



Gestión de las Transformaciones Sociales

(MOST)

Documento de Debate

Gobernanza y Desarrollo Local

(VERSIÓN PRELIMINAR)

por

Alberto Enríquez Villacorta

Enrique Gallicchio



Las ideas y opiniones expresadas en esta publicación son las del autor y no reflejan necesariamente el punto de vista de la UNESCO.

Las denominaciones empleadas y la presentación de los datos que en ella figuran no implican por parte de la UNESCO ninguna toma de posición respecto al estatuto jurídico de los países, ciudades, territorios o zonas, o de sus autoridades, ni respecto a sus fronteras o límites.

- **El Programa MOST**

La UNESCO creó el Programa "Gestión de las Transformaciones Sociales" - MOST - para favorecer la investigación comparada internacional en el campo de las ciencias sociales. Su objetivo primordial es respaldar investigaciones independientes de gran envergadura y de larga duración y comunicar la información y las conclusiones a quienes han de tomar decisiones. MOST organiza y apoya investigaciones en tres ámbitos altamente prioritarios:

1. La gestión del cambio en las sociedades multiculturales y multiétnicas;
2. Las ciudades, centros de transformación social acelerada;
3. La gestión local y regional de las transformaciones económicas, tecnológicas y medioambientales.

- **Los autores**

Alberto Enríquez Villacorta. Fundador y actualmente Director de Desarrollo Regional/Local y del Consejo de Redacción y Publicaciones y miembro del Consejo de Directores de la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE, El Salvador). Maestría en Administración de Empresas, Diplomado Superior Universitario en Comercio Internacional. Asesor y consultor internacional en desarrollo local y regional, descentralización del Estado, participación ciudadana y temas vinculados, así como en evaluación institucional prospectiva, reingeniería y planeación estratégica. Ha realizado y realiza múltiples actividades docentes. Coordinador del Consejo Académico Interinstitucional de la Maestría en Desarrollo Local impulsada en la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) de El Salvador por FUNDE, UCA, CLAEH, Universidad Católica de Uruguay y Diputación de Barcelona. Dirección y coordinación Académica del Curso Nacional Especializado (Diplomado) de Gestión del Desarrollo Local en El Salvador impulsado por FUNDE y FUSAI desde 1999.

Gallichio, Enrique: Sociólogo, CLAEH, Uruguay. Director del Programa de Desarrollo Local de CLAEH. Coordinador del Programa de Desarrollo Local de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP). Coordinador Académico de la Maestría en Desarrollo Local CLAEH-UCU Docente e integrante del Comité Académico de la Maestría en Desarrollo Local de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), FUNDE, CLAEH y Universidad Católica del Uruguay. Ex Director del Observatorio del Mercado de Trabajo de la Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social del Uruguay. Consultor nacional e internacional en temas de desarrollo regional y local, políticas de empleo y mercado de trabajo y aspectos sociales de emprendimientos con impacto ambiental, para diversos organismos.

- **Los documentos de debate del MOST**

La colección de Documentos de Debate del Programa MOST presenta las contribuciones de los investigadores especializados en los ámbitos de estudio del MOST. Se publica para contribuir al debate científico internacional sobre estas cuestiones.

- **Títulos disponibles (2001)**

1. *Las sociedades multiculturales y multiétnicas.* **Henri Giordan. 1994. Ing/Fr/Esp**
2. *Ciudad y gestión de las transformaciones sociales.* **Céline Sachs-Jeantet. 1994. Ing/Fr./Esp**
3. *Diferenciación de los regímenes de crecimiento y de gestión de la reproducción social.* **Pascal Byé. 1995. Ing/Fr/Esp**
4. *La investigación urbana en América Latina: tendencias actuales y recomendaciones.* **Licia Valladares y Magda Prates Coelho. 1995. Ing./Fr./Esp**
5. *La gestión de la multiculturalidad y la multiétnicidad en América Latina.* **Diego A. Iturralde. 1995. Ing/Fr/Esp**
6. *Lo global, lo local, lo híbrido.* **Heinz R. Sonntag y Nelly Arenas. 1995. (en español solamente)**
7. *Reflections on the Challenges Confronting Post-Apartheid South Africa.* **B.M. Magubane. 1995. (en inglés solamente)**
8. *La gestión local y regional de las transformaciones económicas, tecnológicas y medioambientales.* **S. Jentoft, N. Aarsaether y A. Hallenstvedt. 1995. Ing/Fr/Esp/Ruso**
9. *Des partenariats dans nos villes pour l'innovation urbaine.* **Francis Godard. 1996. Ing/Fr**
10. *Diversité: bonne et mauvaise gestion. Le cas des conflits ethniques et de l'édification de l'Etat dans le monde arabe.* **Saad Eddin Ibrahim. 1996. Ing/Fr**
11. *Urbanisation et recherche urbaine dans le monde arabe.* **Mostafa Kharoufi. 1996. Ing/Fr**
12. *Public Policy and Ethnic Conflict.* **Ralph R. Premdas. 1997. (en inglés solamente)**
13. *Some Thematic and Strategic Priorities for Developing Research on Multi-Ethnic and Multi-cultural Societies.* **Juan Díez Medrano. 1996. (en inglés solamente)**
14. *La tecnología de la información incorporada a la empresa : una transformación social clave en los estados Unidos.* **Thomas R. Gullede & Ruth a. Haszko. 1997.Fr/Esp**

15. *Global transformations and coping strategies: a research agenda for the MOST Programme.* **Carlos R.S. Milani and Ali M.K. Dehlavi. 1996. (en inglés solamente)**
16. *The new social morphology of cities.* **Guido Martinotti. 1996. (en inglés solamente)**
17. *Societies at risk? The Caribbean and Global Change.* **Norman Girvan. 1997. (en inglés solamente)**
18. *Replicating Social Programmes: Approaches, strategies and conceptual issues.* **Nico van Oudenhoven & Rekha Wazie. 1997. Ing/Fr**
19. *VIH/SIDA et entreprise en Afrique: une réponse socio-médicale à l'impact économique? L'exemple de la Côte d'Ivoire.* **Laurent Aventin et Pierre Huard. 1997. (en francés solamente)**
20. *Le développement humain: problématiques et fondements d'une politique économique.* **Siméon Fongang. 1998. Fr/Ing**
21. *Condición salarial e intervención del Estado a la hora de la mundialización: la Argentina en el MERCOSUR.* **Susana Peñalva. 1998. Fr/Esp**
22. *Movimiento de capitales y tráfico de drogas en la cuenca del Amazonas.* **Lía Osório. Machado. 1998. Ing/Fr/Esp**
23. *Cities unbound: the intercity network in the Asia-Pacific region.* **John Friedmann. 1998. Ing. (en inglés solamente)**
24. *Género y Nación en el Mercosur.* **Elizabeth Jelin, Teresa Valdés, Line Bareiro. 1998.**
25. *Chile y Mercosur: Hasta dónde queremos integrarnos?* **Carolina Stefoni E., Claudio Fuentes S. 1998.**
26. *La producción mediática de nacionalidad en la frontera - Un estudio de caso en Posadas (Argentina) - Encarnación (Paraguay).* **Alejandro Grimson. 1998.**
27. *Globalización, regiones y fronteras.* **Robert Abinzano. 1998.**
28. *Una navegación incierta: Mercosur en Internet.* **Anibal Ford. 1998.**
29. *Los historiados y la producción de fronteras: el caso de la provincia de Misiones (Argentina).* **Héctor Eduardo Jaquet. 1998.**
30. *Democratic governance in multicultural societies.* **Matthias Koenig. 1999. Ing/Fr.**
31. *Aspectos culturales de las migraciones en El Mercosur.* **Fernando Calderón, y Alicia Szmulker. 1999.**
32. *The participatory city: innovations in the European Union.* **Voula Mega. 1998. (en inglés solamente)**
33. *Gestion urbaine et participation des habitants: quels enjeux, quels résultats? Le cas de Yeumbeul, Sénégal.* **Sylvaine Bulle. 1999. (en francés solamente)**

34. *Cannabis in Lesotho : a preliminary survey*. **Laurent Laniel, 1999. (en inglés solamente)**
35. *Violence related to illegal drugs, easy money and justice in Brazil : 1980-1995*. **Alba Zaluar, 1999. (en inglés solamente)**
36. *Drug trafficking in Mexico: a first general assessment*. **Luís Astorga, 1999. (en inglés solamente)**
37. *Les discours techniques et savants de la ville dans la politique urbaine*. **H. Rivière d'Arc, J. Bitoun, M.S. Martins Bresciani, H. Caride, D. Hiernaux, A. Novick, S. Jatahy Pesavento, 1999. (en francés solamente)**
38. *Socio-economic transformations and the drug scene in India*. **Gabriel Britto, Molly Charles, 1999. (Internet solamente)**
39. *Geography of illicit drugs in the city of Sao Paulo*. **G. Mingardi, 1999. (Internet solamente)**
40. *La démarche comparative en sciences sociales. Esquisse pour un débat sur la méthode les objectifs à partir de trois projets MOST menés au sein d'un réseau international de chercheurs*. **Cynthia Ghorra-Gobin, 1999. (en francés solamente)**
41. *Scientific diasporas : a new approach to the brain drain*. **J.B. Meyer and M. Brown, 1999. (en inglés solamente)**
42. *Science, Economics and Democracy :Selected Issues*. **Dominique Foray, Ali Kazancigil, 1999 (en inglés solamente)**
43. *Impact économique et social de la culture du pavot sur la Communauté des Yanaconas au sein du Massif Colombien*. **T. Colombié, 1999. (en francés solamente)**
44. *The Relationship between Research and Drug policy in the United States*. **Laurent Laniel, 1999. (en inglés solamente)**
45. *Coping with Global Economic, Technological and Environmental Transformations : Towards a Rresearch Agenda*. **Yoginder Alagh, 1999. (en inglés solamente)**
46. *ONG, gouvernance et développement dans les pays arabes*. **S. Ben Néfissa, 2000. (E/F)**
47. *El Crepúsculo del estado-nación: una interpretación histórica en el contexto de la globalización*. **Ariel François, 2000 (en español solamente)**
48. *Urban development, infrastructure financing and emerging system of governance in India: a perspective*. **Amitabh Kundu, 2000. (E/F)**
49. *Quelques aspects du développement économique, social et politique aux Iles du Cap-Vert (1975-1999)*. **Elisa Andrade, 2000. (en francés solamente)**

50. *Managing cultural, ethnic and religious diversities on local, state and international levels in Central Europe: the case of Slovakia.* **Dov Ronen, 2001.**
51. *Keeping away from the Leviathan: the case of the Swedish Forest Commons.* **Lars Carlsson, 2001.**
52. *The Logic of Globalization: Tensions and Governability in Contemporary Society.* **Gilberto Dupas, 2001**

E = Inglés; F = Francés; Esp = Español; R = Ruso

**Las publicaciones MOST están igualmente disponibles
en la página web del Centro de Información de MOST <http://www.unesco.org/most>**

Gobernanza y Desarrollo Local

(*VERSIÓN PRELIMINAR*)

INDICE

<u>INTRODUCCION</u>	10
<u>I. ¿GOBERNABILIDAD O GOBERNANZA? HACIA UNA DELIMITACION CONCEPTUAL</u>	11
<u>1.1. El concepto de gobernabilidad</u>	11
<u>1.1.1. Los orígenes: “la Trilateral”</u>	11
<u>1.1.2. Un abordaje alternativo</u>	12
<u>1.1.3. La gobernabilidad, el contexto y los actores</u>	13
<u>1.1.4. El sentido de la gobernabilidad en la práctica política y social de hoy</u>	14
<u>1.2. El concepto de gobernanza</u>	15
<u>II. RELACIÓN ENTRE GOBERNANZA Y DESARROLLO LOCAL</u>	20
<u>III. DESAFÍOS PARA LA CONSTRUCCION DE LA GOBERNANZA LOCAL EN AMÉRICA LATINA</u>	24
<u>IV. HACIA UNA AGENDA LATINOAMERICANA DE INVESTIGACION SOBRE GOBERNANZA LOCAL: LOS PUNTOS A CONSIDERAR</u>	26
<u>BIBLIOGRAFIA CONSULTADA</u>	28

INTRODUCCION

El presente trabajo ha sido elaborado en el marco de la Escuela Regional de Verano MOST para América Latina y el Caribe, realizada en Punta del Este, Uruguay, del 27 de Octubre al 1º de Noviembre de 2003, sobre *“Desarrollo Local y Gobernancia. Enfoques Transdisciplinarios”*. Este volumen de la Serie Documentos de Debate MOST ha sido concebido para servir de introducción y base al programa que se desarrolló durante cinco días y que busca identificar instrumentos útiles para actores públicos y privados, que en el marco de sus respectivos roles puedan ser usados para mejorar los niveles de gobernanza y desarrollo local en los países de América Latina.

Nos parece especialmente importante delimitar conceptos como gobernabilidad, gobernancia y desarrollo local, no simplemente por realizar un ejercicio lingüístico o semántico, sino porque resulta indispensable clarificar estos términos de manera que guíen y le den sentido y horizonte a nuestra práctica ya sea ésta política, técnica o académica. Hay que tener presente además que existe un uso muy variado de dichos conceptos que muchas veces son intencionalmente manipulados e instrumentalizados. Por lo tanto, los conceptos aquí planteados deben ser comprendidos, discutidos y desarrollados como herramientas, esto es, haciendo referencia a prácticas ya realizadas y con la valoración de los riesgos (políticos, sociales o económicos) que se corren con su aplicación, así como la identificación de los logros que se pueden obtener en relación con los criterios para identificación de prácticas exitosas en el campo de la gobernancia y el desarrollo local.

El trabajo contiene cuatro apartados. En el primero se recoge la discusión sobre los conceptos de gobernabilidad y gobernanza, con el propósito de situar su origen histórico y sus diferencias. El segundo apartado explora la relación dinámica y profunda que existe entre la gobernanza y el desarrollo local, para plantear en el tercero los principales desafíos que debemos enfrentar si queremos impulsar procesos de gobernancia y desarrollo local. Finalmente, en el último apartado se propone una agenda de investigaciones sobre el tema. Los puntos contenidos en dicha propuesta tienen un doble valor: son presupuestos de la gobernanza y el desarrollo local y, al mismo tiempo, pretenden ser herramientas para ser puestas en práctica en el impulso de procesos concretos.

I. ¿GOBERNABILIDAD O GOBERNANZA? HACIA UNA DELIMITACION CONCEPTUAL

1.1. El concepto de gobernabilidad

La “gobernabilidad” es un concepto relativamente joven. Su delimitación conceptual está lejos de ser unánime y centra, desde hace más de un cuarto de siglo, la atención y el debate de politólogos, sociólogos, analistas y líderes políticos en diferentes naciones y organismos internacionales. Actualmente el tema se encuentra en la agenda de diversos organismos internacionales y multilaterales, con diferentes objetivos y significados. Este primer apartado intenta identificar algunos de los usos de la gobernabilidad en nuestro continente.

1.1.1. Los orígenes: “la Trilateral”

Existe coincidencia en la literatura al apuntar el origen de los estudios acerca de la gobernabilidad de los sistemas sociales adjudicándolos a la primera mitad de los años 70 y el conocido Informe de la Comisión Trilateral.

Es oportuno recordar aquí que la Comisión Trilateral fue convocada a raíz de las profundas convulsiones que venían apareciendo tanto en los centros del poder mundial como en su llamada periferia, lo cual surge como colofón de sucesos políticos, económicos y militares que mostraban la verdadera esencia del “imperialismo” mundial. La guerra de Vietnam, el escándalo Watergate, la crisis económica que abatía desde los primeros años de los 70 a los grandes centros del poder mundial, unidos a la crisis del Estado de bienestar, la irrupción de regímenes militares en América Latina y el avance de las fuerzas de izquierda y del bloque socialista, conducían a un severo cuestionamiento de la legitimidad de las estructuras y sujetos del poder político en los países centrales (Aguilera, 2000).

La Comisión se fundó así en 1973 con el propósito de construir y fortalecer la asociación entre las clases dirigentes de Norte América, Europa Occidental y Japón. Su génesis estuvo asociada a la acción del entonces Presidente del Chase Manhattan Bank, señor David Rockefeller, y a la participación posterior de Zbigniew Brzezinski, luego asesor del Presidente James Carter. Como centro teórico, se reconoce a Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki. Con ellos unos 300 miembros más, vinculados a la Banca, los negocios, la vida empresarial. La Comisión Trilateral como entidad privada era pues una instancia que tenía como misión moldear la política pública y construir una estructura para la estabilidad internacional en las décadas venideras (Sklar, H., 1980).

El referido Informe de la Comisión fue publicado en 1975 y tiene como centro el tratamiento de la categoría de gobernabilidad, que sacó de una traducción libre o caprichosa del concepto de *governance*, para llamar la atención sobre los déficits de la democracia y la urgencia de contar con instituciones capaces de generar desarrollo.

"Gobernabilidad" aparece, pues, en la literatura con el trilateralismo para dar cuerpo conceptual al proyecto político del neoliberalismo. Desplaza la concepción del Estado de bienestar cuando éste se considera fracasado y busca contribuir a fundamentar y diseñar la visión neoliberal del Estado y la política.

Pero como concepto de las ciencias políticas, el término gobernabilidad, hasta el momento, se ha usado indistintamente para significar nociones relacionadas entre sí pero diversas.

1.1.2. Un abordaje alternativo

Así, por ejemplo, el cubano Aguilera señala que "traída a la luz de la comprensión materialista de la historia, existen razones que le otorgan a la gobernabilidad un valor metodológico indiscutible para su introducción en los estudios marxistas de nuestros días". Entre esas razones apunta:

- Se acompaña de valores, componentes y dimensiones que se erigen en elementos sistematizadores para comprender la praxis política contemporánea tanto en los Estados nacionales, inmersos en la profunda complejización creciente de los procesos internacionales, como en la práctica política mundial.
- Brinda vías de esclarecimiento y discernimiento de los fines sociales de las prácticas políticas nacionales e internacionales.
- Permite identificar con carácter previsor el desenvolvimiento de los procesos de crisis políticas, sus razones más profundas, el rol de los diferentes sectores y clases sociales.
- Brinda pautas en el estudio de la interrelación economía-política-ideología.

La gobernabilidad se relaciona, además, con componentes cruciales de la vida social, lo que subraya su importancia metodológica. Nos referimos a:

- Capacidad de desarrollo de una sociedad.
- Capacidad de resolver pacíficamente los conflictos internos.
- Calidad de vida de los ciudadanos.
- Capacidad de sobrevivencia de un Estado-Nación como tal.

Es por estas razones –y otras que se podrían añadir– que 27 años más tarde, de su debut, cuando la humanidad abre las puertas a un nuevo siglo y milenio, el concepto de Gobernabilidad sigue siendo una categoría central de las ciencias políticas aunque ha sufrido profundas modificaciones desde la visión original en su manera de asumir la práctica política, tanto desde su interpretación neoconservadora, como desde la lectura que desde las izquierdas hacemos de su valor metodológico para el estudio del mundo actual (IEN, 2000).

Resulta imprescindible, por tanto, desde un enfoque epistemológico analizar qué entender por gobernabilidad. Pero la gobernabilidad encuentra en la literatura diferentes tratamientos conceptuales. Se la concibe como una "capacidad social y una relación social". Es decir, "la capacidad social de trazar y lograr objetivos en organizaciones, localidades, naciones, regiones y seres humanos (gobernabilidad corporativa, local, nacional, regional y social). Esta capacidad social consiste en relaciones sociales entre grupos, organizaciones, localidades, naciones, regiones y seres humanos. De esta manera, gobernabilidad es igualmente un concepto social como relacional. La capacidad de gobernabilidad puede ser optimizada al generar sinergias positivas entre entidades involucradas en relaciones de gobernabilidad".

"Las relaciones de gobernabilidad que permiten a una sociedad nacional trazar y conseguir objetivos incluyen aquellos que se dan al interior del poder ejecutivo, el legislativo y el poder judicial del estado, así como también las que se dan entre estos" (IEN, 2000).

1.1.3. La gobernabilidad, el contexto y los actores

Este tratamiento conceptual aborda un grupo de componentes sobre los cuales resulta imprescindible llamar la atención. En primer lugar, la conclusión del **carácter social y relacional de la gobernabilidad**. No es entonces, y no puede ser, una categoría absoluta, extrapolable, sino que posee un marcado condicionamiento histórico concreto.

En segundo lugar, resulta imprescindible identificar, caracterizar, y calificar los diferentes sujetos sociales que componen el universo relacional que define la gobernabilidad. Los autores del Informe de la Comisión Trilateral consideran los grupos, organizaciones, localidades, naciones, regiones y seres humanos. No nos parece casual, ni olvido involuntario, el hecho de que no aparezcan las clases sociales en ese universo relacional. El Informe de la Comisión Trilateral ignora que la relación esencial que en última instancia califica y define la gobernabilidad de un sistema social dado es la relación entre clases sociales. Estamos analizando una propuesta conceptual en la cual los autores parten además del presupuesto teórico de que la división de poderes y la concepción de los contrapesos y balances siguen marcando la esencia de la gobernabilidad. Entonces la omisión de las clases sociales no puede ser involuntaria (Aguilera 2002).

Otros enfoques en los que predomina el componente operativo del concepto definen la gobernabilidad como "la capacidad de una determinada sociedad para enfrentar positivamente los retos y oportunidades que se le plantean en un momento determinado" (Pratts y Catal, J., 1999).

Para el PNUD la gobernabilidad significa "el marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas" (PNUD, IDH, 1999).

Por gobernabilidad se ha entendido 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 sólo una de las condiciones de la gobernabilidad.

Se ha dicho además que "el reto de la gobernabilidad democrática radica en fortalecer las capacidades de los gobiernos y demás actores de los países de la región para profundizar la democracia, hacer más eficientes y competitivos los mercados y mejorar la equidad, como componentes indisociables del concepto de desarrollo humano" (Zumbado, 1998).

También se entiende por Gobernabilidad "la capacidad del gobierno para legitimar sus decisiones con base en un desempeño eficaz de sus funciones. En términos más amplios, la gobernabilidad también puede definirse como la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo" (Acosta Silva, 2001).

Otros autores enfocan la gobernabilidad como un concepto integral que permite comprender en un mismo proceso la relación entre los tres elementos clásicos de la Teoría del Estado: población, territorio y poder.

Para impulsar el proceso de gobernabilidad se pone especial énfasis en el fortalecimiento de la legalidad y la legitimidad. Se entiende por legalidad la generación de espacios institucionales para el ejercicio de los derechos por parte del ciudadano. A su vez, se entiende por legitimidad la generación de espacios consensuales en los que se pueda expresar la aceptación y adhesión del ciudadano respecto del accionar gubernamental. Por ello, se fortalecen los procesos de descentralización local y participación social.

1.1.4. El sentido de la gobernabilidad en la práctica política y social de hoy

Este breve recorrido muestra la amplia variedad de consideraciones en cuanto a qué dimensiones tratar al abordar el concepto y la práctica de la gobernabilidad de los sistemas políticos actuales. Ellos van al tratamiento de las formas organizativas, de mecanismos de funcionamiento, de búsqueda de equilibrios de intereses, enfocan la consideración social de la legitimidad del desempeño del gobierno, es decir, rondan en torno a componentes sustantivos para lograr un desempeño eficaz y legítimo de los sistemas políticos.

Sin embargo, la implementación de estos conceptos no logra llevar el discurso por la vía de los hechos. Los desempeños gubernamentales siguen siendo caracterizados en América Latina por crisis de legitimidad y por tanto de credibilidad. La corrupción y la ineficacia siguen siendo atributos de la mayoría de los gobiernos y los métodos para paliar esta realidad siguen dirigidos a la minimización del rol del Estado y la preponderancia de los actores privados, como vía para disminuir el peso de la ineficacia gubernamental, y alcanzar así la gobernabilidad democrática proclamada. Creemos que otro camino es posible. En las próximas páginas esbozaremos de qué manera el concepto de gobernanza puede, haciéndose cargo de las insuficiencias y los aspectos señalados, servir para avanzar hacia mejores formas de gobierno, más democráticas y con mayor justicia social.

1.2. El concepto de gobernanza

Hay varios esfuerzos recientes 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.

En efecto, el término "gobernabilidad" a la luz de los cambios actuales, aparece como demasiado restringido al análisis clásico de lo político-institucional, ya que es con éste que generalmente se traduce *governability* en inglés o *gouvernabilité* en francés, para designar la "cualidad de gobernable", la doble capacidad para explicar exitosamente un proyecto de gobierno y para procesar institucionalmente los conflictos derivados de ello.

Gobernabilidad y *governance* (gobernanza) son, en consecuencia, conceptos diferentes. Aunque vinculados en su raíz etimológica, su uso y aplicación se refieren a fenómenos sociopolíticos y objetos de investigación distintos. Gobernabilidad y gobernanza son dos conceptos interrelacionados pero que es necesario separar a efectos analíticos.

Esta afirmación es necesaria, en primer lugar, porque con la excepción del PNUD latinoamericano y alguna otra la comunidad del desarrollo no ha utilizado la expresión gobernabilidad (“*governability*”) sino “*governance*”, a veces impropia y hasta conscientemente traducida al español como gobernabilidad.

El término *governance* ha sido traducido en lengua castellana de muy diversas formas (Deferrari, 1996; Solà, 2000). Ha sido traducido como “buen gobierno” (Stoker, 1998), “gobernación”, “gobernalidad” (sic) (versión en castellano del número 155 de la Revista Internacional de Ciencias Sociales de UNESCO), “gobernancia” (Stren, 2000) o incluso como “gobernabilidad”, (con)fundiendo 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 en el ámbito científico-académico como en el de la cooperación para el desarrollo

(véase por ejemplo, la diversidad semántica del concepto encontrada en algunos de los organismos de cooperación internacionales, en Cerrillo, 2001).

Un aspecto a tener en cuenta es que la noción de gobernanza, «*governance*» en inglés, es una noción que describe un régimen internacional donde los Estados soberanos ya no pueden hacer y deshacer a su antojo como antes. Nos encontramos dentro de un sistema de conducción de los asuntos nacionales e internacionales que está de hecho *más o menos determinado por juegos de actores muy diversos*. El nuevo régimen internacional está determinado por juegos entre los gobiernos nacionales, las organizaciones internacionales, las grandes organizaciones financieras internacionales como el Banco Mundial, etc. Es un juego determinado por flujos financieros, por flujos ideológicos como el islamismo, por las multinacionales, y por otros muchos factores. Así pues, la gobernanza actual está pautada por dinámicas internacionales.

Es importante aquí recoger algunos enfoques sobre gobernanza. Para Aguilera, por ejemplo, “un camino para explicar los distanciamientos entre teoría y práctica, para tratar de dilucidar las razones por las cuales la conceptualización de la gobernabilidad anda por un lado mientras la práctica por otro, sigue hablando de gobiernos ineficaces y sociedades ingobernables, lo vemos en otra categoría que ha aparecido en los predios de las ciencias políticas y la practica de las organizaciones políticas de ayuda al desarrollo. Nos referimos al concepto de GOBERNANZA” (Aguilera, 2002).

¿De dónde procede el éxito de la “*governance*” tanto en la academia como en la comunidad del desarrollo y en general en la retórica político-administrativa actual?

El uso es reciente, corresponde a los años 90 y especialmente a su segunda mitad. Entre los 50 y los 70 la comunidad del desarrollo se aplicó a la reforma administrativa, entendida desde la racionalidad instrumental y la neutralidad política. Durante los 80 se introdujo la perspectiva de las políticas públicas y se teorizó el paso de la administración a la gerencia o “*management*” público, manteniéndose la lógica de racionalidad instrumental y neutralidad política de la etapa anterior.

Las políticas sintetizadas en el llamado Consenso de Washington y los programas de reformas integrales del sector público que las acompañaron (“*public sector management reform*”) respondieron a esta misma lógica. En este contexto, por ejemplo, el PNUD creó el MDD, “*Management Development Division*”, que sólo entrados los 90 se convirtió en el MDGD, “*Management Development and Governance Division*”. A lo largo de esta década la palabra “*governance*” quedó incorporada al lenguaje de la comunidad del desarrollo.

Este entendimiento de la “*governance*” como instituciones y reglas que fijan los límites y los incentivos para la constitución y funcionamiento de redes interdependientes de actores (gubernamentales, del sector privado y de la sociedad civil) así como la asunción de su importancia para el desarrollo tiene su causa de diversos factores:

- la formulación de la teoría de la “*governance*” para explicar la gobernabilidad de la Unión Europea como estructura de toma de decisiones a través de redes de actores gubernamentales y no gubernamentales multinivel (Mayntz, 2000);
- el reconocimiento desde la ciencia política más conectada al trabajo por el desarrollo de la necesidad de disponer de mejores marcos analíticos capaces de relacionar el régimen político con el desarrollo;
- el reconocimiento desde la teoría de la gestión pública de que en sociedades de alta complejidad, diversidad, dinamismo e interdependencia, la eficacia y eficiencia de la gestión ya no depende sólo de la acción de gobierno o gobernación (“*governing*”) sino de la capacidad para la creación y gestión de redes de actores, de cuya calidad depende la gobernabilidad.

En 1992, Osborne y Gaebler, dos reconocidos exponentes de la “reinvención del gobierno”, expresaron gráficamente este proceso: “nuestro problema fundamental hoy día es que tenemos el tipo equivocado de gobierno. No necesitamos más o menos gobierno sino mejor gobierno. Para ser más precisos **necesitamos mejor “*governance*”**. **“*Governance*” es el proceso mediante el que solucionamos colectivamente nuestros problemas y enfrentamos las necesidades de nuestra sociedad. El gobierno es el instrumento que usamos**. El instrumento ha quedado anticuado y el proceso de reinvención ha empezado. En los 80, los líderes del gobierno y de los negocios cayeron en la cuenta de que nuestra economía sufriría a menos que mejorásemos nuestras escuelas, nuestros sistemas de formación y controlásemos los costes del sistema de salud. Para hacer todo esto no debemos solamente reestructurar las instituciones y los mercados sino que debemos forzar el cambio en algunos de los grupos de interés más poderosos del país –profesores, altos directivos, sindicatos, doctores, hospitales– [...] De repente hay menos dinero para el gobierno –para ‘hacer’ cosas, proveer servicios–. Pero existe más demanda de ‘*governance*’ –para liderar la sociedad, convenciendo a los diversos grupos de interés para alcanzar objetivos y estrategias comunes. Hay todavía otra razón por la que nuestros líderes públicos se concentran más hoy en catalizar y facilitar el cambio que en proveer servicios. Se dedican a proveer menos gobierno pero más ‘*governance*’ (el creciente reconocimiento, desde diversas y hasta opuestas aproximaciones académicas, de la importancia de las instituciones para el desarrollo. Tanto desde la historia económica neoinstitucionalista de North como desde el neoinstitucionalismo de la ‘elección racional’ de Mancur Olson, como desde la perspectiva no institucionalista de Amartya Sen, como de la gran diversidad de estudios empíricos desarrollados, existe un consenso cada vez mayor sobre la correlación fundamental entre instituciones y desarrollo”.

Desde una perspectiva politológica, Hyden ha desarrollado un concepto de *governance* basado en el concepto de “régimen”, que es una convención para designar “las normas explícitas e implícitas que definen quiénes son los actores políticos relevantes y a través de qué canales y con qué recursos se posicionan activa y políticamente” (definición de Guillermo O’Donnell).

Un régimen no es un conjunto de actores políticos, sino más bien un conjunto de reglas fundamentales sobre la organización del espacio público. Esta noción de espacio público comprende tanto al estado como a la sociedad civil y traza la línea divisoria entre público y privado.

Sobre esta base, Hyden desarrolla un concepto de *governance* como la gestión consciente de las estructuras del régimen con la mirada puesta en el fortalecimiento de la legitimidad del espacio público.

En esta definición, régimen y estructura de *governance* significan lo mismo, y las estructuras se hallan basadas en normas. La legitimidad es la variable dependiente producida por una *governance* efectiva. *Governance* y políticas públicas son entidades conceptuales diferentes aunque en la práctica se afectan mutuamente. *Governance* se refiere a la “metapolítica” y concierne a la estructura institucional de la acción política tanto del gobierno como de los actores de la sociedad civil. Una aproximación del tipo *governance* debe explorar el potencial creativo de estos actores, y especialmente la habilidad de los líderes de superar la estructura existente, de cambiar las reglas del juego, y de inspirar a otros para comprometerse en el esfuerzo de hacer avanzar la sociedad hacia nuevos y productivos caminos. La *governance* concierne a la institucionalización de los valores normativos que pueden motivar y proveer cohesión a los miembros de una sociedad.

De acuerdo con lo anterior, *governance* tiene dos dimensiones:

- a. una dimensión estructural que hace referencia a los arreglos institucionales existentes en una sociedad dada, y
- b. una dimensión dinámica o de proceso que se refiere a las acciones de los actores que pueden afectar a la dimensión estructural.

Esto permite focalizar la *governance* desde una perspectiva tanto analítica como normativa. Desde la primera, *governance* implica un marco conceptual para captar los arreglos institucionales de la sociedad y la gestión de los mismos por los actores relevantes; desde la perspectiva normativa, *governance* compromete el liderazgo moral de los actores para mejorar las estructuras institucionales existentes en aras de mejorar la capacidad de solución de los problemas de acción colectiva.¹

En un trabajo reciente, Renate Mayntz recuerda que la propia palabra *governance* está experimentando una interesante evolución semántica: inicialmente se utilizó como sinónimo de *governing* (que proponemos traducir por gobernación) o proceso de gobernar a través de las organizaciones de gobernación (*governing organizations*). Pero –advierte– el campo semántico de la palabra se ha ampliado con dos nuevas acepciones: (1) hoy se recurre a *governance*, en primer lugar, para indicar “un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de

¹ Prats, Joan (1996): *Some Strategic Foundations for Improving Management and Governance in Sub-Saharan Africa*, paper, UNDP-MDGD.

cooperación y por la interacción entre el estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado”; (2) pero, en segundo lugar, se está recurriendo a *governance* para indicar algo mucho más amplio: inicialmente desde la economía de los costes de transacción, pero con mayor generalidad después, se descubrieron formas de coordinación social diferentes no sólo de la jerarquía sino de los mercados, recurriéndose entonces a la expresión *governance* para designar toda forma de coordinación de las acciones de los individuos y las organizaciones entendidas como formas primarias de la construcción del orden social. Esta segunda acepción amplía de modo tal el campo semántico que la *governance* pierde pie en la teoría política para convertirse en una teoría general de las dinámicas sociales. En tal caso la pregunta es si la gobernanza como paradigma emergente puede aportar algo que no aporte una perspectiva institucionalista de la política.

En virtud, por tanto, de este debate en torno al término «**gobernanza**» –que se ha reactivado en los últimos años y va generalizando el uso de la palabra “gobernanza” (un galicismo medieval del siglo XVII en desuso, que era sinónimo de la técnica de gobierno) como distinto de “governabilidad”–, la Real Academia Española, en Decisión del Pleno del 21 de diciembre de 2000, ha decidido 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»** (Pasqua y Rey, 2001).

Llegar a tal definición no fue fácil. Un antecedente fue el análisis que los servicios de la Comisión Europea hicieron de las diversas traducciones del término *governance* a las lenguas oficiales de la Unión Europea, sugiriendo el uso de la palabra “gobernanza” en español, hasta el punto de titular “Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea” a un proyecto en deliberación. Además, la real Academia continúa admitiendo el uso de la palabra “governabilidad” como sinónimo de gobernanza.

II. RELACIÓN ENTRE GOBERNANZA Y DESARROLLO LOCAL

Si tomamos como referencia la nueva definición de la Real Academia de que gobernanza es el «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», estamos frente a un concepto que se complementa y se enriquece con el de desarrollo local.

Como la gobernanza, el concepto de desarrollo local no es único ni uniforme. En América Latina se usa con diferentes acepciones y por ello es generalizada la necesidad de llenarlo de contenido político y estratégico común.

En esa perspectiva, en diversos países latinoamericanos han venido apareciendo ya algunas características del desarrollo local en las que coinciden instituciones que no sólo son distintas, sino que trabajan en contextos nacionales y subregionales diferentes, como el CLAEH en Uruguay y la FUNDE en El Salvador para poner sólo un ejemplo. Partiendo de ellas, podemos avanzar que el desarrollo local (Enríquez, 2003):

- es un proceso de concertación entre los agentes –sectores y fuerzas– que interactúan en un territorio determinado,
- para impulsar, con la participación permanente, creadora y responsable de ciudadanos y ciudadanas,
- un proyecto común de desarrollo,
- que implica la generación de crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, sustentabilidad ecológica, enfoque de género, calidad y equilibrio espacial y territorial.
- con el fin de:
 - elevar la calidad de vida de cada familia, ciudadano y ciudadana que vive en ese territorio
 - contribuir al desarrollo del país
 - y enfrentar adecuadamente los retos de la globalización y las transformaciones de la economía internacional.

Esto implica:

- Una visión de mediano y largo plazo, que establezca el punto de llegada y el horizonte que determina y da sentido a las acciones del corto plazo y que permita avanzar de manera gradual.
- La concertación de los agentes locales con agentes regionales, nacionales e internacionales.
- La construcción de un nuevo Estado democrático y descentralizado.

- Una nueva manera de comprender y construir cada país. Por una parte, se hace visible el territorio completo, todas sus regiones, municipios y comunidades, no sólo como “problemas” o como “fuentes de diversas demandas”, sino también y principalmente como sujetos y generadores de democracia y desarrollo.
- El reconocimiento de que la realidad es diversa. Se recupera el valor de las particularidades, potencialidades e identidades territoriales. El desarrollo local se vuelve un instrumento necesario en la gestión de la diferencia. Los procesos regionales y locales, con sus diferencias, pueden y deben ser motor del desarrollo nacional.
- Los municipios se ven como fuente de procesos y recursos que, si se generan las condiciones apropiadas, pueden contribuir al desarrollo nacional.

En la misma línea para el CLAEH el desarrollo local aparece como una nueva forma de mirar y de actuar desde el territorio en este contexto de globalización. El desafío para las sociedades locales está planteado en términos de insertarse en forma competitiva en lo global, capitalizando al máximo sus capacidades locales y regionales, a través de las estrategias de los diferentes actores en juego (Gallicchio, 2002).

Los procesos de desarrollo local, y también las experiencias de gobernabilidad, se dan sobre territorios determinados. En ese sentido, el desarrollo de un territorio se concibe en relación a cuatro dimensiones básicas (Gallicchio, op.cit.):

- *Económica*: vinculada a la creación, acumulación y distribución de riqueza.
- *Social y cultural*: referida a la calidad de vida, a la equidad y a la integración social.
- *Ambiental*: referida a los recursos naturales y a la sustentabilidad de los modelos adoptados en el mediano y largo plazo.
- *Política*: vinculada a la gobernabilidad del territorio y a la definición de un proyecto colectivo específico, autónomo y sustentado en los propios actores locales.

Así como el desarrollo en general y el desarrollo local en particular reconocen diferentes dimensiones, la gobernanza también lo hace. Los cuatro factores anteriormente descritos: economía, sociedad, ambiente, política, refieren a dimensiones insoslayables de cualquier proyecto de gobernabilidad local.

Por otra parte, la propia definición de desarrollo local que llevan adelante organizaciones como la FUNDE o CLAEH, escapan de visiones “localistas”, y por el contrario vinculan fuertemente los procesos de desarrollo local a las dinámicas nacionales y globales del desarrollo, tal como se señaló en las definiciones más arriba indicadas.

Si bien los procesos de desarrollo local pueden darse aún en contextos de fuertes déficits de gobernabilidad nacional o regional, es evidente que para

lograr los mejores resultados el desarrollo local necesita de una gobernanza local y nacional. Y ésta adquiere en ese proceso su pleno sentido de medio e instrumento fundamental.

Pero esa gobernanza requiere al menos:

1. El fortalecimiento del gobierno local y de su relación con el gobierno nacional.

Desde nuestra visión del desarrollo local, los procesos de fortalecimiento de las capacidades locales están fuertemente determinados por las capacidades de ese territorio de vincularse a su global, sea éste regional o nacional. En ese sentido, la gobernanza local debe permitir, por una parte, generar un proyecto colectivo propio –mejorar el capital social local– y por otra parte, hacerse de recursos exógenos al territorio. Esto plantea por un lado la necesidad de la DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO, y por otro la construcción de mayor poder y autonomía de los gobiernos locales.

2. La participación y el empoderamiento de los otros actores: la ciudadanía y el sector privado.

Como ya se señaló, este proceso no tiene actores predefinidos. Por el contrario, se trata de un proceso fuertemente inclusivo, de incorporación de nuevas voces, nuevas lógicas y nuevas demandas a la construcción del destino colectivo. En ese sentido, los gobiernos locales tienen un rol clave a jugar, pero también lo tienen el sector privado y, sobre todo, la sociedad civil. La gobernanza estará determinada, como se ha señalado, por su capacidad de inclusión de actores en el territorio.

3. El fortalecimiento de las instituciones del territorio: capital socio institucional.

Un territorio tendrá una mejor gobernanza en tanto sea capaz de generar mayores redes y vínculos entre sus actores e instituciones. Esos puentes, esos vínculos, son los que, en definitiva, construirán el porvenir. No alcanza por tanto con instituciones, por el contrario son necesarias nuevas redes, y sobre todo, nuevos “enredadores”, aquellos actores que sean capaces de densificar el tejido social. La construcción de capital social no tiene, desde nuestro punto de vista, el objetivo de generar institucionalidad para disminuir los costos de transacción. Es clave porque genera mejores condiciones para un proyecto colectivo propio, con mejores relaciones con el entorno. Se puede definir como un “concepto que se refiere a las normas, redes y organizaciones con las que la gente accede al poder y a los recursos, y a través de los cuales se toman decisiones colectivas y se formulan las políticas” (Barreiro, 2002). Agrega que “podemos referirnos al capital social como “asociaciones horizontales” entre la gente y a redes sociales de compromiso cívico y normas colectivas que tienen efectos en la productividad de la comunidad. El aspecto fundamental del capital social es que facilita la coordinación y la cooperación en beneficio mutuo de los miembros de la asociación. El capital social puede definirse como la habilidad de las personas de trabajar juntas por un objetivo común en grupos y organizaciones. La habilidad para cooperar voluntariamente depende del grado

en que las comunidades compartan normas y valores capaces de subordinar intereses individuales a aquellos del grupo. Para ello importa el nivel de confianza mutua existente en un grupo y que puede extenderse al conjunto de la sociedad.”

Finaliza desarrollando la idea de la importancia de la dimensión relacional del capital social.

“El capital social determina la facilidad de la gente y de los grupos para actuar juntos. El capital social se diferencia de otros factores de desarrollo en que es el único que es relacional, se encuentra en la estructura de las relaciones. Para poseer capital social una persona o una organización debe relacionarse con otra. No es propiedad de ninguno de los actores que se benefician de él. Sólo existe cuando se comparte”.

4. La construcción de una cultura e identidad locales

El desarrollo local tiene una fuerte relación con los procesos de construcción de una identidad colectiva que genere las condiciones para la elaboración de un proyecto colectivo directamente relacionado al modo de desarrollo de ese territorio.

Como señala Albuquerque (2002), “las nuevas condiciones de competencia y producción no hacen más que reforzar la importancia de la solidaridad y de la calidad de las redes y los vínculos sociales y de identidad territorial en el seno de la economía. Por ello las inversiones en este "capital social" deberían ser el eje de las acciones públicas en las sociedades que aspiran a lograr el desarrollo económico”.

5. La interrelación con los procesos y actores internacionales y la globalización

Es en ese marco y sobre esas condiciones que se pueden abrir y generar procesos de desarrollo local sustentable, que implican crecimiento económico y generación de riqueza, pero que incluyen no solamente la dimensión económica sino también, como se señaló, la social, política o ambiental. Lo “local” no es la utopía de un desarrollo desde lo pequeño, sino la construcción de capacidades desde el territorio para promover un desarrollo sostenido a escala regional, nacional y global. El desafío no es lo local, ni la Gobernanza local ni mucho menos la gestión local; el desafío es construir un nuevo marco de desarrollo, contando con el nivel local como uno de los soportes básicos, de cercanía y de proximidad.

III. DESAFÍOS PARA LA CONSTRUCCION DE LA GOBERNANZA LOCAL EN AMÉRICA LATINA

Partiendo de lo planteado hasta aquí se puede afirmar categóricamente que sin la construcción de una gobernanza local no hay desarrollo local. Es oportuno reiterar aquí que el termómetro para medir si hay o no gobernanza es el nivel de cumplimiento del objetivo de ésta, es decir, el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero. Por ello es una tarea de la mayor importancia en los países latinoamericanos.

Algunos de los desafíos más importantes para una gobernanza local:

- Fortalecimiento de los gobiernos locales y las municipalidades.

Los desafíos aquí pasan por mayor descentralización como forma de disponer de más recursos y competencias, autonomía para disponer de mayor capacidad de construir proyectos autónomos, y transparencia en la gestión y en el uso de los recursos.

- Participación y empoderamiento de la ciudadanía, especialmente de aquellos grupos más excluidos y discriminados.

Los principales desafíos pasan por mejorar las formas de organización social, las reglas, educación y contraloría, y sobre todo la formación para llevar adelante las acciones desde el territorio. Las tareas que han realizado en este campo FUNDE y CLAEH son de relevancia en cuanto a construcción de capacidades.

- Generación de dinámicas y espacios de concertación entre las principales fuerzas y actores locales.

Los principales instrumentos pasan por aspectos tales como planificación participativa, presupuesto participativo y la construcción de alianzas multisectoriales.

En este campo Barreiro (op.cit.) diferencia entre un tipo de participación “ideológica” y otra “pragmática”. Señala que “al referirnos a sistemas locales de cooperación entre actores, podemos incluir tanto los sistemas locales de empresas, como sistemas de instituciones y organismos que cooperan entre sí en acciones de impulso al desarrollo local. En ambos casos, la construcción de estos sistemas, que aseguren una cooperación persistente y sólida, supone la existencia de una red de lazos de confianza, tejida por los propios participantes en el sistema. Estos lazos son los que reducen el peligro de los comportamientos oportunistas, aquellos que se aprovechan de las imperfecciones de los acuerdos y contratos. Los lazos de confianza pueden establecerse más fácilmente en contextos caracterizados por la frecuencia de los contactos, la proximidad, la convivencialidad y la adhesión colectiva a ciertos valores. Estos valores pueden estar referidos a la identidad cultural e histórica, a valores religiosos o de justicia, pero también a valores comunes en cuanto a profesionalidad, standards de calidad, códigos de comportamiento, etc.”

- Transformación y fortalecimiento del marco legal e institucional para facilitar el desarrollo local.

Es necesario avanzar en la revisión de los marcos legales existentes y las bases y principios de un nuevo marco legal. Frecuentemente, la normativa vigente no reconoce aspectos tales como la necesaria autonomía y capacidad de asociación de los diversos territorios locales entre sí y también con actores empresariales o de la sociedad civil.

- Construcción de una cultura democrática.

Los procesos de inclusión de actores deben ir vinculados a una profundización de la democracia local. El gobierno local de por sí tiene una legitimidad importante, vinculada a lo electoral. Sin embargo, los demás actores también tienen importantes fuentes de legitimidad, dadas por sus vínculos con la sociedad o con las fuentes de generación de riqueza. La Gobernanza local y la construcción democrática son procesos fuertemente entrelazados.

- Vinculación y articulación de los procesos y actores locales con los nacionales e internacionales.

Queremos recalcar la importancia de esta dimensión, que vincula lo local y lo global. Estamos convencidos de que la propia concepción y la proyección del desarrollo local pasan por la mejor gestión y articulación de estos diferentes ámbitos del desarrollo.

IV. HACIA UNA AGENDA LATINOAMERICANA DE INVESTIGACION SOBRE GOBERNANZA LOCAL: LOS PUNTOS A CONSIDERAR

Finalmente, queremos dejar planteados algunos lineamientos en materia de investigación en la temática. La discusión acerca de la gobernabilidad o la Gobernanza en América Latina está mucho más pautada por agendas de agencias multilaterales que por las propias necesidades y demandas de los actores de la región. En ese sentido, nos parece relevante y necesario avanzar en la discusión de investigaciones que aporten a la construcción de una Gobernanza más democrática en América Latina.

Por Agenda no entendemos aquí un listado de puntos muertos o estáticos. Entendemos la identificación de aspectos fundamentales cuya reflexión y debate requiere esfuerzos renovados y permanentes, no sólo desde la teoría, sino también desde la práctica, una práctica reflexionada, sistematizada y elevada a la calidad de fuente de aprendizaje (Enríquez, 2003).

Obviamente, la investigación académica debe mantener su naturaleza y su rigor, pero debe vincularse de manera viva y permanente a los procesos de desarrollo local y de construcción de gobernanza local. Es indispensable una investigación que se nutra y alimente dichos procesos en una interrelación cada vez más profunda y vital.

En esta perspectiva, queremos proponer algunos puntos o aspectos que pueden formar parte de una Agenda latinoamericana de investigaciones.

1. Gobernabilidad, gobernabilidad democrática y Gobernanza. Definición de campos conceptuales y ámbitos de acción.
2. Naturaleza de la relación entre gobernanza y desarrollo local. Análisis de procesos concretos a nivel nacional, regional y local.
3. Rol, competencias y poder de los gobiernos locales. Vínculos entre los mismos y los procesos nacionales.
4. Las condiciones para la Gobernanza. Obstáculos para mejores formas de Gobernanza nacional y local.
5. La participación ciudadana. Por qué, para qué, en qué ámbitos. Experiencias y casos.
6. Plan estratégico PARTICIPATIVO de desarrollo local que contenga la formulación consensuada de una visión estratégica. Alcances y límites de la planificación estratégica. Formas de planificación y participación.
7. Continuidad en las políticas públicas. La Gobernanza, el Estado y los actores.
8. Dinámica electoral y sistema de partidos. Elecciones, partidos, sistemas electorales, agendas y actores locales.
9. Grado de apoyo ciudadano a las políticas y tácticas del plan.

10. Legitimidad y liderazgo para la transformación democrática.
11. Relación propositiva entre actores.
12. Las reglas de las relaciones entre actores institucionales nacionales y locales.
13. Las relaciones horizontales entre actores institucionales locales.
14. El rol de los partidos políticos en la gobernanza y el desarrollo locales.
15. Las relaciones con y entre los actores sociales y el sector privado.
16. Existencia de organizaciones privadas que participan en la construcción de lo público.
17. Nivel de apoyo de las políticas públicas más relevantes por parte de las organizaciones privadas destinatarias directas de las mismas.
18. Capacidad institucional.
19. Estructura y funcionamiento del aparato estatal: la racionalidad de su organización, su eficiencia, transparencia de sus actos, sistemas de seguimiento y control, calidad del talento humano con el que cuenta, situación fiscal y sostenibilidad financiera.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

Acosta Silva, Adrián. “Gobernabilidad y Democracia. Perspectivas del debate a veinte años del Reporte a la Comisión Trilateral”. En: Noesis 13. *Gobernabilidad y Democracia*. 2001, versión digital.

Aguilera García, Luis. *Gobernabilidad y Gobernanza: cinco tesis a la luz del capitalismo neoliberal del siglo XXI*.

Albuquerque, Francisco. *Identidad y Territorio*. En www.iigov.org. 2002.

Altman David y Rossana Castiglioni. *¿De qué hablamos cuando hablamos de Gobernabilidad Democrática?* En www.iigov.org/dhial/dh09/dh.php

Arocena, José. *El Desarrollo Local, un Desafío Contemporáneo*. Editorial Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela. 1995.

Barreiro, Fernando. *Desarrollo desde el territorio: a propósito del desarrollo local*. En <http://www.iigov.org>

Bervejillo, Federico. “Reinvención del Territorio. Los Agentes de desarrollo entre el conocimiento y el proyecto colectivo”. En *Desarrollo Local en la Globalización*. CLAEH. 1999. Montevideo, Uruguay.

Cruz César Nicandro. *Gobernabilidad y 'Governance' Democráticas: el confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional*. En www.iigov.org/dhial/dh23

Duhau, Emilio. *Gobernabilidad Democrática a nivel local. Problemas de la democracia participativa como alternativa al clientelismo y el corporativismo*. En www.iteso.mx/iglom/pm4/duahu.html.

Enríquez, Alberto. “Desarrollo Local: hacia una nueva forma de desarrollo nacional y centroamericano”. *Alternativas para el Desarrollo* No. 80. FUNDE. San Salvador, El Salvador. Diciembre 2003.

Enríquez, Alberto. *La Descentralización del Estado: medio e instrumento para el desarrollo local*. Conferencia en Fundación Friedrich Ebert. San Salvador, El Salvador. Agosto 2000.

Enríquez, Alberto. *Desarrollo Local: elementos para una Agenda Latinoamericana*. Conferencia en Asamblea General de ALOP. Antigua Guatemala, Guatemala. 9 de mayo de 2002.

Enríquez, Alberto y otros. *Desarrollo regional/local en El Salvador: reto estratégico del siglo XXI*. FUNDE, El Salvador. Julio de 1999.

Enríquez, Alberto y otros. *Participación ciudadana y concertación: una lectura desde experiencias locales*. FUNDE, El Salvador. Enero 2001.

Gallicchio, Enrique. *Descentralización y desarrollo local como factores de integración regional. El caso del Mercosur*. Documento presentado a la II

Conferencia Centroamericana por la Descentralización y el Desarrollo Local (CONFEDELCA), Guatemala, 2002.

Galicchio, Enrique. "El Desarrollo Económico Local en el marco de una estrategia de desarrollo integral. Reflexiones acerca del caso uruguayo". En *Cuadernos del CLAEH* Nro. 86/87. Montevideo, 2003.

Galicchio, Enrique, Lucy Winchester. *Territorio local y desarrollo. Experiencias en Chile y Uruguay.* Santiago de Chile, 2003.

Martínez, Elena. *Gobernabilidad: la dimensión institucional del Desarrollo Humano. El rol del PNUD.* En www.iigov.org/documentos/do06.htm

Matos Luis. *Cómo garantizar la Gobernabilidad en Sistemas Complejos.* En www.centropolitico.org/marketing/articulos/sistemas_complejos.html

Mayntz, V.R. "Nuevos Desafíos de la Teoría de Governance". En *Instituciones y Desarrollo*, número 7, noviembre 2000.

Sklar, H. *The Trilateral Commission and elite planning for world management.* Boston, South and Press, 1980,

Osborne y Gaebler. *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector.* M.A.: Addison Wesley, 1992.

Prats Joan. *Gobernabilidad Democrática para el Desarrollo Humano. Marco conceptual y analítico.* En www.iigov.org/revista/re10/re10_04.pdf

Prats, Joan. *Liderazgos para la gobernabilidad democrática en la América Latina finisecular.* En www.iigov.org/documentos/do03.htm

Pratts y Catal, J. "Gobernabilidad y globalización". 1999. En: Augusto Cerrillo, La cooperación al desarrollo y el fomento de la gobernabilidad. En *Instituciones y desarrollo*. Edición especial, No. 8-9, 2001, versión digital.

PNUD. *Informe de Desarrollo Humano*, 1999.

Mayntz, R. "Nuevos Desafíos de la Teoría de la Governance". En *Instituciones y Desarrollo*, número 7, noviembre 2000.

Santiso, Carlos. *Gobernabilidad Democrática y Reformas Económicas de segunda generación en América Latina.* En www.iigov.org/revista/re08/10santiso.pdf ; web.iteso.mx/iglom/jpreciado.PDF

Zumbado, Fernando. *El PNUD y la gobernabilidad democrática en América Latina y el Caribe.* IIG, 1998. En <http://www.iigov.or>