



Agenda para el fortalecimiento de la gobernabilidad local en América Latina

Diciembre de 2004
Bogotá, D.C.

ISBN: 958-97447-3-7

Diseño, diagramación e impresión
Xpress Estudio Gráfico Digital Ltda.

El presente documento ha sido realizado por el Proyecto Regional “Feria de Conocimiento de Gobernabilidad Local en América Latina”.

NOTA: Las opiniones que se expresan en este documento no reflejan necesariamente las del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, su junta directiva, ni las de sus estados miembros.

AGENDA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNABILIDAD LOCAL EN **AMÉRICA LATINA**



“Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo” (PNUD)

Presentación

Este trabajo pretende promover una discusión alrededor de la noción de gobernabilidad local, con el objeto de fijar su alcance y de determinar el ámbito de las acciones necesarias para fortalecer la gobernabilidad en los escenarios subnacionales. El documento también busca avanzar en la identificación de variables que permitan establecer la viabilidad política de un proceso social o de un proyecto.

Este trabajo se desarrolla dentro del proyecto PNUD “FERIA DE CONOCIMIENTO PARA FORTALECER LA GOBERNABILIDAD LOCAL EN AMÉRICA LATINA”, el cual busca convertirse en un mecanismo de transferencia de conocimiento útil en materia de gobernabilidad democrática de los oferentes de prácticas innovadoras en este campo a actores demandantes de dicho conocimiento y experiencia en América Latina.

El proyecto es uno de los varios esfuerzos que realiza el **PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO** para promover la gobernabilidad democrática, en el entendido que ésta -como lo dice el Secretario General Sr. Kofi Annan- es tal vez el factor más importante para erradicar la pobreza y promover el desarrollo.

Pretende el documento establecer un marco conceptual del proyecto en desarrollo del cual

se elabora, para seleccionar con criterios objetivos las experiencias innovadoras en gobernabilidad local que merezcan ser replicadas y aportar para la construcción de herramientas a partir de las cuales se pueda elaborar un diagnóstico sobre la situación de gobernabilidad y formular un plan de acción para su fortalecimiento.

La agenda pretende identificar instrumentos útiles para actores públicos y privados, que en el marco de sus respectivos roles, puedan ser usados para mejorar los niveles de gobernabilidad local. Por lo tanto los conceptos aquí contenidos deben ser discutidos y desarrollados como herramientas, esto es, con referencia a prácticas ya realizadas y con la valoración de los riesgos (políticos, sociales o económicos) que se corren con su aplicación y la identificación de los logros que se pueden obtener en relación con los criterios para identificación de prácticas exitosas en gobernabilidad democrática local.

De esta manera los temas que se señalan más adelante, tienen el doble valor de presupuestos de la gobernabilidad local y de herramientas para ser puestas en práctica en programas o proyectos que, a su turno, la fortalecen. ■

EL CONCEPTO de Gobernabilidad

Desde cuando en los 70's, la Comisión Tripartita¹ usó el concepto de “governance”, traducido caprichosamente como gobernabilidad, para llamar la atención sobre los déficits de la democracia y la urgencia de contar con unas instituciones capaces de generar desarrollo, hasta hoy, el término gobernabilidad se ha usado indistintamente para significar nociones relacionadas entre sí, pero diversas.

Se ha definido la gobernabilidad como las reglas del sistema político para resolver los conflictos entre actores y adoptar las decisiones (legalidad). También se le ha dado a este término el valor de “adecuado funcionamiento de las instituciones y la aceptación ciudadana” (legitimidad). Se le ha usado para invocar la eficacia del gobierno y el logro de consensos alcanzados por métodos democráticos (participación).

Con frecuencia la gobernabilidad se reduce a las reglas de juego -formales e informales- que median la relación entre los actores institucionales, políticos o sociales. Ello ocurre por la errada sinonimia que se hizo en la traducción al español del concepto de governance, que sería más exactamente sistema institucional y solo una de las condiciones de la gobernabilidad.

En lo local esa relación suele ser más compleja porque está integrada no solo por relaciones horizontales, sino también verticales, en ocasiones jerárquicas, que le limitan su ámbito de acción.

Cualquiera de estas que sea la noción que se adopte estaría dándole un carácter estático, pareciera ser un dato y no una condición por

alcanzar. Con las mismas reglas, instituciones semejantes, resultados parecidos y ciudadanos actuantes podemos tener un sistema social gobernable y otro que no lo sea.

Lo primero sea señalar que gobernabilidad es más que gobernanza como se aceptó que se tradujese al español el anglicismo governance.

Gobernabilidad y governance son conceptos diferentes. Aunque vinculados en su raíz etimológica, su uso y aplicación se refieren a fenómenos sociopolíticos (y objetos de investigación) distintos. Esta afirmación es necesaria en primer término, dado el hecho de que en no pocas ocasiones el término governance ha sido traducido en lengua castellana de las más variadas formas. Este término ha sido traducido como “buen gobierno”, “gobernación”, “gobernanza” o incluso como “gobernabilidad”, confundiendo en este último (y no menos frecuente) caso, al concepto governance con el de governability, y haciendo de este modo confusas las lecturas y las reflexiones sobre la materia en aquellos trabajos publicados en lengua castellana, tanto de ámbito científico-académico como en el de la cooperación al desarrollo.

Recientemente, hay varios esfuerzos serios por hacer que el concepto governance sea traducido como “gobernanza”. Evidencia de ello es, por ejemplo, la publicación en mayo de 2001 del Libro Blanco de la Gobernanza de la Unión Europea. Respecto a ello, Sola señala que “el término «gobernanza» se ha reactivado en los últimos años y recientemente la Real Academia Española, en Decisión del Pleno del 21 de diciembre de 2000, ha establecido introducir una nueva definición en su Diccionario: «Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía»”.

¹ La comisión se integró por Estados Unidos, Francia y Japón para realizar un reporte sobre el estado de la democracia el cual se consignó en el siguiente texto: Michel J. Crozier, Samuel P. Huntington y Joji Watanuky, *The crisis of democracy, Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission, USA, Columbia University Press, 1975.*

Aunque hoy continúa usándose de manera bastante difusa, cada vez se acepta más, como lo vamos a hacer aquí, que la gobernabilidad:

- Es una cualidad que supera a los gobiernos y se predica de las sociedades o sistemas sociales. Aunque las cualidades del gobierno resultan necesarias no son suficientes para alcanzarla.
- Requiere de mecanismos, unánimemente aceptados, para tramitar y resolver los conflictos entre los actores.
- Es una condición necesaria para el desarrollo. Debe producir un resultado positivo en términos de desarrollo. No hay gobernabilidad buena o mala, una sociedad es o no gobernable, y solo se considera que lo es en la medida en que alcanza las metas buscadas. Dependiendo de ese resultado se podrá decir, entonces, que una sociedad es más o menos gobernable.
- Necesita de actores e instituciones fuertes.
- Genera y construye consensos alrededor de propósitos comunes.

Se puede afirmar, entonces, siguiendo a Prats, que la gobernabilidad “es la capacidad de un sistema social de enfrentar los retos y aprovechar las oportunidades en términos positivos, para satisfacer las expectativas y necesidades de sus miembros conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales e informales dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias.”³

Como dice Molina², gobernabilidad es legalidad, legitimidad, eficacia y participación; todas a la vez y no solo una de ellas.

En tanto condición necesaria para el desarrollo, la promoción de la gobernabilidad se ha convertido en una de las preocupaciones fundamentales de organismos internacionales y agencias multilaterales de crédito.

2 Molina Saucedo, Carlos Hugo LA PARTICIPACIÓN Y LA DESCENTRALIZACIÓN, INSTRUMENTOS PARA EL DESARROLLO. DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA. Documento presentado en el foro de Gobernabilidad local promovido por el PNUD, celebrado en Bogotá en Diciembre del 2.002

3 Prats, Joan. GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA PARA EL DESARROLLO HUMANO. Marco conceptual y analítico.

Es eso lo que la convierte en el eje de las denominadas reformas de “segunda generación”, basadas en las afirmaciones de los economistas neoinstitucionales, según las cuales las instituciones, su organización y funcionamiento, resultan cruciales para el desarrollo humano.

Para alcanzarla se requieren unas condiciones que -sumadas- le otorgan a la sociedad las capacidades con las que se define la gobernabilidad.

Este enfoque le da el sentido de agenda, esto es, de actividades o condiciones que han de cumplirse para alcanzar la gobernabilidad, con lo que pretendemos bajar de la discusión teórica para ofrecer insumos a los ejecutores políticos que les permitan identificar los desafíos a alcanzar y los obstáculos por superar.

En nuestra opinión, es en este sentido en el que debe entenderse el concepto de gobernabilidad que promueven los organismos internacionales en general y el PNUD en particular.

La importancia de las instituciones, la deuda generada con la primera generación de reformas y la urgencia de producir el resultado se evidencian en estas frases citadas por Martínez y entresacadas del Informe de 1.999 “...ni los mercados, ni la política, ni la sociedad pueden funcionar sin instituciones y reglas y (que) éstas -la gobernabilidad- no se refieren ya sólo a las organizaciones gubernamentales porque enmarcan y entrelazan una serie interdependiente de actores que comprende los gobiernos, los actores de la sociedad civil y el sector privado, y ello tanto a nivel local como nacional e internacionalSe ha progresado más en normas, estándares, políticas e instituciones para los mercados globales que para la gente y sus derechos,....“El desafío de la globalización no es detener la expansión de los mercados globales sino encontrar las reglas y las instituciones de una gobernabilidad mejor -local, regional, nacional y global- para preservar las ventajas de los mercados y la competencia global, pero también para proveer los recursos comunitarios y medioambientales suficientes para asegurar que la globalización trabaja para la gente y no sólo para los beneficios”.■

EL PODER CRECIENTE de los Gobiernos Locales

En las dos últimas décadas, los gobiernos locales han adquirido una importancia significativa en el sistema institucional de los países de América Latina, siguiendo una tendencia mundial, por diversas causas, dentro de las cuales podemos citar:

- i) el proceso acelerado de **urbanización** que ha ocurrido en todo el planeta, en particular en los países en vía de desarrollo;
- ii) el proceso de **descentralización** que se ha llevado a cabo en buena parte de los países de América Latina, como parte de las reformas de segunda generación, que ha significado un importante traslado de responsabilidades y recursos a los gobiernos subnacionales;
- iii) la comprobación de la existencia de **sistemas productivos locales** capaces de adecuarse de manera más eficiente a los retos de la globalización y;
- iv) la evidencia de que el escenario local facilita el desarrollo de procesos de **participación ciudadana** y comunitaria y acerca el estado a los ciudadanos con el fortalecimiento democrático que ello conlleva.

El nuevo gobierno local, de acuerdo a la Unión Iberoamericana de Municipalistas, “reivindica el trabajo en equipo, visión y estrategias conjuntas, democracia de deliberación, participación ciudadana, fortalecimiento de las capacidades del gobierno local para abordar los problemas de desarrollo, el rescate de la metodología de la planificación popular y de seguimiento y rendición de cuentas”.⁴

Estudios consultados en este análisis señalan que en los últimos 40 años la relación de habitantes

urbanos/habitantes rurales se multiplicó por cuatro, pasó de ser 100 / 110 en los 60s a 400/100 a comienzos del nuevo milenio. Nuevos núcleos urbanos apenas superiores a 20.000 habitantes en la década de los 50s son hoy, solo 50 años después, ciudades que bordean el millón de habitantes. Las ciudades más grandes multiplicaron su población por diez en el mismo lapso.

La ciudad se ha convertido en el espacio natural de encuentro de ciudadanía, en el que los individuos desarrollan su potencial, en el que suplen sus necesidades básicas, en el que son usuarios de servicios sociales esenciales. El núcleo urbano es el lugar privilegiado en el que el ciudadano hace efectivo su derecho de participar en las decisiones que lo afectan.

El fenómeno de la urbanización impone el reto de diseñar políticas públicas dirigidas a atender a la mayoría de la población que ahora es urbana, lo que en muchas ocasiones significa un desencuentro con el discurso premoderno centrado en los problemas rurales y que privilegia la supuesta vocación agraria de los países latinoamericanos.

Por otra parte, en América Latina, de manera desigual pero persistente, se ha adelantado un proceso de traslado vertical de poderes del gobierno central a los gobiernos subnacionales que ha traído como consecuencia un incremento importante de los recursos estatales administrados regional o localmente, la radicación de un amplio ámbito competencial en materia de prestación de servicios sociales básicos y servicios públicos domiciliarios en cabeza de los gobiernos locales y, la ampliación del ámbito electoral que ha permitido la elección popular de autoridades locales y regionales.

Este último aspecto, se ha convertido en la garantía efectiva del pluralismo político y del surgimiento de nuevos liderazgos que se expresan inicialmente en el escenario local y luego se proyectan al ámbito nacional.

⁴ DHIAL # 20. Los desafíos del gobierno local en América Latina: Una nota en apoyo a la Declaración de Baeza. Documento confeccionado con motivo del V Congreso Iberoamericano de Municipalistas.

El Gobierno local representa el agente estatal al que el ciudadano acude para satisfacer sus necesidades básicas. En buena parte de los países latinoamericanos los gobiernos locales administran, así sea parcialmente, los servicios de salud y educación en los primeros niveles de atención, y tienen el deber de garantizar el acceso a servicios de agua potable, energía y telefonía. De la actividad del gobierno local depende en buena medida la seguridad de los ciudadanos y la eficiencia de los sistemas de transporte. Para muchos ciudadanos la acción estatal que requieren se concentra en el espacio subnacional.

Este hecho impone desafíos pero genera potencialidades en materia de legitimidad y liderazgo. La cercanía con el ciudadano y sus expectativas concretas imponen deberes pero su satisfacción genera grados de confianza difíciles de alcanzar de manera distante y particularmente con agendas que los individuos perciben como menos relacionadas con su cotidianidad.

Debe advertirse, sin embargo, que ese proceso no ha sido homogéneo en la región y que en muchas partes los gobiernos locales continúan siendo débiles en relación con su ámbito competencial o con su capacidad fiscal versus las competencias atribuidas formalmente. En los países con modelo federal, excepto Brasil, el nivel intermedio de gobierno conserva su preeminencia en desmedro de las municipalidades. En varios países el proceso de descentralización apenas se inicia.

Consolidar el proceso de empoderamiento de los gobiernos locales es una de las tareas más

urgentes en términos de gobernabilidad local en América Latina ya que se desarrolla en sistemas fuertemente centralistas que históricamente han concentrado funciones en el poder ejecutivo nacional, lo que produce tensiones e incertidumbres en la asignación de responsabilidades y recursos y no pocos enfrentamientos políticos producto del afán de aparecer respondiendo a las demandas ciudadanas. El proceso de traslado de competencias a lo local no ha representado el coetáneo adelgazamiento del poder central, lo que genera superposiciones y duplicidades estimuladas desde lo nacional en la competencia por el apoyo ciudadano.

En este sentido el reconocimiento de la autonomía local, entendida como la asignación de cierto grado de competencias a los gobiernos locales que puedan ejercer con independencia de los otros niveles de gobierno sigue siendo un propósito por alcanzar en la región, tal como lo han identificado las autoridades locales reunidas en IULA y consignado en el proyecto de agenda local latinoamericana.

A todo lo anterior se agrega la importancia que los modelos locales de desarrollo económico han demostrado en economías de reciente industrialización y su mayor facilidad para adaptarse a los desafíos de la globalización.

La comunidad internacional y las agencias de cooperación han identificado y estimulado este potencial. Los gobiernos locales son contraparte directa de un sinnúmero de proyectos que adelantan en la región las agencias del sistema de Naciones Unidas e interactúan de la misma manera con la totalidad de agencias de cooperación. ■

LAS CONDICIONES de Gobernabilidad

Atrás señalamos que la gobernabilidad es la capacidad del sistema social de desarrollar procesos exitosos, lo que la convierte en un estado por alcanzar y preservar, y por tanto la generación de condiciones de gobernabilidad, que es tanto como decir, la construcción de capacidades del sistema social, es la tarea primordial de los líderes locales. Aquí radica la importancia de esta agenda, en tanto pretende identificar esas condiciones por alcanzar y propone criterios de medición que facilitan la formulación de un plan de acción y seguimiento para el fortalecimiento de la gobernabilidad local.

Planteado de esta manera el tema deja de ser una elucubración teórica o un propósito impreciso y adquiere su dimensión de agenda, de plan de acción con la posibilidad de fijar metas, medir resultados y monitorear permanentemente su estado para disparar alarmas donde la condición de la que se trate no esté garantizada.

Con base en las lecciones aprendidas y en la literatura sobre la materia, se puede afirmar que el sistema social local tiene las condiciones para hacer viables sus propósitos si en conjunto, y en cada proyecto en particular, el proceso hace parte y aporta a un logro por alcanzar, si hay individuos u organizaciones que tengan la capacidad de convocar al conglomerado, si los actores estratégicos usan su capacidad de manera propositiva, si los ciudadanos intervienen en las diferentes etapas del mismo y si ello impacta positivamente los indicadores de desarrollo humano.

En suma creemos que para alcanzar la gobernabilidad en el escenario local se hace necesario:

La construcción de una **visión** colectiva del desarrollo local, en la que se refleja el propósito colectivo por alcanzar y que anima a los agentes locales.

El reconocimiento de **liderazgos** individuales o colectivos con capacidad para convocar el compromiso de la sociedad con el proceso que se promueve,

El desarrollo de **relaciones constructivas entre los actores** comprometidos en el proceso. Es el elemento crítico identificado unánimemente en toda la literatura sobre gobernabilidad y busca identificar cuál es el balance “adecuado” y como lograrlo. La importancia de la identificación de los actores, su roles y potencialidades. Supone la precisión de la manera como juegan los distintos factores de poder, tanto subnacionales como nacionales⁵, públicos y privados, la consecución de consensos, la legitimidad y el liderazgo.

La construcción de **capacidades institucionales** que garanticen la eficacia de las políticas públicas necesarias en el proceso. Pretende profundizar y discutir sobre instrumentos de eficiencia administrativa, de transparencia en la gestión pública, de prácticas innovadoras, y de sostenibilidad financiera de las experiencias.

La participación de los ciudadanos en las diversas etapas del proceso. En la medida en que se subraya el concepto de gobernabilidad democrática, se busca precisar su alcance y especialmente su condición de herramienta. Se requiere señalar y discutir sobre los riesgos de su práctica, la manera de enfrentarlos, así como sus limitaciones.

La obtención de **resultados** que reflejen mejoría en los **indicadores de desarrollo humano** en la sociedad en la que se realiza la intervención. Con el propósito de subrayar el concepto de gobernabilidad para el desarrollo humano y de

⁵ Comprende por tanto la ponderación de los modelos de organización territorial y los grados de autonomía y descentralización reconocidos a los gobiernos subnacionales.

la identificación de los criterios de “inversión en la gente”. Pretende discutir los elementos de este

criterio de identificación y aportar elementos para precisar cómo realizar su evaluación.■

VISIÓN ESTRATÉGICA

La formulación de una visión que fije un norte e identifique propósitos colectivos es la primera tarea que una sociedad debe cumplir para poder desarrollar de manera exitosa sus procesos políticos, sociales y económicos. Esta condición cumple el doble objetivo de precisar el sueño por lograr y de motivar a los actores en la búsqueda de ese logro.

Promover el consenso o fijar una visión estratégica de desarrollo supone la valoración adecuada de los intereses implicados, la identificación de potencialidades y desafíos, la lectura adecuada de las tendencias globales, nacionales y regionales y especialmente la motivación de los actores estratégicos a aportar a un proceso colectivo.

En lo local, es también la oportunidad de promover una reflexión profunda sobre la sociedad a construir y la manera como el contexto urbano aporta para ello.

Supone igualmente el riesgo de no acertar. Como afirma Peñalosa, “de nada sirve hacer con eficiencia impecable lo que no debe hacerse”⁶. Si la estrategia está equivocada, las mejores tácticas son inútiles. Así como de poco sirven los recursos sin instituciones adecuadas; y de poco sirven las instituciones sin una buena gerencia; poco o nada sirve tener recursos, instituciones y gerencia, si se utilizan para desarrollar proyectos equivocados.

6 PEÑALOSA LONDOÑO, Enrique. *Gobernabilidad Democrática para la Ciudad Latinoamericana. Un Nuevo Modelo para la Ciudad del Mundo en Desarrollo. Documento presentando en el foro de Gobernabilidad local promovido por el PNUD, celebrado en Bogotá en Diciembre del 2.002.*

La formulación de la visión compromete la acción en el largo plazo, lo cual es particularmente significativo en el desarrollo urbano. Una ciudad latinoamericana puede duplicar su tamaño en 30 años, es decir que una generación tiene que construir lo que las otras han hecho a lo largo de la historia.

En términos políticos la visión impone garantizar la continuidad de las políticas públicas, lo que resulta difícil de lograr en escenarios políticos fragmentados y con partidos políticos débiles. El logro de la condición estará dado por su asunción en la agenda electoral y por el grado de apoyo que los ciudadanos expresen en el momento de elegir.

La duración del período de las autoridades locales y la posibilidad de su reelección resultan determinantes para alcanzar esta condición. En muchos países dichos períodos son muy cortos y la estabilidad política es baja, lo que impide desarrollar políticas de mediano y largo plazo.

La acción local debe complementarse con los propósitos nacionales y globales. Por lo tanto, la coordinación de los planes locales con los de las autoridades nacionales es también un indicador del estado de esta condición de la gobernabilidad.

La relación entre las políticas públicas y los planes del sector privado en términos de productividad y competitividad permite ponderar igualmente la satisfacción de éste requisito de éxito.

La elaboración de un plan estratégico permite tener una mayor capacidad de relación entre los actores urbanos y, por tanto, de colaboración de la sociedad civil con la administración local;

crear un consenso en torno al modelo de futuro de ciudad; definir un modelo de ciudad dada la percepción de los cambios que se producen en el entorno; dar una respuesta a una situación de crisis, de recesión de los sectores básicos de la economía territorial.

En términos locales, la formulación de una visión estratégica de desarrollo en América Latina promueve un amplio debate de la concepción de la igualdad deseable. La manera de construir ciudades y organizar la vida urbana puede ser un instrumento poderoso en la construcción de una sociedad más igualitaria e integrada.

Es posible crear un modelo de ciudad distinto al que ha imperado durante los últimos 90 años en América Latina, más sostenible en lo ambiental y en lo social; que construya igualdad e integración, calidad de vida y auto estima.

Las ciudades de la región enfrentan problemas de pobreza extrema, tienen tasas altas de crecimiento poblacional, son densamente pobladas, presentan problemas de desigualdad y exclusión muy agudos, tienen generalmente climas tropicales, mantienen vínculos familiares y comunitarios estrechos y comportamientos gregarios.

El modelo de ciudad latinoamericana debe tener más relación con el desarrollo del potencial humano que con el nivel de consumo. Lo público debe dirigirse a compensar las precariedades del ámbito privado, por tanto el contexto y el equipamiento urbano deben estar dirigidos a facilitar el logro de la felicidad. Para definir un modelo de ciudad necesitamos aclarar cómo queremos vivir. Porque una ciudad es simplemente un medio para una manera de vivir.

La visión de desarrollo de las ciudades supondrá decisiones que superan la adecuada provisión de bienes públicos, respecto de los cuales hay discusiones ideológicas sobre la manera más eficiente de hacerlo pero no sobre su necesidad.

Las decisiones verdaderamente importantes en términos de desarrollo urbano deberán comprender las que tienen que ver con la cantidad, propiedad y destino de los terrenos de expansión; las características del sistema de movilidad urbana; la densidad y extensión deseables; la cantidad y calidad de espacios públicos peatonales en relación con las vías

vehiculares y la prioridad a la movilidad en automotores privados o en transporte público o métodos alternativos al automotor.

En consecuencia, la verificación de ésta condición de gobernabilidad se realiza de la siguiente manera:

1.1. Meta

Existencia de un plan estratégico de desarrollo local que contenga la formulación consensuada de una visión estratégica.

Indicadores de logro

1.1.1. Existencia de un plan general o de planes sectoriales.

Criterios de Evaluación

- Existe un Plan estratégico o sectorial.

1.1.2. Coordinación del plan con planes nacionales o sectoriales

Criterios de Evaluación

- Existe plena armonía y coherencia del plan y sus acciones con otras iniciativas de orden nacional, sectorial o regional.
- El plan ha sido formulado con base en los lineamientos de un plan nacional, regional o sectorial.

1.1.3. Nivel de consenso alcanzado en la formulación del plan

Criterios de Evaluación

- La formulación del plan contempló mecanismos participativos que involucraron a diferentes actores de la sociedad civil y otras instituciones del sector público.
- Los lineamientos establecidos en el plan son fruto del consenso logrado entre los actores participantes en la formulación.
- Porcentaje de la población que tiene una opinión favorable acerca del plan.
- El plan incluye temas que fueron objeto de la discusión política en las pasadas elecciones.
- El plan contiene dentro de sus capítulos las prioridades e intereses expresados por los ciudadanos (en encuestas de opinión, encuentros ciudadanos, etc.).

1.1.4. Coherencia entre las políticas públicas y el plan estratégico

Criterios de Evaluación

- Las políticas públicas implementadas se enmarcan dentro de los lineamientos establecidos por el plan.
- Las políticas públicas se interrelacionan y se complementan unas a otras.
- Las acciones de los organismos y diferentes actores de carácter privado o particular (sociedad civil) se han enmarcado en la visión establecida en el plan.
- Existe correspondencia entre los programas inscritos por los candidatos y las acciones del alcalde elegido. Existe consistencia entre el discurso, las acciones y los resultados.

1.1.5. Coincidencia de los escenarios previstos y los reales

Criterios de Evaluación

- Porcentaje de ejecución de las acciones, políticas y programas establecidos en los planes.
- Porcentaje de cumplimiento de logros y metas establecidos en los planes.
- Los diferentes gobiernos que han tenido lugar han realizado acciones para alcanzar el norte establecido en el plan.
- La eficacia de las políticas públicas es alta y sus efectos contribuyen al logro del norte establecido en el plan estratégico.

1.1.6. Existencia en el ente territorial de experiencias que se traduzcan en alianzas y compromisos de largo plazo que aporten a un nuevo modelo de ciudad que se puede enmarcar en el plan estratégico.

Criterios de evaluación

- Existencia de un evento político, cultural o deportivo en torno al cual los actores públicos y privados han construido un modelo de desarrollo local a mediano o largo plazo.
- Existencia de procesos de renovación urbana o recuperación de patrimonio histórico en torno a

los cuales los actores públicos y privados han construido un modelo de ciudad a mediano o largo plazo.

- Existencia de planes de reactivación de determinados sectores económicos en torno a los cuales los actores públicos y privados han construido un modelo de ciudad a mediano o largo plazo.

1.2. Meta

Continuidad en las políticas públicas

Indicadores de Logro

1.2.1. Duración de los períodos de los mandatarios locales y posibilidad de premiar buenas administraciones

Criterios de Evaluación

- El término de duración de los períodos de las autoridades locales permite el diseño e implementación adecuada de las políticas públicas.
- Existe posibilidad de premiar las buenas administraciones a través de la reelección de los gobernantes.
- Hay estabilidad en los cargos directivos y con responsabilidad política, de tal forma que puede garantizarse la continuidad de determinadas políticas.
- La continuidad de las políticas ha sido un tema importante en la agenda de discusión de las campañas electorales.
- Existe continuidad en las políticas públicas durante un período de mandato.
- Hay coherencia entre las políticas públicas implementadas por gobiernos sucesivos.

1.2.2. Grado de apoyo ciudadano a las políticas

Criterios de Evaluación

- Porcentaje electoral con el que ganó el gobernante.
- Porcentaje de población que tiene una opinión favorable del gobierno local actual
- Se ha utilizado la figura de la reelección en los últimos 3 períodos.

- Porcentaje de la población que conoce las políticas y programas del gobierno local.
- Porcentaje de la población que apoya las políticas y programas del gobierno local.

1.2.3. Oportunidad

Criterios de Evaluación

- Porcentaje de tiempo del mandato que le queda al gobierno local actual.

En esta meta es importante considerar que la estabilidad política y la consolidación de un partido, movimiento o proyecto político en el gobierno es una condición de éxito única y exclusivamente en la medida en que la condición de buen gobierno y específicamente los indicadores de transparencia obtengan un puntaje positivo. En este sentido, que un grupo político se mantenga en el poder puede ser fuente de continuidad de las políticas o fuente de corrupción y clientelismo, razón por la cual los indicadores de transparencia son definitivos a la hora de valorar estos indicadores de continuidad. ■

LEGITIMIDAD Y LIDERAZGO Transformacional

Pocas veces se identifican el liderazgo y la legitimidad como condiciones de gobernabilidad, pero en realidad ellas constituyen un requisito necesario para alcanzarla.

Prats, ha señalado de manera esclarecedora que “Desde una perspectiva institucional de la gobernabilidad democrática el liderazgo viene referido a funciones y procesos, no a personas. La historia es empujada por fuerzas impersonales. Pero la historia particular de una sociedad acaba siendo moldeada por el número y la calidad de las personas que se deciden a ponerse al frente del proceso de cambio. Éste no se produce nunca por sí sólo. Sólo los deterministas históricos creen lo contrario. Sin la función de liderazgo el cambio no se acabará produciendo o se producirá de manera limitada o inadecuada. La emergencia de los nuevos modelos mentales, percepciones o aprendizajes, el cambio de actitudes, la adquisición de nuevas competencias, son procesos que pueden darse más rápidamente y mejor cuando se dispone de liderazgo⁷”.

Esta condición está determinada por la confianza en las instituciones y los niveles de apoyo a las personas que asumen el liderazgo de un proceso. La viabilidad política de un proceso depende en buena medida de la capacidad de convocatoria de quienes lo promueven.

El liderazgo se predica de diversos actores sociales, de personas y organizaciones, no solo de actores gubernamentales. Al contrario, frente a situaciones de crisis políticas que signifiquen crisis de confianza en instituciones públicas el liderazgo puede ser asumido por personas que desde la sociedad civil asumen el papel de dirección y construcción de la recuperación de la legitimidad estatal.

En el escenario local los liderazgos suelen atribuirse por razones tradicionales, o de detentación de un poder no necesariamente político, sino de naturaleza religiosa o económica. En América Latina estos liderazgos se convierten en políticos y acceden a posiciones de autoridad pública en subsidio de partidos políticos fuertes que canalicen las expectativas ciudadanas.

⁷ Prats, Joan. *LIDERAZGOS PARA LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN LA AMÉRICA LATINA FINISECULAR*.

De otra parte, el liderazgo, como se señaló, requiere de legitimidad, que no es cosa distinta que la confianza que el conglomerado social le atribuye al líder y el reconocimiento coetáneo de la dignidad suficiente para cumplir ese rol. En términos prácticos la legitimidad se traduce en la capacidad de convocatoria y la fuerza movilizadora necesaria para garantizar un proceso verdaderamente transformador.

Uno de los mayores obstáculos de la gobernabilidad en América Latina es la desconfianza creciente de los ciudadanos en sus instituciones, en particular en las organizaciones gubernamentales y los actores políticos.

Este hecho se genera por escándalos políticos, inconsistencia entre el discurso y las acciones y especialmente por la ausencia de resultados. Los ciudadanos han llegado a desconfiar incluso del sistema democrático porque no lo perciben como un sistema eficiente para el mejoramiento de su nivel de vida. Esto genera peligros de construcción de liderazgos no democráticos que se presentan como más eficientes, que lo hacen por fuera de los partidos políticos y que surgen, soportados en la tradición Latinoamericana, como liderazgos mesiánicos no sostenibles.

El líder debe ser capaz de resolver las tensiones que se generan por la confrontación de los intereses implicados en el proceso y de su legitimidad dependerá, también, la capacidad de construir la relación propositiva entre actores a la que nos referimos más adelante.

La literatura destaca como liderazgo deseable el que es capaz de promover cambios que signifiquen verdaderas transformaciones, “los liderazgos para la gobernabilidad democrática han de ser capaces de actuar como catalizadores del proceso de aprendizaje y de adaptación social. La clase de liderazgo capaz de catalizar el cambio institucional ha de ser capaz de plantear cuestiones y opciones difíciles, cuyo enfrentamiento no tiene respuestas preestablecidas y plantea la necesidad de iniciar procesos de aprendizaje social. La capacidad para provocar y conducir estos procesos es quizás la más sobresaliente en el liderazgo actual. Pero la conducción del proceso de aprendizaje social es una función que tiene poco que ver con la aplicación a los problemas sociales del repertorio de

herramientas preestablecidas. El aprendizaje social es un proceso de construcción de la propia historia a través de opciones difíciles y problemáticas, que en un esquema democrático implican transparencia, deliberación y conflicto⁸”.

La verificación de esta condición de la gobernabilidad se hace a través de indicadores de favorabilidad, credibilidad, confianza y apoyo a las actividades del líder.

2.1. Meta

Identificación de personas y organizaciones con capacidad de convocatoria

Indicadores de Logro

2.1.1. Existencia de actores con liderazgo legítimo.

Criterios de Evaluación

- Existencia de partidos con capacidad de liderar procesos locales
- Existencia de organizaciones sociales o privadas con capacidad de liderar procesos locales (políticas, económicas, sociales, culturales, religiosas).
- Existencia de personas que son reconocidas como líderes.

2.1.2. Grado de confianza en las instituciones (encuestas de opinión)

Criterios de Evaluación

- Porcentaje de la población que tiene una opinión favorable de la organización o individuo que promueve la iniciativa.
- Porcentaje de la población que tiene una opinión favorable de las entidades del gobierno.
- Porcentaje de la población que tiene una opinión favorable de las corporaciones legislativas locales.
- Porcentaje de la población que tiene una opinión favorable de las organizaciones sindicales.

8 Prats, Joan. *LIDERAZGOS PARA LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN LA AMÉRICA LATINA FINISSEULAR*.



- Porcentaje de la población que tiene una opinión favorable del sector privado.
- Porcentaje de la población que tiene una opinión favorable de las organizaciones comunitarias.
- Porcentaje de la población que tiene una opinión favorable de los líderes y partidos tradicionales locales.
- Los actores (religiosos, culturales, económicos) que poseen gran legitimidad entre la población están involucrados en la iniciativa o proyecto.
- Existencia de nuevas fuerzas políticas locales con gran apoyo ciudadano y capaces de impulsar transformaciones significativas.

2.1.3. Actitud ciudadana frente al futuro

Criterios de Evaluación

- Porcentaje de habitantes que cree que la ciudad está bien.
- Porcentaje de habitantes que considera que la ciudad va por buen camino.
- Actitud. Los ciudadanos respetan las normas y valoran y cuidan lo público.

2.2. Meta

Apoyo ciudadano de los procesos que se emprenden

Indicadores de Logro

2.2.1. Nivel de conocimiento ciudadano del proceso

- Porcentaje de habitantes que ha oído hablar de la iniciativa.

2.2.2. Expectativa ciudadana frente a los resultados del proceso

- Porcentaje de habitantes que cree que la situación puede mejorar con la iniciativa.

2.2.3. Apoyo ciudadano

Criterios de Evaluación

- Existe correspondencia entre la actuación del gobierno y la comunidad con respecto al modelo de desarrollo local.
- Porcentaje de la población que tiene una opinión favorable de la iniciativa.
- Existe la posibilidad de generar cambios de comportamiento de los actores locales a través de la iniciativa. ■



RELACIÓN

Propositiva entre Actores

La gobernabilidad ha estado asociada con la manera como los actores estratégicos se interrelacionan y con la capacidad del líder de construir consensos, ganar apoyos y evitar oposición tal que impida el desarrollo del proceso.

Esta interrelación está mediada por un conjunto de reglas formales e informales que determinan la manera como esa relación se lleva a cabo. Del cumplimiento y aceptación de tales reglas depende que la relación sea propositiva y no paralizante.

El líder de un proceso deberá identificar con claridad el mapa de actores estratégicos⁹. Ese ejercicio en el escenario local es particularmente complejo por que en su determinación habrá que tener en cuenta las relaciones institucionales de carácter vertical con actores nacionales y regionales.

Las reglas de las relaciones entre actores institucionales nacionales y locales

Los actores locales y los gobiernos subnacionales tienen una capacidad de acción limitada por las reglas de distribución de poder entre los distintos niveles de gobierno. Como ya se señaló, en

Latinoamérica, si bien se ha desarrollado un proceso creciente de ampliación de ese ámbito de acción, éste se dificulta por la inconsistencia en la definición de los modelos de organización territorial, el acendrado centralismo, el presidencialismo y las políticas asistencialistas dirigidas desde los gobiernos nacionales.

Los regímenes federales de la región otorgan un poder en buena medida formal a los gobiernos periféricos, en tanto las autoridades nacionales conservan para sí la determinación de las más importantes políticas públicas y la administración de la mayoría de los recursos públicos.

Los países que tienen un régimen unitario padecen de un mal casi endémico de duplicidad de funciones entre los distintos niveles gubernamentales que genera ineficiencias e inequidades. Esto ha hecho que los procesos descentralizadores hayan resultado costosos y no siempre impacten positivamente los indicadores de desarrollo humano.

En algunos países se reconoce la autonomía de los gobiernos subnacionales y se han dado pasos hacia una especie de modelo intermedio de organización territorial. Sin embargo en la mayoría ese proceso no se ha realizado y aún donde se ha hecho no se han determinado de manera clara las reglas mediante las cuales se distribuyen competencias entre los distintos niveles de gobierno. Esta definición es necesaria para garantizar una adecuada relación entre actores nacionales y locales, condición indispensable para alcanzar la gobernabilidad.

De otra parte, la confrontación política derivada de la elección popular directa de las autoridades locales y regionales ha agravado el panorama, ya que cuándo no existe coincidencia entre el partido político al cual pertenece dicha autoridad

9 Por tal entendemos a todo individuo, organización o grupo con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos.

Sin recursos de poder suficientes para socavar la gobernabilidad no hay actor estratégico. Los recursos de poder pueden proceder del control de determinados cargos o funciones públicas (ejército, legislativo, presidencia, política económico-financiera, sistema judicial, gobiernos estatales o municipales claves...), o del control de factores de producción (capital, trabajo, materias primas, tecnología...), o del control de la información y las ideas (medios de comunicación social principalmente...), o de la posibilidad de producir movilizaciones sociales desestabilizadoras (grupos de activistas...), o de la autoridad moral (iglesias)...

con el del presidente de la República, la relación suele ser de confrontación, desequilibrada en contra del gobierno subnacional por carencia de reglas claras para tramitar el conflicto.

El legislativo es un poder condicionante del ámbito local que no siempre es claramente identificado por los actores locales. Son pocos los gobiernos locales que incluyen dentro de sus tareas permanentes las del seguimiento a la actividad de los congresos. En buena medida, esta tarea es cumplida por las asociaciones de municipalidades o de autoridades locales.

Así mismo, la introducción en las constituciones de jurisdicciones constitucionales, que le otorgan a los jueces la protección prevalente y preferente de los derechos fundamentales de las personas a través de diversos instrumentos de protección, ha convertido a éstos en verdaderos actores políticos, que definen el alcance de políticas públicas y que tienen una inmensa capacidad de impedir el desarrollo de procesos que consideren contrarios a los principios fundamentales de las constituciones.

Las relaciones horizontales entre actores institucionales locales

El segundo nivel a tener en cuenta en la conformación del mapa de actores es el de los actores institucionales locales. Normalmente en el escenario local se reproduce el esquema de separación de poderes nacional y se conforma una especie de “legislativo local”, una corporación pública colegiada de origen electoral popular que comparte funciones administrativas con el alcalde y en ocasiones ejerce una función de control político sobre el ejecutivo local.

La relación entre estos dos poderes está mediada, como en el escenario nacional, por el sistema de partidos, la coincidencia entre el partido del alcalde y el de la mayoría de los miembros de la corporación y el sistema electoral usado para escoger a uno y otros.

En América Latina estas condiciones varían, pero puede afirmarse que en la mayoría de los países generan una relación de preeminencia del ejecutivo que disminuye la capacidad del otro poder, lo cual puede interpretarse como un aspecto favorable para la gobernabilidad, pero puede

facilitar la corrupción y de cualquier manera resta para promover el concepto de accountability.

En algunos casos el sistema permite que no haya coincidencia de la mayoría de la corporación correspondiente con el partido del alcalde lo que genera incontables enfrentamientos, agravados por el surgimiento de outsiders que no encuentran su apoyo en organizaciones políticas estructuradas sino en liderazgos coyunturales, a los que se les hace difícil construir relaciones propositivas.

El rol de los partidos políticos

En las democracias liberales los partidos políticos están concebidos como las organizaciones a través de las cuales se canalizan las expectativas ciudadanas y se alinean los intereses en conflicto, por lo cual serían los protagonistas fundamentales de la relación propositiva que se debe construir para asegurar la gobernabilidad. Sin embargo, en los sistemas políticos contemporáneos, pluralistas y poli céntricos, solo son un actor más, frecuentemente con escaso nivel de aceptación por parte de los ciudadanos y poca representatividad. Este es uno de los mayores desafíos que tiene la gobernabilidad en América Latina: ¿cómo construir condiciones de gobernabilidad en ausencia de partidos políticos o con partidos con bajos niveles de confianza?

En lo local, los partidos han sido sustituidos, en buena medida, por organizaciones sociales que agencian intereses colectivos cercanos a los ciudadanos y respecto de los cuales no hay grandes discusiones ideológicas. Aunque se quiera disimular, la promoción de espacios de participación ciudadana disminuye la influencia y necesidad de los partidos, en tanto estaban concebidos para mediar entre el estado y los ciudadanos y ahora estos pueden acudir de manera directa a expresar sus expectativas.

A lo anterior se suma que en América Latina los partidos promovieron en las últimas décadas un sistema de relación clientelar con sus miembros, que desvalorizó la discusión política y la convirtió en un método de intercambio de favores y de ascenso social.

Se prueban modificaciones a los sistemas electorales para producir efectos en la

organización de los partidos y estos promueven cambios en sus estructuras internas, remozan su imagen y buscan seducir a grandes capas de la población que expresan no tener identidad con ninguno de ellos, ni pertenecer o haber pertenecido a su organización.

Aunque parezca paradójico, el único camino seguro para recuperar la confianza ciudadana en lo político parece ser la profundización de los mecanismos de participación ciudadana que permita que los ciudadanos ejerzan derechos y no que pidan o reciban “favores”.

Los esquemas clientelistas sirvieron a los partidos para garantizar su reelección pero a la par han servido para hacerles perder la confianza ciudadana. Las experiencias innovadoras de gobernabilidad local se caracterizan por el rompimiento de esos esquemas, lo que señala una tarea por emprender.

Las relaciones con y entre los actores sociales y el sector privado

Organizaciones sociales y grupos de presión suelen ser actores importantes y en ocasiones resistidos a los cambios, porque su propia misión se identifica con la defensa de intereses legítimos pero particulares y la manera de tramitar ese conflicto resulta definitiva para determinar si está creada la condición de gobernabilidad de una relación propositiva entre los actores.

Los actores a los que nos referimos en este acápite no son las numerosas organizaciones de la sociedad civil que facilitan y promueven la participación ciudadana en decisiones sobre intereses colectivos, sino las organizaciones privadas y grupos de presión tales como sindicatos, organizaciones gremiales, etc., que pueden ser destinatarios de una política pública a la que eventualmente se oponen. La inclusión de tales grupos o la creación de condiciones que eviten la parálisis del proceso es lo que la generación de condiciones de gobernabilidad debe asegurar.

Deberán considerarse también otros actores como los medios de comunicación en las ciudades, donde la relación entre gobernantes y electores está mediatizada, o actores que sustentan su poder en liderazgos morales o de otra índole como los agentes religiosos.

La evaluación de esta condición debería valorar las siguientes metas y variables:

3.1. Meta

Ejercicio pleno del derecho de autogobernarse

Indicadores de Logro

3.1.1. Existencia y respeto a las reglas de distribución de poder entre los gobiernos subnacionales

Criterios de Evaluación

- Existencia de leyes o reglamentaciones nacionales acerca de la distribución de competencias entre los diferentes niveles territoriales.
- Existencia de reglamentaciones nacionales acerca de la distribución de recursos entre los diferentes niveles territoriales.
- Aplicación efectiva de las leyes y reglamentaciones acerca de la distribución de competencias e ingresos.

3.1.2. Relaciones armónicas entre el gobierno local y los gobiernos nacional e intermedio.

Criterios de Evaluación

- Relaciones constructivas entre el gobierno local y el gobierno nacional.
- Relaciones armónicas entre el gobierno central y el ente territorial.
- Relaciones armónicas entre el gobierno regional o intermedio y el ente territorial.

3.1.3. Capacidad de los jueces de influir en las políticas locales

Criterios de Evaluación

- Existencia de mecanismos de protección de derechos (derecho de amparo, tutela, etc.) que permitan interferir en los decretos, reglamentaciones y legislaciones de los gobiernos locales.
- Utilización efectiva de estos mecanismos.
- Las decisiones políticas no son vulnerables frente a decisiones judiciales.



3.1.4. Grado de traslado de competencias y recursos a los gobiernos subnacionales

Criterios de Evaluación

- Porcentaje de competencias sobre las decisiones de interés local.
- Porcentaje de ingresos públicos que administran los gobiernos locales.
- Porcentaje de ingresos locales generados con recursos propios.
- Bajo nivel de endeudamiento del gobierno local (porcentaje de la deuda con respecto a los recursos locales).
- El gobierno local ejerce efectivamente todas las competencias asignadas.

3.2. Meta

Armonía en las relaciones horizontales de poder

Indicadores de Logro

3.2.1. Sistema electoral y sistema de partidos en lo local

Criterios de Evaluación

- Relaciones constructivas entre el ejecutivo y el legislativo local.
- Existencia de reglas de juego claras entre el gobierno local y el legislativo local.
- Porcentaje en el que el legislativo local apoya las iniciativas del ejecutivo local.

3.3. Meta

Participación constructiva de organizaciones sociales y el sector privado en los propósitos colectivos

Indicadores de Logro

3.3.1. Existencia de organizaciones privadas que participan en la construcción de lo público.

Criterios de Evaluación

- Existencia de experiencias locales de intervención de organizaciones sociales en la definición de políticas públicas.
- Alta densidad de organizaciones sociales y/o comunitarias (número de organizaciones por habitante en el territorio).
- Alta Densidad de organizaciones gremiales o de grupos de interés (número de organizaciones por habitante en el territorio).
- Porcentaje de la población vinculada a organizaciones sociales.
- Porcentaje de la población que participa en reuniones, discusiones y decisiones sobre los temas que le afectan.
- Existe disposición de los ciudadanos a ayudar a los demás.
- Existe sentido de pertenencia al ente territorial.

3.3.2. Correlación de apoyo ciudadano entre actores en tensión

Criterios de Evaluación

- Capacidad del gobierno local para lograr acuerdos con los actores que se oponen a sus políticas. ■



CAPACIDAD Institucional

Una cuarta condición de la gobernabilidad es la que hemos denominado buen gobierno, o capacidad institucional, que se refiere ya no a las reglas, sino a la estructura y funcionamiento del aparato estatal. Tiene que ver con la racionalidad de su organización, su eficiencia, la transparencia de sus actos, los sistemas de seguimiento y control, la calidad del talento humano con el que cuenta, su situación fiscal y su sostenibilidad financiera.

Este tema, en el cual hacen mucho énfasis los organismos multilaterales de crédito desde que los neo-institucionalistas probaron la relación entre capacidad institucional y desarrollo, ha sido objeto de atención en la última década como consecuencia de la promoción de las denominadas reformas de segunda generación y supone un adelgazamiento del Estado para trasladar o compartir con el sector privado la prestación de bienes públicos, la aplicación del sistema de méritos para la administración de la burocracia, la adopción de un sistema de indicadores de gestión, mecanismos de accountability y una disciplina fiscal que garantice la sanidad de las finanzas locales.

Para unos, el propósito, según Bresser, citado por Prats, es la “implantación de una administración pública gerencial, cuyas características (son): (a) orientación de la acción del Estado para el ciudadano-usuario o ciudadano-cliente; (b) énfasis en el control de los resultados a través de los contratos de gestión (al contrario de control de los procedimientos); (c) fortalecimiento y aumento de la autonomía de la burocracia estatal, organizada en carreras o “cuerpos” de Estado, y valorización de su trabajo técnico y político de participar, junto con los políticos y la sociedad, en la formulación y gestión de las políticas públicas; (d) separación entre las secretarías responsables de formular políticas públicas, de carácter centralizado y las

unidades descentralizadas, ejecutoras de esas mismas políticas; (e) distinción de dos tipos de unidades descentralizadas: los organismos ejecutivos, que realizan actividades exclusivas de Estado, por definición monopolistas, y los servicios sociales y científicos de carácter competitivo, en que el poder del Estado no está involucrado; (f) transferencia hacia el sector público no-estatal de los servicios sociales y científicos competitivos; (g) adopción acumulativa, para controlar las unidades descentralizadas, de los mecanismos (1) de control social directo, (2) de contrato de gestión en que los indicadores de desempeño sean claramente definidos y los resultados medidos, y (3) de la formación de “cuasi-mercados” en que se da la competencia administrada; (h) tercerización de las actividades auxiliares o de apoyo, que pasan a ser licitadas competitivamente en el mercado.”

Para otros, “la solución razonable consiste en someter las actividades exclusivas del Estado, no al régimen gerencial y contractual propio del sector privado, sino a los arreglos institucionales característicos del sistema burocrático de méritos¹⁰”. En otras palabras, “no es el control de resultados sino el sometimiento a reglas precisas lo que ayudará a resolver - imperfectamente- el problema de agencia.¹¹”

Sea de ello lo que fuere, éste es solo uno de los componentes de la capacidad institucional requerida para asegurar el éxito. Otro, al que los

¹⁰ Przeworski, A. 1996. *AOn the design of the state. A principal-agent approach@*. New York University.

McCubbins, M.D. y Schwartz, T. 1984. *ACongressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms@*. *American Journal of Political Science*, 28, 165-179.

¹¹ Prats, Joan. *LIDERAZGOS PARA LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN LA AMERICA LATINA FINISECULAR*.

institucionalistas le otorgan tanta importancia como a aquel, es el de la certeza y la eficacia jurídica, entendida ésta como la estabilidad en las reglas de juego para el desenvolvimiento de la iniciativa privada y la capacidad del sistema de proteger los derechos. Es aquí donde se inscriben los temas de seguridad ciudadana y de eficiencia del sistema judicial.

En suma, la gobernabilidad requiere de un alto grado de transparencia en la actuación estatal, a lo que aportan las reglas claras, los mecanismos de responsabilidad eficaces, la visibilidad de las actuaciones estatales, los instrumentos de e-government y el control social.

Un aspecto esencial de la capacidad institucional que tienen que crear los sistemas sociales para garantizar su gobernabilidad es la sostenibilidad financiera. Los gobiernos locales tienen en este aspecto un desafío especial toda vez que tienen limitadas sus facultades tributarias y no manejan las variables macroeconómicas.

La construcción de la capacidad institucional deberá tener en cuenta las siguientes metas y variables:

4.1. Meta

Transparencia en la gestión pública

Indicadores de Logro

4.1.1. Reglas de juego claras en los procesos de gestión

Criterios de Evaluación

- Existencia de instrumentos de selección objetiva de contratistas estatales.
- Eficacia en los instrumentos de selección objetiva de contratistas estatales.
- Las empresas son informadas constantemente y de manera clara sobre los cambios en las políticas que afectan su industria.
- Porcentaje de proyectos de infraestructura local en los que participa el sector privado
- El gobierno permite la participación del sector privado en ciertas funciones de su competencia, para complementarlas, prestar un mejor servicio y sin crearle barreras.

4.1.2. Existencia de mecanismos de control social y publicidad de la gestión pública.

Criterios de Evaluación

- Existencia de sistemas de rendición de cuentas y control social.
- Eficacia de los sistemas de rendición de cuentas y control social.
- Porcentaje de la población que tiene una opinión favorable con respecto a los sistemas de rendición de cuentas y control social.
- Existencia de indicadores de gestión y de percepción de la opinión pública sobre la gestión de las autoridades locales.
- Existencia de mecanismos de publicidad de la gestión pública.

4.1.3. Corrupción: políticas, indicadores y percepción

Criterios de Evaluación

- Existencia de políticas para la lucha contra la corrupción.
- Efectividad de las políticas para la lucha contra la corrupción.
- La información sobre el origen de los dineros de las campañas políticas es clara y abierta al público.
- Los sobornos no son una práctica común en el gobierno local.
- La corrupción es una práctica duramente castigada por el gobierno local.
- Porcentaje de la población que considera que el gobierno local no efectúa prácticas corruptas.
- El buen desempeño de las actividades del gobierno no se ve entorpecido por prácticas como el nepotismo.
- La ley es severa frente a hechos que atenten contra la moral administrativa.
- La inversión no se ve obstaculizada por la corrupción.

4.2. Meta

Equipo técnicamente capacitado

Indicadores de Logro

4.2.1. Grado de profesionalización del personal y criterios de selección.

Criterios de Evaluación

- La carrera administrativa está vigente.
- Existencia de mecanismos de selección para cargos públicos.
- Exigencia de un nivel profesional para los servidores públicos.
- Los servidores públicos de la administración local cuentan con el nivel de preparación necesario para desarrollar sus actividades.
- Los servidores públicos son inflexibles frente a la presión política o de grupos privados.
- La experiencia y los méritos son relevantes para la elección de los cargos públicos.

4.2.2. Capacidad técnica instalada

Criterios de Evaluación

- La administración local cuenta con información adecuada y oportuna.
- La administración local cuenta con recursos tecnológicos actualizados y suficientes.

4.3. Meta

Sostenibilidad financiera de los procesos

Indicadores de Logro

4.3.1. Indicadores financieros

Criterios de Evaluación

- El gobierno local tiene capacidad para recaudar ingresos.
- Eficacia al recaudar impuestos u otros ingresos de carácter local.
- Los procesos o iniciativas no se ven obstaculizados por escasez de dinero.
- Existe disciplina fiscal.

- Porcentaje de la población que paga efectivamente sus impuestos.

4.4. Meta

Eficacia de la ley

Indicadores de Logro

4.4.1. Mecanismos de acceso a la justicia

Criterios de Evaluación

- Se aplican efectivamente los mecanismos de protección de derechos fundamentales.
- La resolución de los procesos judiciales es rápida.
- La seguridad personal y propiedad privada son protegidas eficientemente.
- Los jueces son inflexibles frente a presiones del gobierno, el sector privado y los ciudadanos.
- Acceso equitativo a la justicia (Evalúa el número de jueces por habitantes, número de casos archivados por juez, número de procesos pendientes por juez).

4.4.2. Índices de criminalidad

Criterios de Evaluación

- Porcentaje de los procesos penales efectivamente resueltos.
- Nivel de homicidios por cada 100.000 habitantes. (se compara con el promedio latinoamericano).
- Evolución positiva en la reducción de homicidios en los últimos 3 años
- Porcentaje de la población que se siente segura.
- Porcentaje de la población que considera que la policía es eficaz.

4.5. Meta

Calidad en la prestación de servicios

Indicadores de Logro

4.5.1. Mecanismos de atención al ciudadano

Criterios de Evaluación



- Existencia de mecanismos de atención al ciudadano.
- Eficacia de mecanismos de atención al ciudadano.
- Existencia de sistemas de gobierno electrónico o gobierno en línea.
- Eficacia de sistemas de gobierno electrónico o gobierno en línea.
- Agilidad en respuesta a quejas y reclamos de los ciudadanos.
- La exigencia de trámites y documentos para

procesos administrativos no obstaculiza la eficiencia de los mismos.

4.5.2. Calidad en la prestación de servicios.

Criterios de Evaluación

- El gobierno local cuenta con capacidades técnicas para la prestación eficaz y eficiente de los servicios públicos.
- El gobierno local posee capacidades financieras para la prestación eficaz y eficiente de los servicios públicos. ■



PARTICIPACIÓN

Ciudadana

El programa de las Naciones Unidas para el desarrollo PNUD ha hecho énfasis en la importancia de crear condiciones de gobernabilidad democrática. Es decir, que no basta con que una sociedad se haya trazado un norte claro, tenga un sistema institucional eficaz y actúe con normas de buen gobierno, sino que además se requiere la promoción de la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan, dentro de las que se incluye la participación electoral, la participación comunitaria entendida como la intervención solidaria en lo público y la participación de la sociedad civil para supervisar el gobierno y brindar alternativas para la participación política.

Aunque incipientes, los avances en América Latina han sido significativos en términos de apertura de escenarios de participación ciudadana, de fortalecimiento de organizaciones sociales que actúan en esas instancias, de reconocimiento de actores sociales tradicionalmente marginados del sistema político como indígenas y campesinos, de control social y de apropiación de los instrumentos. Podría decirse que se ha avanzado en un proceso que va de la negación al reconocimiento y de la teoría a la práctica.

Molina propugna por una ciudadanía efectiva a partir de “los avances en la democracia participativa y deliberativa que se convierten en una riqueza social no despreciable, proporcionan una categoría política que podría permitir superar la simple demanda del cumplimiento de los derechos, al ejercicio de la ciudadanía plena, entendiéndola como el asumir, también, a través de un nuevo pacto social, la responsabilidad y obligaciones que tenemos para reforzar un Estado suficiente y justo. Para esto es necesario concretar espacios de diálogo que luego se transformen en acciones concretas desde la sociedad civil y el Gobierno. Esto significa

profundizar prácticas legalizadas por la participación popular para reforzar la gobernabilidad democrática, paso superior al de sostener aparatos administrativos por sí mismos generando escenarios de concertación social que, en vez de responder a coyunturas extremas, tengan la capacidad de evitarlas”.¹²

Además de sus ventajas políticas de construcción de consensos y legitimidad, Kliksberg, soportado en múltiples experiencias, demuestra como la participación da resultados muy superiores en el campo social a otros modelos organizacionales de corte tradicional como los burocráticos y los paternalistas; ofrece ventajas comparativas, en tanto aporta a la sostenibilidad de los procesos; y se enmarca dentro de paradigmas de gerencia moderna.

El proceso hacia una democracia verdaderamente participativa está, por supuesto, inacabado y genera no pocas resistencias, en particular, porque aún no hay respuesta suficiente sobre su compatibilidad con los instrumentos de representación. Se contraponen, como ya se señaló, a los mecanismos de reproducción política clientelar predominantes en América Latina y amplía las posibilidades de control, empodera al ciudadano en detrimento de las estructuras intermedias y obstaculizantes y de las burocracias corruptas.

En término de administración, Kliksberg señala cómo es cuestionada por razones de eficientismo cortoplacista, de reduccionismo economicista, de predominio de la cultura organizacional formal.

Con todo, el camino recorrido parece no tener retorno y su aporte a la gobernabilidad, esto es,

¹²Molina Saucedo, Carlos Hugo LA PARTICIPACIÓN Y LA DESCENTRALIZACIÓN, INSTRUMENTOS PARA EL DESARROLLO. DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA. Documento presentado en el foro de Gobernabilidad local promovido por el PNUD, celebrado en Bogotá en Diciembre del 2.002

a la viabilidad política de los procesos, resulta esencial.

Los criterios de evaluación de la participación ciudadana deberán considerar, al menos, el logro de las siguientes metas y la medición de los siguientes indicadores:

5.1. Meta

Participación electoral significativa.

Indicadores de Logro

5.1.1. Percepción positiva de los procesos electorales

Criterios de Evaluación

- Porcentaje de la población en edad de votar que participa en los comicios electorales nacionales.
- Porcentaje de la población en edad de votar que participa en los comicios electorales locales.
- Porcentaje de la población que tiene una opinión optimista frente a la utilidad de las elecciones.
- Capacidad de los ciudadanos de escoger a sus gobernantes guiados por los programas que estos proponen. Existencia de voto de opinión.

5.2. Meta

Promoción de la Participación Ciudadana

Indicadores de Logro

5.2.1. Existencia de mecanismos y escenarios de participación.

Criterios de Evaluación

- Existencia del mecanismo de consulta popular -derecho de propuesta de referéndum municipal a partir de la solicitud realizada por un porcentaje de firmas del censo electoral-
- Existencia de Mecanismos para la Iniciativa Ciudadana o Popular: posibilidad de realizar actuaciones públicas a partir de una propuesta ciudadana, para la cual los proponentes aportan alguna forma de colaboración (medios económicos, bienes, trabajo voluntario, suelo,...).

- Existencia de Mecanismos de Asamblea General Informativa o Audiencia Pública para debatir periódicamente y de forma directa los temas de la Ciudad.

- Existencia de escenarios de consulta y debate donde los afectados por las políticas dan su opinión y proponen alternativas.

- Existencia de escenarios donde se posibilitan los acuerdos entre el gobierno local y los ciudadanos.

- Los resultados y conclusiones extraídas de los procesos de consulta y concertación son tenidos en cuenta por la administración pública.

- Existencia de procesos de investigación o diagnósticos participativos para determinar problemas y prioridades sectoriales.

5.2.2. Realización de programas, proyectos, etc. con participación de la ciudadanía

Criterios de Evaluación

- La ciudadanía participa en el diseño e implementación de programas y actividades culturales, deportivas y recreativas.
- Existencia de procesos de cogestión. Toma de decisiones conjunta y ejecución compartida por los miembros de una colectividad.

- Cesión de la gestión de servicios y equipamientos públicos a entidades ciudadanas y a los usuarios.

- Descentralización territorial o sectorial de las decisiones del gobierno Local. Existencia de Juntas o Comités territoriales, Juntas comunitarias o Consejos Sectoriales de Participación.

- Incidencia efectiva de los acuerdos logrados en estos comités en las decisiones del gobierno local.

5.2.3. Existencia de organizaciones dedicadas a promover la participación ciudadana.

Criterios de Evaluación

- Existencia de asociaciones dedicadas a promover la participación.

- Existencia de agrupaciones intersectoriales de asociaciones en el municipio y reuniones continuas para tratar los temas generales de desarrollo local.
- Existencia de medios de comunicación municipal (T.V., radios, revistas,...), controlados por una institución autónoma, con participación plural de partidos y asociaciones.
- Apoyo permanente en los medios de comunicación para la difusión de las actividades de las asociaciones, partidos, etc.
- Recursos materiales a disposición de las asociaciones y/o subvenciones para las mismas.

5.2.4. Programas de formación ciudadana.

Criterios de Evaluación

- Porcentaje de la población que conoce los espacios y mecanismos de participación.
- Existencia de guías y folletos acerca de trámites, derechos y obligaciones de los ciudadanos.
- Existe un presupuesto anual significativo para fomentar la participación.

- Existen recursos humanos en el gobierno local para funciones de asesoramiento ciudadano y de formación.
- Hay formación ciudadana previa para procesos de concertación y participación.
- Existen campañas en los medios de comunicación para la promoción de la participación y la formación ciudadana.

5.2.5. Percepción positiva de la relación ciudadanía – gobierno.

Criterios de Evaluación

- Porcentaje de la población que tiene una opinión favorable acerca de la posibilidad de llevar a cabo con éxito iniciativas surgidas de la sociedad civil.
- Porcentaje de la población que tiene una opinión favorable acerca de la importancia que el gobierno le da a los espacios de participación ciudadana.
- Porcentaje de la población que tiene una opinión favorable acerca de la inclusión por parte del gobierno de las opiniones, sugerencias y conclusiones extraídas de los espacios de concertación y diálogo con la sociedad civil. ■

ENFOQUE DE Desarrollo Humano

“El DESARROLLO HUMANO es una teoría y una metodología del desarrollo económico, político y social que integra y supera los enfoques convencionales y no se reduce al aumento de la riqueza o del ingreso per cápita, sino que abarca otros valores como la equidad, la democracia, el equilibrio ecológico y la justicia de género, también esenciales para vivir mejor”.¹³

En 1990 el PNUD introdujo por vez primera este concepto para denominar el proceso de ampliación de las opciones de la gente – tanto materiales como las que se crean con la expansión de la capacidad humana y su funcionamiento. Se consideran capacidades el vivir una vida larga y saludable, tener conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para un nivel de vida decente. El concepto también incluye la libertad política, social, económica y cultural, un sentido de comunidad, oportunidades de ser creadores y productivos, el respeto por sí mismo y los derechos humanos. No se trata sólo de lograr esas capacidades, sino también el proceso de procurarlas, que debe ser equitativo, participativo, productivo y sostenible. El ser humano es el fin último del desarrollo. Son las personas y no las cosas quienes deben desarrollarse; y el desarrollo debe hacerlo la gente. Es decir desarrollo humano es el desarrollo de la gente, por la gente y para la gente.

Los promotores de este paradigma – el Premio Nobel de Economía, Amartya Sen, y el profesor Mahbub ul Haq – sostienen que “el desarrollo es libertad” y que, por eso, las políticas públicas deben generar opciones para que la gente lleve su propia vida de manera cada vez más satisfactoria.

El objetivo de la gobernabilidad es precisamente el mejoramiento de los indicadores de desarrollo humano de los habitantes de la región, pero a su

turno, los avances que en este campo se logren son una condición de gobernabilidad. Por ese motivo, más que hablar de una sexta condición para el éxito de una iniciativa de desarrollo local, los resultados en desarrollo humano se configuran como un efecto positivo de las cinco condiciones anteriores. Además, toda iniciativa en desarrollo local que busque alcanzar resultados en desarrollo humano, fortalece a su vez la gobernabilidad democrática.

De esta manera, el capítulo de desarrollo humano busca analizar si se han establecido metas a nivel local en estos términos, si se han definido mecanismos de medición de las mismas, permitiendo monitorear los resultados y tener conocimiento sobre el éxito alcanzado en la iniciativa.

6.1. Meta

Las políticas públicas siguen los principios del desarrollo humano.

Criterios de evaluación

- Las políticas públicas cumplen con el principio de eficiencia (crecimiento económico). Las iniciativas productivas de desarrollo endógeno integran componentes de fomento empresarial, capacitación y encadenación productiva.
- Las políticas públicas cumplen con el principio de equidad. Las políticas públicas aseguran que tanto los costos como los beneficios se reparten de una manera justa entre grupos poblacionales de una misma generación y tienen en cuenta a las generaciones venideras.
- Las políticas públicas cumplen con el principio de libertad (democracia política, participación ciudadana, identidad cultural).

6.2. Meta

La planificación se hace en términos de fines de desarrollo humano.

Criterios de evaluación

¹³ Informe Nacional de Desarrollo Humano Colombia - 2003. *El conflicto, callejón con salida. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Primera edición: septiembre 2003.*

- Las políticas públicas contribuyen a liberar a la población de la muerte prematura y favorecer a una vida larga y saludable.
- Las políticas públicas contribuyen a liberar a la población de la muerte materna.
- Las políticas públicas contribuyen a liberar a la población de la muerte por violencia .
- Las políticas públicas contribuyen a liberar a la población de la ignorancia.
- Las políticas públicas contribuyen a liberar a la población la falta de recursos económicos.
- Las políticas públicas contribuyen a liberar a la población de la imposición de autoritarismos y del temor.

- Las políticas públicas contribuyen a potenciar el desarrollo relativo al género.
- Las políticas públicas contribuyen a la potenciación de género.

6.3. Meta

Impacto efectivo de las acciones en el desarrollo humano local.

Criterios de evaluación

- La ciudadanía percibe la existencia de resultados concretos en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población gracias a las acciones del gobierno local. ■

LA AGENDA: un instrumento para la acción

Como se habrá notado, las condiciones de gobernabilidad que se proponen se alimentan unas de las otras conformando un círculo virtuoso. Si el gobierno es más transparente, mayor es la confianza de los ciudadanos en las instituciones; a mayor grado de confianza, mayor liderazgo; a mayor liderazgo, más viable la construcción de relaciones propositivas entre actores; a mejor relación entre los actores, más fácil la producción de resultados, a mejores resultados, más participación, a más participación, más sostenibles los procesos, etc.

Otra característica de la fórmula propuesta es que se predica de un proceso general y de un proyecto en particular. Esto es, una sociedad que logra consensuar una visión de desarrollo, la cual es liderada por personas y organizaciones que gozan de legitimidad democrática, a la que aportan los actores cada uno en el rol que le corresponde, que es administrada y ejecutada mediante instrumentos transparentes, eficientes y eficaces, cuyo proceso se concibe, ejecuta y controla con la participación activa de los ciudadanos y que produce resultados positivos en términos de desarrollo humano, es una sociedad gobernable.

Pero el mismo test de gobernabilidad deberá aplicarse a cada proyecto en particular. Así por ejemplo, un proyecto de transporte masivo en cualquier ciudad latinoamericana deberá

verificar esas mismas condiciones para asegurar su viabilidad política. Ese proyecto deberá estar enmarcado dentro de una visión de desarrollo, tiene que contar con un equipo que genera confianza ciudadana, debe contar con los aportes de quienes están implicados en las decisiones, debe incluir a los afectados, debe ejecutarse con criterios gerenciales modernos, debe ser sostenible financieramente, debe contar con el apoyo ciudadano y debe impactar positivamente los indicadores de velocidad promedio, de seguridad, etc.

Propuesta de esta manera la agenda de gobernabilidad se constituye en un instrumento útil para enmarcar las acciones de las agencias de cooperación y de la banca multilateral en materia de fortalecimiento de la gobernabilidad en el nivel local, las cuales en muchos casos han sido puntuales y no suficientemente comprensivas, así como en un mecanismo necesario para evaluar la viabilidad política de proyectos, que pueden estar técnicamente bien concebidos pero que no siempre pueden ejecutarse o sostenerse por no contar con un sistema de monitoreo como de este tipo.

Finalmente, las variables de verificación son un insumo para la formulación de un indicador de gobernabilidad que permita hacer un ranking, que cumple un papel de control político y social. ■

BIBLIOGRAFÍA

Altman David y Rossana Castiglioni. ¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA? http://www.iigov.org/dhial/?p=9_03

Cruz, César Nicandro. GOBERNABILIDAD Y 'GOVERNANCE' DEMOCRÁTICAS: EL CONFUSO Y NO SIEMPRE EVIDENTE VÍNCULO CONCEPTUAL E INSTITUCIONAL http://www.iigov.org/dhial/?p=23_05

DHIAL #20. Los desafíos del gobierno local en América Latina: Una nota en apoyo a la Declaración de Baeza. Documento confeccionado con motivo del V Congreso Iberoamericano de Municipalistas. http://www.iigov.org/dhial/?p=20_02

Duhau, Emilio GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA A NIVEL LOCAL. PROBLEMAS DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COMO ALTERNATIVA AL CLIENTELISMO Y EL CORPORATIVISMO. <http://www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congresol/pm4/duahu.html>

Durán de Jager, Patricia. DESCENTRALIZACIÓN, DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO FACTORES CLAVES PARA LA GOBERNABILIDAD EN CENTROAMÉRICA www.femica.org

Informe Nacional de Desarrollo Humano Colombia - 2003. El conflicto, callejón con salida. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Primera edición: septiembre 2003.

Kliksberg, Bernardo. SEIS TESIS NO CONVENCIONALES SOBRE PARTICIPACION. Texto sin publicar, enviado para el foro de gobernabilidad local realizado en Bogotá en Diciembre del 2.002 por el proyecto Feria Virtual de Gobernabilidad local.

McCubbins, M.D. y Schwartz, T. 1984. Congressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms@. *American Journal of Political Science*, 28, 165-179.

Martinez, Elena. GOBERNABILIDAD: LA DIMENSIÓN INSTITUCIONAL DEL DESARROLLO HUMANO. EL ROL DEL PNUD http://www.iigov.org/dhial/?p=1_09

Matos Luis, COMO GARANTIZAR LA GOBERNABILIDAD EN SISTEMAS COMPLEJOS. http://www.centropolitico.org/marketingpolitico/articulos/sistemas_complejos.html

Molina Saucedo, Carlos Hugo. LA PARTICIPACIÓN Y LA DESCENTRALIZACIÓN, INSTRUMENTOS PARA EL DESARROLLO. DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA. Texto sin publicar, enviado para el foro de gobernabilidad local realizado en Bogotá en Diciembre del 2.002 por el proyecto Feria Virtual de Gobernabilidad local

Peñalosa Londoño, Enrique. Ciudad e igualdad. Documento elaborado para el proyecto Feria Virtual de Gobernabilidad local. Edición digital

Prats, Joan. EL PROCESO DE URBANIZACIÓN DE AMÉRICA LATINA. http://www.iigov.org/dhial/?p=7_07

Prats, Joan. GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA PARA EL DESARROLLO HUMANO. Marco conceptual y analítico. http://www.iigov.org/revista/?p=10_04

Prats, Joan. LIDERAZGOS PARA LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN LA AMÉRICA LATINA FINISECULAR. <http://www.iigov.org/dhial/?p=00>

Przeworski, A. 1996. *On the design of the state.* A principal-agent approach@. New York University.

Rosales Mario. CÓMO FUNCIONA EL BUEN GOBIERNO LOCAL. <http://www.ubolivariana.cl/extension/docsigp/buen%20gob.pdf>

Santiso, Carlos. GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y REFORMAS ECONÓMICAS DE SEGUNDA GENERACIÓN EN AMÉRICA LATINA. http://www.iigov.org/revista/?p=8_10

Sevidvash Farhang. EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES EN LA PROMOCIÓN DE UNA GOBERNABILIDAD GLOBAL DEMOCRÁTICA. http://www.iigov.org/dhial/?p=17_06