

**Universidad del Rosario**  
**Facultad de Ciencia Política Gobierno y Relaciones Internacionales**  
**Maestría en Estudios Políticos e Internacionales**

**Proyecto de Investigación**

**Gobernanza Democrática Territorial**  
**Una aproximación analítica y cuantitativa**

**Investigador: Saúl Pineda Hoyos**  
**Tutor: Raúl Velásquez Gavilanes Ph.D.**

**Versión del 1º de junio de 2015**

## Resumen

La Gobernanza Democrática Territorial (GDT) constituye un enfoque conceptual en torno a las formas de “organización” de los agentes locales y regionales, que se expresa en un modelo o modo de gobierno. Este enfoque emerge desde la década de los años noventa como una opción ó una alternativa frente a otros modelos de gobierno (el modelo burocrático y el modelo gerencial). La diferencia entre este concepto y otros afines – como la gobernabilidad, la gobernabilidad democrática y el buen gobierno – no es de grado sino de naturaleza. Así se deriva del análisis comparado entre estos conceptos.

El presente proyecto, inscrito en el marco de las actuaciones de la Red América Europa de Regiones y Ciudades (AERYC), asume la definición que este movimiento ofrece a la gobernanza democrática territorial como “un nuevo arte de gobernar, que tiene en la gestión de las interdependencias entre diferentes actores su principal instrumento de gobierno. El objeto de la gobernanza es la capacidad de organización y acción de la sociedad en un marco territorial dado, su medio es la gestión relacional o de redes y su finalidad es el desarrollo humano”.

El inventario de diversas aproximaciones a la medición de formas posibles de gobierno – y en particular de formas específicas de gobierno del territorio – permite concluir que una aproximación a la medición de la GDT en un espacio territorial determinado, como la que aquí se propone, podría constituir un esfuerzo orientador en esta materia.

El instrumento construido para identificar las variables explicativas en los cuatro factores que configuran la GDT (instituciones, calidad de la democracia, capital relacional y buen gobierno) presenta, en términos generales, una alta consistencia con la evidencia empírica y la lógica conceptual adoptada en el proyecto. De igual manera, el instrumento permite consolidar una “estructura de agregación” robusta, que hace posible concluir el ejercicio de mediciones en un índice de GDT contrastable con la evidencia explorada. Así lo confirma la consulta realizada con expertos internacionales, la aplicación de un sondeo con agentes territoriales en Colombia y la verificación con indicadores disponibles en variables “proxy” o equivalentes en otros sondeos o en mediciones realizadas a partir de datos “duros”.

La construcción del instrumento de medición y su verificación empírica ha dejado también dos desafíos. En primer lugar, el instrumento utilizado solo refleja la “fotografía del momento” a partir de la percepción de un grupo de agentes territoriales, lo cual señala la necesidad de contar con mediciones continuas, que permitan superar los sesgos de la coyuntura. En segundo lugar, factores como “instituciones” y “capital relacional” presentaron dificultades para su contrastación, dadas las limitaciones para obtener evidencia empírica en otros sondeos cualitativos o en datos “duros”.

## Contenido

<b>Introducción.....</b>	<b>5</b>
<b>1. Un enfoque comparado de la Gobernanza Democrática Territorial .....</b>	<b>7</b>
<b>1.1. Antecedentes.....</b>	<b>7</b>
<b>1.2. Algunas definiciones de interés.....</b>	<b>7</b>
1.2.1. El concepto del territorio.....	8
1.2.2. La revalorización del territorio.....	9
1.2.3. El concepto de gobernanza en general.....	10
1.2.4. El concepto de gobernanza democrática territorial.....	12
1.2.5. Gobernabilidad, gobernabilidad democrática y gobernanza democrática territorial.	15
<b>1.3. Modelos o modos de gobierno: una visión comparada del modelo de gobierno relacional.....</b>	<b>26</b>
1.3.1. El modelo burocrático.....	26
1.3.2. El modelo gerencial .....	27
1.3.3. El modelo relacional o de gobernanza democrática .....	28
<b>2. Una propuesta de medición de la Gobernanza Democrática Territorial .....</b>	<b>30</b>
<b>2.1. Las mediciones de la acción colectiva.....</b>	<b>30</b>
2.1.1. El concepto y las mediciones del capital social .....	30
2.1.2. BARCAS - Barómetro de Capital Social en Colombia .....	33
2.1.3. Colombia: valores, instituciones y capital social.....	34
2.1.4. Proyecto ALISOS – Índice Amazonas 2030.....	35
<b>2.2. El concepto y la taxonomía del Capital Territorial .....</b>	<b>35</b>
<b>2.3. Las mediciones en materia de gobernabilidad, gobernabilidad democrática y “gobernanza” .....</b>	<b>37</b>
2.3.1. Los aportes del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).....	38
2.3.2. Indicador de gobernabilidad global del Banco Mundial .....	39
2.3.3. Indicadores de gobernabilidad del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) – DATAGOB.....	40
2.3.4. Medición de Gobernabilidad y “Gobernanza” en Bogotá .....	41
2.3.5. Otras exploraciones evaluadas.....	42
<b>2.4. Aproximación conceptual y metodológica a la medición de gobernanza democrática territorial.....</b>	<b>44</b>
2.4.1. Factor instituciones .....	45
2.4.2. Factor calidad de la democracia.....	48
2.4.3. Factor capital relacional.....	51
2.4.4. Factor buen gobierno (eficiencia y eficacia de la gestión pública).....	55
<b>3. Análisis del instrumento de medición.....</b>	<b>59</b>
<b>3.1. Balance global de consistencia del Índice de GDT.....</b>	<b>61</b>
<b>3.2. Balance de consistencia por cada factor .....</b>	<b>63</b>

3.2.1.	El sondeo y la evidencia empírica en el factor “instituciones” .....	63
3.2.2.	El sondeo y la evidencia empírica en el factor “buen gobierno” .....	64
3.2.3.	El sondeo y la evidencia empírica en el factor “calidad de la democracia” .....	66
3.2.4.	El sondeo y la evidencia empírica en el factor “capital relacional” .....	68
<b>4.</b>	<b>Síntesis y conclusiones.....</b>	<b>71</b>
	<b>Bibliografía.....</b>	<b>76</b>
	<b>Anexo 1 .....</b>	<b>81</b>
	<b>Anexo 2 .....</b>	<b>83</b>

### Índice de figuras, gráficos y tablas

Figura 1.	El proceso de la gobernanza democrática territorial.....	13
Figura 2.	Las cuatro corrientes de la gobernabilidad según Joan Prats .....	17
Figura 3.	Una taxonomía del capital territorial.....	35
Figura 4.	Factores y variables de GDT .....	58
Figura 5.	Procedimiento de agregación del índice de GDT .....	57
Gráfico 1.	Indicador de Gobernanza Global del Banco Mundial comparación para un grupo de países de América Latina .....	38
Gráfico 2.	Índice de Gobernanza Democrática Territorial para ciudades con mayor presencia en los sondeos.....	59
Gráfico 3.	Calificación promedio para los factores de GDT en las ciudades con mayor presencia en los sondeos.....	61
Gráfico 4.	Calificación promedio de variables explicativas del factor “instituciones” .....	62
Gráfico 5.	Calificación promedio de variables explicativas del factor “buen gobierno” .....	63
Gráfico 6.	Calificación promedio de variables explicativas del factor “calidad de la democracia”..	65
Gráfico 7.	Calificación promedio de variables explicativas del factor “capital relacional” .....	67
Tabla 1.	Definición de conceptos relevantes.....	23
Tabla 2.	Modelos de gobierno: principales características.....	28
Tabla 3.	VARIABLES DE CAPITAL SOCIAL SEGÚN PUTNAM (2010) .....	31
Tabla 4.	Indicadores de medición del capital social en varios países .....	32
Tabla 5.	Mediciones del proyecto BARCAS para Colombia .....	32
Tabla 6.	Indicadores agregados de "Gobernanza" en Bogotá D.C. 2008-2013.....	40
Tabla 7.	VARIABLES ESPECÍFICAS DEL FACTOR "INSTITUCIONES".....	46
Tabla 8.	VARIABLES ESPECÍFICAS DEL FACTOR "CALIDAD DE LA DEMOCRACIA".....	48
Tabla 9.	VARIABLES ESPECÍFICAS DEL FACTOR "CAPITAL RELACIONAL".....	51
Tabla 10.	VARIABLES ESPECÍFICAS DEL FACTOR "BUEN GOBIERNO".....	55
Tabla 11.	Matriz de verificación: evidencia empírica Vs sondeo a un grupo de agentes territoriales.....	60

## **Introducción**

La Red América Europa de Regiones y Ciudades (AERYC), vigente desde el año 2003, se ha convertido en un escenario de debate iberoamericano entre expertos del desarrollo territorial y practicantes de los asuntos centrales del gobierno del territorio. El intercambio de conceptos y experiencias al interior de esta red -de la cual es miembro activo el autor del presente documento - ha permitido la maduración y el paulatino afianzamiento del enfoque de la Gobernanza Democrática Territorial (GDT), como una forma alternativa de gobierno, en el marco de esta nueva fase de la globalización caracterizada por la complejidad de las visiones y la diversidad de los agentes que intervienen en la construcción de las políticas públicas locales y regionales.

El cuerpo conceptual de este enfoque cuenta hoy con múltiples aproximaciones que han enriquecido la pertinencia del debate intelectual en torno a sus objetivos y sus alcances. No obstante, es evidente el vacío que aún persiste en instrumentos que permitan aproximarse a una medición de los factores y las variables explicativas de la Gobernanza Democrática Territorial (GDT). De hecho, este ha sido un ejercicio aplazado al interior de AERYC, a pesar del reconocimiento por parte de sus miembros de la importancia de contar con herramientas que permitan dimensionar mejor los atributos específicos del llamado “gobierno relacional” y medir su impacto sobre el desarrollo humano y la calidad de vida de la vida de la población.

Esta investigación, debo señalarlo, se originó en mi interés por abordar en mayor profundidad el que mi juicio representa un enfoque novedoso de gobierno del territorio, a partir de mi experiencia como practicante local y, específicamente, a partir de mi proceso de formación académica en la Maestría en Estudios Políticos e Internacionales. A ello se unió también mi interés personal de aportar un indicador de medición de la GDT a la Red América Europa de Regiones y Ciudades (AERYC).

Mi investigación cumplió con tres objetivos específicos:

- 1) Hacer una revisión del concepto de GDT en relación con otros conceptos que resultan afines, con el propósito de determinar su especificidad de cara a la preparación de las mediciones que me propuse hacer desde un comienzo.
- 2) Construir un instrumento de medición de la GDT a partir de una propuesta metodológica y conceptual propia.
- 3) Aplicar el instrumento de medición, analizar los resultados y elaborar un análisis del instrumento propuesto, con el fin de determinar su grado de consistencia para explicar qué tanta GDT tiene un territorio determinado.

Para cumplir con los objetivos planteados, el documento se dividió en tres capítulos centrales, en los que tuve oportunidad de desarrollar la metodología de la investigación.

En el Capítulo I que titulé “Un enfoque comparado de la gobernanza democrática territorial”, me ocupé de la revisión del estado del arte en torno al concepto de la GDT, mediante una metodología consistente en la revisión documental de textos académicos y de organismos internacionales referidos al tema.

En el Capítulo II al que denominé “Una propuesta de medición de la GDT”, desarrollé el marco conceptual y exploré un camino propio de definición y medición de los factores y variables de la GDT, a partir de una metodología que combinó la revisión de esfuerzos previos de medición en conceptos asociados, la consulta con 27 expertos de la red AERYC, la elaboración de mapas conceptuales y una consulta final con 5 expertos iberoamericanos.

En el Capítulo III, que titulé “análisis del instrumento de medición”, me ocupé de la aplicación del instrumento, de su sistematización y análisis, así como de su prueba de consistencia, a partir de la evaluación de la “estructura de agregación” construida y de su contrastación empírica.

En el capítulo final me ocupo de las principales conclusiones derivadas de la investigación, tanto a la luz de las aproximaciones conceptuales elaboradas como de las herramientas metodológicas utilizadas en la construcción del instrumento de medición de la GDT.

Al término de este ejercicio conceptual, abrigo la convicción de que mi investigación cumplió, en alto grado, con los tres objetivos previstos inicialmente. Aunque también debo señalar que encontré algunos desafíos que se abordan en el análisis del instrumento propuesto y hacen pensar en la necesidad de introducir ajustes al mismo de cara a su aplicación en el ámbito iberoamericano, que sigue siendo el propósito de última instancia.

Finalmente, el proyecto deja abiertas, al menos, dos líneas de investigación, que claramente trascienden el propósito del presente documento. Y en ese sentido han quedado planteadas dos preguntas:

En primer lugar, ¿cómo avanzar hacia una medición de la GDT sustentada en “datos duros” que permitan superar los retos de una medición a partir de variables cualitativas como la mayoría de las identificadas en el presente proyecto?

Y en segundo lugar, ¿cómo avanzar en mediciones que permitan evaluar el impacto de los factores y variables de la GDT en el desarrollo humano ó en la calidad de vida de los territorios, en un lapso de tiempo determinado, a partir de técnicas estadísticas o econométricas?

Las respuestas a estas preguntas, que en lo personal me siguen pareciendo desafiantes, bien podrían ser objeto de una fase posterior de la actual investigación.

## **1. Un enfoque comparado de la Gobernanza Democrática Territorial**

La presente sección se concentrará en el estado del arte de la Gobernanza Democrática Territorial. Esta sección tiene el interés de poner en perspectiva el concepto, de acuerdo con las aproximaciones al mismo desde la década de los años noventa y su significación en relación con otros conceptos que pueden resultar similares o concurrentes y, por lo tanto, llamar a confusiones.

### **1.1. Antecedentes**

Durante los años 90 del siglo pasado, apareció una corriente de pensamiento político que trataba de explicar, a partir del concepto anglófono de “governance” (o gobernanza), la conducción de la Unión Europea como estructura de toma de decisiones a través de redes multinivel de actores gubernamentales y no gubernamentales, que ha supuesto una nueva forma de construcción de las políticas públicas en ese espacio comunitario.

Su extensión en Europa se hizo visible a partir de la publicación por la Unión Europea, en el año 2001, del libro Blanco sobre la Gobernanza, elaborado por la Comisión Europea y dirigido por J. Vignon.<sup>1</sup>

Esta corriente, se aparta de los enfoques y prácticas tradicionales de gobierno (el gobierno garante – burocrático o el gobierno proveedor - gerencial), al tiempo que apuesta por la existencia de un nuevo “gobierno relacional”, que gestiona redes de actores, en las que convergen los agentes públicos, privados y ciudadanos, en la conducción de los asuntos del territorio. Tal aproximación se ha enriquecido como consecuencia de las experiencias emblemáticas de gestión territorial en varias regiones europeas y, en particular, en algunas comunidades autónomas españolas.

En Colombia la práctica de una nueva forma de gobernar las ciudades y las regiones se abrió paso desde comienzos de los años 90, través de los procesos de planeación estratégica territorial que se pusieron en marcha en Bogotá (1993 – 1995), Medellín (1995 – 1998) y en el área metropolitana de Bucaramanga (2001 – 2003).

### **1.2. Algunas definiciones de interés**

En la primera y segunda parte de este subcapítulo, me ocupo de definir el concepto de territorio y sintetizar las tendencias más recientes que revalorizan el ámbito territorial para la toma decisiones. En la tercera y cuarta parte, abordo los conceptos de la gobernanza, en

---

<sup>1</sup> Citado por Pascual y Godás (2010). Según mencionan estos autores, en el Libro Blanco de la UE, el concepto de gobernanza se asocia a cinco principios básicos: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. Estos principios se dirigen a: 1) fortalecer la relación de la UE con la sociedad civil; 2) incrementar las capacidades de los actores regionales y locales para sentar las bases de una clara definición de los objetivos políticos de la UE; 3) centrar los papeles y responsabilidades de cada institución.

general, y de la gobernanza democrática territorial, en particular. En la quinta parte, me dedico a una actividad exploratoria para identificar las diferencias existentes entre gobernabilidad, gobernabilidad democrática y gobernanza, ya que con alguna frecuencia estos conceptos se confunden. Y finalmente, hago una diferenciación sumaria entre los modos o modelos de gobierno, con una visión comparada de aquel que es propio de la gobernanza democrática territorial.

### **1.2.1. El concepto del territorio**

La noción de territorio (del latín terra) se ha movido entre la política y la geografía. De acuerdo con Reboratti (2003) la idea básica de territorio es la de una porción del espacio sobre el cual alguna especie o grupo ejerce influencia o dominio. Si esto es así, entonces el territorio estaría definido por el núcleo donde se ejerce esta influencia o dominación es más fuerte y, por lo tanto, existiría una periferia donde este poder se va esfumando (Correa de Andrade, 1996).<sup>2</sup>

Estas aproximaciones se localizarían en la tradición de Foucault quien define el territorio como aquel espacio que es objeto de gobierno (del arte de gobernar).

De acuerdo con este autor, la cuestión del gobierno del territorio solo pudo ser abordada en el siglo XVIII después de una larga transición de los siglos XVI – XVII en la cual imperaron las grandes urgencias militares y, por lo tanto, la preponderancia del ejercicio de la “soberanía” sobre el arte de gobernar. En consecuencia, el advenimiento de un régimen dominado por las técnicas de gobierno ocurre en el siglo XVIII asociado a tres aspectos que emergen con fuerza en un contexto de estabilidad (asociada al alejamiento de la amenaza permanente de la guerra), crecimiento económico y expansión demográfica:

- a) Atender las necesidades de la población
- b) Ofrecer seguridad a los ciudadanos
- c) Gestionar el territorio.

Otra vertiente más vinculada con la geografía, que alcanzó un importante predominio en la década de los años cincuenta del siglo XX, hizo que poco a poco los conceptos de “territorio” y “región” se empezaran a utilizar de manera indistinta para expresar “agrupaciones únicas de fenómenos espaciales concretos” delimitadas por la generalización de la práctica de la planificación territorial (Reboratti, 2003).

De manera un tanto simplificada hoy se concibe desde de diversas ópticas, la existencia de diversas escalas territoriales (local, urbano, regional, nacional e internacional). Pero no hay duda que la noción de territorio se ha enriquecido y, por lo tanto, se ha hecho más compleja en la actualidad. Como bien lo señala Campolina (2003), las diversas escalas territoriales han pasado a sobreponerse e inter - penetrarse unas a otras, con la tendencia al

---

<sup>2</sup> Citado por Reboratti (2003).

debilitamiento de las escalas intermedias y, consecuentemente, al aumento en la importancia de los dos extremos: lo global y lo local. Es en este contexto que se señala la tendencia de la re-emergencia de lo territorial (que integra lo local y lo regional) como una categoría de primer orden en el marco la presente fase de la globalización.

### **1.2.2. La revalorización del territorio**

El territorio (la localidad ó la región) como espacio de los flujos económicos, políticos y sociales –para retomar el concepto utilizado por Manuel Castells- se convierte en el escenario propicio para responder eficazmente a las oportunidades y amenazas de la globalización. Al menos, cuatro razones así lo explican.

De acuerdo con Castells y Hall (1994):

- a. “Las ciudades y las regiones son más flexibles a la hora de adaptarse a las condiciones cambiantes de los mercados, la tecnología y de la cultura. En realidad, tienen menos poder que los gobiernos nacionales, pero poseen una mayor capacidad de respuesta para generar proyectos de desarrollo con objetivos concretos, para negociar con compañías multinacionales, para fomentar el crecimiento de empresas endógenas pequeñas y medias y para crear las condiciones que atraerán a las nuevas fuentes de riqueza, de poder y de prestigio. En este proceso de generación de nuevo conocimiento, compiten entre sí; pero, en la mayoría de los casos, esta competición se convierte en fuente de innovación, de eficiencia, de esfuerzo colectivo por convertirse en un mejor lugar para vivir y más efectivo para los negocios”.

Por su parte, Pineda (2008) destaca tres razones adicionales que explican el papel protagónico que han tomado los territorios en el contexto de la globalización:

- b. La emergencia de nuevos desarrollos teóricos provenientes de disciplinas diversas coinciden en sustentar que la proximidad geográfica o geo-cultural, es un factor importante para crear ventajas competitivas para las firmas y redes de empresas en términos de desarrollo de externalidades, economías de “aglomeración” y reducción de costos de transacción, entre otros<sup>3</sup>. Deben destacarse, en particular, los trabajos de Paul Krugman, en el marco de la Nueva Geografía Económica, que incorporaron la dimensión espacial como variable relevante de análisis en la teoría económica. Bajo su óptica, en un mundo de competencia imperfecta, las dinámicas competitivas

---

<sup>3</sup> La proximidad, como fuente de ventajas competitivas, ha sido teorizada desde diferentes perspectivas conceptuales, que van desde la vieja noción Marshalliana de “atmósfera industrial” y “distrito industrial” (Marshall, 1919) retomada en Italia en relación a los “distritos industriales” (Becattinni, 1987, 1989; Brusco, 1982); la Escuela Californiana de Geografía Económica (Sabel, Storper, Scott, Saxenian); la variada geografía económica europea (Amin, Bellandi, Camagni, Cooke, Malmberg, Morgan, Rullani, entre muchos otros) inspirada en enfoques neoshumpeterianos y de la economía del conocimiento y del aprendizaje (knowledge and learning economy); además de la aproximación ampliamente reconocida de Paul Krugman. Citado por Sepúlveda, (2001).

originadas en la presencia de economías externas tienen la probabilidad de realizarse en los niveles local y regional, y no solo en el nacional o el internacional.

- c. Existe, además, abundante evidencia que demuestra que los casos regionales exitosos son aquellos en los que ha sido posible el diseño de políticas y acciones institucionales<sup>4</sup> concertadas entre múltiples actores de la realidad regional. Este es el resultado de un cambio en el rol del sector público como jugador principal en la provisión de servicios de infraestructura básica, para avanzar hacia la construcción de alianzas con el sector privado alrededor de temas esenciales como el capital físico, el capital humano y la innovación.
- d. Un papel crucial juega también, en el contexto de las dinámicas de especialización flexible, la transición del modelo tradicional de posguerra, sustentado en un núcleo central urbano rodeado por satélites suburbanos, hacia ciudades – región que se han transformado en aglomeraciones multinodales y metrópolis multicéntricas. Se trata, en la práctica, de la tendencia creciente a la conformación de “economías red”<sup>5</sup> donde se ha hecho evidente el paso de una jerarquía vertical (estructura monocéntrica) a una horizontal (estructura policéntrica), denominada red de ciudades. De esta manera, al interior de un territorio concebido como sistema de ciudades, las áreas metropolitanas se erigen en los cerebros de las economías regionales, en las plataformas más importantes para la prestación de servicios modernos y en los centros del manejo y procesamiento de la información y el conocimiento. Al mismo tiempo, hacen posible el contacto con otras ciudades y con el resto del mundo. Pero este rol estratégico no resulta incompatible con la posibilidad de desarrollar nodos dinámicos subregionales que establecen relaciones activas entre ellos y, al mismo tiempo, se benefician de su conectividad con la ciudad central.

En conclusión, las regiones se han convertido en los espacios de la “gobernanza” política y económica por excelencia, lo cual nos obliga a entender mejor lo que este concepto significa y su expresión en el territorio.

### **1.2.3. El concepto de gobernanza en general**

Rodhes (1996) hace un esfuerzo en definir “governance” como un concepto que refiere a auto-organización y a redes inter-organizacionales, al tiempo que ilustra como estas redes complementan los mercados y las estructuras jerárquicas de gobierno por la vía de una

---

<sup>4</sup>Entre estos casos paradigmáticos pueden ser mencionados los ya bien conocidos Distritos Industriales de la Tercera Italia, Baden-Württemberg y Bavaria en Alemania, el País Vasco y Cataluña en España, dentro del contexto europeo; el Silicon Valley en California y la Ruta 128 (Boston) en los EEUU, entre los casos más renombrados.

<sup>5</sup> Boix Domenech, Rafael y Trullen Thomas, Joan (2003). Según estos autores, las economías de red, en redes de ciudades, tienen su origen en los efectos externos que generan los agentes de una ciudad sobre los agentes de otra ciudad a través de un canal estable que propicia y facilita la interacción entre las ciudades de la red.

autoridad capaz de asignar recursos y a través del ejercicio de la coordinación. De acuerdo con esta aproximación, son características de la gobernanza las siguientes:

- (a) Interdependencia entre las organizaciones. Gobernanza es más amplia que gobierno y cubre también a los actores no estatales. Al cambiar los límites del Estado, significa que los límites entre sectores público privado y social se desplazan y se opacan.
- (b) Las interacciones continuas entre los miembros de la red, es causada por la necesidad de intercambiar recursos y construir propósitos comunes.
- (c) Las interacciones están fundamentadas en la confianza y en las reglas de la negociación entre actores, que deben ser acordadas por los participantes en la red.
- (d) Estas interacciones presentan un grado significativo de autonomía en relación con el Estado. Ellas se auto – organizan. No obstante, aunque el Estado no juega una posición privilegiada ni soberana, puede indirectamente estimular las redes.

Desde esta óptica, la gobernanza constituye un ámbito de interacciones y decisiones que involucran un número creciente de actores alrededor de políticas y estrategias que van más allá de la esfera pública, para compartir las acciones con el sector privado, con la sociedad civil, e incluso con diferentes espacios territoriales.

Stoker (1998), acepta que desde una óptica tradicional los conceptos de “government” y “governance” pueden resultar similares. Pero considera que el creciente trabajo sobre el segundo concepto, ha hecho posible su re –direccionamiento en la perspectiva señalada por Rodhes (1996): “un cambio en el significado de gobierno, que refiere a un nuevo proceso de “gobernación”; a una condición cambiante en la forma como se ordenan las reglas; ó al nuevo método por el cual la sociedad es gobernada”. Y aunque refiere a diversas aproximaciones al término, encuentra como una base de acuerdo entre las diferentes definiciones, el hecho de que “gobernanza” refiere a “estilos de gobierno” en los cuales los límites entre los sectores público y privado se han vuelto borrosos. Debe precisarse, sin embargo, que esta aproximación no implica, de ninguna manera, que se diluyan las responsabilidades del gobierno en la gestión de las interdependencias y en la ejecución de las políticas públicas que son de su directa competencia.

Stoker (1998) señala que la literatura sobre gobernanza resulta ecléctica y relativamente dispersa. Sus raíces teóricas desde esta óptica, parecerían varias: la economía institucional, las relaciones internacionales, los estudios organizacionales, los estudios sobre el desarrollo, la ciencia política y la administración pública, entre otras. Este autor percibe el enfoque de la gobernanza como un marco robusto para explicar los cambios que ocurren en las formas de gobierno y, por lo tanto, lo reconoce como un intento de cambio de paradigma, aunque reconoce que con frecuencia es usado de manera retórica.

En la parte central de su artículo sugiere cinco proposiciones a las cuales refiere la gobernanza:

- Refiere a instituciones y actores que proceden del concepto de gobierno pero que se sitúan más allá.
- Percibe que existen límites difusos en el abordaje de los temas económicos y sociales.
- Identifica la mutua dependencia (de poder) que enmarca las relaciones entre las instituciones envueltas en la acción colectiva.
- Está asociada con redes autónomas de autogobierno entre los actores
- Concibe el gobierno como la capacidad de usar nuevos instrumentos y técnicas para dirigir y orientar.

Kooiman (2004) evalúa la gobernanza como un concepto necesario en el marco de las relaciones complejas de las sociedades modernas, aunque también reconoce que se ha convertido en una especie de moda conceptual. Señala, además, que un trabajo anterior suyo aún concebía este enfoque asociado a una fuerte orientación gubernamental (Kooiman, 1993). En el trabajo más reciente el autor amplía la perspectiva en el sentido de que observa la gobernanza como un fenómeno social, que cuenta con la participación de “gobernantes” tanto públicos como privados y la define como:

“Los acuerdos con los que tanto los actores públicos como los privados persiguen solventar problemas sociales o crear oportunidades sociales, preocuparse por las instituciones sociales en las que estas actividades de gobierno tienen lugar y formular los principios de acuerdo con los que estas actividades se llevan a cabo. El término gobernanza denota ideas conceptuales o teóricas sobre este tipo de actividades de gobierno”.

Kooiman coincide con Pascual (2006a) en el sentido de que se trata de un gobierno relacional (aunque aquel autor lo denomina como “interactivo” ó “sociopolítico”), en el que “las líneas divisorias entre los sectores público y privado se están borrando”, tal como la habría planteado Stoker. Esta última tendencia se asienta, según el autor, en el cambio de un modelo “unidireccional” a uno bidireccional en el que ya no simplemente se establece una relación entre gobernante y gobernados, sino una diferente, fundada sobre interacciones amplias y sistémicas entre estos agentes. Ese nuevo modelo aplica tanto para un nuevo tipo de interacciones entre lo público – público como entre lo público – privado.

#### **1.2.4. El concepto de gobernanza democrática territorial**

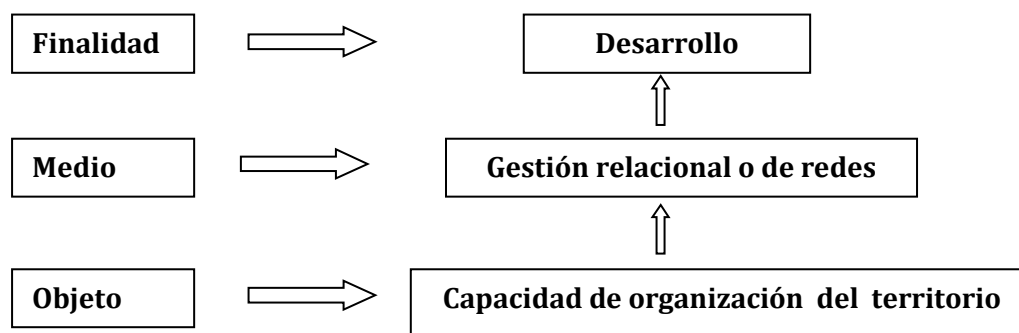
Para el movimiento AERYC<sup>6</sup>, la noción de gobernanza democrática territorial designa:

---

<sup>6</sup> La red América – Europa de Regiones y Ciudades (AERYC) nace en el año 2003 para favorecer el intercambio de estrategias, políticas públicas, métodos, técnicas y buenas prácticas de gestión, entre

“un nuevo arte de gobernar, que tiene en la gestión de las interdependencias entre diferentes actores su principal instrumento de gobierno. El objeto de la gobernanza es la capacidad de organización y acción de la sociedad en un marco territorial dado, su medio es la gestión relacional o de redes y su finalidad es el desarrollo humano”.<sup>7</sup>

**Figura 1. El proceso de la gobernanza democrática territorial**



Fuente: adaptación del autor, con base Pascual y Godàs (2010)

El Coordinador del movimiento AERYC va aún más allá de la definición de la gobernanza democrática territorial, al afirmar que esta “es el nuevo **paradigma** de gobierno del territorio, propio de la era info - global (gobierno en red, gobierno relacional) - Pascual (2006a).

Desde esta óptica, la gobernanza democrática territorial se rige por las siguientes tres características fundamentales<sup>8</sup>:

- **La construcción compartida del interés general**, tomando como elementos de referencia las necesidades e intereses del conjunto de los sectores ciudadanos.
- **La vertebración colaborativa** de las relaciones entre diferentes actores (públicos, privados y ciudadanos) para encarar procesos decisionales y desarrollar, en sentido estratégico, proyectos complejos mediante colaboración interinstitucional.
- **La revalorización de la política**. Desde esta perspectiva, gobernanza no implica menos gobierno, sino un gobierno capaz de ejercer liderazgo en sociedades plurales y multicéntricas, complejas y dinámicas (Kooiman, 2004).

---

responsables políticos o gestores públicos de ambas regiones. En total, hacen parte de la red 49 ciudades, 16 gobiernos regionales y, el resto, universidades, fundaciones y entidades de estudios sobre gobernanza y gobernabilidad.

<sup>7</sup> Pascual y Godás (2010).

<sup>8</sup> Pascual y Godás, Op. cit.

En el trabajo ya referido de J.M. Pascual (2006a), se han ampliado las características de esta nueva manera de gobernar que es la propia de la era infoglobal, adoptando en gran medida la perspectiva de gobernanza (en general) de J. Prats (2003), quien la concibe como el conjunto de instituciones y reglas que fijan los límites e incentivos para la constitución y funcionamiento de redes interdependientes de actores (gubernamentales, privados, sociedad civil). De acuerdo con el trabajo mencionado, las siguientes son las características básicas de la gobernanza democrática territorial o gobierno relacional, como también la denomina Pascual (2006a):

- En la gobernanza el papel del gobierno es articular los intereses, necesidades o retos, alrededor de estrategias y proyectos de amplio apoyo social para desarrollar económica y socialmente una colectividad en un territorio.
- En la gobernanza, o gobierno red, la responsabilidad sobre el desarrollo actual y futuro es compartida y se basa en la cooperación pública y privada, en la colaboración institucional y entre gobiernos, en la participación y, en especial, la corresponsabilidad ciudadana.
- El papel del gobierno en el paradigma de la gobernanza es asumir, como gobierno electo y representativo, la responsabilidad democrática de gestionar estas interdependencias y transformarlas para avanzar permanentemente en la realización de objetivos enmarcados por las finalidades del desarrollo humano.
- La gestión estratégica de una ciudad, hoy, es el modo de promover y conducir el gobierno de la ciudad que se basa en la identificación de una visión estratégica compartida entre los principales agentes, y en una dirección o gobierno del territorio que aglutine o coordine la acción de los principales actores públicos, privados y sociales bajo la dirección del gobierno democrático local.
- Pero esta gestión estratégica no se agota en los límites de la ciudad. La creciente interdependencia económica y social entre los territorios significa que las ciudades, o de modo más general los municipios, amplían la cantidad de territorios con los que se relacionan, a la vez que incrementan la intensidad de las mismas. Esto facilita la gestión de las interdependencias entre los actores de un territorio y las alianzas entre los actores de distintos territorios, sin detrimento de las autonomías locales.

El concepto y la práctica de la gobernanza territorial nos refieren, en consecuencia, a cinco elementos centrales, que resultan de la mayor importancia para el propósito que nos ocupa y que lo posicionarían como un enfoque conceptual robusto. De acuerdo con Pineda (2008):

a) Nos reafirma en el enfoque de desarrollo endógeno<sup>9</sup>, como concepto guía en la construcción de capacidades locales y regionales para enfrentar los desafíos del entorno nacional e internacional.

b) Nos amplía la perspectiva de las políticas públicas, porque se trata de una nueva forma de intervención en el territorio que trasciende los límites geográficos tradicionales.

c) Nos vincula directamente con una nueva categoría de gestión, que tiene el carácter de “construcción social”, a partir de acuerdos y estrategias que articulan diferentes dimensiones y actores.

d) Nos exige nuevos **modelos mentales** para abordar las relaciones en la construcción del territorio que suponen la existencia de un capital clave en el diseño de las políticas públicas: el capital institucional.

e) Nos remite, en fin, a una forma innovadora de gobierno del territorio, como medio para la organización y la proyección de la región en redes que operan en diferentes escalas: regional, nacional y global.

### **1.2.5. Gobernabilidad, gobernabilidad democrática y gobernanza democrática territorial**

Los conceptos de gobernabilidad y gobernanza deben ser entendidos como conceptos complementarios, en necesaria relación con el concepto de gobierno. En consecuencia, deben explorarse las relaciones de causalidad entre ellos, así como sus diferentes alcances en el manejo de los asuntos públicos.

Prats (2003) ubica el origen del concepto gobernabilidad en el año de 1975, con ocasión de un trabajo que la Comisión Trilateral encargó a un grupo de politólogos<sup>10</sup>, con el fin de evaluar el impacto en la democracia como consecuencia del desajuste entre unas demandas sociales en expansión y la crisis financiera y la pérdida de credibilidad en la eficiencia del sector público que caracterizó los años 70.

Joan Prats diferencia entre cuatro corrientes de la gobernabilidad:

(1) Aquella asociadas al contexto en que surgió el concepto - algunas corrientes del neoclasicismo y de la elección social - y que lo refieren a la distancia entre las

---

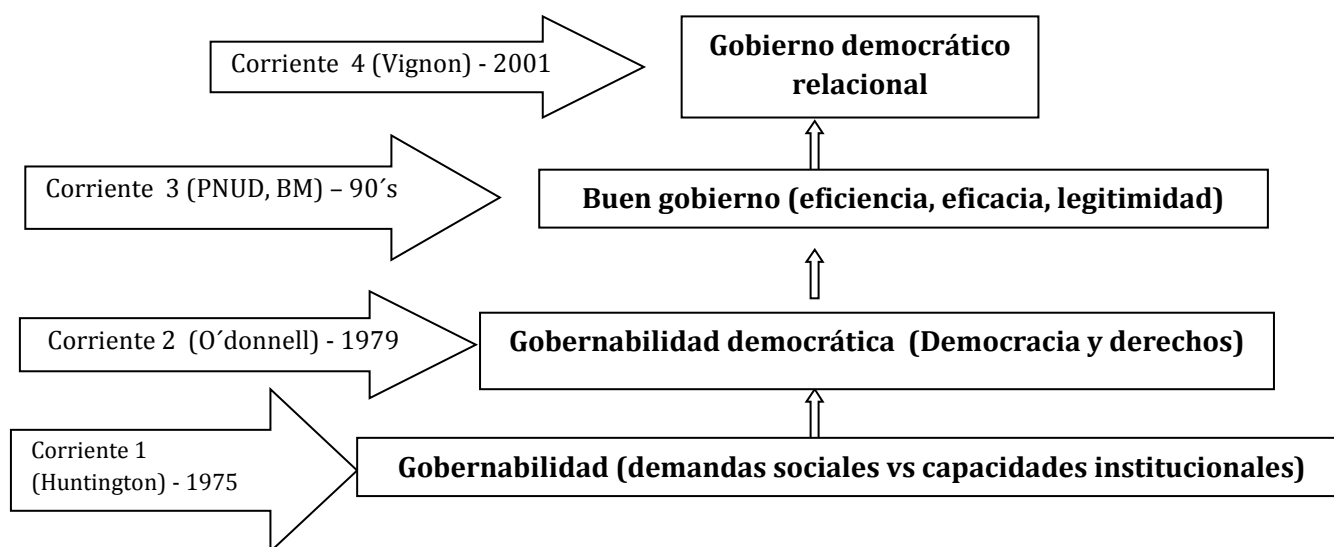
<sup>9</sup> Entendido este como la capacidad del territorio, a través del diálogo entre sus instituciones, para afrontar las potencialidades y los desafíos externos a partir del aprovechamiento del potencial económico local. Vázquez-Barquero (1993).

<sup>10</sup> Crozier, M., Huntington, S., & Watanuki, J. (1975). La Comisión Trilateral es una organización internacional privada fundada en 1973, establecida para fomentar una mayor cooperación entre los Estados Unidos, Europa y Japón.

demandas sociales y la habilidad de las instituciones públicas para satisfacerlas. “Así pues, la gobernabilidad se definía, en sentido amplio, como la capacidad de las instituciones públicas de hacer frente a los desafíos que confronta, sean éstos retos u oportunidades” (Prats, 2003).

- (2) Aquella corriente representada por O’Donnell (1979) o Przeworski (1988) que centra su esfuerzo analítico en la consolidación de las democracias en transición. Según esta aproximación, la gobernabilidad se definiría como “aquel estado de un país que, por un lado, evitaba la regresión autoritaria y, por otro, permitía avanzar, expandir y aprovechar las oportunidades sociales, económicas y políticas. Así pues, implícito a la gobernabilidad estaba la mejora del desempeño económico-social reforzado y generador de la mejora de lo político”. Desde esta perspectiva, señala Prats (2003): “Es posible observar en el trabajo de estos autores un doble papel de la gobernabilidad; por un lado existe gobernabilidad cuando se evita la autocracia y, por otro, cuando se expanden los derechos y oportunidades de las personas. La cercanía de esta corriente con el concepto de gobernabilidad democrática es evidente, tal como lo enfatizamos en el recuadro ilustrativo.
- (3) La corriente representada por algunas agencias internacionales (PNUD y Banco Mundial) que utiliza el concepto de gobernabilidad como sinónimo de “governance” (gobernanza), en una confusión que ha generado dificultades hasta el presente para diferenciar ambos términos. Sin embargo, como veremos a continuación, el término gobernanza ha sido conceptualizado por otros autores e igualmente adoptado por la Unión Europea, a partir de 2001, con un significado diferente. Según esta corriente, la gobernabilidad estaría dada por la combinación de dos factores: a) reglas del juego (asociados en esta aproximación a los procedimientos de elección y la toma de decisiones); y b) los resultados de la mismas en términos de eficacia y eficiencia (por ejemplo, de la implementación de regulaciones) y de legitimidad (valoración de los ciudadanos de sus instituciones).
- (4) La cuarta corriente que, a juicio de Prats (2003) confluye en el estudio de la gobernabilidad es aquella surgida a raíz del análisis del proceso de construcción europea. Durante los 90, apareció toda una literatura que trataba de explicar a partir del concepto de “governance” (o gobernanza) la gobernabilidad de la Unión Europea como estructura de toma de decisiones a través de redes multinivel de actores gubernamentales y no gubernamentales, que ha supuesto una nueva forma de construcción de las políticas públicas y que expresa la gobernabilidad como una resultante (variable dependiente) del concepto más amplio de la gobernanza (variable independiente).

**Figura 2. Las cuatro corrientes de la gobernabilidad según Joan Prats**



Fuente: adaptación del autor, con base en Prats (2003)

De acuerdo con esta cuarta corriente, a los desarrollos del concepto de gobernanza habrían contribuido Kooiman (1993), quien concibe la gobernanza como los acuerdos con los que tanto los actores públicos como los privados persiguen solventar problemas sociales o crear oportunidades sociales; Strom y Müller (1999) quienes entienden por gobernanza los procesos de interacción entre actores estratégicos. En esta misma dirección se orientan Renata Mayntz (2000), Adrienne Héritier (1999) o Fritz Scharpf (2000 y 2001), autoras que conciben la gobernanza como una nueva forma de entender las políticas públicas en clave multinivel y de red, donde la formulación y la implementación se producen en arenas y niveles políticos diferentes por actores con distintas capacidades y preferencias.<sup>11</sup>

Según esta línea de interpretación, mientras la gobernabilidad es un atributo del sistema político, de su resultado operativo, la gobernanza implica un modo o modelo objetivo de gobernar o de “gobernación” (Pascual y Godàs, 2010). Por esa misma razón es un concepto más amplio, que contiene al primero.

Como lo afirma Aguilar (2007):

<sup>11</sup> Los autores mencionados hasta aquí, en esta sección sobre “las cuatro corrientes de la gobernabilidad”, son citados por Prats (2003).

La gobernanza incluye a la gobernabilidad, en tanto requiere la acción de un gobierno capaz y eficaz, pues sin esta condición cumplida no existiría una condición esencial para que pueda haber dirección de la sociedad antes y ahora, pero el gobierno competente es sólo uno de los actores requeridos para una dirección exitosa de la sociedad. En este sentido, gobernanza significa el cambio de proceso / modo / patrón de gobierno: el paso de un centro a un sistema de gobierno, en el que se requieren y activan los recursos del poder público, de los mercados y de las redes sociales. En conclusión, es el paso de un estilo jerárquico centralizado a un estilo de gobernar asociado e interdependiente entre organismos gubernamentales, organizaciones privadas y sociales.

Ahora bien, desde otra perspectiva analítica el concepto de gobernabilidad también refiere a la definición clásica de Weber del poder como la habilidad de un actor para legitimarse, es decir, imponer su autoridad, a partir de la aceptación de sus subordinados (Portes, 2006). De esta manera, la gobernabilidad no precisa de procedimientos democráticos para obtener su legitimidad. Solo requiere de la eficacia percibida de sus acciones gubernamentales o, en todo caso, de la aceptación del carácter forzoso y coercitivo de su rol específico dentro de la estructura social.

Sin más, aún se pregunta muchas veces, se habla tanto de gobernabilidad, pero ¿cómo se define? Hemos revisado toda la literatura y en forma resumida lo definimos como “El proceso e instituciones por la cual la autoridad es ejercida en un país”. (Kaufman, Banco Mundial, sin fecha)

Bajo esta óptica, entonces, la gobernabilidad bien pudiera provenir de un régimen autoritario en clara sintonía con las expectativas de sus ciudadanos. En contravía de este posible atributo de la gobernabilidad, tendríamos que decir, de manera axiológica, que la gobernanza es democrática o no es gobernanza.

Desde la perspectiva de América Latina, sin embargo, en los últimos años, el concepto de gobernabilidad, que resulta más asociado a los preceptos del consenso de Washington<sup>12</sup>, que a la crisis del estado bienestar en Europa y en los Estados Unidos, ha sido de manera paulatina reemplazado por el que juicio de algunos autores es un concepto más amplio y robusto: el de gobernabilidad democrática.

Los trabajos que en esta dirección me correspondió orientar desde la integración andina, como funcionario internacional de este organismo, asocian los conceptos de gobernabilidad democrática y las necesarias reformas del Estado para sentar sobre bases firmes un nuevo consenso latinoamericano.

---

<sup>12</sup> El denominado consenso de Washington hace referencia a una serie de medidas emprendidas en los años noventa, impulsadas por los organismos financieros internacionales, con el propósito de redefinir el papel del Estado en América Latina, para inducir a una mayor disciplina fiscal y a una mayor apertura de las economías, como condición de un “crecimiento sostenido” de la región en el largo plazo. No obstante, después de 20 años reformas, en el marco de los mencionados preceptos, se hizo evidente la insuficiencia de las mismas para reducir las desigualdades, mejorar la calidad de la inserción internacional y propiciar el desarrollo, como lo reconoce uno de sus principales mentores (Williamson, 2003).

“Podríamos decir, en síntesis, que sin terminar de cumplir funciones centrales, que el ‘Estado del bienestar’ sí logró concluir en Europa, el Estado en Latinoamérica fue prematuramente estigmatizado y reemplazado por los mecanismos de mercado. Como consecuencia, a la política se le enajenó su función conductora de la economía, para concentrar las decisiones en una ‘tecnocracia’ que, en el marco del ‘pensamiento único’, aparecía como la más idónea para avanzar en la ejecución de las reformas, pero que con frecuencia se hallaba muy cercana a intereses y presiones no siempre vinculados con la defensa de interés común.

Ahora bien, si se acepta lo dicho hasta aquí, la respuesta a la pregunta de cuáles son los límites políticos a las reformas económicas sería la siguiente: son aquellos que se derivan de la necesidad de estabilizar, fortalecer y consolidar la democracia. Es decir, avanzar en aquellos principios inherentes a ella como son la igualdad, la libertad y la participación. Pero al mismo tiempo recuperar el criterio –que en algún momento de estos treinta años se abandonó en América Latina - de que Estado y democracia política están, ahora más que nunca, asociados al desarrollo.

Ello implica, por lo tanto, lo siguiente:

1. Devolverle a la política su centralidad en la construcción del orden social, hoy cuestionada por el predominio del mercado y de los llamados “poderes fácticos”. Si la política, los políticos y los espacios en los cuales se desarrolla la política están en crisis, es porque han perdido poder y relevancia para encontrar soluciones a los problemas más urgentes de nuestras sociedades.
2. Ejecutar reformas institucionales para garantizar el Estado de Derecho. Instituciones sólidas y confiables basadas en amplios consensos, son indispensables para garantizar la independencia de los poderes públicos y consolidar un Estado Democrático. Estas reformas deben trascender el campo administrativo y ser pensadas en un marco más amplio que replantee las funciones del Estado y sus relaciones con la sociedad.
3. Reducir la brecha social, es decir, reducir la pobreza y las desigualdades e incluir a los marginados. Ello supone que un tema de la política debe ser cómo dotar a nuestras sociedades de una mayor cohesión social. La historia nos demuestra que sólo sociedades cohesionadas social y políticamente pueden emprender con éxito el camino del desarrollo.
4. Avanzar en la construcción de una democracia ciudadana, fundamentada en mayores y mejores derechos para todos, pero también en un proceso de modernización y democratización de los partidos políticos que son los principales vínculos entre el ciudadano y el Estado.
5. Combatir abiertamente la corrupción tanto en el Estado como en la sociedad, mediante el desarrollo de una cultura de legalidad, una profunda reforma del sistema judicial y una mayor participación de la sociedad civil en la vigilancia de los mecanismos institucionales.
6. Por último -y no por ello menos importante- es necesario fortalecer una cultura de diálogo y concertación democrática en la construcción de agendas nacionales que impliquen acuerdos y

pactos entre actores políticos y sociales y que vinculen lo interno con una inserción internacional competitiva pero al mismo tiempo generadora de inclusión social.

Cada uno de estos aspectos refleja los límites que la política le plantea a la reforma económica y cada uno de ellos supone políticas públicas específicas. Ello, con seguridad, aumentaría no sólo la legitimidad del Estado sino también la del propio orden social, al tiempo que significaría un nuevo impulso para el proceso de integración subregional y sudamericano”.<sup>13</sup>

Esta aproximación, que aborda la gobernabilidad democrática como una condición para la recuperación de la centralidad política - y en particular a la centralidad del Estado – en la construcción de un orden social, resulta convergente con la disertación – ya reseñada - de Revesz (2004), quien desde la perspectiva de la crisis del Estado en América Latina, como resultado de una excesiva orientación de las economías regionales a las opciones de mercado, conceptúa:

“El tipo ideal de buen Estado ya no está representado por aquel al que se ha privado de sus capacidades de dirección y de intervención y que se limita a sus funciones subsidiarias, sino por un Estado fuerte capaz de interactuar y cooperar con la sociedad civil, las empresas y las organizaciones locales. De ahí la insistencia sobre el cambio institucional como uno de los componentes esenciales de la gobernabilidad democrática y sobre un enfoque integrado o sistémico de las relaciones entre Estado, sociedad, política y economía”.

Habría que señalar, sin embargo, que Revesz en su reflexión final deja incluso más interrogantes sobre el concepto mismo de gobernabilidad democrática como una categoría de grado superior:

“En este contexto conviene preguntarse si la insistencia unilateral sobre la “gobernabilidad democrática” como modo de gobernar, en detrimento de la “gobernabilidad” a secas, entendida ésta como la “capacidad de gobernar, en el doble sentido de tomar iniciativas y hacer frente a la doble tarea de agregación de las demandas y de dirección en el corto y mediano plazo”, no tiene efectos perversos al eludir la responsabilidad específica de los Estados y de los dirigentes políticos en asumir las tareas de primer orden que les incumben”.

A pesar de esta última apreciación - que nos llama de nuevo la atención sobre la dificultad de establecer límites entre los conceptos - nos animamos a extraer tres conclusiones preliminares que emergen del presente proyecto de investigación:

---

<sup>13</sup> Debo precisar que tuve oportunidad de discutir estas ideas en varias oportunidades con Alan Wagner – ex Secretario General de la Comunidad Andina - y Alberto Adrianzen – actualmente parlamentario andino - en el Perú. Los conceptos aquí reseñados fueron expresados con mayor amplitud en Wagner (2004): Integración, democracia y cohesión social: apuntes para una alianza estratégica en el espacio Iberoamericano. Documento interno de trabajo de la Comunidad Andina.

- a) La gobernabilidad democrática es un concepto diferente al de simple gobernabilidad – que se refiere a la gestión de los asuntos de gobierno en un ambiente de legitimidad social o “coerción aceptada”– porque aquella aborda en su esencia los asuntos de la legitimidad misma de las políticas de Estado, más que de las políticas de gobierno.
  
- b) La gobernabilidad democrática se asemeja a la “gobernanza democrática” en el sentido de que sugiere un nuevo estilo o un nuevo modo de relación entre el estado (gobierno) y la sociedad civil, con un claro protagonismo de la acción pública, en el que la “democracia” resulta una condición y no un atributo opcional, en tanto que la finalidad común es el desarrollo humano.
  
- c) No obstante, la “gobernabilidad democrática” no podría confundirse con la “gobernanza democrática” –porque mientras esta última enfatiza en la interacción de actores gubernamentales y no gubernamentales en el seno de una red de relaciones multinivel, aquella enfatiza en la centralidad del Estado en la construcción del orden social. De nuevo, habría que concluir, de manera preliminar, que el primero parecería pues un concepto más asociado a la esfera del Estado y su relación con la sociedad civil en general, mientras que el segundo se acerca más al ámbito del gobierno y su capacidad de actuación con múltiples actores en el territorio. Lo nuevo entonces de la gobernanza democrática en relación con la gobernabilidad democrática estaría en su atributo “relacional”.



**Tabla 1. Definición de conceptos relevantes**

<b>Concepto</b>	<b>Definición</b>	<b>Alcance</b>
<b>Gobernanza</b>	<p>Un cambio en el significado de gobierno, que refiere a un nuevo proceso de “gobernación”; a una condición cambiante en la forma como se ordenan las reglas (Rodhes, 1996)</p> <p>Conjunto de Instituciones y reglas que fijan los límites e incentivos para la constitución y funcionamiento de redes interdependientes de actores (gubernamentales, privados, sociedad civil). (Prats, 2001)</p> <p>Gobierno relacional, “interactivo” ó “sociopolítico. Cambio de un modelo “unidireccional” a uno bidireccional (Kooiman, 2004)</p> <p>Es un modelo de gobernar que está emergiendo en la actualidad como consecuencia de la crisis del gobierno gerencial. Su finalidad es la colaboración entre el gobierno y la sociedad civil en orden a la regulación de los asuntos colectivos (Innerarity, 2006).</p> <p>Cambio de proceso / modo / patrón de gobierno: el paso de un centro a un sistema de gobierno, en el que se requieren y activan los recursos del poder público, de los mercados y de las redes sociales (Aguilar, 2007)</p>	<p>Método de “gobernación” o “gobierno”</p> <p>Forma de gobierno (Instituciones y reglas)</p> <p>Modelo de gobierno</p> <p>Modelo de gobierno</p> <p>Modo de gobierno</p>
<b>Gobernanza Democrática Territorial</b>	<p>Es el nuevo paradigma de gobierno del territorio, propio de la era info - global (Pascual, 2006)</p> <p>Un nuevo arte de gobernar, que tiene en la gestión de las interdependencias entre diferentes actores su principal instrumento de gobierno (Movimiento AERYC)</p> <p>Es un tipo de gestión que se basa en un conjunto de técnicas e instrumentos y procesos para lograr la construcción compartida del desarrollo humano en el territorio (Pascual y Godàs, 2010)</p>	<p>Paradigma</p> <p>Nuevo arte o estilo de gobierno</p> <p>Modo de gobierno del territorio</p>

Concepto	Definición	Alcance
<b>Gobernabilidad</b>	<p>Habilidad de un actor para legitimarse, es decir, imponer su autoridad, a partir de la aceptación de sus subordinados (Max Weber)</p> <p>Distancia entre demandas sociales y capacidades institucionales (Huntington, 1975)</p> <p>Valoración de las reglas de juego y sus resultados en términos de eficiencia, eficacia y legitimidad por parte de los ciudadanos (Banco Mundial y PNUD, década de los años noventa)</p> <p>Capacidad de un gobierno para formular e implementar decisiones públicas mediante reglas de juego y causas institucionales vigentes (Cruz Ruiz, 2001)</p> <p>Es una resultante (variable dependiente) del concepto más amplio de la gobernanza (variable independiente). Prats, 2003.</p>	<p>Habilidad para ejercer poder, que genera legitimidad del gobierno (no necesariamente democrática)</p> <p>Gobierno competente (Crisis del Estado bienestar en Europa y Estados Unidos)</p> <p>Gobierno competente. Falencias estructurales del Estado en América Latina (puede tener dimensión territorial)</p> <p>Habilidad de gobierno.</p> <p>Atributo del sistema político, de su resultado operativo (no define su modo objetivo de gobernar). Pascual y Godàs, 2010</p> <p>La gobernanza incluye a la gobernabilidad, en tanto requiere la acción de un gobierno capaz y eficaz, pero el gobierno competente es sólo uno de los actores requeridos para una dirección exitosa de la sociedad (Aguilar, 2007)</p>

<b>Concepto</b>	<b>Definición</b>	<b>Alcance</b>
<b>Gobernabilidad democrática</b>	<p>Existe gobernabilidad cuando se evita la autocracia y, por otro, cuando se expanden los derechos y oportunidades de las personas. O'Donnell (1979) o Przeworski (1988)</p> <p>Capacidad del Estado para devolverle a la política su centralidad en la construcción del orden social, hoy cuestionada por el predominio del mercado y de los llamados “poderes fácticos”. (Wagner, 2004)</p> <p>El tipo ideal de buen Estado ya no está representado por aquel al que se ha privado de sus capacidades de dirección y de intervención y que se limita a sus funciones subsidiarias, sino por un Estado fuerte capaz de interactuar y cooperar con la sociedad civil, las empresas y las organizaciones locales. (Revesz, 2004)</p>	<p>Capacidad del gobierno. Forma superior de la gobernabilidad. Como la gobernanza, la gobernabilidad “es democrática” ó no es gobernabilidad.</p> <p>Habilidad del Estado. Se refiere más directamente a la relación entre el Estado y la sociedad civil</p> <p>Enfoque integrado o sistémico de las relaciones entre Estado, sociedad, política y economía.</p>

Fuente: construcción propia, a partir de la bibliografía consultada

### **1.3. Modelos o modos de gobierno: una visión comparada del modelo de gobierno relacional**

En la revisión de la literatura relevante en torno al concepto y a la práctica de la gobernanza (en general) y de la gobernanza democrática territorial (en particular), en una perspectiva comparada con algunos conceptos que pueden ser similares o concurrentes, sobresalen algunas caracterizaciones de esta expresión de gobierno como una “habilidad”, una “capacidad” o una “destreza” de los gobernantes, o incluso como un atributo del sistema político, que en principio parecen más asociadas al concepto de “governabilidad”.

Por su parte, las referencias encontradas en torno a la gobernanza, en general, y a la gobernanza democrática territorial, en particular, parecen concentrar el foco en expresiones como “paradigma”, “método”, “forma”, “modo”, “modelo” e incluso “arte” - como lo señala la definición del movimiento AERYC que fue reseñada – y que le asemejan más al concepto de gobernabilidad democrática.

De cara al presente proyecto he adoptado una aproximación que concibe la GDT como un **enfoque** de gobierno del territorio, que se expresa en un **modelo ó modo de gobierno (el gobierno relacional)**. Esta es una designación que, a nuestro juicio, recoge mejor el concepto y el alcance de la gobernanza democrática territorial y, por lo tanto, facilita la tarea emprendida para definir con mayor precisión los factores y las variables explicativas de ese modelo o modo de gobierno del territorio.

Bajo esta premisa, a continuación se refieren de manera sucinta los tres modos o modelos de gobierno que sirven de referente para el presente proyecto.

#### **1.3.1. El modelo burocrático.**

De acuerdo con Pascual y Godas (2010) este modo de gobierno tiene por objetivo garantizar el cumplimiento de la ley y la igualdad legal de oportunidades de los ciudadanos con el fin de contribuir a la regulación de las condiciones para la estabilidad económica y social, el desarrollo del libre estado de derecho y el libre mercado. Según esta caracterización, el político gobernante electo (o designado) es el representante de los ciudadanos para dar cumplimiento a la función normativa y reguladora con ayuda de la burocracia.

El “modelo burocrático” de gobierno del territorio, que se extendió a lo largo del siglo XX, incluso hasta los años ochenta, correspondió en su momento a una tendencia en la que la agenda pública era bastante limitada e imperaba la autonomía entre gobierno y sociedad. Las competencias legales y normativas eran casi que exclusivamente su marco de actuación, al tiempo que la provisión de servicios públicos e infraestructuras, se convirtió en la expresión “natural” de la función central de gobierno. Como era de esperarse, bajo

este modelo los agentes económicos y sociales o la ciudadanía en general cumplían un papel pasivo o subordinado. En nuestro país este esquema gubernativo fue típico del período en que los alcaldes y los gobernadores eran “nombrados” o designados, pero sorprende la forma como también se ha extendido en muchos casos durante del período de elección de popular de mandatarios locales y regionales.

### **1.3.2. El modelo gerencial**

Por su parte, el llamado “modelo gerencial” de gobierno, que tuvo su auge en los países occidentales durante las décadas de los años noventa y ochenta, aún en encuentra muchos adeptos entre los mandatarios electos de nuestro continente, frente al evidente agotamiento del modelo burocrático.

Se trata de un modelo que sustenta su atractivo en la transferencia de las técnicas, instrumentos y proceso del sector empresarial a la administración de los asuntos públicos con el propósito de obtener economía, eficacia y eficiencia en la provisión y gestión de los servicios. Esta “importación” o “transferencia” de prácticas administrativas desde el mundo empresarial, permitió a los mandatarios una mayor orientación al balance de resultados y tal vez por eso algunos políticos los abrazan como una forma práctica de fortalecer su gobernabilidad, entendida en el sentido en aquí la hemos definido.

De acuerdo con Pascual y Godás (2010), la gestión específica de este modo de gobernar es la gestión empresarial de los servicios. Es decir, el conjunto de técnicas, instrumentos y procesos a través de los que se afronta la provisión y gestión de los servicios se “importan” o “transfieren” desde el mundo empresarial.

**Tabla 2. Modelos de gobierno: principales características**

<b>Modelos de gobierno</b>  <b>Variables</b>	<b>Modelo Burocrático</b>	<b>Modelo Gerencial</b>	<b>Modelo Relacional (Gobernanza)</b>
<b>Función o dimensión estructurante de actividad de gobierno</b>	Normativa / legal	Provisión y gestión, infraestructuras y servicios	Relacional
<b>Tipo de gestión predominante</b>	Gestión por procedimientos	Gestión empresarial por productividad o resultados	Gestión de redes sociales o relacional (construcción colectiva del desarrollo humano)
<b>Principales valores de gobierno</b>	Legalidad, autonomía sociedad civil, neutralidad	Economía Eficacia Eficiencia	Confianza Compromiso Colaboración
<b>Visión de la calidad en el ejercicio de gobierno</b>	Fiabilidad confiabilidad de los procedimientos	Satisfacción del cliente y usuario	Fiabilidad y confiabilidad de la organización de las interdependencias
<b>Rol del ciudadano</b>	Peticionario administrado	Demandante – pasivo: cliente o usuario	Demandante-activo: cooperador y corresponsable
<b>Rol de asociaciones y empresas</b>	Reivindicativo	Reivindicativo, contratista externo	Reivindicativo, contratista externo, corresponsable
<b>Rol del político</b>	Representante electorado	Electo/gestor	Líder de la construcción social (organizador colectivo)

Fuente: Pascual y Godàs, 2010.

### **1.3.3. El modelo relacional o de gobernanza democrática<sup>14</sup>**

Existe evidencia de que, en forma paralela a los procesos de descentralización/federalización o incluso de las políticas territoriales en América Latina, con frecuencia conducidas desde los gobiernos centrales, emergen casos de éxito en la gestión del desarrollo territorial como resultado del diseño de políticas y acciones

<sup>14</sup> Tomado de Pineda (2013).

institucionales concertadas entre múltiples actores (gubernamentales, privados, sociales y académicos)<sup>15</sup>.

Este modelo otorga una gran importancia al territorio como el espacio propicio para la construcción de capital social, más allá de la gestión administrativa de las políticas públicas. En esta dirección, la “organización del territorio” – de los múltiples actores que en él convergen - resulta condición fundamental para el “ordenamiento del territorio”, es decir, de los aspectos que hacen posible el desarrollo sostenible.

Este nuevo modo de gobierno otorga una fuerte centralidad a la figura del gobernante y a su capacidad para gestionar las relaciones entre los diversos agentes institucionales que convergen en el territorio, para garantizar la eficaz ejecución de las políticas públicas, al mismo tiempo que ofrece un mayor alcance de las políticas locales para ubicarlas en un contexto de cooperación intermunicipal y de integración regional.

Esta aproximación, al reconocer la complejidad de las dimensiones que convergen en el territorio, pone el acento en una práctica renovada del desarrollo regional y local mediante la consideración de factores “intangibles” (capacidad para la construcción de capital relacional y de una visión territorial compartida, para identificar proyectos consensuados de desarrollo) y “factores tangibles” (estrategias específicas en los aspectos vertebradores del desarrollo territorial: el crecimiento económico, la equidad social y la sostenibilidad ambiental).

---

<sup>15</sup> Son conocidas las experiencias de gobernanza territorial asociadas con procesos de planeación estratégica urbana o regional en Barcelona y Valencia en España. Pero también pueden destacarse las experiencias de desarrollo regional participativo en el Estado de Jalisco en México; la cooperación entre instancias nacionales, regionales y locales en el marco de la Mesa de Planificación Regional Bogotá – Cundinamarca en Colombia, así como los esfuerzos de las provincia de Cuyo en Argentina por impulsar estrategias de desarrollo económico sostenible; y experiencias de desarrollo local sustentadas en la cooperación público – privada, en ciudades como Rafaela en Argentina, Curitiba en Brasil y Medellín en Colombia.

## **2. Una propuesta de medición de la Gobernanza Democrática Territorial**

El objetivo de esta segunda sección, como ya ha sido señalado, es el de construir un instrumento que permita hacer una aproximación conceptual y cuantitativa a los “factores” y variables explicativas para valorar el “grado” de gobernanza democrática territorial (GDT) con que cuenta una ciudad o una región y que pueda ser expresado en un Índice de GDT. Para lograr este objetivo hare una revisión de esfuerzos previos de medición – y sus marcos conceptuales correspondientes - que me permita realizar un acercamiento a los factores y a las variables clave de la GDT, a partir de una aproximación metodológica y conceptual propia.

### **2.1. Las mediciones de la acción colectiva**

Los trabajos pioneros en materia de mediciones de la **acción colectiva** en el territorio y su incidencia en el desarrollo económico y social están asociados, en gran medida, al ejercicio realizado por Robert Putnam (1993) en relación con los procesos históricos y sociológicos seguidos por las regiones italianas.

#### **2.1.1. El concepto y las mediciones del capital social**

Putnam, define como capital social aquellos “rasgos de la organización social como confianza, normas y redes que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad facilitando acciones coordinadas”. Una síntesis preliminar de los hallazgos de Putnam (1993) pueden describirse como sigue<sup>16</sup>:

- Realiza una investigación del proceso de desarrollo institucional a través del análisis comparado de los gobiernos regionales en Italia. Su trabajo se concentró en 6 regiones del norte y sur del país para el período 1970 - 1989.
- Encontró que en algunos territorios el desempeño de los gobiernos fue mejor que en otros a pesar de que contaban con estructuras idénticas y con niveles similares de recursos financieros y legales.
- Existen dos elementos centrales para entender esas diferencias regionales: uno es la modernidad socioeconómica que resulta de una mayor tradición productiva e industrial; el otro es la comunidad cívica, asociado con la actitud cívica de los ciudadanos y con la solidaridad social.
- Encuentra evidencias empíricas que sugieren que el bienestar económico y social de las regiones del norte italiano, que resultaron las de mejor desempeño, tienen un alto grado de asociación con atributos que pueden cuantificarse y que él asocia a “compromiso político”;

---

<sup>16</sup> Citado por Culebro (2006).

“grado de igualdad política”; “solidaridad, confianza y tolerancia; y “propensión a formar organizaciones civiles y políticas”, entre otras.

- Finalmente, encuentra que para el caso de Italia existe una relación positiva entre los niveles de “comunidad cívica” - asociado a las variables mencionadas - y el desempeño económico.

En los últimos años, Putnam ha concentrado su trabajo en la medición de las principales variables constitutivas del “capital social” en las regiones metropolitanas y en las comunidades de los Estados Unidos<sup>17</sup>. Y para desarrollar este proyecto investigativo ha propuesto una nueva definición de capital social:

“Social capital refers to social networks and the norms of reciprocity that arise from them. A growing body of hard-nosed literature over the last several years shows that social capital, and the trust, reciprocity, information, and cooperation associated with it, enables many important individual and social goods. Communities with higher levels of social capital are likely to have higher educational achievement, better performing governmental institutions, faster economic growth, and less crime and violence. And the people living in these communities are likely to be happier, healthier and to have a longer life expectancy”. (Putnam, 2010).

Las dimensiones que son medidas en este ejercicio actualizado de aproximación a las variables clave del “capital social” se describen en la siguiente tabla.

**Tabla 3. Variables de capital social según Putnam (2010)**

<ul style="list-style-type: none"><li>• Liderazgo cívico</li><li>• Niveles de socialización informal con otros (vecinos, amigos cercanos)</li><li>• Niveles de confianza de otros y confianza en el gobierno</li><li>• Participación activa en organizaciones</li><li>• Compromiso político</li><li>• Confianza inter - racial</li><li>• Uso de internet</li></ul>
--

En la actualidad, estos ejercicios de medición del capital social se han extendido por varios países del mundo, e incluyen también a Colombia.

<sup>17</sup> El proyecto se denomina The Social Capital Community Benchmark y tiene su propia página WEB: [http://www.hks.harvard.edu/saguaro/communitysurvey/results\\_matrix.html](http://www.hks.harvard.edu/saguaro/communitysurvey/results_matrix.html).

**Tabla 4. Indicadores de medición del capital social en varios países**

<b>Instrumento</b>	<b>Unidad de Análisis</b>	<b>Organismo desarrollador</b>
Barómetro de Capital Social (Barcas)	Nacional (Colombia)	John Sudarsky (Investigador académico)
Aspects of Social Capital	Nacional (Australia)	Instituto Australiano de Estadística (Sector público)
Social Capital Community Benchmark Survey (SCCBS)	Comunitario (Estados Unidos)	Equipo de trabajo de Robert Putnam (Investigador académico)
Global Social Capital Survey (GSCS)	Nacional (Uganda y Ghana)	Narayan Cassidy (Investigador de Banco Mundial)
The Measurement of Social Capital in New Zeland	Nacional (Nueva Zelanda)	Instituto de Estadística de Nueva Zelanda (Sector público)
Social Capital Integrated Questionarie (SC – IQ)	Comunitario - Hogar	Banco Mundial (Agencia de Desarrollo)
National Experiences and International Harmonization in Social Capital Measurement	Nacional (Canadá)	Instituto de Estadísticas de Canadá (Sector público)
Social Capital in Finland	Nacional (Finlandia)	Equipo de trabajo de Isakka (Investigador – Académico)
European Social Survey	Regional (Europa)	Encuesta Social Europea (Sector Público)

Fuente: Capital social: conceptualización, enfoques y mediciones (sin fecha).

De acuerdo con su principal gestor en nuestro país, Jhon Sudarsky, los resultados de Putnam llegaron a Colombia directamente al Consejo Nacional de Planeación que por primera vez se reunía para conceptuar sobre el plan de desarrollo del gobierno del presidente Ernesto Samper (1994-1998), e incorporó al Plan la noción del Capital Cívico - Institucional. La tarea de su medición fue encargada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) a Sudarsky, quien ha cumplido un papel importante en la difusión del Barómetro de Capital Social (BARCAS) en nuestro país.

## 2.1.2. BARCAS - Barómetro de Capital Social en Colombia

La tercera medición de Capital Social en Colombia se realizó el año 2011. La metodología de medición del BARCAS consistió en una encuesta aplicada a una muestra de 3028 personas en 27 de los 32 departamentos de Colombia. Al seleccionar la muestra se tomaron en cuenta las principales ciudades y algunos municipios al azar, así como la proporción de la población por género y edad. Esta encuesta se compone de 325 preguntas que se clasifican de forma teórica y empírica en variables y estas, a su vez, en dimensiones. Para el último año de cálculo se tomaron en cuenta tres factores que sintetizan las 10 dimensiones que se obtuvieron por análisis factorial a partir de las mediciones realizadas en 1997 y en 2005. Estos factores son: Capital Social (KSOCIAL), Confianza y Control Indirecto de la Sociedad al Estado (CONFIE) y Fe en Fuentes de Información no Validadas (FENOVAL).

**Tabla 5. Mediciones del proyecto BARCAS para Colombia**

		Promedios			% cambio		
		1997	2005	2011	2005-1997	2011-2005	2011-1997
<b>KSOCIAL</b>	Solidaridad y Mutualidad	3,17	13,73	3,62	333%	-74%	14%
	Relaciones Horizontales	19,55	24,05	20,55	23%	-15%	5%
	Jerarquía	31,77	34,79	31,63	10%	-9%	0%
<b>CONFIE</b>	Confianza Institucional	138,40	133,98	126,01	-3%	-6%	-9%
	Control Social	54,79	62,70	58,49	14%	-7%	7%
	Participación Cívica	28,43	21,94	14,56	-23%	-34%	-49%
	Participación Política	129,54	166,81	146,84	29%	-12%	13%
<b>FENOVAL</b>	Información y Transparencia	-3,46	-0,79	-3,46	77%	-340%	0%
	Republicanismo Cívico	13,39	20,11	11,28	50%	-44%	-16%
	Medios	16,93	15,24	15,19	-10%	0%	-10%

**Tabla 4. Promedios dimensiones y porcentaje de cambio (1997-2005-2011)**

Fuente: Tercera medición del capital social en Colombia BARCAS 2011. Informe de resultados finales.

Para analizar los resultados con esta metodología, se establecen las variables con mayor efecto sobre los factores dado que estas pueden explicar las variaciones. Por ejemplo, el factor de capital social (*KSOCIAL*) que se refiere al tejido social, condensa dimensiones como la solidaridad y mutualidad, las relaciones horizontales y la jerarquía. Al observar el cambio en las variables, se puede concluir que la disminución de la solidaridad y la reciprocidad son las que más contribuyeron en la reducción del Capital Social en el 2011.

En el factor *CONFIE*, que contiene las dimensiones relacionadas con la sociedad civil y la institucionalidad, los aspectos que explican su disminución son los relacionados con la democracia participativa y representativa, así como los mecanismos de participación de control de la sociedad al Estado y la participación en organizaciones voluntarias. Por otro

lado, el factor *FENOVAl* recoge las creencias en fuentes de información no validada. Este factor presenta una variación neta negativa en el período 2005 – 2011.

En general, los resultados de la medición de capital social en 2011 evidencian desempeños poco satisfactorios en indicadores importantes de capital social con respecto al 2005, aunque en algunos casos siguen siendo mayores con respecto a los resultados de 1997.<sup>18</sup>

### **2.1.3. Colombia: valores, instituciones y capital social**

En el libro *Colombia: Un proyecto inconcluso*, María Mercedes Cuéllar realiza una investigación para tratar de responder a la pregunta ¿por qué Colombia es un país pobre? a partir de los valores culturales de la población, así como de su relación con la estructura institucional y el desarrollo económico del país. La información es obtenida de una encuesta realizada por el Centro Nacional de Consultoría en junio de 1997, en el marco del proyecto de la World Values Survey. Los temas de la encuesta cubren varios temas como la interacción social, participación cívica, corrupción, eficiencia de la justicia y papel de la política, entre otros. Esta encuesta contó con la respuesta de 3.000 personas mayores de 18 años en ciudades de todos los tamaños, áreas rurales y áreas de violencia, teniendo en cuenta la distribución en sexo, edad e ingreso. El análisis empírico cuenta principalmente con comparaciones que desagregan los datos según estrato socioeconómico, edades, sexo y zona geográfica. Además de las comparaciones se utilizan correlaciones simples para establecer relaciones de comportamiento entre las variables.

Para la autora, el capital social se identifica con la participación en organizaciones voluntarias y se relaciona con la confianza interpersonal, la eficiencia de las instituciones formales y el desarrollo económico. Por lo tanto, la existencia de capital social en Colombia se confirma por la participación de la ciudadanía en actividades asociativas como cooperativas, juntas de acción comunal y clubes deportivos, entre otras organizaciones en las que predomina la búsqueda del bien común o la formación cultural individual. Como resultado de la investigación, se concluye que el capital social en Colombia es elevado al compararlo internacionalmente, pero de forma inusual hay niveles de confianza interpersonal muy bajos. Por esta razón, el libro se pregunta si el capital social existente en el país es para el bienestar colectivo, o es un capital social perverso que se utiliza para delinquir u obtener privilegios en la política.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Fuente: <https://sinergia.dnp.gov.co/Sinergia/Archivos/46899c67-fb2a-4779-a8a2-40a73182e45c/11-12-23%20%20INFORME%20%20FINAL%20KSOCIAL.pdf>

<sup>19</sup> Fuente: Cuéllar, María Mercedes. 2000. Colombia: Un proyecto inconcluso. Valores, instituciones y capital social. Tomos I y II. Universidad Externado de Colombia.

#### **2.1.4. Proyecto ALISOS – Índice Amazonas 2030**

Este índice es una iniciativa del Concejo Colombiano para el Desarrollo Sostenible (CECODES) y Alianzas para la Sostenibilidad (ALISOS), en la que participan importantes medios de comunicación de Colombia, con el apoyo de la Embajada del Reino de los Países Bajos y con soporte metodológico de la firma Cifras & Conceptos.

El índice Amazonas 2030 mide los impactos de la gestión pública y privada sobre los ecosistemas y la calidad de vida de los habitantes de la región amazónica. Este índice ha sido calculado para los años 2010 y 2012 en los departamentos de Amazonas, Caquetá, Cauca, Guainía, Guaviare, Meta, Nariño, Putumayo, Vaupés y Vichada. En el cálculo de este índice se utilizan 75 variables clasificadas en 14 categorías y 7 dimensiones, entre las que se destacan la ambiental, económica, indígena, institucional y social. Los datos incluidos se obtienen de información oficial de diferentes instituciones y de la Encuesta de Percepción de la Amazonía realizada por Amazonas 2030.

Las dimensiones, que son las más agregadas, tienen el mismo peso, pero el peso de las variables varía dentro de cada una de las dimensiones. El valor del índice va de 0 a 100, siendo 100 el mejor escenario. El análisis detallado de los resultados se realiza por el puntaje de cada dimensión en cada uno de los 10 departamentos participantes y también por los resultados de cada categoría dentro de las dimensiones.<sup>20</sup>

#### **2.2. El concepto y la taxonomía del Capital Territorial**

De acuerdo con la Comisión Europea (2005):

“Each Region has a specific ‘territorial capital’ that is distinct and generates a higher return for specific kinds of investments than for others. Territorial development policies should first and foremost help areas to develop their territorial capital”

Esta aproximación se fundamenta en un listado de factores que la OCDE (2001)<sup>21</sup> - la Organización que agrupa a los países de mayor desarrollo relativo - ofrece desde sus

---

<sup>20</sup> Fuente: <http://www.amazonas2030.net/index.php/indicemenu/indicadores?lang=es>. La firma Cifras y Conceptos también ha desarrollado otros índices que se orientan a mediciones específicas en materia de políticas públicas y desarrollo sostenible, que ofrecen técnicas y criterios de medición de interés para el presente proyecto. Entre estas iniciativas, debo mencionar el Índice de Condiciones para la Reconciliación Nacional (2014), con pilotos ya desarrollados para tres municipios colombianos (incluido Bogotá); y el Diagnóstico Cultural de Colombia: hacia a construcción de un Índice de Desarrollo Cultural (2013).

<sup>21</sup> Las referencias a la Comisión Europea (2005) y a la OCDE (2001) fueron hechas por el profesor Roberto Camagni en su conferencia presentada al evento “Colombia Regional”, celebrado con Bogotá los días 30 y 31

informes de éxito de la competitividad y atraktividad de varias regiones en estas naciones. A juicio de este organismo, una región con “capital territorial”, se caracteriza por una alta capacidad de atracción, originada en una buena combinación de su área de localización geográfica, respeto por el desarrollo sostenible (amplias áreas verdes), dotación de factores de producción, calidad de vida provista por las aglomeraciones industriales localizadas en sus ciudades y, por supuesto, redes de negocios que reducen los costos de transacción. De igual manera la OCDE identifica otros factores que pueden ser denominados como parte del “ambiente” (“algo en el aire”, diría Marshall) y que tienen el carácter de reglas informales (interdependencias difíciles de definir) que permiten el desarrollo de capacidades a los actores locales para trabajar juntos en condiciones de solidaridad, asistencia mutua e intercambio de ideas que permiten el desarrollo de una base fuerte de pequeñas y medianas empresas organizadas en clusters. Se trata, en síntesis, de una combinación de instituciones, reglas, prácticas, productores, investigadores y “policy makers”, que dan forma a un “ambiente” de creatividad e innovación.

Roberto Camagni (2008), considera que el capital territorial debe ser visto como una serie de “activos” localizados – naturales, humanos, artificiales, organizacionales y cognitivos – que constituyen la competitividad potencial de un territorio dado. Aunque no se ha ocupado por el momento - como él mismo lo comentó al autor de este ensayo en entrevista personal - de mediciones específicas en torno a las variables del capital territorial, sí ofrece una taxonomía del concepto, que constituye un valor agregado a las aproximaciones hechas por la OCDE (2001) y la Comisión Europea (2005). La tabla siguiente, sintetiza su esfuerzo de sistematización de los principales componentes del capital territorial.

**Figura 3. Una taxonomía del capital territorial**

<b>RIVALRY</b>	<b>High rivalry</b> (private goods)	<p>Private fixed capital stock</p> <p>Pecuniary externalities (hard)</p> <p>Toll goods <i>c</i></p>	<p>Relational private services operating on: - external linkages for firms - transfer of R&amp;D results</p> <p>University spin-offs <i>j</i></p>	<p>Human capital: - entrepreneurship - creativity - private know-how</p> <p>Pecuniary externalities (soft) <i>f</i></p>
	(club goods)	<p>Proprietary networks</p> <p>Collective goods: - landscape - cultural heritage (private "ensembles") <i>b</i></p>	<p>Cooperation networks: - strategic alliances in R&amp;D and knowledge - p/p partnerships in services and schemes</p> <p>Governance on land and cultural resources <i>h</i></p>	<p>Relational capital (associationism): - cooperation - collective action capability - collective competencies <i>e</i></p>
	(impure public goods)	<p>Resources: - natural - cultural (punctual)</p> <p>Social overhead capital: - infrastructure <i>a</i></p>	<p>Agencies for R&amp;D transcoding</p> <p>Receptivity enhancing tools</p> <p>Connectivity</p> <p>Agglomeration and district economies <i>g</i></p>	<p>Social capital (civiness): - institutions - behavioural models, values - trust, reputation <i>d</i></p>
	<b>Low rivalry</b> (public goods)	<b>Tangible goods</b> (hard)	<b>Mixed goods</b> (hard + soft)	<b>Intangible goods</b> (soft)
<b>MATERIALITY</b>				

Fuente: Camagni (2008).

Debe destacarse dentro de esta taxonomía la relación que intenta establecer en el eje vertical y horizontal entre las dos dimensiones principales del capital territorial. La dimensión de la “rivalidad”, entendida como los bienes provistos por el gobierno y por el sector privado y, por otro lado, la dimensión “materialidad” que es concebida como la capacidad de desarrollar capacidades locales que permitan construir altos niveles de innovación, tanto en términos de las redes empresariales como de las políticas públicas.

Se destacan en el extremo derecho de las intersecciones entre estas dos dimensiones (e y d), un par de aspectos del mayor interés para nuestro ejercicio de mediciones: la consideración del componente de “capital social” definido por variables como instituciones, modelos de conducta, valores, confianza y reputación; así como la consideración del componente de “capital relacional”, definido por variables como cooperación, capacidad de acción colectiva y competencias colectivas. Dentro de la taxonomía de Camagni, ambos componentes - especialmente este último -, resultan decisivos en la perspectiva de la construcción de “capital territorial” y de un “medio innovador” como lo señalarían Castells y Hall.

### 2.3. Las mediciones en materia de gobernabilidad, gobernabilidad democrática y “gobernanza”

La evaluación preliminar de una serie de materiales originados en el Centro de Gobernabilidad de Oslo del PNUD, hizo posible establecer cómo a través del Programa

Mundial sobre el Desarrollo de Capacidades para la Gobernabilidad Democrática evaluaciones y mediciones, el PNUD ha venido ayudando a los países en desarrollo a producir indicadores de “gobernanza”, para permitir a los actores nacionales controlar mejor el rendimiento en las reformas de la “gobernanza democrática”.

### **2.3.1. Los aportes del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)**

No obstante, al entrar en el detalle de algunos de estos informes, resulta evidente que las evaluaciones cuantitativas realizadas se concentran fundamentalmente en los países –solo excepcionalmente en los territorios - y se refieren, en el mejor de los casos, al concepto y la práctica de la “Gobernabilidad democrática”, tal como ha sido abordada en el primer capítulo de este trabajo. En algunos casos, además, abordan metodologías para medir grados de corrupción en los países, en tanto variable central de la gobernabilidad. En efecto, el mismo Centro de Oslo, enfatiza que este ejercicio de mediciones, correspondiente al “Programa Mundial de 2008 a 2011, es una continuación de los trabajos que forman parte del Proyecto de Indicadores de Gobernabilidad 2004 a 2007”.

Deben desatacarse dentro de estos esfuerzos de medición, los siguientes informes:

- **Medición de la gobernabilidad democrática:** un marco para la selección de indicadores que tengan en favor de los pobres y de género. Ofrece a los usuarios nacionales métodos para la generación de indicadores de género en favor de los pobres sensibles. De acuerdo con el informe, este marco de ayuda a los responsables políticos a supervisar y evaluar la gobernabilidad democrática a escala país.
- **Guía para medir la corrupción.** Elaborado conjuntamente por el PNUD y el Global Integrity , es uno de los primeros intentos de estudiar la mejor manera de utilizar las herramientas existentes para medir lo que se considera cada vez más como uno de los principales impedimentos para el desarrollo: la corrupción.
- **Cartografía de la corrupción y herramientas de medición de Gobierno en el África subsahariana.** Este documento ofrece orientación en torno los usos y limitaciones de 42 diferentes herramientas internacionales, nacionales y locales para la medición de la corrupción en 28 países de África subsahariana.
- **Indicadores de Gobernabilidad Democrática:** El informe se refiere a la evaluación de la situación de “gobernanza” en Mongolia. Pero posteriormente precisa que esta investigación es el primer estudio amplio llevado a cabo en Mongolia con el propósito de desarrollar indicadores de la “gobernabilidad democrática”.

### **2.3.2. Indicador de gobernabilidad global del Banco Mundial**

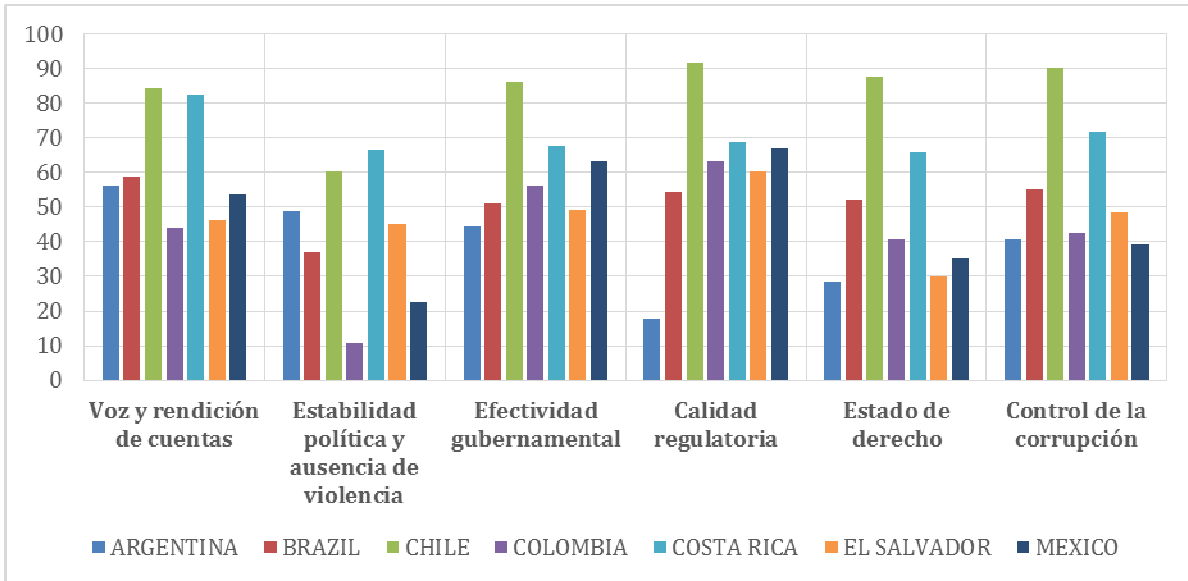
Este indicador de gobernabilidad global fue construido por el Banco Mundial con el objetivo de medir la capacidad de gobernar de 215 países del mundo, con una serie de tiempo disponible para el período 1996 - 2013. Los informes son elaborados bajo la noción de gobernabilidad, concepto que el organismo multilateral define como “las tradiciones y las instituciones mediante las cuales se ejerce la autoridad en un país”. El término incluye el proceso por el que los gobernantes son elegidos, controlados y remplazados, la capacidad de los gobiernos para formular políticas sólidas en beneficio de la sociedad y el respeto que los ciudadanos y el Estado manifiestan hacia las instituciones que dirigen las interacciones económicas y sociales entre ellos.

El indicador agregado para cada uno de los países se elabora a partir de la compilación de variables de medición en las siguientes dimensiones:

1. Voz y rendición de cuentas. Mide la disposición de los ciudadanos para participar y exigir el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los gobernantes en las elecciones y otros procesos.
2. Estabilidad política y ausencia de Violencia. Mide la probabilidad de que el gobierno sea desestabilizado por medios inconstitucionales o a través de la violencia. Incluye violencia política y terrorismo.
3. Efectividad gubernamental. Mide la calidad de la administración pública y el grado en que ésta se ve afectada por presiones políticas.
4. Calidad regulatoria. Mide la capacidad del gobierno para formular e implementar políticas o reglamentaciones que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado.
5. Estado de derecho. Mide el grado en el que los agentes del gobierno, confían y cumplen con las reglas de juego, y la capacidad de estos para afrontar actos criminales y violentos.
6. Control de la corrupción: Mide la probabilidad de que el poder público se financie por medio de ganancias privadas. Incluye las pequeñas y grandes escalas de corrupción.

El Banco Mundial se basa en 32 fuentes de datos para la construcción de los indicadores de gobernabilidad que se sustentan en sondeos y encuestas de opinión - en la mayoría de los casos- y en datos “duros” recolectados por organismos nacionales e internacionales. Como se aprecia en el siguiente gráfico, la información solo se encuentra disponible para el ámbito nacional.

**Gráfico 1. Indicador de Gobernabilidad Global del Banco Mundial comparación para países de América Latina, 2013**



Fuente: Banco Mundial, 2014

Esta información es generada por institutos de investigación, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales y empresas del sector privado. Dada la heterogeneidad de la información el Banco mundial utiliza, entre otras técnicas de procesamiento, el método de “Componentes no observables” – un procedimiento estadístico para homogenizar datos de diversa procedencia – que asignan un peso específico a cada fuente consultada, con el fin de elevar la calidad de las estimaciones que conducen al indicador agregado. El índice construido tiene un rango entre 1 y 100 en el que un mayor índice corresponde a una mayor puntaje en las diferentes dimensiones de gobernabilidad.

### **2.3.3. Indicadores de gobernabilidad del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) – DATAGOB**

El portal DataGob, perteneciente al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), es una herramienta que brinda acceso a unos 800 indicadores que provienen de 30 publicaciones, incluyendo organizaciones multilaterales, ONGs, firmas privadas e instituciones de investigación. No tiene el propósito de crear un índice sino de ofrecer una variedad de indicadores disponibles para cada país.

Este sistema de indicadores contribuye al análisis de la gobernabilidad, a la identificación de áreas prioritarias para la generación de reformas, al asesoramiento en torno a la ayuda internacional y al análisis del impacto de las reformas llevadas a cabo en un país.

Este portal compila indicadores en las siguientes áreas:

1. Sistema democrático. Ofrece variables como grado de participación de los ciudadanos, la confianza de estos en sus instituciones, el estado de rendición de cuentas de las diferentes ramas del poder público, así como el grado de inclusión de las minorías y el estado de las libertades públicas, entre otros aspectos.
2. Sistema de mercado. Recolecta variables asociadas con la plena operación de la economía de mercado y con la capacidad del gobierno para estimular el funcionamiento eficiente de los diferentes mercados.
3. Gestión Pública. Compila variables como eficiencia, eficacia, transparencia y capacidad del gobierno para cumplir con los mandatos democráticos de equidad y reducción de la pobreza en un marco de responsabilidad fiscal.
4. Estado de derecho. Compila entre otros indicadores, la eficiencia en el funcionamiento de la justicia, el grado de cumplimiento de las normas por parte de los ciudadanos, el estado de la seguridad ciudadana y los riesgos de corrupción en todos los órdenes.
5. Variables socioeconómicas. Reúne variables que permiten evaluar el panorama del balance macroeconómico y de los principales indicadores sociales, como expresión de la realidad socio - económica del país.

Una importante característica de esta herramienta, de acuerdo con la valoración hecha por el BID, es “la información provista sobre la metodología utilizada para construir cada indicador, así como sobre las implicaciones de dicha metodología sobre su confiabilidad, validez y potencial para realizar comparaciones entre países y a lo largo del tiempo”.

#### **2.3.4. Medición de Gobernabilidad y “Gobernanza” en Bogotá**

La dirección de estudios de economía y política pública de la Contraloría de Bogotá realizó recientemente un estudio titulado Gobernabilidad y Gobernanza en Bogotá 2008-2013 donde se busca medir la gobernanza en el Distrito Capital.

El estudio recoge, en lo fundamental, las definiciones de Prats (2003) y Josep María Pascual (2006) para definir la gobernanza democrática territorial y reconoce expresamente los desafíos para medir el componente “relacional” de la GDT. De hecho, al abordar las mediciones a través de indicadores más asociados con los atributos de la gobernabilidad que con aquellos asociados a la gobernanza democrática territorial, el alcance de las estimaciones en esta última dirección plantea, por lo menos, razonables interrogantes.

Para abordar las mediciones se utilizaron 89 datos de diversas fuentes para el periodo 2008-2013, a partir de las cinco dimensiones propuestas por el BID para aproximarse a la “gobernanza”: Variables socioeconómicas, Estado de derecho, Gestión pública, Sistema de mercado y Sistema democrático. Los datos faltantes se obtuvieron mediante procedimientos de promedios y tendencias polinómicas, y para calcular el indicador agregado de “gobernanza” se aplicó la metodología del “Modelo de Componentes no Observables” de los “Indicadores Globales de Gobernabilidad” del Banco Mundial para estandarizar los datos y calcular el indicador como promedio ponderado de las fuentes. El estudio reconoce, además, que algunos de los datos miden las percepciones de los actores y pueden tener algún sesgo de coyuntura, aunque también señala que este posible sesgo se trató de corregir con un número robusto de variables e indicadores. Como resultado de la metodología aplicada, se construyó un indicador agregado de gobernanza – o de gobernabilidad, en estricto sentido - para la ciudad en cada una de las dimensiones señaladas anteriormente. En el intervalo de calificación de -2.5 a 2.5, el ejercicio concluyó que la ciudad tendría niveles medios de gobernanza, según se observa en las estimaciones realizadas para el período 2008 – 2013.

**Tabla 6. Indicadores Agregados de “Gobernanza” en Bogotá D.C. 2008-2013**

INDICADOR DE GOBERNANZA	2008	2009	2010	2011	2012	2013	SD
Variables socioeconómicas	0,011199	0,008007	0,002482	-0,003153	-0,004632	-0,013903	10,157838
Estado de derecho	0,010184	-0,097137	0,011756	0,020896	0,022734	0,031567	12,674990
Gestión pública	0,051252	0,018801	-0,010309	-0,034491	-0,018590	-0,006663	5,584490
Sistema de mercado	0,016306	-0,014478	0,005154	-0,000719	-0,002435	-0,003829	8,714173
Sistema democrático	0,026049	0,007826	-0,017221	-0,000805	-0,005647	-0,010202	4,074348

SD, Desviación Estándar. Fuente: Gobernabilidad y Gobernanza en Bogotá 2008-2013

Este ejercicio tiene el valor de aproximarse a una medición de la gobernabilidad a partir de la consideración de una serie de tiempo y el uso de técnicas de ajuste para homogenizar las variables observadas en diferentes fuentes. No obstante, sus conclusiones pierden fuerza al buscar la construcción de una estructura de agregación a partir de un grupo de factores que, en sentido estricto, no definen ni explican – por que este no fue el objetivo del BID al construir el sistema de información – el concepto y la práctica de la gobernabilidad o la “gobernanza”, en la dirección en que el estudio de la Contraloría de Bogotá concibe estas categorías.

### 2.3.5. Otras exploraciones evaluadas

Las exploraciones realizadas en el seno del Movimiento América Europa de Regiones y Ciudades, con ocasión de su VII conferencia anual del mes de marzo de 2011, no me permitieron evidenciar trabajos europeos o latinoamericanos relevantes en materia de

mediciones de la Gobernanza Democrática Territorial<sup>22</sup>. Sin embargo, fue evidente en las conclusiones de este encuentro el consenso por parte de los diversos participantes de la red, en torno a la importancia y la pertinencia de contar con un instrumento de medición de estas características.

En el marco de la mencionada asamblea de AERYC, tuve oportunidad de entrar en contacto con la asociación de Municipalistas por la Solidaridad y el Fortalecimiento Institucional – MUSOL- una organización que desarrolla programas de cooperación horizontal entre municipios de Europa, África y América Latina. Este organismo anunció un ejercicio de mediciones aún en construcción en el momento de mis indagaciones y que se concentraría esencialmente en construir algunos indicadores que revelen las brechas entre el ejercicio del “buen gobierno” local y las capacidades existentes en los territorios, como “línea base” de su trabajo en fortalecimiento institucional.

De igual manera, en desarrollo de la presente investigación tuve oportunidad de entrar en contacto con el proyecto “Participación, Gobernabilidad y Desarrollo”, que es ejecutado por un consorcio liderado por Care Ecuador, que integra instituciones nacionales y locales y organizaciones de cooperación internacional. Esta institución interviene en las provincias del Norte del país (Esmeraldas, Orellana y Sucumbíos) y cuenta con el financiamiento del Gobierno de los Estados Unidos. El ejercicio realizado por este proyecto, denominado “Barómetro de buena gobernanza local, fue publicado en el año 2006, en el marco del “Programa de Fortalecimiento a Gobiernos Locales” y “Participación Ciudadana”.

De acuerdo con el barómetro mencionado, el proyecto entiende la buena gobernanza:

“no solamente como los esfuerzos encaminados a luchar contra la corrupción, sino también el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, la participación de los/as ciudadanos/as en la elección transparente de quienes los gobiernan, las autoridades que dan cuenta de sus actos ante un parlamento y sus electores, el acceso de todos/as a la justicia, educación y salud sin distinción de género, procedencia étnico-nacional, edad, confesión religiosa, ideología política o preferencia sexual”.

Si asumiéramos, solo en beneficio de inventario, que una definición como esta podría tener elementos de convergencia con la definición de GDT propuesta en el primer capítulo, una vez se evalúa la intencionalidad de las mediciones contempladas en el barómetro, no queda ninguna duda que el enfoque del proyecto se orienta realmente en

---

<sup>22</sup> Esta asamblea se realizó en el marco del Seminario Internacional "Primer Encuentro Tricontinental de Ciudades y Gobiernos Locales: Gobernanza Democrática y Cohesión Social y Territorial en las Ciudades." Marzo del 2011. Las Palmas de Gran Canaria (España).

la perspectiva del “buen gobierno” ó incluso en la óptica de la planeación participativa. Así se desprende del propósito central de las mediciones que se orienta a construir indicadores de eficacia, gestión eficiente, transparencia, participación y equidad, focalización de los esfuerzos y recursos y estado de derecho.

En síntesis, de los esfuerzos de medición evaluados, queda la impresión de que los trabajos realizados en materia de medición de la “acción colectiva” en los territorios de diversos países, es posible encontrar referencias metodológicas e incluso criterios para la selección de algunos indicadores, que pueden resultar de interés para el presente ejercicio de mediciones de la GDT. Existen además esfuerzos de medición por parte de organismos internacionales, como el PNUD, el Banco Mundial y el BID, que aportan en la dirección de los indicadores de “Gobernabilidad” y “Gobernabilidad democrática”, con especial énfasis en la escala nacional, que por momentos se “confunden” con los posibles ejercicios de medición de la gobernanza, en el sentido en que ha sido adoptada en el presente documento, pero que de ninguna manera avanzan por este camino. Y finalmente, ha sido posible establecer que en algunas experiencias locales y territoriales, existe aún gran confusión de si aquello que se mide se refiere al ejercicio de la gobernabilidad, del buen gobierno o de la administración eficaz, como pudo comprobarse en un estudio reciente para Bogotá, pero aún distan mucho de constituirse en ejercicios sistemáticos de medición de la GDT.

En consecuencia, se podría afirmar, que el camino que me he trazado en el presente proyecto para formular una propuesta de medición de la GDT, podría constituir un aporte relevante en esta materia.

#### **2.4. Aproximación conceptual y metodológica a la medición de gobernanza democrática territorial**

La presente sección se fundamenta en una propuesta de factores y variables explicativas de la Gobernanza Democrática Territorial (GDT), construidas por el autor a partir de su experiencia como practicante local y de los intercambios de conceptos y experiencias al interior de la red América – Europa de Regiones y Ciudades (AERYC). El ejercicio realizado tuvo una primera fase de consultas, fundamentada en la aplicación de un sondeo a 27 expertos de la mencionada red, que permitió validar y precisar el alcance de los factores e hizo posible ajustar las variables que conformarían cada uno de estos factores.

En una segunda fase del proyecto se consultó a cuatro de expertos en gobernanza territorial – de las ciudades de Barcelona, Madrid, Guijón y Bogotá-, con el fin de precisar y enriquecer las variables explicativas de cada factor, a partir de otro instrumento de sondeo. Este nuevo sondeo hizo posible la redacción final del formulario sobre el cual se puso en marcha el ejercicio de mediciones, bajo el procedimiento de una encuesta de percepción a un grupo de agentes territoriales en tres regiones colombianas (Bogotá, Barranquilla y

Buenaventura). Para la elaboración de la encuesta se utilizó la aplicación “*on-line*” disponible en Google Drive, que hizo posible la construcción de un formulario de fácil procesamiento por parte de los participantes en el sondeo experimental.

A partir de la definición de Gobernanza Democrática Territorial (GDT) de la cual se ocupa el presente proyecto, de los sondeos iniciales realizados y a la luz de los elementos conceptuales hasta aquí abordados, ha sido posible identificar cuatro factores que capturan los aspectos centrales de la GDT. Estos son:

- Las instituciones
- La calidad de la democracia
- El capital relacional
- El buen gobierno (la eficiencia y eficacia de la gestión pública)

Es necesario, en consecuencia, hacer algunas aproximaciones conceptuales a estos “factores” para señalar, qué entiendo por estas dimensiones y, posteriormente, proceder a señalar – en cada caso - cómo se expresan en variables específicas, con base en las cuales es posible explicar las dotaciones y capacidades con que cuenta una región para establecer su grado de avance en la práctica y en la apropiación de la gobernanza democrática territorial.

#### **2.4.1. Factor instituciones**

De acuerdo con Douglas North (1990), las instituciones son las reglas del juego o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por la sociedad que dan forma a la interacción humana. En el marco de este enfoque, la función principal de las instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable de la interacción humana, lo cual no contradice el hecho de que las instituciones mismas están en cambio permanente.

Desde esta perspectiva, conviene precisar que el término “institución” no puede ser confundido con el de “organización”. A partir de la definición que ofrece North, se entiende que las instituciones – las reglas de juego – expresan los acuerdos de los individuos, que se asientan en ciertos valores compartidos, mientras que las organizaciones son los cuerpos que materializan las instituciones. En consecuencia, el marco institucional es el que determina qué organismos cobran vida y cómo evolucionan. Pero a su vez, estos influyen en la forma cómo evoluciona el marco institucional.

La pregunta central de North alrededor del asunto del papel de las instituciones es la siguiente: ¿Qué explica que haya sociedades que experimentan un estancamiento a largo plazo o bien una declinación en su bienestar económico, mientras que existen otras sociedades que logran niveles de crecimiento sostenidos con impacto en el bienestar de su población? Su prolija respuesta a este interrogante, a partir de la evaluación de la

experiencia de diversos países, le permite evidenciar la existencia de economías que favorecen marcos institucionales que conducen a sociedades más improductivas y, en todo caso, dan como resultado una estructura institucional básica mucho menos apropiada para la actividad productiva. Su trabajo, le permite, al mismo tiempo, identificar economías que han logrado construir instituciones - reglas de juego – que estimulan el crecimiento y la redistribución.

La forma como las instituciones afectan a la sociedad, le conduce de manera directa al tema de la cooperación humana y de los modelos subjetivos de interacción entre los individuos, como elemento catalizador que ayuda a dar forma a las instituciones y a los resultados eficientes o ineficientes de las mismas.

Para Elinor Ostrom “las instituciones pueden definirse como *conjuntos de reglas en uso*, que determinan quién cumple con los requisitos para tomar decisiones en un espacio determinado; qué acciones se permiten y cuáles se prohíben, qué series de reglas se utilizarán, qué procedimientos se seguirán, que información debe o no debe proveerse y cuáles serán las consecuencias de las acciones de los individuos sobre los recursos que poseen, usan o manejan en común” (Ostrom, E. 1990).<sup>23</sup>

Para Ostrom, ni el Estado ni el mercado han logrado un éxito uniforme en que los individuos mantengan un uso productivo, de largo plazo, de los sistemas de recursos naturales, que han sido objeto central de su investigación. De acuerdo con sus hallazgos, distintas comunidades de individuos han confiado en instituciones que no se parecen ni al Estado ni al mercado para regular algunos sistemas de recursos con grados razonables de éxito.

Una de sus preguntas centrales en torno a la gestión de los bienes comunes es la siguiente: ¿por qué algunos esfuerzos por resolver problemas de los bienes comunes fracasaron, mientras que otros tuvieron éxito? En respuesta a este interrogante, Ostrom considera que rara vez las instituciones son completamente privadas o totalmente públicas a la hora de buscar soluciones a los problemas de los bienes comunes. A su juicio, muchas de las instituciones de los recursos de uso común son fértiles combinaciones de “tipo privado” y de “tipo público” que desafían las estériles divisiones tradicionales. Para ilustrar una de las múltiples opciones por las que los individuos pueden optar para encontrar soluciones a los dilemas de los bienes comunes, esta autora ilustra el caso de algunas comunidades de pescadores que han logrado arreglos institucionales, con el fin de desarrollar el aprovechamiento de este recurso común renovable en un marco de desarrollo sostenible y de restricciones al comportamiento individual. Esta supervisión de los rendimientos conjuntos de la comunidad (modelo autogestionario), ha resultado, en muchos casos,

---

<sup>23</sup> Esta definición nos resulta útil porque nos conduce, desde una nueva óptica, al concepto de capital social y a su articulación con las políticas públicas, que es uno de los aspectos centrales de nuestro interés en la aproximación institucional al problema de la gobernanza democrática territorial.

superior a iniciativas privadas o esquemas de regulación pública, que pueden resultar ineficientes.

Por otro lado, Portes (2006) revisa el concepto de instituciones que utiliza la literatura económica reciente y ofrece desde la teoría sociológica clásica y contemporánea aproximaciones alternativas a este término. Destaca de Ostrom su capacidad para adoptar una definición de Instituciones que va más allá de las “formas de restricción” señaladas por North y que se ocupa de la posibilidad de construir acuerdos entre actores comunitarios en torno a los “bienes comunes”, más allá de las limitaciones impuestas por el Estado y el mercado y que están más directamente asociados con elementos básicos de la cultura.

Esta visión alternativa insiste en los riesgos que puede representar la eventual confusión que puede existir entre Instituciones y organizaciones o entre instituciones y roles específicos, cuando se trata de trasplantar el conjunto de reglas construidas por los países avanzados hacia los países en desarrollo, a la espera de resultados similares. No se trata simplemente de contextos económicos y políticos diferentes, señala, sino de elementos simbólicos diferentes, mediados por la cultura, que entrañan una relación distinta de estos actores con el elemento restrictivo de las instituciones.

“La distinción entre las organizaciones y las instituciones que las sostienen sirve de base para analizar cómo ocurren realmente los acontecimientos en la vida social y económica. Porque no es cierto que, una vez establecidas, los ocupantes de un rol sigan ciegamente las reglas institucionales. Por el contrario, las modifican, las transforman y las evitan continuamente en el curso de su interacción cotidiana” (Portes, 2006).

En una dirección complementaria, Keating (2001) revaloriza la aproximación cultural, en consideración al hecho de que los nuevos paradigmas del desarrollo enfatizan en lo que denomina las relaciones sociales, los entendimientos compartidos y las normas de cooperación y reciprocidad. De acuerdo con los análisis de caso que menciona en su trabajo, es posible encontrar dos tipos de “historias”. Aquellas historias exitosas, en las cuales es posible identificar sociedades cohesionadas, cooperativas y eficientes, que al mismo tiempo disponen de un fuerte sentido de la identidad y la responsabilidad social. Y aquellas historias “fallidas” en las cuales se encuentra recurrencia al individualismo, al “parroquialismo” y a la incapacidad para las acciones sostenidas, con visible ausencia de espíritu empresarial. Su enfoque le acerca a las conclusiones de Putnam para el caso de las regiones italianas, ya mencionadas más arriba.

Las aproximaciones descritas en torno al concepto de instituciones, me permiten identificar algunos elementos centrales, de cara a su posible expresión en variables específicas.

- Las instituciones son reglas de juego en uso (vigentes, aceptadas y practicadas) que, en consecuencia, definen acuerdos sostenibles entre los actores sociales, y resultan decisivas en la construcción de confianza y pautas de cooperación.

- Las instituciones se expresan en la existencia de normas formales e informales de entendimiento, que presentan una estabilidad relativa en el tiempo -aunque pueden ser transformados por la acción colectiva - y que configuran una identidad local propicia a la cooperación en torno a “proyectos colectivos”.
- La cultura – y sus códigos simbólicos – resulta clave en la cimentación de visiones compartidas, orientación a la construcción de “bienes comunes” y en el moldeamiento mismo de las instituciones.

De esta aproximación conceptual, se derivan un grupo de variables que, a mi juicio, permitirían definir mejor el factor de “instituciones” en un territorio específico. Son estas:

**Tabla 7. Variables específicas del factor “Instituciones”**

- Sentido de pertenencia e identidad de los ciudadanos
- Grado de confianza de los ciudadanos en la gestión del gobierno local
- Grado de apropiación colectiva de la cultura de cooperación público - privada
- Calidad de la cooperación público - privada
- Grado de articulación eficaz entre las agencias públicas locales
- Calidad del marco regulatorio que rige las acciones del gobierno local y sus relaciones con los agentes del territorio

La totalidad de las variables construidas en el “factor Instituciones” tienen el carácter de variables cualitativas. La cultura local y el sentido de pertenencia e identidad de los ciudadanos, resultan decisivos en el moldeamiento de las instituciones y en la relación de los ciudadanos con el gobierno local. La "cooperación público - privada" designa el trabajo conjunto del gobierno local con los representantes de los empresarios locales, de las organizaciones comunitarias y de la academia. El grado de articulación eficaz entre las agencias públicas locales se refiere a la capacidad de las agencias públicas para ejercer una coordinación exitosa, con impactos visibles en el desarrollo sostenible y en la calidad de vida de los habitantes de la ciudad. Entre tanto, la calidad del marco regulatorio, que se expresa en la capacidad de la colectividad para dotarse de un marco legal adecuado - que la mayoría esté dispuesta a respetar - es una manifestación de la existencia de “reglas de juego” relativamente estables, que permiten la interacción más efectiva de los agentes políticos, económicos y sociales

#### **2.4.2. Factor calidad de la democracia**

Como ya lo hemos mencionado, la gobernabilidad no precisa de procedimientos democráticos para obtener su legitimidad. Solo requiere de la eficacia percibida de sus acciones gubernamentales o, en todo caso, de la aceptación del carácter forzoso y coercitivo del rol específico del gobernante dentro de la estructura social. Bajo esta óptica, entonces,

la gobernabilidad bien pudiera provenir de un régimen autoritario en clara sintonía con la percepción de sus ciudadanos.

En contravía de este atributo de la gobernabilidad, tendríamos que decir, de manera axiológica, como ya lo hemos señalado, que **la gobernanza es democrática o no es gobernanza**. En consecuencia, la democracia es una condición de una gobernanza legítima. Pero no basta, a nuestro juicio, la referencia a la “democracia” en “general”, que muchas veces solo está referida al procedimiento de selección de los gobernantes. Una gobernanza (territorial) robusta exige de una democracia de calidad que, en gran medida, está asociada al concepto de democracia “actuante”, es decir, aquella que responde a las expectativas de calidad de vida de las gentes y a la realización de sus libertades fundamentales (asociación con el concepto de justicia). Desde esta perspectiva, la corrupción, la burocratización, el autoritarismo y los acuerdos “por debajo de la mesa” entre los agentes políticos y de estos con los privados, serían propios de una democracia de baja calidad o precaria.

En el presente proyecto entendemos la “calidad de la democracia”, en el sentido en que la concibe Velasco (2006), como la capacidad de acción colectiva a través de la deliberación – comparación de distintas opciones mediante el argumento y el debate- que requiere, por lo tanto, de la existencia de actores racionales, que se informan, reflexionan en común y toman decisiones; que apuesta por la activa participación de los ciudadanos en los procesos de configuración de la opinión y la voluntad colectiva; y que se asienta en una vigorosa cultura cívica, de control ciudadano y de rendición de cuentas. Esta definición se inscribe en las mismas consideraciones de Guillermo O’Donnell (2001), cuando señala que “la democracia no es tan sólo un régimen democrático sino también un modo particular de relación, entre Estado y ciudadanos y entre los propios ciudadanos, bajo un tipo de Estado de Derecho que, junto con la ciudadanía política, sostiene la ciudadanía civil y una red completa de rendición de cuentas”. En este sentido, cabe concluir con Sen (1999) que “la fuerza del debate público no solo está relacionada y tiene un enorme alcance, sino que, además, su cultivo puede mejorar el funcionamiento de la propia democracia”.

La existencia de un entorno nacional y local favorable a la práctica de la democracia y a la activa participación ciudadana constituye otro elemento clave. Este aspecto se encuentra en relación muy estrecha con el concepto de calidad de la democracia y la existencia de instituciones locales que valoran la participación de sus ciudadanos en la conducción de los asuntos públicos, pero no se subordina a estas expresiones. De hecho, la cultura en general, tal como ha sido descrita, y la cultura política en particular, tienen una gran incidencia sobre la calidad de la democracia en una sociedad. De igual manera, como sostiene Inglehart, la cultura no es una simple expresión derivada de las estructuras económicas, sino que es un conjunto de elementos con autonomía suficiente como para poder contribuir a conformar elementos económicos y no solamente a ser conformada por éstos. De tal

manera, y desde esta óptica, la cultura política es más bien una variable decisiva ligada al desarrollo económico y a la democracia moderna<sup>24</sup>.

De la definición adoptada en torno a la “calidad de la democracia” emergen las siguientes variables que le confieren “estructura” a este factor.

**Tabla 8. Variables específicas del factor “calidad de la democracia”**

- Grado de participación de los ciudadanos en las elecciones locales
- Grado de legitimidad obtenido por el gobernante local en las elecciones
- Frecuencia de la rendición de cuentas del gobierno local frente a la ciudadanía
- Calidad de la rendición de cuentas del gobierno local frente a la ciudadanía
- Voluntad manifiesta del gobierno local en su lucha contra la corrupción
- Eficacia del gobierno local y de los organismos de control en su lucha contra la corrupción
- Calidad del control ciudadano en relación con las acciones del gobierno y del legislativo local
- Calidad del control de los medios de comunicación locales en relación con las acciones del gobierno y del legislativo local
- Grado de impunidad en relación con delitos contra la vida y la convivencia ciudadana
- Compromiso efectivo del gobierno local con acciones para garantizar la equidad de género en la ciudad
- Compromiso efectivo del gobierno local con acciones para garantizar la inclusión social de las poblaciones minoritarias
- Existencia de grupos de calidad en estudios urbanos en general o sobre la ciudad en particular.

A diferencia de las variables contempladas en el factor “instituciones”, algunas variables explicativas del factor “calidad de la democracia” pueden ser cuantificables, es decir, suelen estar disponibles en “datos duros” en los sistemas nacionales o territoriales de información. No obstante, dado el alcance del presente proyecto, dichas variables se abordan en su dimensión cualitativa, como es el caso, por ejemplo, del grado de participación de los ciudadanos en las elecciones locales (porcentaje de votantes - o abstencionistas- sobre el censo electoral) o la legitimidad obtenida por el mandatario local en las elecciones (porcentaje de votos obtenidos sobre el total de votantes).

La participación ciudadana en elecciones locales está asociada con el grado de confianza de los ciudadanos en los líderes políticos locales – en la eficacia de sus acciones – pero, sobre todo, con su grado de adhesión a las reglas de juego de la democracia. Por esta última razón, hemos tomado la decisión de adoptarla como variable explicativa de la “calidad de la democracia”. Su medición comparada puede encontrar dificultades en el hecho de que en un grupo importante de ciudades y regiones el voto es obligatorio, como consecuencia de disposiciones de los regímenes políticos nacionales. En consecuencia, la calificación solicitada a los agentes territoriales consultados hace énfasis en la participación "consciente" y "activa" de los ciudadanos en las elecciones, más allá de las posibles restricciones que representa un eventual régimen de voto obligatorio.

<sup>24</sup> Citado por Peschard (2001).

La existencia de espacios de participación ciudadana – claramente diferenciable de la participación en las elecciones locales - es una condición necesaria para establecer evidencias de que la democracia local trasciende las prácticas de la democracia representativa –ejercida por los partidos o movimientos políticos – o la democracia “delegada” – con frecuencia centrada en una sola persona-. Pero es evidente que la existencia de estos espacios, por si misma, no resulta suficiente. Se requiere de elementos adicionales, asociados al uso eficaz de esos espacios que, con frecuencia, requieren de verificaciones para establecer un mayor sentido de la calidad de la participación ciudadana.

Atendiendo a esta realidad, hemos introducido la variable “calidad del control ciudadano” para determinar de manera más aproximada el impacto de la participación ciudadana en la conducción de los asuntos locales. Su medición está asociada a la posibilidad de establecer la existencia de acciones ciudadanas, veedurías ejercidas por algunos colectivos u observatorios urbanos (gremios, medios de comunicación, organizaciones sociales, instituciones académicas), que solo resultan representativos y obtienen alto grado de incidencia cuando adquieren visibilidad y se mantienen en el tiempo.

La calidad del control ciudadano se encuentra asociada con dos variables que a primera vista parecerían tener capacidad explicativa propia, pero que en conjunto contribuyen a la “potencia” del control ciudadano: a) la voluntad visible del gobierno local y los organismos de control en la lucha contra todas las formas de corrupción; y b) la periodicidad y calidad en la rendición de cuentas por parte del gobierno local.

Debe advertirse que el grado de legitimidad obtenida por el gobernante en las elecciones locales no encontró un gran número de adeptos - en el sondeo inicial realizado a expertos territoriales - en torno al poder explicativo de esta variable en la existencia de capital relacional. No obstante, he considerado pertinente mantenerla en la estructura de las mediciones, porque a mi juicio constituye un indicador de la legitimidad y de soporte ciudadano que deben preceder a un gobernante - y a sus alianzas en el concejo o en la diputación - para “hacer uso” de su potencial de “capital relacional” en ejercicio de su período de gobierno.

En las consultas con los expertos territoriales, también se consideró importante introducir variables asociadas con la equidad de género e inclusión de las minorías, así como la evidencia de investigaciones y reflexiones de calidad sobre aspectos generales y específicos del desarrollo urbano, como variables incidentes en la estructuración del pilar “calidad de la democracia”.

### **2.4.3. Factor capital relacional**

Entiendo el capital relacional (Camagni, 2008) como el desarrollo de competencias colectivas - construidas por los agentes en el territorio - que les permite a las instituciones locales generar destrezas y habilidades de acción conjunta y de trabajo cooperativo.

Nuestro enfoque concibe la existencia de un "gobierno relacional" como fuerte catalizador de la GDT. Pero se requiere, además, de otros liderazgos en los agentes políticos, económicos, sociales y académicos, que hagan posible la gestión estratégica del territorio. En otras palabras, es la capacidad de "organización del territorio" la que finalmente determina la capacidad de acción colectiva de sus agentes institucionales.

En el marco de este proyecto entendiendo el "gobierno relacional" en el sentido que ya se ha señalado en el primer capítulo, como aquella "acción de gobierno" que tiene múltiples dimensiones: normativa – legal, provisión y gestión de servicios, pero al ser su principal objetivo la colaboración entre la sociedad civil y el gobierno para responder a los retos sociales, es la gestión relacional la que asume el papel protagonista e integradora de todas las formas de gobernar. La tarea del gobierno relacional es, por lo tanto, implicar a los ciudadanos en la solución de sus propios problemas cooperando con ellos, y mejorando las capacidades colectivas de actuación.

En consonancia con los criterios que he venido revisando y que señalan hacia la existencia de un "gobierno relacional" como condición central de la GDT, debe precisarse que el liderazgo de un mandatario local/regional es una condición necesaria, pero no suficiente para la configuración de la gobernanza democrática territorial. La cooperación tiene como condición la construcción de liderazgos compartidos (el capital relacional), aunque debe reconocerse que la capacidad relacional del gobernante local - el estilo de gobierno y cierto talante personal - resulta un poderoso catalizador para fortalecer la posibilidad de avanzar en proyectos colectivos que trasciendan las jurisdicciones político – administrativas.

Para la expresión práctica y la pertinente medición de este factor, en consecuencia con la definición adoptada, he adoptado las siguientes variables:

**Tabla 9. Variables específicas del factor “capital relacional”**

- Grado de favorabilidad del gobernante local frente a los ciudadanos
- Grado de compromiso del gobernante local en la gestión relacional del territorio
- Grado de compromiso del sector privado en la gestión relacional del territorio
- Grado de compromiso de las organizaciones no gubernamentales en la gestión relacional del territorio
- Grado de compromiso de la academia en la gestión relacional del territorio
- Grado de cohesión institucional y ciudadana alrededor de una visión compartida del territorio
- Evidencia de proyectos gestionados por la cooperación público - privada
- Grado de arraigo y continuidad de la cooperación público - privada
- Evidencia y grado de eficacia de una estrategia en marcha de clusters productivos
- Grado de incidencia de las redes sociales en el debate de los asuntos públicos
- Grado de arraigo e impacto visible de las asociaciones cívicas
- Evidencia y grado de cohesión y persistencia de las instituciones locales en torno a un plan estratégico territorial de largo plazo
- Grado de cooperación de la ciudad con los municipios de la región metropolitana
- Evidencia y calidad de los programas orientados a la formación de agentes locales en la gestión relacional del territorio

La favorabilidad del gobernante local frente a los ciudadanos es una condición de principio para la existencia de capital relacional. La calidad de la democracia y la fortaleza de las instituciones locales no resultan compatibles con la democracia delegataria, pero no hay duda que la presencia de un líder político con credibilidad, convocatoria y capacidad de movilización en torno a proyectos comunes sí representa un estímulo importante para fortalecer la “agencia colectiva”, es decir, la capacidad de los distintos actores para incidir en la transformación de las realidades locales, en el sentido de Amartya Sen<sup>25</sup>. Debe reconocerse que esta variable tiene alguna desventaja, porque con frecuencia puede estar asociada más a la eficacia del mandatario que a su capacidad de movilización colectiva.

El liderazgo de un mandatario local y la existencia de capital relacional en el territorio también se encuentran asociados, en gran medida, a la capacidad del gobernante para movilizar al sector gremial y empresarial en torno a la gestión del desarrollo de la ciudad o de la región. Este enfoque dista mucho, en todo caso, de aquella percepción según la cual el esfuerzo por abrir espacios al sector privado, a las organizaciones sociales y a la academia en la conducción de los asuntos locales, resulta “peligroso” porque permite la incidencia – con frecuencia nociva – de intereses corporativos.

En ocasiones para las ONGs y las asociaciones cívicas, sobre todo aquellas que se mantienen fieles a una posición crítica de las burocracias gubernamentales, la convocatoria

---

<sup>25</sup> Este autor entiende el agente como “la persona que actúa y provoca cambios y cuyos logros pueden juzgarse en función de sus propios valores y objetivos”. En particular, su estudio se “refiere al papel de la agencia del individuo como miembro del público y como participante en actividades económicas, sociales y políticas (que van desde participar en el mercado hasta intervenir directa o indirectamente en actividades individuales o conjuntas en el terreno político y de otros tipos)”. Sen (1999).

a cumplir un papel activo en la conducción de los asuntos locales, constituye más un ejercicio de cooptación desde la administración pública, que una invitación a ejercer el derecho a la participación. Por el contrario, a nuestro juicio, un territorio que ha desarrollado fortalezas en su capital relacional, es aquel en el cual las organizaciones sociales adquieren confianza para incidir en la conducción de los asuntos del desarrollo comunitario, sin ver coartada su capacidad de crítica ni su independencia. Una consideración similar puede hacerse en el caso del sector académico, cuyo concurso resulta cada vez más necesario en la gestión relacional del territorio, tanto para ofrecer rigor y pertinencia a la toma de decisiones en materia de políticas públicas, como para obtener mayor legitimidad y retroalimentación en la dirección de sus propias dinámicas institucionales.

La evidencia de una visión compartida del territorio, expresada en un plan estratégico de largo plazo, constituye uno de los consensos más amplios entre los expertos de GDT, en torno a las razones que explican la existencia de capital relacional en un territorio. Los acuerdos entre los actores locales en torno a una visión compartida de largo plazo, representa una condición esencial para articular esfuerzos desde la perspectiva de diferentes agentes. Pero además es un fundamento sólido para persistir en los acuerdos y adelantar la gestión de los proyectos estructurantes del territorio más allá del período del gobierno de turno.

Dada la complejidad de las realidades territoriales, hoy resulta evidente que las acciones trascienden la voluntad y las competencias exclusivas de las administraciones públicas. Por tal razón el gobierno local, sin renunciar a su responsabilidad de proveer aquellos bienes públicos que no pueden abastecerse en condiciones de mercado – la seguridad ciudadana, la atención a grupos con mayor grado de exclusión, o la regulación del suelo, por ejemplo-, sí puede concurrir con otros agentes en la financiación y coordinación de actividades que aportan externalidades positivas al desarrollo de la plataforma económica y social del territorio. Esta concurrencia debe estar, desde luego, regida por principios de eficiencia y equidad, cuyo balance no siempre resulta fácil de discernir.

La capacidad de la ciudad central para establecer acuerdos duraderos con los municipios o localidades de su área de influencia, adquiere un papel de primer orden en la construcción del capital relacional. El desarrollo local es, ante todo, un asunto de proximidad. Por lo tanto, exige la puesta en marcha de mecanismos institucionales – acuerdos formales e informales – que trascienden los límites territoriales. La cooperación entre diferentes entes administrativos, permite superar las competencias tradicionales, que confinaban a las localidades al ejercicio del voto programático en los linderos de su perímetro de responsabilidad exclusiva.

Por otro lado, la cualificación de los agentes económicos, políticos y sociales del territorio, en la perspectiva de la gestión relacional del territorio, especialmente en las instancias

ejecutoras de las políticas y las estrategias, ha resultado ser un atributo esencial, en un grupo de experiencias consultadas, para sentar sobre bases firmes la convergencia de las instituciones. Consideramos que esta no es una condición exclusiva para forjar el “capital relacional”, pero sí contempla una exigencia de dotaciones, habilidades y competencia mínimas que pueden facilitar de manera notable el camino hacia la GDT. Esta variable constituye otro aporte de los expertos consultados. Existe amplio consenso en que, por tratarse de una forma novedosa de construcción de políticas públicas locales, la GDT exige el desarrollo de habilidades y destrezas en la gestión relacional del territorio. De hecho, en la actualidad, el movimiento AERYC se encuentra comprometido en un intenso programa de formación de agentes locales, en esta dirección.

Hemos considerado importante introducir dentro de los elementos de medición, la evidencia y eficacia de una estrategia de “clusters productivos”<sup>26</sup> en el territorio, en la medida en que dicha estrategia requiere condiciones de gobernanza que se nutren de la existencia de capital relacional, especialmente entre los gremios empresariales y las agencias públicas de distintos órdenes.

Finalmente, el papel de las redes sociales en el debate y la reflexión en torno a la conducción de los asuntos locales y regionales, constituye en el presente una variable clave en el proceso de la construcción de “capital relacional” en un territorio.

#### **2.4.4. Factor buen gobierno (eficiencia y eficacia de la gestión pública)**

El concepto de “buen gobierno” ha sido planteado desde diversas instituciones y autores académicos. Las características de un buen gobierno se arraigan en un núcleo conceptual común. Según el Banco Mundial (1994) y el PNUD (1995) para garantizar el “buen gobierno” son esenciales un óptimo funcionamiento del imperio de la Ley (que el sistema judicial no sea solo eficiente sino también justo), la rendición de cuentas (debe haber transparencia en el actuar del gobierno), una administración pública profesional y eficiente, una sociedad civil fuerte y las garantías a la libre asociación y expresión.

De acuerdo con un enfoque teórico alternativo, originado en la postura de Anthony Giddens, la esencia de un buen gobierno radica en la habilidad del gobernante para superar la dicotomía entre “izquierdas” y “derechas” y su capacidad para adoptar las mejores aproximaciones al concepto y a la práctica de las políticas públicas dentro del espectro político. Desde esta óptica, un buen gobierno debe tener por objetivo el crecimiento, la estimulación del sector empresarial, la generación de riqueza, una mayor justicia social, una especial atención al valor de la comunidad, igualdad de oportunidades, corresponsabilidad

---

<sup>26</sup> La conceptualización más extendida y conocida es la de Michael Porter, quien definió los clusters como “Una agrupación de empresas e instituciones relacionadas entre sí, pertenecientes a un mismo sector o segmento de mercado, que se encuentran próximas geográficamente y que colaboran para ser más competitivos”. Porter (1998).

de gobierno y sociedad, rendición de cuentas, así como eficiencia y eficacia de la administración pública.<sup>27</sup>

La Tercera Vía, de la que Giddens es el mentor principal, hace el énfasis en los conceptos de eficiencia y efectividad al proponer el postulado ya clásico de que la buena gestión de gobierno requiere “tanto Estado como sea necesario y tanto mercado como sea posible”. En este contexto, el Estado debería actuar de manera indelegable en aspectos centrales de la provisión de bienes públicos colectivos (como la seguridad ciudadana o la garantía de acceso a derechos fundamentales de las poblaciones excluidas); pero al mismo tiempo, la iniciativa privada puede actuar – de manera directa o en asocio con el Estado – allí donde los esfuerzos públicos han fallado para generar beneficios sociales.<sup>28</sup>

En mi enfoque, se reconoce el aporte de organismos internacionales como el Banco Mundial o el PNUD, a la asociación conceptual entre buen gobierno y aspectos como transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho. No obstante, consideramos que estas dimensiones deben ir situadas, para efectos de la pertinencia de nuestro modelo de mediciones, en el factor de “calidad de la democracia”. En consecuencia, he adoptado los criterios comunes a Guiddens y a los organismos internacionales mencionados, referidos a la eficiencia y eficacia<sup>29</sup> de la acción pública, como argumentos orientadores en la estructuración de nuestro enfoque del factor de “buen gobierno”, dentro de la perspectiva que nos ocupa - la de la gobernanza democrática territorial -, aunque preservando las fortalezas complementarias del concepto en el pilar correspondiente, como ya ha sido señalado.

A mi juicio, la tarea del gobierno relacional requiere de un adecuado soporte en técnicas modernas y ágiles de administración del territorio que suponen el abandono de prácticas burocráticas y que incluso van más allá de las prácticas gerenciales del pasado reciente, en la que se invocaban las fortalezas de gestión del sector privado, pero se concentraba la exclusividad de la gestión bajo responsabilidad de los mandatarios locales.

Hoy la eficiencia y la eficacia de la gestión pública, en tanto factor importante de la gobernanza democrática territorial, está asociada a estrategias creativas en la construcción de las políticas públicas y a formas innovadoras en la provisión de los bienes públicos locales. En esta perspectiva se inscriben las variables que proponemos para medir el impacto de este factor en la existencia de GDT.

---

<sup>27</sup> Guiddens (1999)

<sup>28</sup> Notas de la edición de Asuntos Sociales de la BBC. (1999). UK Politics What is the Third Way? <http://news.bbc.co.uk/2/hi/458626.stm>

<sup>29</sup> Según el Diccionario de la Real Academia Española, **eficiencia** es ‘la capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado’. Entre tanto, la **eficacia** se define como ‘la capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera’.

**Tabla 10. Variables específicas del factor “buen gobierno”**

- Desempeño administrativo y fiscal del gobierno local
- Capacidad del gobierno local para poner en marcha estrategias innovadoras en la conducción de las políticas públicas
- Capacidad del gobierno local para liderar iniciativas y proyectos a través de esquemas asociativos público - privados
- Cercanía del gobierno local con sus gobernados para informar sobre sus derechos y deberes y para facilitar los trámites frente al estado
- Facilidades que ofrecen las agencias públicas locales para garantizar el flujo eficiente de los negocios en la ciudad

Una estrategia fundamentada en la GDT, resulta realista cuando se dispone de técnicas de manejo adecuado de las finanzas públicas locales y se adoptan decisiones para garantizar su sostenibilidad en el largo plazo. Las nuevas formas de aproximación al gobierno del territorio no eximen, de ninguna manera, a la administración municipal o regional de las responsabilidades directas en la adecuada gestión de los recursos públicos. Por el contrario, debe advertirse que es a la administración local a quien corresponde liderar, en gran medida, la estrategia financiera que soporta los proyectos estratégicos del territorio en el largo plazo.

No obstante, el enfoque propuesto también pone en valor la capacidad del gobierno local para liderar iniciativas y proyectos a través de esquemas asociativos público - privados que permitan optimizar recursos y contribuir de mejor forma al bienestar colectivo, así como estrategias innovadoras en la conducción de las políticas públicas.

De igual manera, la óptica elegida evalúa la capacidad del gobierno territorial para reducir los “costos de transacción”, tanto con el fin de hacer más ágil la relación de los ciudadanos con el gobierno local, especialmente en la provisión de los bienes colectivos y en la comunicación de doble vía para garantizar el acceso a los derechos fundamentales, como para facilitar el desarrollo de las actividades productivas que impactan en el empleo y en los ingresos de la población.

En la siguiente figura se sintetizan los factores y las variables sugeridas para aproximarnos a una medición de la Gobernanza Democrática Territorial. El instrumento de medición cuantitativa que se deriva del presente ejercicio conceptual y metodológico se ilustra en el **anexo único**, al final del texto.

**Figura 4. Factores y variables de GDT**



### 3. Análisis del instrumento de medición

La presente sección se ocupará del análisis de los resultados obtenidos en la aplicación del instrumento de medición propuesto, para establecer sus potencialidades y sus desafíos, en la perspectiva de la construcción de un Índice de Gobernanza Democrática Territorial que corresponde, en este caso, a lo que denominaríamos una “estructura de agregación”<sup>30</sup>. Este instrumento, que ya había sido probado previamente con un grupo de expertos en el enfoque y en la práctica de la GDT, fue aplicado de manera experimental a un grupo de 73 estudiantes de un diplomado en Altos Estudios en Gerencia Política, Gestión Pública y Gobernabilidad<sup>31</sup>, que accedieron a responder el formulario en la versión final que se presenta en el anexo 1 de este documento.

**Figura 5. Procedimiento de agregación del índice de GDT**



El ejercicio de agregación para construir el índice de GDT se fundamenta en un procedimiento relativamente sencillo. Cada factor se construye a partir del promedio simple de las calificaciones otorgadas por los agentes territoriales a sus variables explicativas, las cuales se fueron generando automáticamente en una tabla Excel asociada con el formulario *on-line* disponible en Google Drive y que fue diligenciado por los agentes consultados. El

<sup>30</sup> En sentido amplio una “estructura de agregación” hace referencia a la organización sistémica de un grupo de variables ó indicadores en función del marco conceptual y de los objetivos de un proyecto de investigación que tenga como meta una medición cuantitativa, como la que aquí nos ocupa.

<sup>31</sup> Este diplomado, que se encontraba en marcha en el momento de la ejecución del actual proyecto de investigación, es coordinado por la Facultad de Ciencias Políticas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario, en asocio con la CAF-banco de desarrollo de América Latina y la Universidad George Washington de los Estados Unidos. Debe advertirse que se trata, en su mayoría, de un grupo de practicantes territoriales que tuvieron oportunidad, en cumplimiento de los contenidos del diplomado, de entrar en contacto con el concepto y la práctica de la gobernanza democrática territorial en Iberoamérica y, en particular, en ciudades colombianas en las que varios de los profesores del programa han tenido oportunidad de desarrollar actividades de consultoría o han asumido responsabilidades directas en la gestión de los asuntos públicos.

índice finalmente construido es, a su vez, el resultado obtenido al promediar la calificación en cada uno de sus factores.

Es necesario precisar que la definición en torno al número total de agentes territoriales seleccionados, no perseguía la construcción de una muestra representativa en términos estadísticos, para generar una estructura de agregación. El instrumento que nos ocupa tiene, en su esencia, el carácter de un sondeo de percepción y, en ese sentido, se considera que el diligenciamiento cuidadoso del formulario por parte de los destinatarios, permite obtener un grado razonable de consistencia interna en el índice agregado, a partir de muy pocas respuestas, o incluso de una sola respuesta bien estructurada. Así pudimos comprobarlo en el ejercicio inicial de consulta y aplicación previa del formulario con un grupo de expertos internacionales.

En cualquier caso, en la muestra de 73 encuestas realizadas para generar una estructura de agregación, que permitiera construir un Índice de Gobernanza Territorial (GDT), resultaron con una representatividad mayor, de cara al presente proyecto, las respuestas de agentes territoriales de Bogotá (30 respuestas), Barranquilla (10) y Buenaventura (10). De nuevo, considero importante insistir en que la representatividad estadística no es condición necesaria si se cuenta con una adecuada selección de los agentes consultados, como se considera en este caso. Pero es claro que contar con un grupo amplio de agentes territoriales, es muy probable que contribuya a una mayor solidez en la estructura de agregación final. Me mantengo, sin embargo, en la posición de que un panel de expertos requiere de menos amplitud en la consulta para lograr los propósitos de la aplicación del instrumento propuesto. De acuerdo con la metodología y los supuestos adoptados para la realización del sondeo, el grupo de agentes consultados en la fase culminante de la investigación constituye una base robusta –aunque ciertamente experimental - para la aplicación del instrumento construido.<sup>32</sup>

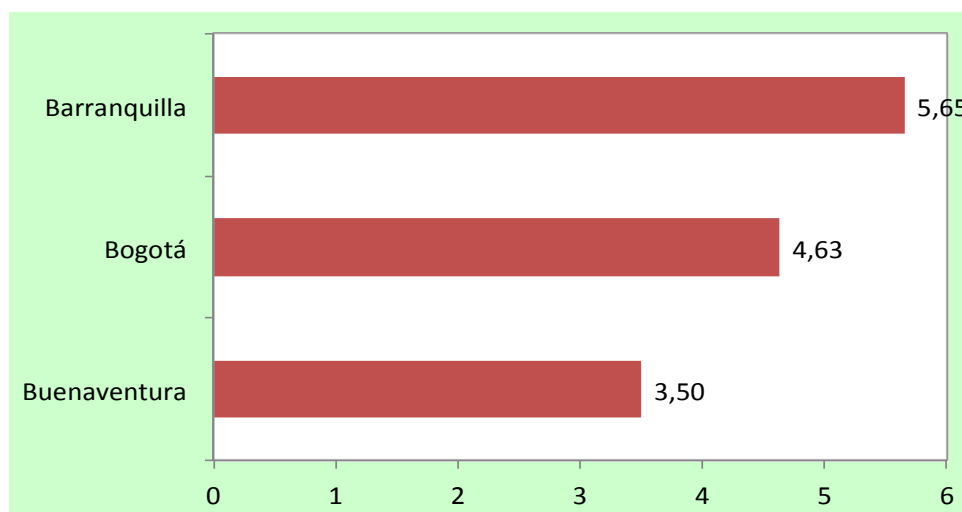
---

<sup>32</sup> Los análisis suministrados por la coordinación del diplomado en Altos Estudios en Gerencia Política, Gestión Pública y Gobernabilidad, revelan que el 60% de los agentes territoriales participantes eran funcionarios públicos y el 40% representantes del sector privado, lo cual señala una distribución razonable de los agentes territoriales dentro del sondeo realizado, en asocio con el sector en que desempeñan su desarrollo profesional. De otro lado, conviene precisar que el 37% de los asistentes cumplía funciones de autoridad o de alta dirección en sus respectivos ámbitos de influencia (público y privado), el 39% se desempeñaba en el cargo de asesor y el 22% desarrollaba funciones de carácter técnico en su respectiva entidad. Solo un 2% correspondía a estudiantes que fueron invitados por la Universidad del Rosario a participar en las sesiones del diplomado. Este perfil de los participantes, en todos los casos considerados, revela una muestra confiable para la aplicación del instrumento, por su nivel de responsabilidad y formación. A lo anterior es necesario agregar, como ya ha sido señalado, el hecho de que la totalidad de los asistentes participó dentro de su proceso de formación en sesiones de conceptualización y adiestramiento en la teoría y la práctica de la gobernanza democrática territorial.

### 3.1. Balance global de consistencia del Índice de GDT

En el gráfico 2 se presenta el resultado específico de los sondeos realizados para Bogotá, Barranquilla y Buenaventura, las ciudades con mayor presencia en los sondeos, en directa relación con la procedencia de los participantes en el diplomado.

**Gráfico 2. Índice de Gobernanza Democrática Territorial para ciudades con mayor presencia en los sondeos**



Fuente: Construcción del autor, con base en instrumento de sondeo a agentes territoriales.

La verificación empírica de los resultados de este sondeo con las encuestas realizadas por instituciones privadas y profesionales independientes o con los datos procesados por entidades de control y organizaciones de la sociedad civil (que denomino evidencias), me permitieron confirmar la consistencia del sondeo realizado en relación con el índice agregado obtenido para cada ciudad. En efecto, como se aprecia en la tabla 10, de un total de 18 indicadores utilizados para contrastar variables asociadas a los diferentes factores que estructuraron el instrumento construido, un grupo de 14 variables mostró una tendencia similar a las respuestas del sondeo a los agentes territoriales.

El resultado global de la verificación empírica arroja una cifra robusta: el 77.7% de los indicadores utilizados para la verificación empírica presenta un alto grado de consistencia en relación con las respuestas obtenidas en el sondeo realizado (los indicadores con resultado “consistente” se resaltan en verde en la matriz que ilustra la tabla 10). El porcentaje podría ser superior si se hubieran considerado variables que alcanzaron consistencia para dos ciudades, pero decidí descartarlas por no cumplir con el criterio de consistencia para las tres (estas se destacan en amarillo dentro de la matriz). Solo dos variables resultaron contraevidentes (ellas se destacan en rojo en la matriz).

**Tabla 11. Matriz de verificación: evidencia empírica Vs sondeo a un grupo de agentes territoriales**

	Variable	Evidencia/proxi	Ultima fecha disponible	Bogotá Evidencia/Sondeo	Barranquilla Evidencia/Sondeo	Buenaventura Evidencia/Sondeo
Instituciones	Sentido de pertenencia e identidad de los ciudadanos	Se siente orgulloso o muy orgulloso-Ciudades como vamos	2014	46%/4,88	81%/6,09	No disponible/4,40
	Grado de confianza de los ciudadanos en la gestión del gobierno local	Sudarsky - Confianza en el gobierno	2011	23/3,91	25,9/5,55	No disponible/2,70
		Piensa que las cosas en la ciudad van por buen camino-Ciudades como vamos	2014	30%/3,91	61%/5,55	No disponible/2,70
Calidad de la democracia	Grado de participación de los ciudadanos en las elecciones locales	Sufragantes/total sufragantes potenciales (Registraduría Nacional del Estado Civil)	2011	47,41%/4,64	47,44%/4,55	55,26%/4,00
	Grado de legitimidad obtenido por el gobernante local en las últimas elecciones (Registraduría Nacional del Estado Civil)	Porcentaje de votos obtenidos por el gobernante local en las últimas elecciones (Registraduría Nacional del Estado Civil)	2011	32,22%/5,03	58,12%/7,55	43,15%/4,60
	Frecuencia de la rendición de cuentas del gobierno local frente a la ciudadanía	Reporte a sistemas estratégicos de información-componente IGA (Procuraduría General de la Nación)	2014	82,4/5,09	87,5/5,91	87/4,20
	Calidad de la rendición de cuentas del gobierno local frente a la ciudadanía	Reporte a sistemas estratégicos de información-componente IGA (Procuraduría General de la Nación)	2014	89,1/4,58	65,5/4,73	92,2/4,20
	Voluntad manifiesta del gobierno local en su lucha contra la corrupción	Indice de Gobierno Abierto (Procuraduría General de la Nación)	2014	70,1/5,42	68/5,18	51,7/2,70
	Eficacia del gobierno local y de los organismos de control en su lucha contra la corrupción	Indice de Transparencia Municipal (transparencia por Colombia)	2009	No disp/4,73	63,6/4,64	63,5/2,70
	Calidad del control ciudadano en relación con las acciones del gobierno y del legislativo local	Sudarsky - Control social	2011	68,71/3,88	71,25/4,73	No disponible/3,00
	Grado de impunidad en relación con delitos contra la vida y la convivencia ciudadana	Eficiencia de la justicia (Número de egresos efectivos de procesos judiciales sobre el total de ingresos efectivos e inventario inicial para la jurisdicción ordinaria) - DANE	2013	45,46%/6,36	44,86%/6,42	No disponible/5,2
Capital relacional	Grado de favorabilidad del gobernante local frente a los ciudadanos	Favorabilidad-Ciudades como vamos	2014	49%/4,0	62%/6,18	No disponible/3,40
	Grado de arraigo e impacto visible de las asociaciones cívicas	Sudarsky - Participación cívica	2011	14,53/5,30	12,3/6,38	No disponible/5,0
Buen gobierno	Desempeño administrativo y fiscal del gobierno local	Ranking de desempeño integral (DNP)	2013	63,27/4,09	88,77/5,36	62,68/3,0
		Buena gestión-Ciudades como vamos	2014	35%/4,09	51%/5,36	No disponible/3,0
		Satisfacción promedio con todos los servicios públicos-Ciudades como vamos	2014	64,8%/4,09	81%/5,36	No disponible/3,0
	Cercanía del gobierno local con sus gobernados para informar sobre sus derechos y deberes para facilitar los trámites frente al estado	Gobierno en Línea-IGA (Procuraduría General de la Nación)	2014	83,5/4,24	67/4,91	17,3/3,3
	Facilidades que ofrecen las agencias públicas locales para garantizar el flujo eficiente de los negocios en la ciudad	Facilidad de hacer negocios - Doing Business Colombia	2013	3/4,45	22/6,0	No disponible/3,4

Fuente: construcción del autor con base en sondeo a expertos territoriales y evidencias de medición disponibles

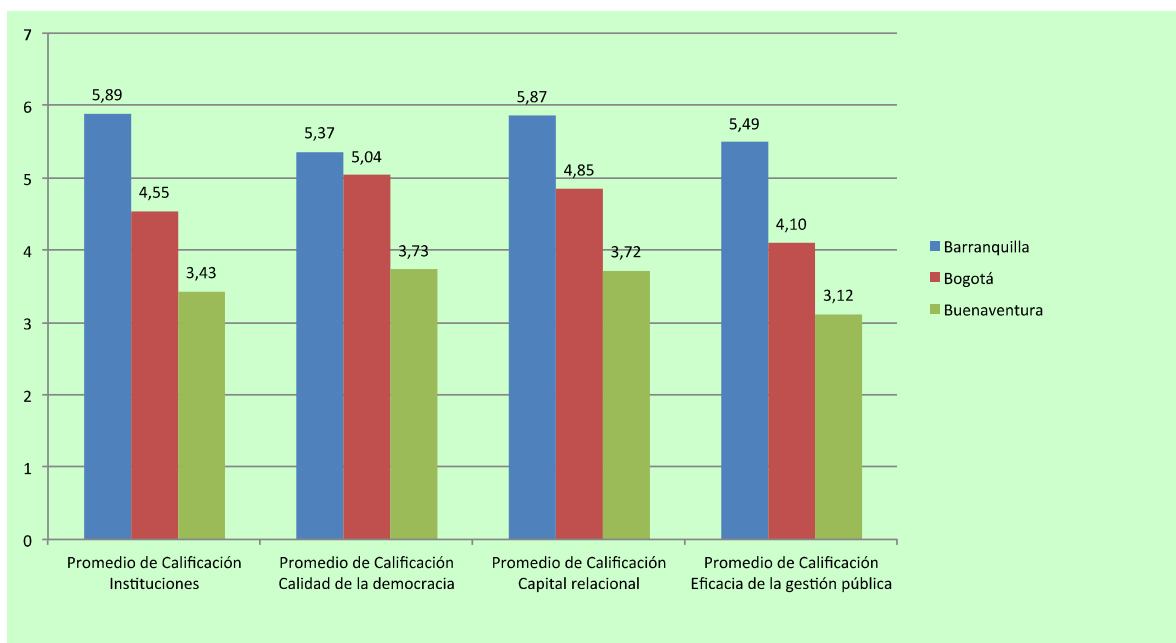
En el anexo 2, al final de este documento, se presentan en mayor detalle las evidencias encontradas, las fuentes, así como las definiciones de los indicadores, para el total de los indicadores utilizados en el ejercicio de verificación empírica.

En el gráfico 3 es posible analizar con mayor grado de profundidad las razones asociadas al desempeño en los cuatro factores principales, como consecuencia, en este caso, de una mayor amplitud de respuestas a partir del sondeo realizado.

Barranquilla presenta un mejor balance que las otras dos ciudades consideradas, en el agregado de cada uno de los factores principales. Bogotá, por su parte, mientras que obtiene

un puntaje promedio relativamente alto en el factor “calidad de la democracia” obtiene uno relativamente bajo en el de “buen gobierno” (eficiencia y eficacia de la gestión pública). Finalmente, Buenaventura presenta en la parte baja del comparativo del índice de GDT un desempeño homogéneo – en puntajes inferiores – dentro de los factores considerados.

**Gráfico 3. Calificación promedio para los factores de GDT en las ciudades con mayor presencia en los sondeos**



Fuente: Construcción del autor, con base en instrumento de sondeo a agentes territoriales.

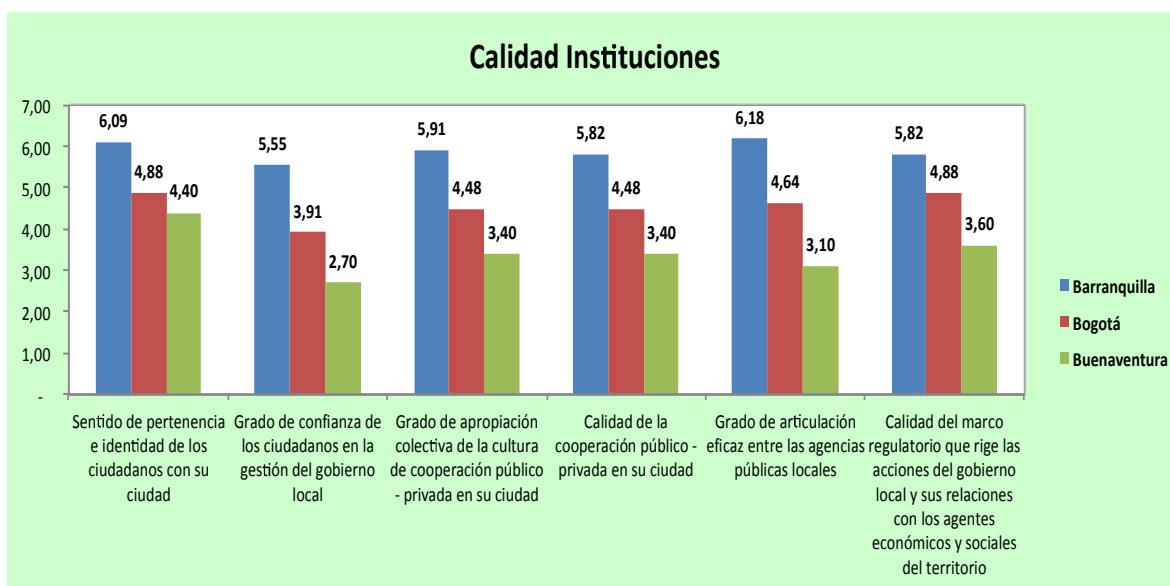
### 3.2. Balance de consistencia por cada factor

El detalle del desempeño en las variables explicativas, a la luz de los sondeos realizados, permite aproximarse aún más a las razones de fondo del resultado obtenido por cada ciudad, en los cuatro factores principales.

#### 3.2.1. El sondeo y la evidencia empírica en el factor “instituciones”

En el pilar de “instituciones” (gráfico 4) se destaca la fortaleza relativa de Barranquilla en todas las variables consideradas. Bogotá, entre tanto, con un balance irregular en sus puntuaciones promedio, obtiene una mejor percepción –aunque siempre por debajo de las puntuaciones de Barranquilla – en aspectos como el “sentido de pertenencia e identidad de sus ciudadanos” y la “calidad del marco regulatorio”; al tiempo que comparte su más bajo índice de percepción con Buenaventura – aunque a una distancia notable de esta última – en el “grado de confianza de los ciudadanos en la gestión del gobierno local”.

**Gráfico 4. Calificación promedio de variables explicativas del factor “instituciones”**



Fuente: Construcción del autor, con base en instrumento de sondeo a agentes territoriales.

Aunque en el factor “instituciones” solo se pudo realizar la verificación empírica para dos de las seis variables explicativas, aquellas que pudieron ser contrastadas resultan altamente representativas del pilar y su verificación arroja resultados que van en dirección similar al sondeo realizado. Así por ejemplo, a la pregunta “Se siente usted orgulloso o muy orgulloso de su ciudad”, que es un “proxy” de “Sentido de pertinencia e identidad de los ciudadanos”, el proyecto “Ciudades cómo vamos”<sup>33</sup> obtuvo un 46% de respuestas positivas en el caso de Bogotá y un 81% en el caso de Barranquilla. Entre tanto, a la pregunta “Piensa que las cosas van por buen camino en su ciudad” que es un “proxy” de “Grado de confianza de los ciudadanos con la gestión del gobierno local”, el mismo proyecto obtuvo un 30% de respuestas favorables para Bogotá y un 61% para Barranquilla.

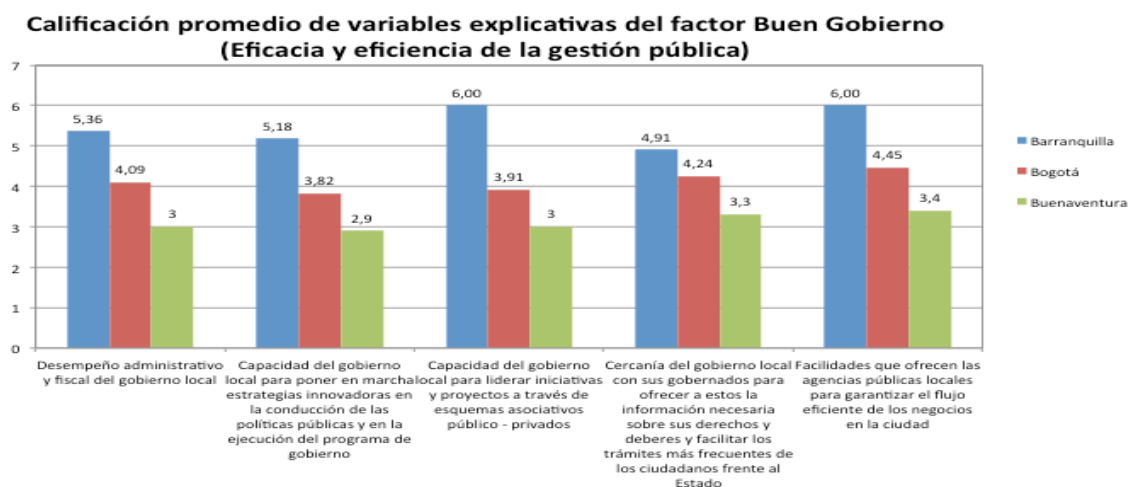
### 3.2.2. El sondeo y la evidencia empírica en el factor “buen gobierno”

En materia del factor “buen gobierno” (eficiencia y eficacia de la gestión pública) las calificaciones promedio en las cinco variables contempladas resultan relativamente

<sup>33</sup> Ciudades Cómo Vamos, es un ejercicio de seguimiento periódico y sistemático a los cambios en la calidad de vida de las ciudades y al cumplimiento del plan de desarrollo de las administraciones municipales o distritales. En su conducción participan cámaras de comercio, fundaciones del sector privado, medios de comunicación y academia.

favorables para Barranquilla, especialmente en materia de “capacidad del gobierno para liderar iniciativas público – privadas” y “facilidades que ofrecen las agencias públicas locales para garantizar el flujo eficiente de los negocios en la ciudad” (ver gráfico 5). En cualquier caso, Bogotá y Barranquilla se distancian claramente de Buenaventura en todas las variables explicativas de “buen gobierno”.

**Gráfico 5. Calificación promedio de variables explicativas del factor “buen gobierno”**



Fuente: Construcción del autor, con base en instrumento de sondeo a agentes territoriales.

Para el factor “buen gobierno” se encontró evidencia empírica contrastable en tres de los cinco indicadores. Debo destacar, en particular, los resultados del ejercicio de verificación realizado para el indicador de “Desempeño administrativo y fiscal del gobierno local” que constituye una variable central en la explicación del pilar en consideración. El sondeo realizado arrojó calificaciones promedio en este indicador del 5.36, 4.09 y 3,0 para Barranquilla, Bogotá y Buenaventura, respectivamente. La evidencia empírica encontrada confirma, en la información disponible, la consistencia de estas respuestas. En efecto, el escalafón de desempeño integral del Departamento Nacional de Planeación<sup>34</sup> pone a Barranquilla por encima de las dos ciudades consideradas, con puntaje de 88,77. Por su parte, Bogotá presenta un puntaje de 63,27, evidenciado desafíos en este frente, en relación con la capital del departamento de Atlántico.<sup>35</sup>

34 El índice de gestión integral es el promedio de los indicadores de eficiencia, eficacia, requisitos legales y gestión. El indicador de gestión, a su vez, se forma con el indicador de desempeño fiscal y con el de capacidad administrativa.

35 En un artículo de opinión, Salomón Kalmanovitz, Decano de la Facultad de Economía de La Universidad Jorge Tadeo Lozano, se refería a las realidades de las dos ciudades en los siguientes términos: “En 2014...Barranquilla recuperó su recaudo que ha tenido un aumento espectacular en sus dos últimas administraciones (\$1.8 millones de recaudo por habitante), superior al de Bogotá que recauda sólo \$1.6

Las encuestas del proyecto “Ciudades Cómo vamos” se orientan en una dirección similar a los sondeos realizados en esta investigación. Así, por ejemplo, a la pregunta sobre la gestión del alcalde y su equipo, en Barranquilla las respuestas favorables fueron del 51% mientras que en Bogotá del 35%. Una tendencia similar pudo ser observada en ambas ciudades alrededor de la pregunta por el grado de satisfacción de los ciudadanos en torno a la gestión de los servicios públicos (81,0% para Barranquilla, 64,8% para Bogotá).

En este pilar de “buen gobierno” fue posible encontrar una contra-evidencia en la variable “facilidades que ofrecen las agencias públicas locales para garantizar el flujo eficiente de los negocios de la ciudad”, en la cual claramente las respuestas del sondeo realizado van en contravía de las cifras del proyecto Doing Business del Banco Mundial, que señalan a Bogotá como la tercera ciudad del país que mayores facilidades crea para el desarrollo de los negocios, mientras que Barranquilla se sitúa en el puesto 22.<sup>36</sup>

### **3.2.3. El sondeo y la evidencia empírica en el factor “calidad de la democracia”**

Las calificaciones que los agentes territoriales otorgaron a las diferentes variables explicativas del pilar “calidad de la democracia”, presentan un alto grado de consistencia en relación con la evidencia empírica disponible (Gráfico 6). En efecto, en este factor fue posible hacer contrastación con mediciones existentes para 8 de las 12 calificaciones del sondeo. En siete variables la comparación arrojó resultados que permiten confirmar una alta consistencia de la dimensión “calidad de la democracia” en el instrumento construido.

En el caso de la variable “grado de participación activa y consciente de los ciudadanos en las elecciones locales”, los resultados son convergentes para las tres ciudades y guardan relación con altos niveles de abstención e indiferencia en la participación de los votantes. En las últimas elecciones, los datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, revelan que el porcentaje de votantes efectivos solo fue del 47,41% para Bogotá, del 47,44% para Barranquilla y del 55,26% para Buenaventura, confirmando de esta manera los altos niveles de abstención electoral en estas ciudades del país, en una tendencia similar a la del sondeo realizado a los agentes territoriales. Debe precisarse que la visión un tanto más pesimista sobre la participación ciudadana por parte de los agentes consultados en el sondeo para Buenaventura - a pesar de que esta presenta mayores niveles de participación electoral -

---

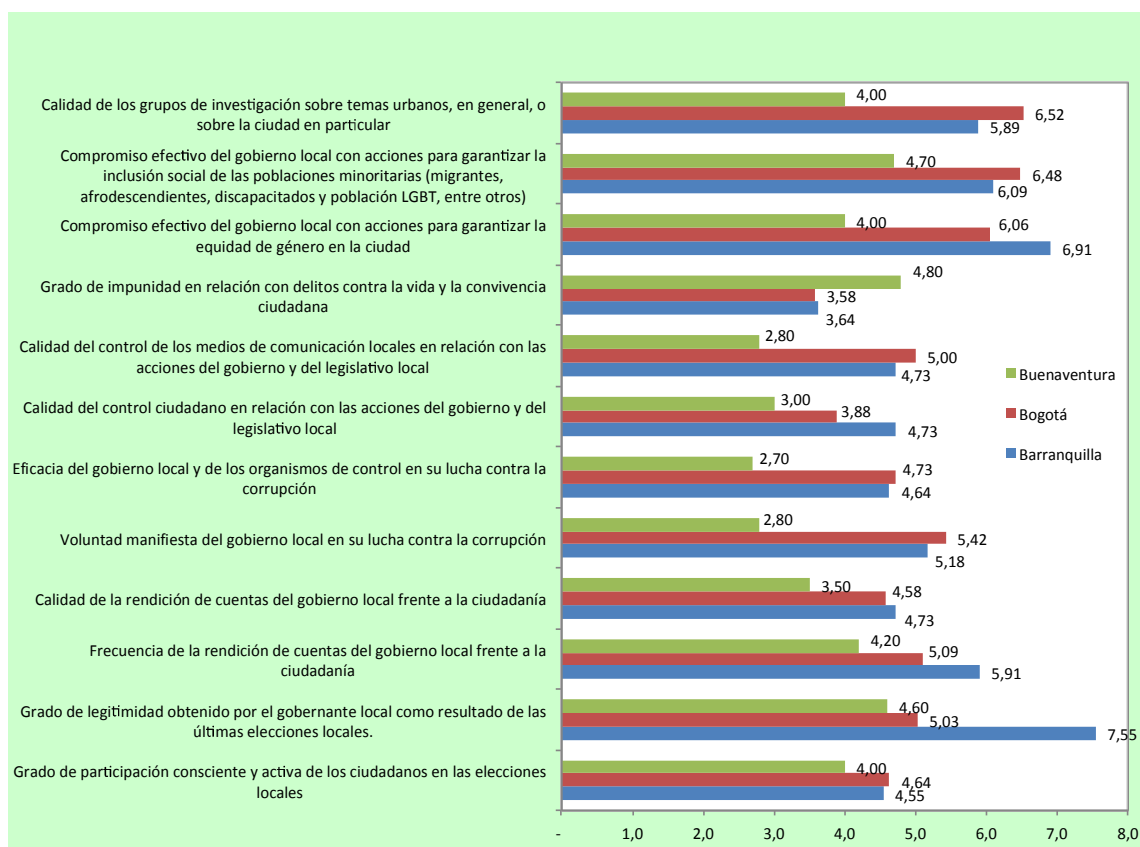
millones por ciudadano” al término de las últimas tres alcaldías. “El desempeño fiscal de Bogotá comparado”. El Espectador, mayo 10 de 2015.

<sup>36</sup> Esta medición evalúa 23 ciudades colombianas en materia de facilidad para hacer negocios en aspectos como facilidad para abrir una empresa, tiempo de aprobación de una licencia de construcción, trámites para registrar una propiedad y facilidad para pagar impuestos.

pudo estar asociado a la pregunta explícita en el instrumento por la “participación activa y consciente”.

Las respuestas recibidas también permiten identificar una alta consistencia entre las calificaciones otorgadas en el sondeo y la evidencia empírica en relación con la variable “grado de legitimidad obtenida por el gobernante local en las elecciones”, aunque en el caso de Buenaventura esta ciudad resulta más castigada por la opinión de los agentes consultados, al comparar los datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil en torno al porcentaje de votos obtenidos por el mandatario local (43,15%) que incluso resultó más significativo que aquel obtenido por el alcalde de Bogotá (32,22%).

**Gráfico 6. Calificación promedio de variables explicativas del factor “calidad de la democracia”**



Fuente: Construcción del autor, con base en instrumento de sondeo a agentes territoriales. **Nota: la variable “grado de impunidad” se agrega a partir del inverso de su calificación promedio.**

Debo resaltar, en particular, la consistencia empírica obtenida para la variable “voluntad manifiesta del gobierno local en su lucha contra la corrupción”, uno de los indicadores en los cuales Bogotá aventaja a Barranquilla en el sondeo realizado. La evidencia encontrada,

a partir del Índice de Gobierno Abierto<sup>37</sup> de la Procuraduría General de la Nación permite establecer una alta convergencia entre los resultados del sondeo y del indicador mencionado. Bogotá muestra una relación 70,1/5,42 entre evidencia y sondeo. Esta relación es de 68,0/5,18 para Barranquilla y de 51,7/2,70 para Buenaventura.

La variable “grado de impunidad en relación con los delitos contra la vida y la convivencia” merece un comentario metodológico, para fines del proceso de agregación factorial y del índice global. Debe advertirse que este fue el único indicador al cual debió aplicarse “una relación inversa”, es decir, fue necesario restar de 10 la calificación otorgada, para calcular su valor complementario y adoptarlo como el “valor real”. En este único caso fue necesario proceder de la manera descrita, porque en la variable mencionada una alta calificación debe entenderse como una “valoración negativa”. Una vez hecho este ajuste, también pudo establecerse una relación consistente entre el resultado del sondeo y la evidencia encontrada a través del indicador de eficiencia de la justicia en cada ciudad, según los datos provenientes del Consejo Superior de la Judicatura<sup>38</sup>.

#### **3.2.4. El sondeo y la evidencia empírica en el factor “capital relacional”**

El factor “capital relacional” representa el pilar en el que encontré mayores desafíos en materia de contrastación del sondeo realizado en relación con la evidencia empírica. Este ejercicio solo pudo ser posible para dos de las catorce variables explicativas del factor.

La calificación promedio otorgada a la variable “grado de favorabilidad del gobernante local frente a los ciudadanos” – que en el formulario de sondeo se refirió a las encuestas más recientes asociadas a este tema – resultó muy consistente con la última encuesta disponible del proyecto “Ciudades cómo vamos”, particularmente en los casos de Bogotá y Barranquilla, que cuentan con este tipo de medición periódica. La relación evidencia/sondeo para Bogotá fue de 49%/4,0 mientras que la de Barranquilla fue de 62%/6.8. Para la variable del sondeo “grado de arraigo e impacto visible de las asociaciones cívicas” que fue contrastada con el indicador de “participación cívica” del Barómetro de

---

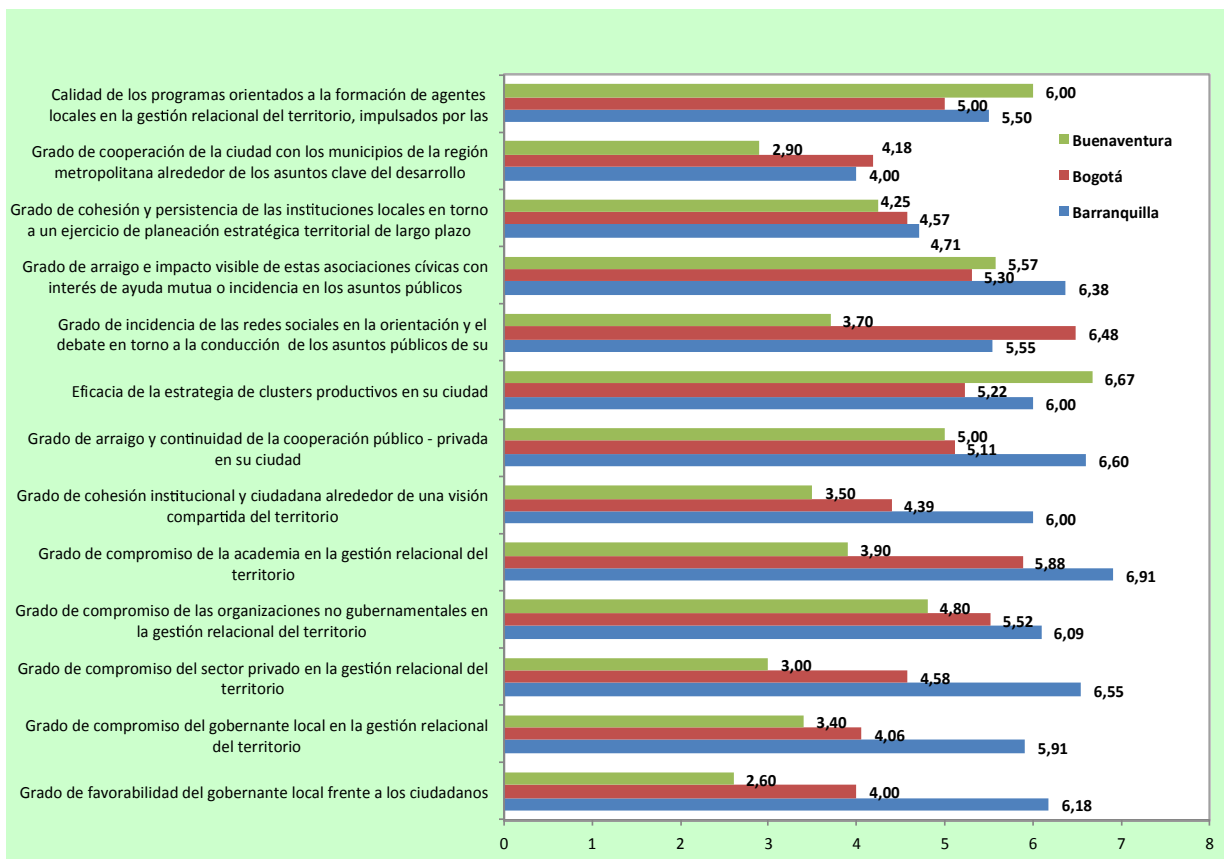
<sup>37</sup> El Índice de Gobierno Abierto (IGA) es un indicador sintético que mide el cumplimiento de normas estratégicas anticorrupción. Se entiende como normas estratégicas anticorrupción aquellas disposiciones que buscan implementar medidas preventivas en el sector público en el marco de las convenciones interamericana y de Naciones Unidas de lucha contra la corrupción. los indicadores del iga se enmarcan en el esquema conceptual denominado cadena de valor de la gestión de la información consistente en 4 componentes básicos (control interno, almacenamiento de la información, exposición de la información y diálogo sobre la información). El IGA, en sentido estricto, no mide actos de corrupción sino el nivel de cumplimiento de normas estratégicas anticorrupción a través de una escala de cero a cien puntos. una puntuación alta significa que existen mayores barreras legales para prevenir la corrupción lo que no exime que haya “corrupción legal”. Tomado de Observatorio de Transparencia de Secretaría Distrital de Gobierno.

<sup>38</sup> Eficiencia de la justicia: número de egresos efectivos sobre el total de ingresos efectivos e inventario inicial para la jurisdicción ordinaria y administrativa.

Capital Social (BARCAS), estimado por Sudarsky (2011), no fue posible establecer algún grado de consistencia.

Un desafío de similar magnitud encontré en la interpretación de la calificación en torno a algunas variables explicativas del pilar, probablemente por tratarse de conceptos y prácticas solo discernibles por parte de aquellos agentes o expertos territoriales con una mayor adiestramiento en las técnicas y en los procesos propios de la gestión relacional del territorio, un enfoque ciertamente reciente y novedoso en la conducción de los asuntos locales.

**Gráfico 7. Calificación promedio de variables explicativas del factor “capital relacional”**



Fuente: Construcción del autor, con base en instrumento de sondeo a agentes territoriales.

En efecto, debe reconocerse que este pilar - capital relacional -, a diferencia de los otros factores, arroja evidencia de algunas respuestas que podrían encontrarse en franca inconsistencia con observaciones y análisis empíricos. Así parece desprenderse de la calificación promedio conferida a la variable “grado de eficacia de la estrategia clúster”. A nuestro juicio, es muy probable que el carácter altamente técnico y complejo de este concepto haya generado problemas de interpretación entre los agentes consultados, debido

a que muy pocos de ellos se encontraban familiarizados con su definición y su práctica en la ciudad de origen.

Finalmente, en las respuestas a la variable “calidad de los programas orientados a la formación de agentes locales en la gestión relacional del territorio” la dificultad de interpretación pudo haberse originado en el hecho de que los actores territoriales consultados estaban calificando más el programa de diplomado en el cual estaban participando, que el conjunto de las actividades de formación de su ciudad, en el área específica que se les consultaba.

#### 4. Síntesis y conclusiones

La presente investigación cumplió con los tres objetivos previstos:

1. Determinar la especificidad de la Gobernanza Democrática Territorial (GDT) y ofrecer una caracterización, que me permitió emprender el camino hacia la medición de la GDT en un territorio específico.
2. Construir un instrumento de medición de la GDT, a partir de una propuesta metodológica y conceptual propia, que, a mi juicio, podría ser una “plataforma” útil para el diagnóstico de base y el acompañamiento de procesos de planeación estratégica territorial, bajo el enfoque de GDT propuesto en este documento.
3. Desplegar un análisis del instrumento con el fin de determinar su consistencia para explicar qué tanta GDT tiene un territorio, en una perspectiva comparada.

Para cumplir con los objetivos planteados en la presente investigación, el documento se dividió en tres capítulos centrales.

Del primer capítulo de esta investigación, es decir, del enfoque comparado de la GDT, debo destacar tres elementos centrales:

- a. En primer lugar, es necesario precisar que el recorrido por los conceptos de gobernanza en general, gobernabilidad, buen gobierno y gobernabilidad democrática me permitió concluir que el atributo de “lo relacional” es lo propio de la gobernanza. En consecuencia, defino “gobernanza” como el ámbito de interacciones y decisiones colectivas que van más allá de la esfera del llamado “sector público” y que incorporan otros agentes (privados, sociales, académicos e incluso territoriales) en la construcción de las políticas públicas. Bajo esta óptica la gobernanza no significaría menos gobierno sino la capacidad de liderazgo del gobernante para “gestionar las interdependencias” en sociedades cada vez más complejas, diversas y plurales.
- b. Debo destacar, en segundo lugar, el hecho de que para abordar la especificidad y los atributos esenciales de la GDT este proyecto asumió como propia la definición construida por el movimiento AERYC. Según esta red la GDT designa el “arte de gobernar” que tiene como objeto la capacidad de organización del territorio – o lo que es lo mismo, la acción colectiva del territorio -; que tiene como medio para lograrlo la gestión relacional o de redes; y que busca como finalidad última el desarrollo humano.
- c. En tercer lugar, debo precisar que esta definición de GTD me refirió a la noción del territorio como el espacio en el que se “gestiona la proximidad”, una noción que, paradójicamente, se ha fortalecido en el contexto de la actual fase de la globalización.

Estos elementos específicos fueron los que me permitieron caracterizar, finalmente, la GDT como un enfoque de gobierno del territorio que se expresa en un modo o modelo de gobierno (el gobierno relacional) que es posible diferenciar, como lo hace el proyecto, del modo o modelo de gobierno burocrático, que imperó en un buen trecho del siglo XX, así como del modo o modelo de gobierno gerencial, que fue el paradigma dominante en los años ochenta y noventa.

Esta caracterización, a mi juicio, sintetiza de una manera muy útil para los propósitos del presente proyecto, el concepto y el alcance de la GDT y, por lo tanto, me facilitó la tarea orientada a definir con mayor precisión los factores y las variables explicativas de ese modelo o modo de gobierno del territorio.

En el capítulo 2, en el que me ocupé de una propuesta de medición de la Gobernanza Democrática Territorial, identifiqué cuatro factores determinantes de la GDT, a partir de las aproximaciones metodológicas adoptadas. Son estos factores:

- a) Las instituciones
- b) La calidad de la democracia
- c) El capital relacional
- d) El buen gobierno

En estos factores distribuí las 38 variables explicativas, que constituyen las unidades básicas de medición.

Defino, entonces, el factor "Instituciones" como las reglas de juego en uso (vigentes, aceptadas y practicadas) en un territorio (según la aproximación de Elinor Ostrom, 1990) y que resultan decisivas en la construcción de confianza y pautas de cooperación de largo plazo. En mi propuesta identifiqué 6 variables explicativas asociadas al factor "instituciones".

A continuación defino el factor "calidad de la democracia", de acuerdo con la definición de Juan Carlos Velasco (2006), como la capacidad de acción colectiva a través del ejercicio permanente de la deliberación, un atributo que se asienta en una vigorosa cultura cívica, de control ciudadano y de rendición de cuentas (por parte de los gobernantes). En consecuencia, procedo a incorporar 12 variables explicativas asociadas al factor "calidad de la democracia".

Por otra parte, defino "capital relacional" (en el sentido del profesor Roberto Camagni, 2008) como el desarrollo de competencias colectivas que les permite a los agentes del territorio generar destrezas y habilidades de acción conjunta y de trabajo cooperativo. En otras palabras concibo el capital relacional, como la capacidad de "organización del

territorio” en la perspectiva en que lo señalan Josep María Pascual y Javier Godás (2010). Son 14 las variables explicativas que asocio al factor “capital relacional”.

Finalmente refiero el factor “buen gobierno” a los atributos propios de la eficiencia y la eficacia en la conducción de los asuntos públicos, adoptando los criterios comunes a Antony Guiddens (1999) en sus postulados sobre la “tercera vía” y a las aproximaciones más recientes de organismos internacionales como el PNUD y el Banco Mundial. A este factor de “buen gobierno” asocio 5 variables explicativas.

Una vez justificados los cuatro factores señalados y definidas las 38 variables descritas, procedí, entonces, a construir un instrumento de sondeo que serviría de base a los propósitos de medición anunciados desde un comienzo y que se “afinó” con una nueva consulta a expertos en cuatro ciudades de Iberoamérica (Barcelona, Madrid, Gijón y Bogotá).

El resultado fue el instrumento detallado en el anexo 1 y que se dirigió a los alumnos del Diplomado en Gerencia Política y gobernabilidad realizado por CAF – Universidad del Rosario y la Universidad George Washington, la mayoría de ellos con experiencia en gestión local y entrenamiento durante el curso en el concepto y la práctica de la GDT.

En el capítulo 3, me ocupo de analizar el instrumento de sondeo una vez realizado su procesamiento para el total de 73 respuestas recibidas por parte de los participantes del diplomado. Debo precisar que el ejercicio no buscaba representatividad estadística sino la aplicación del sondeo a un grupo de agentes territoriales, cuya respuesta, que de alguna manera podríamos caracterizar como “informada”, nos permitiera obtener valoraciones calificadas en torno a la realidad que se quería capturar (es decir, en torno a las evidencias o carencias de GDT en un territorio específico).

El procesamiento me permitió, en efecto, construir una “estructura de agregación” a través de un procedimiento relativamente sencillo que consistió en el cálculo de una calificación promedio, primero por cada variable y después por cada factor, hasta llegar a un indicador de GDT como resultado global de los promedios aritméticos simples.

Los análisis del sondeo realizado con los agentes del territorio se concentraron en aquellas ciudades para las cuales se obtuvo un mayor número de respuestas: Bogotá, Barranquilla y Buenaventura, que como era de prever constituían la base laboral o vital de la mayoría de los asistentes al diplomado.

El resultado global de la verificación empírica del sondeo en relación con la evidencia disponible arroja una cifra robusta: el 77.7% de los indicadores utilizados para hacer la verificación empírica, presenta un alto grado de consistencia en relación con las respuestas obtenidas en el sondeo a los agentes del territorio. El porcentaje podría ser superior si se hubieran considerado variables que alcanzaron consistencia para dos ciudades, pero decidí

descartarlas por no cumplir con el criterio de consistencia para las tres. Solo dos variables resultaron contraevidentes al término del ejercicio de verificación empírica.

No obstante, se presentaron dos desafíos que también conviene destacar:

En primer lugar, por tratarse de un sondeo hecho en una sola oportunidad (noviembre de 2014) el instrumento utilizado solo refleja la “fotografía del momento” a partir de la percepción de un grupo de agentes territoriales. El ejercicio, por lo tanto, resulta representativo para medir el “estado de ánimo colectivo” en torno a la GDT de la ciudad en una coyuntura específica. Es por esto que la medición resultante en esta investigación no desvirtúa ni confirma que en los gobiernos anteriores a la medición hayan existido mejores o peores grados de GDT. Pero resulta evidente que una medición más consistente de la percepción de los actores territoriales en torno al estado de la GDT en las ciudades consideradas, requeriría de la continuidad de este sondeo en el tiempo, con el fin de construir una serie cronológica que permita visualizar los cambios del indicador con una perspectiva de mediano y largo plazo.

En segundo lugar, también resulta desafiante el hecho de que en algunos de los factores identificados como estructurantes de la GDT no haya sido posible encontrar indicadores confiables para la verificación empírica. En el caso del factor “instituciones” solo fue posible hacer contrastaciones para 2 de las 6 variables asociadas con este pilar; mientras que para el factor “capital relacional” solo fue posible obtener evidencia para 2 de sus 14 variables, tal como ha ocurrido en otro tipo de mediciones asociadas con la GDT. Para este último factor, adicionalmente, fue visible la dificultad para interpretar la calificación de algunas variables explicativas del pilar, probablemente por tratarse de conceptos y prácticas solo discernibles por parte de aquellos agentes o expertos territoriales con una mayor adiestramiento en las técnicas y en los procesos propios de la gestión relacional del territorio y, en todo caso, por tratarse de un enfoque reciente y novedoso en la conducción de los asuntos locales.

La presente investigación, que hace parte de un proyecto en construcción, ha dejado por responder un interrogante. ¿Es posible hacer una aproximación a la medición de la GDT partir de la recolección y estimación de “datos duros”, que hagan posible la aplicación de técnicas estadísticas más robustas para fortalecer la estructura de agregación propuesta, a partir de los factores y las variables identificadas? El desafío, en cualquier caso, puede resultar de magnitud, porque la mayoría de las variables consideradas en la fase actual del proyecto tienen un carácter altamente cualitativo.

Así mismo, el proyecto ha dejado una tarea pendiente, que es la aplicación de técnicas estadísticas y econométricas a través de las cuales se pueda medir, con base en “datos duros” y series de tiempo consistentes, el impacto de la GDT (variable independiente) sobre

el desarrollo humano y la calidad de vida de la población (variable dependiente), en un territorio específico y en un período de tiempo determinado.

El interrogante planteado y la tarea formulada derivan en nuevos procesos investigativos, que seguramente requieren de una fase posterior del proyecto en construcción.

En medio de este panorama de logros y desafíos del enfoque conceptual adoptado y del instrumento de medición propuesto para abordar la GDT, creemos que este proyecto abre un camino - ampliamente reclamado por los miembros de la red AERYC - para avanzar en la medición de los factores determinantes y las variables explicativas de este modelo o modo novedoso de gobierno del territorio.

## Bibliografía

- Aguilar, L. (Octubre de 2007). El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*(039), 1-15.
- Bobbio, N. (2001). *El futuro de la democracia*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Boix, R., & Trullen, J. (2003). *Redes de Ciudades y Externalidades*. Barcelona: Departamento de Economía Aplicada Universidad Autónoma de Barcelona.
- Bruno, R. (2004). Gobernar democráticamente: ¿Una cuestión de Estado? *Socialismo y Participación*(98), 139-141.
- Camagni, R. et al. (2008). Regional competitiveness: Towards a Concept of Territorial Capital. En: Modeling Regional Scenarios for the enlarged Europe. *Advances in Spatial Science*, 33-47.
- Campolina, C. (Diciembre de 2003). Repensando la cuestión regional brasileña: tendencias, desafíos y caminos. *Revista EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales*, 29(88), 29-53.
- Castells, M., & Hall, P. (1994). *Las tecnópolis del mundo. La formación de los complejos industriales del siglo XXI* (Vol. 1). Madrid, España: Editorial Alianza.
- Claval, P. (1996). *La evolución de la geografía humana*. Barcelona, España: Oikos Tau.
- Crozier, M., Huntington, S., & Watanuki, J. (1975). *The Crisis of Democracy*. The Trilateral Commission. New York: New York University Press.
- Cruz, C. N. (2001). Gobernabilidad y governance democráticas: el confuso y no siempre evidente conceptual e institucional. *Magazine Electrónico del Instituto Internacional de Gobernabilidad*, 1-10.
- Culebro, R. (2006). Estimación del acervo de capital social en México. *Revista de la Universidad Cristóbal Colón*(17-18), 1-17.
- Dasgupta, P., & Serageldin, I. (1999). *The World Bank*. Recuperado el 2014, de Documents and Reports: <http://documents.worldbank.org/curated/en/1999/09/439794/social-capital-multifaceted-perspective>
- Elster, J. (1998). *La democracia deliberativa*. Barcelona, España: Editorial Gedisa.

- Giddens, A. (1999). *La tercera vía: la renovación de la social democracia*. Barcelona, España: Editorial Taurus.
- Grompone, R. (1995). *Instituciones políticas y sociedad*. Lima, Perú: Instituto de Estudios Peruanos.
- Habermas, J. (1998). Política deliberativa: un concepto procedimental de democracia. En J. Habermas, *Facticidad y Validez* (págs. 363-406). Madrid, España: Editorial Trotta.
- Innearity, D. (2006). *El nuevo espacio público*. Madrid, España: Editorial Espasa - Calpe.
- Keating, M. (2001). *Governing Cities and Regions: Territorial Restructuring in a Global Age*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Kooiman, J. (1993). Social-Political Governance. En J. Kooiman, *Modern Governance* (págs. 1-8). Londres: Sage Publications Ltd.
- Kooiman, J. (2004). Gobernar en Gobernanza. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 171-194.
- North, D. (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México D.F., México: Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, G., Iazetta, O., & Vargas, J. (2003). *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía*. Santa Fe: Homo Sapiens Ediciones.
- Osa, M. (2003). *Solidarity and contention: the networks of Polish opposition*. Minneapolis, Minnesota, Estados Unidos: University of Minnesota Press.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York, New York, Estados Unidos: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (Marzo de 1997). A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action. *American Political Science Review*, 92(1), 1-22.
- Ostrom, E. (1999). Social capital: a fad or a fundamental concept? En P. Dasgupta, & I. Serageldin, *Social Capital: a Multifaceted Perspective* (págs. 172-214). Washington D.C., Estados Unidos: World Bank.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton, New Jersey, Estados Unidos: Princeton University Press.
- Ostrom, E., & AHN, T. (Marzo de 2003). Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva. *Revista Mexicana de Sociología*, 65(1), 155-233.
- Ostrom, E., & Crawford, S. (Septiembre de 1995). A Grammar of Institutions. *American Political Science Review*, 89(3), 582-600.

- Ostrom, E., & Walker, J. (2003). *Trust and Reciprocity: Interdisciplinary Lessons for Experimental Research* (Vol. 6). 2005, Estados Unidos: Russell Sage Foundation Publications.
- Ostrom, E., Schröder, L., & Wynne, S. (1993). *Institutional Incentives and Sustainable Development: Infrastructure Policies in Perspective*. Boulder, Colorado, Estados Unidos: Westview Press.
- Ostrom, E., Walker, J., & Gardner, R. (1994). *Rules, Games, and Common-Pool Resources*. Ann Arbor, Michigan, Estados Unidos: University of Michigan Press.
- Pascual, J. M. (2006). *El Plan Estratégico como inicio de la gobernanza democrática y territorial. La capacidad de organización y acción de los territorios*. Barcelona, España: Diputació de Barcelona.
- Pascual, J. M. (2006). La Gobernanza Democrática: Una revolución política en el arte de gobernar las ciudades y las regionales. En J. M. Pascual, *El nuevo arte de gobernar las ciudades y las regiones* (págs. 57-92). Andalucía, España: Consejería de Gobernación. Junta de Andalucía.
- Pascual, J. M., & Gòdas i Perez, X. (2010). *La Gobernanza democrática territorial*. Valencia, España: Editorial Tirant Lo Blanc.
- Peschard, J. (2001). La cultura política democrática. *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, 1-51.
- Pineda, S. (2008). *La ciudad y la región. Medellín, Valle de Aburrá y Antioquia: lineamientos para una política de integración regional, nacional e internacional*. Medellín: Departamento Administrativo de Planeación de Medellín.
- Pineda, S. (2013). *Las políticas y la planificación del desarrollo territorial en América Latina. Hacia la Construcción de una plataforma multinivel de cooperación*. Bogotá: UNCRD-LAC.
- Porter, M. (1998). *La ventaja competitiva de las naciones*. México D.F.: Editorial Grijalbo.
- Portes, A. (2006). Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual. *Cuadernos de Economía*, 24(45), 475-503.
- Prats i Català, J. (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. *Revista Instituciones y Desarrollo*(10), 103-148.
- Prats i Català, J. (2003). El Concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Revista Instituciones y Desarrollo*(14-15), 239-269.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, New Jersey, Estados Unidos: Princeton University Press.

- Putnam, R. (1993). The Prosperous Community: Social Capital and Public Life. *The American Prospect*(13), 35-42.
- Putnam, R. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York, Estados Unidos: Simon & Schuster.
- Reboratti, C. E. (2003). Desarro regional y territorios privatizados. En C. Acuña, & A. Riella, *Territorio, sociedad y región. Perspectivas desde el desarrollo local*. Montevideo, Uruguay: Universidad de la República.
- Rodhes, R. (Septiembre de 1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4), 652-667.
- Sartori, G. (1987). *¿Qué es la democracia?* (M. Á. González, & M. C. Pestellini, Trads.) México D.F., México: Editorial Taurus.
- Sen, A. (Julio de 1999). Democracy as a universal value. *Journal of Democracy*, 3-17.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona, España: Editorial Planeta.
- Sen, A. (2006). *El valor de la democracia*. Mataro: Intervención Cultural.
- Sen, A. (2010). *La idea de la justicia*. Barcelona, España: Editorial Taurus.
- Sepúlveda, L. (2001). *Estudios y perspectivas: Construcción regional y desarrollo en la economía de la globalidad*. Buenos Aires: CEPAL.
- Skocpol, T. (1995). El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual. En R. Grompone, *Instituciones políticas y sociedad. Lecturas introductorias* (págs. 92-129). Lima, Perú: Instituto de Estudios Peruanos.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 17-28.
- UNDP. (1995). *Public Sector Management, Governance, and Sustainable Human Development*. New York, New York, Estados Unidos: UNDP.
- Vázquez-Barquero, A. (1993). *Política económica local. La respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo*. Madrid: Ediorial Pirámide.
- Velasco, J. C. (2006). Deliberación y calidad de la democracia. *Claves de la razón práctica*(167), 36-43.
- Wagner, A. (2004). *Cumbres iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno*. Recuperado el 2014, de Integración, democracia y cohesión social: apuntes para una alianza en el espacio iberoamericano: <http://www.cumbresiberoamericanas.com/historico/principal.php?pi=125&p=85>

Williamson, J. (2003). Desde una agenda de reformas. El consenso de Washington y lo que se debe hacer. *Revista Analítica*.

World Bank;. (1994). *Governance: the World Bank Experience*. Washington D.C., Estados Unidos: The World Bank.

## **Anexo 1**

En el siguiente link puede consultarse el formulario que sirvió de base a la construcción de la “estructura de agregación” que hemos denominado Índice de Gobernanza Democrática Territorial.

[https://docs.google.com/forms/d/11qpQNEchQt\\_WesDFKsFHoMGub7otmQuys936Nmhh7oA/viewform](https://docs.google.com/forms/d/11qpQNEchQt_WesDFKsFHoMGub7otmQuys936Nmhh7oA/viewform)



## **Anexo 2**

Matriz de referencia para la verificación empírica del instrumento (sondeo a agentes del territorio)

## Anexo 2.1. Instituciones

Factor	Variable	Aproximación	Ultima fecha disponible	Bogotá	Barranquilla	Buenaventura	Observaciones	Definición
Instituciones	Sentido de pertenencia e identidad de los ciudadanos	Se siente orgulloso o muy orgulloso- Ciudades como vamos	2014	46%	81%	No disponible	El dato proviene de una encuesta de percepción, cuyo último registro es de 2014	Esta variable responde a la siguiente pregunta: ¿Se siente orgullo o muy orgulloso de su ciudad?, informado en las encuestas de percepción de Bogotá y Barranquilla como vamos.
	Grado de confianza de los ciudadanos en la gestión del gobierno local	Sudarsky - Confianza en el gobierno	2011	23	25,9	No disponible	El dato proviene del estudio de Jhon Sudarsky que se basa en encuestas y su última versión es del año 2011.	Variable de Confianza en el Gobierno. Es la suma de los puntajes asignados de 0 a 10 a cada ítem de confianza en el gobierno (local, municipal, departamental, nacional y administración pública).
		Piensa que las cosas en la ciudad van por buen camino- Ciudades como vamos	2014	30%	61%	No disponible	El dato proviene de una encuesta de percepción y el último registro es del 2014	Porcentaje de personas que responden afirmativamente a la pregunta "¿Piensa que las cosas en Bogotá/Barranquilla van por buen camino?" en las encuestas Bogotá y Barranquilla como vamos.
	Grado de apropiación colectiva de la cultura de cooperación público-privada	No hay información						
	Calidad de la cooperación público-privada	No hay información						
	Grado de articulación eficaz entre las agencias públicas locales	No hay información						
	Calidad del marco regulatorio que rige las acciones del gobierno local y sus relaciones con los agentes del territorio	No hay información						

## Anexo 2.2. Calidad de la democracia

Factor	Variable	Aproximación	Ultima fecha disponible	Bogotá	Barranquilla	Buenaventura	Observaciones	Definición
Calidad de la democracia	Grado de participación de los ciudadanos en las elecciones locales	Sufragantes/total sufragantes potenciales (Registraduría Nacional del Estado Civil)	2011	47,41%	47,44%	55,26%	Correspondiente a la participación electoral en las elecciones a gobernantes locales (octubre del 2011)	Sufragantes/total sufragantes potenciales
	Grado de legitimidad obtenido por el gobernante local de las elecciones	Porcentaje de votos obtenidos por el gobernante local en las últimas elecciones (Registraduría Nacional del Estado Civil)	2011	32,22%	58,12%	43,15%	Correspondiente a la participación electoral en las elecciones a gobernantes locales (octubre del 2011)	Porcentaje de votos obtenidos por el alcalde actualmente en funciones sobre el total de votos por candidatos en las últimas elecciones locales
	Frecuencia de la rendición de cuentas del gobierno local frente a la ciudadanía	Reporte a sistemas estratégicos de información-componente IGA (Procuraduría General de la Nación)	2014	82,4	87,5	87	Promedio simple de las variables SUI, SISBEN, FUT y SICEP, las cuales corresponden a las respuestas de las preguntas que aplica a la procuraduría con respecto al reporte a sistemas estratégicos de información. Corresponde al IGA 2014.	Es el promedio de reportes que hicieron los entes territoriales a sistemas de información tales como el Sistema Único de Información de Servicios Públicos, SISBEN, Formulario Único Territorial y al Sistema de Control y Expedición de Pasaportes.
	Calidad de la rendición de cuentas del gobierno local frente a la ciudadanía	Reporte a sistemas estratégicos de información-componente IGA (Procuraduría General de la Nación)	2014	89,1	65,5	92,2	Se toma la variable de rendición de cuentas del reporte del IGA a 2014.	Esta variable responde a la siguiente pregunta: ¿La Alcaldía formula en el plan de mejoramiento institucional acciones con base en las recomendaciones realizadas por los ciudadanos en las reuniones de rendición de cuentas? Incluir Plan de Mejoramiento formulado con recomendaciones ciudadanas.
	Voluntad manifiesta del gobierno local en su lucha contra la corrupción	Índice de Gobierno Abierto (Procuraduría General de la Nación)	2014	70,1	68	51,7	Se toma el IGA calculado a 2014.	Calificación total del Índice de Gobierno Abierto.
	Eficacia del gobierno local y de los organismos de control en su lucha contra la corrupción	Índice de Transparencia Municipal (transparencia por Colombia)	2009	No disponible	63,6	63,5	Este índice está solo disponible para el periodo 2008 - 2009.	El indicador busca la identificación de riesgos de corrupción administrativa a nivel local. Se construye a partir los sub-pilares de visibilidad, institucionalidad y control y sanción.
	Calidad del control ciudadano en relación con las acciones del gobierno y del legislativo local	Sudarsky - Control social	2011	68,71	71,25	No disponible	El dato proviene del estudio de Jhon Sudarsky que se basa en encuestas y su última versión es del año 2011.	Promedio de las variables de la dimensión Control Social. Esta dimensión está constituida por las variables Confianza en las instituciones que ejercen control sobre el Estado, Rendición de cuentas y Mecanismos de control de la sociedad al Estado.
	Calidad del control de los medios de comunicación locales en relación con las acciones del gobierno y del legislativo local						No hay información	
	Grado de impunidad en relación con delitos contra la vida y la convivencia ciudadana	Eficiencia de la justicia (Número de egresos efectivos de procesos judiciales sobre el total de ingresos efectivos e inventario inicial para la jurisdicción ordinaria)	2013	45,46%	44,86%	No disponible	Los datos provienen del Consejo superior de la judicatura y se tiene acceso hasta el 2013	Número de egresos efectivos sobre la suma de los ingresos efectivos y el inventario inicial de prodesos para la jurisdicción ordinaria
	Compromiso efectivo del gobierno local con acciones para garantizar la equidad de género en la ciudad						No hay información	
	Compromiso efectivo del gobierno local con acciones para garantizar inclusión social de las poblaciones minoritarias						No hay información	
	Existencia de grupos de calidad en estudios urbanos en general o sobre la ciudad en particular						No hay información	

## Anexo 2.3. Capital relacional

Factor	Variable	Aproximación	Ultima fecha disponible	Bogotá	Barranquilla	Buenaventura	Observaciones	Definición
Capital relacional	Grado de favorabilidad del gobernante local frente a los ciudadanos	Favorabilidad-Ciudades como vamos	2014	49%	62%	No disponible	El dato proviene de una encuesta de percepción del año 2014	Esta variable responde dentro del componente de Gestión pública, a la opinión frente a la favorabilidad del alcalde y su equipo. Informado en las encuestas de percepción de Bogotá y Barranquilla como vamos.
	Grado de compromiso del gobernante local en la gestión relacional del territorio						No hay información	
	Grado de compromiso del sector privado en la gestión relacional del territorio						No hay información	
	Grado de compromiso de las organizaciones no gubernamentales en la gestión relacional del territorio						No hay información	
	Evidencia de proyectos gestionados por la cooperación público-privada						No hay información	
	Grado de arraigo y continuidad de la cooperación público-privada						No hay información	
	Evidencia y grado de eficacia en una estrategia en marcha de clusters productivos						No hay información	
	Grado de incidencia de las redes sociales en el debate de los asuntos públicos						No hay información	
	Grado de arraigo e impacto visible de las asociaciones cívicas	Sudarsky - Participación cívica	2011	14,53	12,3	No disponible	El dato proviene del estudio de Jhon Sudarsky que se basa en encuestas y su última versión es del año 2011.	Promedios de participación cívica. Esta dimensión está compuesta por las variables Pertenencia a organizaciones voluntarias seculares, Actividades en la localidad, Actividades cívicas, Actividades medios y Trabajo voluntario.
	Evidencia y grado de cohesión y persistencia de las instituciones locales en torno a un plan estratégico territorial de largo plazo						No hay información	
	Grado de cooperación de la ciudad con los municipios de la región metropolitana						No hay información	
	Evidencia y calidad de los programas orientados a la formación de agentes locales en la gestión relacional del territorio						No hay información	

## Anexo 2.4. Buen gobierno

Factor	Variable	Aproximación	Ultima fecha disponible	Bogotá	Barranquilla	Buenaventura	Observaciones	Definición
<b>Buen gobierno</b>	Desempeño administrativo y fiscal del gobierno local	Ranking de desempeño integral	2013	63,27	88,77	62,68	Indicador desempeño Integral del Departamento Nacional de Planeación, los datos se encuentran hasta el 2013	El índice integral es el promedio de los indicadores de Eficiencia, Eficacia, Requisitos legales y Gestión. El indicador de Gestión, a su vez, se forma con el indicador de desempeño fiscal y con el de capacidad administrativa.
		Buena gestión-Ciudades como vamos	2014	35%	51%	No disponible	El dato proviene de una encuesta de percepción, el dato es del 2014	Esta variable responde dentro del componente de Gestión pública, a la opinión frente a la gestión del alcalde y su equipo, informado en las encuestas de percepción de Bogotá y Barranquilla como vamos.
		Satisfacción promedio con todos los servicios públicos-Ciudades como vamos	2014	64,80%	81%	No disponible	El dato proviene de una encuesta de percepción, el dato es del 2014	Porcentaje de satisfacción promedio con todos los servicios públicos en las diferentes zonas de la ciudad según las encuestas Bogotá y Barranquilla como vamos.
	Capacidad del gobierno local para poner en marcha estrategias innovadoras en la conducción de las políticas públicas	No hay información						
	Capacidad del gobierno local para liderar iniciativas y proyectos a través de esquemas asociativos público-privados	No hay información						
	Cercanía del gobierno local con sus gobernados para informar sobre sus derechos y deberes para facilitar los trámites frente al estado	Gobierno en Línea-IGA	2014	83,5	67	17,3	Total Nivel implementación estrategia Gobierno en Línea obtenido del IGA 2013-2014	Es la evaluación realizada por la Procuraduría para medir el nivel de implementación de la estrategia de Gobierno en Línea a través de sus cuatro fases (transversales, información, interacción, transacción, transformación y democracia).
	Facilidades que ofrecen las agencias públicas locales para garantizar el flujo eficiente de los negocios en la ciudad	Facilidad de hacer negocios - Doing Business Colombia	2013	3	22	No disponible	Obtenido del Doing Business Subnacional para Colombia realizado por última vez en el 2013	Facilidad de hacer negocios, clasificación sobre 23 ciudades colombianas. Toma en cuenta la facilidad para obtener permisos de construcción, para abrir una empresa, para registrar la propiedad y para pagar impuestos.