últimas la calidad del sistema como un todo. La gobernabilidad es de alguna manera, una condición para promover una *gobernanza* democrática; y 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 gobierno (Plumptre and Graham 1999). Hay diversas causas posibles para el uso de estos dos términos como intercambiables. Una es la confusión creada por la existencia de diversos significados del concepto de *gobernanza*; la 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 actores interactúan, desde una 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 por qué no globalización, encontramos diversas combinaciones de los viejos y nuevos significados atribuidos tanto a gobierno como a *gobernanza*.

Lo cierto es que el rol del gobierno ha sufrido profundos cambios desde los años 70s. Vincent Wright realizó un proyecto de investigación, acerca de la división entre lo público y lo privado a lo largo del siglo XX, en países del hemisferio nor-occidental. Como 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 fines de esa misma década, produjo un retroceso en el papel del gobierno en las democracias. Según Wright, reestructuración y modernización se convierten en eufemismos para referirse al abandono por parte del Estado de las responsabilidades sociales y económicas que tradicionalmente había asumido (Wright 2000).

La tendencia a la que Wright se refiere, ocurre también en América Latina y es especialmente crítica durante los años 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 del mercado, lo que se 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 cambiará tanto el equilibrio como las interacciones del mismo como un todo; la *gobernanza* se redefine también al cambiar las funciones del Estado.

Asumiendo esta perspectiva sistémica, es posible afirmar también cualquiera de los actores involucrados puede promover cambios en el sistema. Sin embargo, estamos asu-

miendo 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, desde mi experiencia, particularmente interesante para ilustrar estas preguntas y aportar al concepto de gobernanza desde las particularidades de la región.

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, y que definen por lo tanto sistemas de gobernanza paralelos, coexistentes, y posiblemente contradictorios.

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, narcotraficantes, o guerrilleros. 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; sin duda estas experiencias son una fuente de teoría (*grounded-theory*).

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 está básicamente constituido por la constitución, y los poderes legislativo, ejecutivo y judicial; mientras que *gobernanza* se refiere a las interacciones entre estas instituciones formales y aquellas de la Sociedad Civil.²

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.

2 Revisar más textos del Instituto, en: <http://www.iiasiisa.be/>

La praxis

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-IOG), 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 cuentas. Los proyectos de investigación liderados por el IOG, utilizan fundamentalmente la metodología de Investigación-Acción para la producción de estudios de caso; entre estos: Fortalecimiento de la Capacidad del Poder Legislativo en Rusia, Planeación Municipal Participativa en Canadá, y Promoción de Derechos e la Mujer en Guatemala por el CECI.³

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 4 sub-temas: ciudadanos y ciudadanía, cambios en la democracia representativa, el nuevo rol del gobierno, y reformas requeridas en el servicio público.⁴

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 revisaron para este documento son parte de la Iniciativa en Gobernanza Urbana -TUGI un proyecto financiado por PNUD y desarrollado en Asia.⁵ Adicionalmente el Programa de Asentamiento Humanos del PNUD lanzó en el año 1999, la Campaña Global de Gobernanza Urbana (UN-HABITAT 2000).

3 Su página de Internet es: www.iog.ca

4 Su página de Internet es: www.ccmd-ccg.gc.ca

5 Su página de Internet es: 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 económico.⁶ Como resultado de dos proyectos de investigación centrados en la construcción de indicadores, el Banco Mundial publicó el texto *Governance Matters* en 1999 (Kaufmann, Kraay, and Zoido-Lobaton).

El *Centro para el Diálogo Interamericano* (Inter-American Dialogue), un centro de investigación independiente para el análisis de las relaciones económicas y políticas entre Estados Unidos y América Latina. Su agenda de investigación está enfocada en 4 grandes temas: gobernanza democrática, cooperación interamericana, integración económica, y equidad social. Uno de sus proyectos centrales consistió en la realización de 21 estudios de caso en América Latina y el Caribe; el objetivo central era analizar las fuentes de la tendencia democratizadora en América Latina, así como los obstáculos para la promoción de gobernanza democrática. El proyecto concluye que aun cuando en Latinoamérica los procedimientos y normas democráticas son comunes, la gobernanza democrática está lejos de consolidarse. Esta por construirse en la mayoría de los países.⁷

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 Global -(Global Development Research Center),⁸ una organización virtual en la cual gobernanza urbana es uno de sus tópicos centrales; El Foro de Política Global (Global Policy Forum),⁹ creado en diciembre de 1993 para supervisar los procesos de elaboración de política global en la Naciones Unidas, trabaja con ONG's para promover más presencia ciudadana dentro del sistema de Naciones Unidas.

La mayoría de los de los proyectos revisados tenían como objetivo la creación de indicadores, validos y confiables para evaluar *gobernanza*, o incluían la utilización de indicadores como parte de los mismos. Muchos de los indicadores utilizados o diseñados para evaluar gobernanza, se habían utilizado o se utilizan para evaluar conceptos fronterizos, tales como capital social, desempeño del Estado, y gobernabilidad. Menciono esto, fundamentalmente, porque es posible que tengamos acceso a indicadores pertinentes y válidos para evaluar gobernanza que se han elaborado con otros objetivos. La siguiente sección revisa las variables e indicadores que aparecen con mayor frecuencia en relación a la gobernanza democrática.

6 Su página de Internet es: www.worldbank.org/wbr/governance

7 Su página de Internet es: www.iadialg.org

8 Su página de Internet es: www.gdrc.org/u-gov

9 Su página de Internet es: www.globalpolicy.org

Las Variables y sus indicadores

Luego de la revisión de los proyectos mencionados, es posible concluir que existen una serie de variables e indicadores comunes a todos los proyectos, a pesar de las diferencias aparentes; y que; adicionalmente existe un conjunto de variables e indicadores que no son comunes, y a los que me refero como secundarios. A continuación se presentan las variables principales y secundarias, así como sus indicadores.

Variables principales: 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.

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:

- 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 ONG's en la realización de programas municipales, gerencia de entidades públicas y mixtas, etc.;
- Libertad de prensa y medios en general, así como la existencia de medios de comunicación locales;
- Porcentaje de votantes, analizados por género y estrato socio-económico;
- Procesos públicos de discusión de asuntos importantes para la comunidad a cualquier nivel;
- Utilización del referendo para tomar decisiones críticas;
- 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:

- Inclusión de grupos excluidos en procesos consultivos;
- Destinación de recursos dirigidos a poblaciones vulnerables;
- Acceso a servicios básicos de sectores de la población en desventaja;
- Representación de las mujeres;

- Cifras de desempleo;
- Índice de pobreza.

Rendición de Cuentas: Esta variable se refiere a la responsabilidad de quienes han recibido un poder delegado para con los delegados, 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:

- Regularidad en las transacciones fiscales y cumplimiento de los requisitos legales y normas administrativas;
- Mecanismos disponibles para que el público pueda informarse sobre proyectos, procesos y recursos;
- Sistemas de comunicación que aseguran que las metas planteadas son clara y oportunamente comunicadas;
- Grado de delegación de autoridad;
- 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:

- Utilización económica de fondos, mano de obra, y otros recursos;
- Existencia de mecanismos para evaluar el desempeño económico;
- Reducción de la población viviendo bajo la línea de pobreza;
- Aumento de la participación en vivienda, educación, y otras áreas en bienestar, sobre la población total;
- Medición y mejoramiento del grado de satisfacción de las poblaciones atendidas.

Variables Secundarias: Las variables secundarias son: capacidad de respuesta, innovación administrativa y/o gerencial, asociaciones público-privadas, interacción estado-ciudadanos-ONGs, administración descentralizada, creación de redes y desarrollo del recurso humano.

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:

- 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.;
- 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.;
- 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.
- Presencia de procedimientos sencillos para asegurar acciones de respuesta justas y rápidas a las quejas y reclamos del público;
- 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:

- Las estructuras y procedimientos burocráticos se han mejorado para orientarlos a estándares de servicio, tales como eficiencia, efectividad y economía;
- Generación de medidas apropiadas, no comunes, novedosas;
- 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.;
- 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:

- Creación y puesta en marcha de políticas e incentivos para promover la participación del sector privado en el desarrollo;
- 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.;
- Integración de los sectores privado y público en la implantación, financiación y realización de programas y proyectos públicos;
- Privatización de servicios públicos.

Interacción Estado-Ciudadanos-ONG's: 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:

- Presencia y alcance de esfuerzos de cooperación entre los gobiernos locales, las organizaciones no gubernamentales y la comunidad;
- Existencia de mecanismos que permitan la consulta entre el gobierno local y sus constituyentes en asuntos de interés general;
- 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:

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

- Extensión (número) de redes intergubernamentales;
- Extensión (número) de redes regionales, intralocales;
- Extensión de redes de interacción internacional (pueden ser por ejemplo de un país con otros países de la región);
- Alcance de la complementariedad de recursos en la red;
- Extensión de intercambio y cooperación tecnológica;
- Promoción de intereses y agendas comunes;
- 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; ésta variable se utiliza también para medir gobernabilidad. Indicadores:

- Presencia y cubrimiento de las políticas diseñadas para mejorar diversos aspectos del recurso humano y la gerencia del mismo;
- Existencia de un programa sostenido de reclutamiento y selección basado en el merito y las capacidades;
- Existencia de programas de capacitación y entrenamiento para oficiales del gobierno local;
- 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 término como en proceso de formación. Quizás sería más 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 término, 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:

- Un conjunto de indicadores que se centra en la identificación de cambios en el desempeño del gobierno local: qué tan inclusivo, transparente, responsable, etc., es éste.
- 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

- AGUILAR VILLANUEVA, L. *Gobernanza y Justicia*. México: FLACSO. 2005.
- BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel; BELIL, Mireia y CORP, Chris. *Local and global: the management of cities in the information age*. London: Earthscan Publications. 1997.
- CABLE, Vincent. "Globalization and global governance", en: *Chatham House papers; Variation: Chatham House papers (Unnumbered)*. London Royal Institute of International Affairs. 1999.
- CASTELLS, Manuel. *End of millennium, Information age*. Malden: Blackwell Publishers. 1998.
- CASTELLS, Manuel y HIMANEN, Pekka. *The information society and the welfare state: the Finnish model*. Oxford: Oxford University Press. 2002.
- CASTELLS, Manuel y SOLARES SERRANO, Humberto. *Crisis urbana, estado y participación popular: (Seminar dictado por el Dr. M. Castells, en Cochabamba, 31 julio al 3 agosto 1985)* Cochabamba: Colegio de Arquitectos de Cochabamba. 1988.
- CASTELLS, Manuel y SUSSEK, Ida. *The Castells reader on cities and social theory*. Malden: Blackwell. 2002.
- CRENSON, Matthew A. "Social Networks and Political Processes in urban Neighborhoods", en: *Journal of Political Science*. 578-594 pp. 1978.
- CUNILL, Nuria. *Participación Ciudadana. Dilemas y Perspectivas para la Democratización de los Estados Latinoamericanos*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD. 1991.
- _____. "La rearticulación de las Relaciones Estado-Sociedad: En Búsqueda de Nuevos Sentidos", en: *Reforma y Democracia*. Julio. 28-58 pp. 1995.
- DASGUPTA, Partha y SERAGELDIN, Ismail (Editores) *Social capital a multifaceted perspective*: World Bank.
- DOMÍNGUEZ, Jorge I. y LOWENTHAL, Abraham F. *Constructing democratic governance: Latin America and the Caribbean in the 1990s, An Inter-American Dialogue book*. Baltimore: Johns Hopkins University Press. 1996.
- HELD, David. "Global Governance and democratic Accountability", en: In *Taming globalization: frontiers of governance*. D. Held and M. Koenig-Archibugi (Editores) Cambridge: Polity Press. 2003.

- HELD, David y MCGREW, Anthony G. *The global transformations reader: an introduction to the globalization debate*. Cambridge: Polity Press. 2000.
- HELD, David. *Et al. Global transformations: politics, economics and culture*. Stanford: Stanford University Press. 1999.
- ILPES (Editor) *Reforma y Modernización del Estado*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planeación Económica y Social, ILPES, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. 1995.
- KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart y ZOIDO-LOBATÓN, Pablo. *Governance Matters*. The World Bank. 1999.
- KEOHANE, R.O. "Hobbes dilemma and institutional change in world politics: sovereignty in international society", en: *Whose world order? uneven globalization and the end of the Cold War*. Boulder: Westview Press. 1995.
- _____. *Power and governance in a partially globalized world*. London: New York. 2002.
- LONGO, F. "Quality of Governance: Impartiality is not enough" en: *Governance*. 191-196 pp. 2008.
- MAYNTZ, R. "Nuevos desafíos de la Teoría de la Gobernanza", en: *Instituciones y desarrollo*. No. 7. 35-59 pp. 2000.
- PETERS, B. Guy. "Globalization, Institutions and Governance", en: *In Governance in the Twenty-first Century: revitalizing the public service*. B. G. Peters and D. J. Savoie (Editores) Montreal: McGill, Queen's University Press. 2000.
- PETERS, B. Guy y SAVOIE, Donald J. *Managing incoherence: the coordination and empowerment conundrum, Research paper*. No. 16. Ottawa: Canadian Centre for Management Development. 1995.
- PIERRE, Jon y GUY PETERS, B. *Governance, politics, and the state, Political analysis*. New York: St. Martin's Press. 2000.
- PLUMPTRE, Tim y GRAHAM, John. *Governance and Good Governance: International and Aboriginal Perspectives*. Institute on Governance. 1999. En: <http://www.iog.ca>
- PORTES, Alejandro; CASTELLS, Manuel y BENTON, Lauren A. *The Informal economy: studies in advanced and less developed countries*. Baltimore: Johns Hopkins University Press. 1989.
- PUTNAM, Robert D.; LEONARDI, Robert y NANETTI, Raffaella. *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press. 1993.
- WRIGHT, Vincent. "Blurring the Public-Private Divide", en: *Governance in the Twenty-first Century: revitalizing the public service*. B. G. Peters and D. J. Savoie (Editores) Montreal: McGill, Queen's University Press. 2000.