

M.O.G.E¹ COMO HERRAMIENTA DE EFICIENCIA PARA EL DESARROLLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPRENDERISMO

Gestión Pública y Gobernabilidad Democrática como factores de desarrollo en Entidades Territoriales²

Fecha de recepción: 21 de abril de 2014

Fecha de aprobación: 30 de julio de 2014

Edwin Hernando Alonso Niño³

RESUMEN

Con el desarrollo de la temática se busca brindar apoyo técnico a las entidades territoriales, tomando como municipio piloto a Tunja (Boyacá), con el fin de que se logre una transición eficiente entre administraciones locales entrantes y salientes, a través del planteamiento e implementación de un Modelo de Gestión de Empalme (M.O.G.E).

Las tareas se enfocan en fortalecer: 1. Las capacidades de la ciudadanía para que a través del ejercicio del control social de las administraciones salientes sea posible emitir un voto informado; 2. Contribuir a incrementar la coherencia de los programas de gobierno que se presenten a consideración de los electores con las prioridades de atención a políticas públicas de Emprenderismo; 3. Asesorar el proceso de entrega de las administraciones bajo el principio de “Construir Sobre

lo Construido”, y; 4. Acompañar el diseño y aprobación de los planes de desarrollo de las nuevas administraciones incluyendo los principios de las Naciones Unidas (ONU).

Así, el desarrollo del presente tema como punto de inflexión en el área de Gobernabilidad Democrática del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– que ha trabajado durante los últimos dos (2) años de manera sustantiva (conceptual, metodológica e instrumentalmente) y transversal (atendiendo a todos los sectores gubernamentales, así como a la sociedad civil) en el fortalecimiento de la gobernabilidad a nivel local, logrando resultados en diversas entidades territoriales de Colombia (Cartagena, Santander, Guajira y Nariño).

Para citar este artículo: Alonso, E. (2014). “M.O.G.E como Herramienta de Eficiencia para el Desarrollo de Políticas Públicas de Emprenderismo. Gestión pública y gobernabilidad democrática como factores de desarrollo en entidades territoriales”. *In Vestigium Ire*. Vol. 7, p.p 185-200.



1 El proyecto Modelo de Gestión de Empalmes (MOGE), es otra de las apuestas del PNUD en cuanto al fortalecimiento institucional de las administraciones locales. El MOGE ha empezado a aplicarse con éxito en Cartagena, Cundinamarca, Santander y La Guajira, y se convierte en un modelo aplicable a los procesos de transición entre entidades territoriales. El MOGE Implica un gran reto, pero también una gran oportunidad para que la ciudadanía intervenga y acuerde (más allá de la participación) con los mandatarios, los programas de gobierno y el plan de desarrollo.

2 El presente artículo se presenta como resultado dentro del proyecto aprobado para su desarrollo y ejecución en el año 2014 en la Facultad de Administración de la Universidad Santo Tomás –Seccional Tunja– y se titula: M.O.G.E COMO HERRAMIENTA DE EFICIENCIA PARA EL DESARROLLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPRENDERISMO. *Gestión Pública y Gobernabilidad Democrática en el Desarrollo del Municipio de Tunja*. Grupo de investigación: Grupo de Investigación en Ciencias Administrativas y Contables. Línea de Investigación (Inscritas en el GrupLac): Línea de Investigación en Administración Pública.

3 Abogado Universidad Santo Tomás (Grado Honorífico Cum Laude). Especialista en Derecho Administrativo (Universidad Santo Tomás). Candidato a Magíster (c) en Derecho Administrativo (Universidad Santo Tomás). Investigador asociado al Centro de Investigaciones Jurídicas y Socio-jurídicas CIUSTA (Universidad Santo Tomás). Par Evaluador Revista DIXI (Universidad Cooperativa de Colombia). Docente Universidad Santo Tomás. Tiempo Completo. Coordinador de Investigación Facultad de Administración de Empresas. Editor Revista *In Vestigium Ire* División de Ciencias Administrativas y Contables. Universidad Santo Tomás – Tunja- Colombia. Celular: 313 – 461 45 91. hernandoalonso55@gmail.com / edwin.alonso@usantoto.edu.co. A.I

ABSTRACT

With the development of the subject matter, one seeks to offer technical support to the territorial entities, taking as a pilot Municipality Tunja (Boyacá), in order, which an efficient transition is achieved between local next and salient administrations, across the exposition and implementation of a Model of Management of Junction (M.O.G.E).

The tasks focus in strengthening: 1. The capacities of the citizenship in order that across the exercise of the social control of the salient administrations it is possible to issue an informed vote; 2. To help to increase the coherence of the programs of government that they present to consideration of the electors with the priorities of attention to Emprenderismo's public policies; 3. To advise the process of delivery of the administrations under the beginning of "Constructing On the Constructed", and: 4. To accompany the Design and approval of the plans of development of the new administrations including the beginning of the United Nations (ONU).

This way, the development of the present topic like as point of inflexion Gobernabilidad Democrática's area of the Program of the United Nations for the Development - PNUD - that has worked during the last two (2) years of a substantive way (conceptual, methodological and instrumentally) and cross street (attending to I cough the governmental sectors, as well as to the civil society) in the strengthening of the gobernabilidad to local level, managing proved in diverse territorial entities of Colombia (Cartagena, Santander, Guajira and Nariño).

RESUMÉ

Avec le développement de la thématique on cherche à offrir un appui technique aux entités territoriales, en prenant comme la Municipalité pilote à Tunja (Boyacá), afin duquel une transition efficace réussit entre des administrations locales entrantes et saillantes, à travers de l'établissement et l'implémentation d'un Modèle de Gestion d'Embranchement (M.O.G.E).

Les tâches sont mises au point dans fortifier : 1. Les capacités de la citoyenneté pour qu'à travers de l'exercice du contrôle social des administrations saillantes il soit possible d'émettre un vote informé; 2. Contribuer à augmenter la cohérence des programmes de gouvernement qui se présentent à une considération des électeurs avec les priorités d'attention à politiques publiques d'Emprenderismo; 3. Conseiller le processus de livraison des administrations sous le principe de "Construire Sur le Construit", et : 4. Accompagner le Dessin et l'approbation des plans de développement des nouvelles administrations en incluant les principes des Nations Unies (ONU).

Ainsi, le développement du sujet présent comme comme point d'inflexion l'aire de Gouvernabilité Démocratique du Programme des Nations Unies pour le Développement - PNUD - qui a travaillé pendant les deux (2) dernières années de la manière substantive (conceptuelle, méthodologique et instrumentalement) et la transversale (en faisant attention à je tousse les secteurs gouvernementaux, ainsi que à la société civile) dans le raffermissement de la gouvernabilité à un niveau local, en obtenant des résultats dans de diverses entités territoriales de la Colombie (Carthagène, le Santander, Guajira et Nariño).

PALABRAS CLAVE: Modelo de Gestión de Empalme, Administración Saliente, Administración Entrante, Política Pública, Emprenderismo, ONU, PNUD.

KEYWORDS: Model of Management of Junction, Salient Administration, Next Administration, Public Politics, Emprenderismo, ONU, PNUD.

MOST-CLÉS: Le modèle de Gestion d'Embranchement, d'Administration Saillante, d'Administration Entrante, de Politique Publique, Emprenderismo, ONU, PNUD.

METODOLOGÍA

El presente estudio es Analítico-Descriptivo-Documental. Se sustenta el carácter Analítico de la presente investigación, toda vez que se presentan y justifican las fuentes de información tomadas como base para su desarrollo, teniendo como parámetro de delimitación a la ciudad de Tunja (Boyacá), siendo la primera entidad territorial objeto metodológico.

En efecto, el razonamiento que se realiza se endosa a un cotejo doctrinal permitiendo determinar las conclusiones pertinentes que se han de basar en la raigambre de la temática y de igual forma se realiza el respectivo análisis holístico de fuentes de información Internacional, que tienen como derrotero a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), focalizado, para la presente investigación en Colombia.

La estrategia para la implementación del modelo de gestión de empalmes –MOGE, se basa en una comprensión integral del proceso de empalme que debe ser capaz de atender aspectos políticos, administrativos y sociales. Además, busca construir un modelo de gestión pública basado en un cambio de paradigma, ya que la regla de oro y fundamento del actuar será construir sobre lo construido y no el de acabar con lo que se avanzó en la administración anterior, como suele suceder.

Este mecanismo busca consolidar la experiencia adquirida por el PNUD Colombia, en apoyo a la gestión del empalme entre el gobierno saliente de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006 / 2006-2010); y el gobierno entrante de Juan Manuel Santos (2010-2014), con el fin de construir un modelo aplicable en la región y en Colombia, que tenga la posibilidad de traspasar las fronteras nacionales.⁴

.....

4 El PNUD se ha situado a la vanguardia del discurso y del diálogo internacional sobre las evaluaciones de gobernabilidad: subraya que dichas evaluaciones deben ser más accionables y útiles para la realización de políticas en el ámbito nacional, al mismo tiempo que deben fomentar y reforzar el compromiso y la apropiación local y nacional.

Si bien es cierto que el PNUD no ha desarrollado un índice de gobernabilidad que clasifique a los países, de manera similar al índice de Desarrollo Humano. Los índices comparativos pueden resultar catalíticos a la hora de señalar y poner en evidencia a los países que registran un desempeño pobre. No obstante, el papel del PNUD consiste más bien en ayudar a las partes interesadas de sus estados miembros a detectar los problemas de gobernabilidad que deben abordarse, así como en proporcionar los medios para evaluar la eficacia de las reformas políticas dirigidas a tales problemas.⁵

Así, a partir de la recolección de elementos conceptuales y metodológicos se aspira dar aplicación respecto de la generación de resultados, produciendo de esta manera el componente social necesario por medio del cual se tendrá la posibilidad de formular un modelo que se configure como plan piloto para la ciudad de Tunja y pueda extenderse a múltiples entidades territoriales.

El componente aplicado de la investigación se propone como modalidad de ejecución ya que el proyecto busca influenciar temas de alta sensibilidad en diferentes gobiernos locales. En este contexto, no existe un organismo de ejecución diferente al PNUD con quien se pueda suscribir un convenio que permita cumplir en su totalidad con la formulación del método que se plantea.

.....

5 Para el PNUD, el valor de una evaluación de gobernabilidad dirigida por país radica en su función como mecanismo fundamental de rendición de cuentas y de transparencia sobre el desempeño de la gobernabilidad. La gobernabilidad democrática se sostiene con mayor facilidad si los objetivos y las expectativas sobre el desempeño de los gobiernos están formuladas por aquéllos que forman parte del sistema político. La participación de los actores locales en el proceso de evaluación estimula la demanda de información de éstos al gobierno. Asimismo, fomenta la demanda general de mayor rendición de cuentas al gobierno. Para que las evaluaciones dirigidas por países traten en profundidad asuntos políticos concretos, el PNUD subraya que deben estar enfocadas a los grupos marginados y vulnerables. Los indicadores desagregados y específicos de país contribuyen a detectar qué instituciones y prácticas específicas perpetúan prestaciones de servicios injustas e insuficientes a estos grupos.



La ejecución del proyecto se desarrollará, en un primer plano en el Municipio (Tunja), mientras se gestionan convenios que permitan movilizar recursos y sea factible incrementar el alcance a otras entidades territoriales. En síntesis, el proyecto propiciará un escenario de diálogo con otras instituciones con el propósito de aliar esfuerzos a fin de generar mayor impacto y mejor uso de los recursos disponibles. Entre la población convocada estarán: Lo actores locales en el territorio (administración, equipo de trabajo, medios de comunicación, consejos territoriales).

INTRODUCCIÓN

Coincidiendo con Camou (2008)⁶, no deja de ser curioso que el término gobernabilidad, que hasta hace algunos años sólo aparecía en tratados académicos especializados, se haya vuelto hoy casi una palabra de uso común. En la actualidad, los estudiosos de la política, los dirigentes políticos y sociales, los funcionarios gubernamentales y los medios masivos de comunicación hablan cotidianamente de los problemas de gobernabilidad en las sociedades contemporáneas.

En esa medida, resulta ser aún más novedosa la noción de Gobernabilidad Democrática⁷, que se entiende como la capacidad de una sociedad de definir y establecer políticas y resolver sus conflictos de manera pacífica dentro de un orden jurídico vigente.

.....
6 CAMOU es quien propone la definición de gobernabilidad como un estado de equilibrio dinámico entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental. La eficacia gubernamental y la legitimidad social se combinarían en un círculo virtuoso garantizando la estabilidad de los sistemas políticos.

7 Fortalecer la *gobernabilidad democrática* es un objetivo esencial de la misión institucional del PNUD. El desarrollo humano promovido desde la institución busca ampliar las opciones disponibles para las personas. La gobernabilidad democrática amplía esas opciones y busca que las personas controlen sus propios destinos. Construir una democracia que funciona requiere instituciones que funcionen. Es decir, se requiere de instituciones políticas y estatales eficientes y eficaces, con legitimidad entre sus ciudadanos, que conduzcan sus acciones bajo principios de transparencia y probidad y que sean capaces de representar intereses y que servir de contrapeso entre sí contra el abuso del poder.

Esta es una condición necesaria de un Estado de Derecho junto con la independencia de los poderes y un sistema legal que garantice el goce de las libertades y derechos –civiles, sociales, políticos y culturales– de las personas. Para ello se requiere de instituciones basadas en los principios de equidad, libertad, participación en la toma de decisiones, rendición de cuentas, promoviendo la inclusión de los sectores más vulnerables.⁸ (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Centro Regional Panamá, 2013)

De esta manera, se tiene que la gobernabilidad democrática es una de las prioridades globales del PNUD⁹ y lo ha sido con especial énfasis en América Latina en donde, en la actualidad, no hay duda que la democracia electoral se ha expandido y consolidado desde la década de 1990. Sin embargo, como lo han constatado los informes sobre democracia en la región (publicados por el PNUD en 2004 y 2010), existen todavía preocupaciones sobre la calidad de esas democracias, más allá de la posibilidad que tienen los ciudadanos y las ciudadanas de depositar un voto.¹⁰

Todavía hay, por lo tanto, frustración en la ciudadanía a causa de la desigualdad en aspectos como

.....
8 Desde el PNUD diferentes áreas de trabajo temáticas –Gobernabilidad Local, Descentralización y Reforma Institucional y Reformas del Sector de Justicia y Seguridad– trabajan en la gestión de conocimiento promoviendo la participación con inclusión (en especial de mujeres, jóvenes, personas con discapacidades) y el fortalecimiento de las instituciones de los gobiernos para asegurar mejores condiciones para el desarrollo humano para nuestros países en América Latina y el Caribe.

9 El enfoque del PNUD se basa en un concepto simple: *invertir en gobernabilidad democrática* es esencial para hacer que el desarrollo funcione. El PNUD desempeña una función clave en el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en todo el mundo. En la actualidad el PNUD apoya un proceso electoral cada dos semanas, como promedio, en alguna parte del mundo.

10 El apoyo del PNUD a las evaluaciones de gobernabilidad democrática dirigidas por países es un elemento clave de la amplia agenda de la organización sobre gobernabilidad democrática: fomento de la participación incluyente, fortalecimiento de instituciones de gobierno cuentadantes y receptivas, y arraigo de la gobernabilidad en los principios internacionales de derechos humanos, igualdad de género e integridad.

bienestar y acceso al poder.¹¹ Aspectos como la debilidad institucional¹² en todos los niveles de la administración, la inseguridad ciudadana, la calidad de la educación, el acceso a la salud y la corrupción son temas de política pública que se han posicionado en la agenda. (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, 2014)

Superar estas barreras y alcanzar una democracia de ciudadanos –en la cual sobresalgan instituciones responsables y receptivas; unas fuertes relaciones entre el Estado y la ciudadanía; y la participación e inclusión de las poblaciones más vulnerables– es un requisito ineludible para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio de forma equitativa y sostenible y alcanzar un país que conviva en paz. Fortalecer la gobernabilidad democrática es, por lo tanto, una acción central dentro del programa del PNUD en Colombia.¹³

Es así que desde el Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos” 2010-2014 se ha consagrado, tal vez, deontológicamente¹⁴, pero

11 Pese a los avances, existe poca participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, en especial de aquellas poblaciones menos representadas: las mujeres, los jóvenes, los indígenas, los afrocolombianos, entre otros grupos poblacionales.

12 El PNUD reconoce que las instituciones no pueden ser desarrolladas de un día para otro y por tanto deben ser parte de la estrategia de desarrollo de cada país. De la misma forma cumplir con los ODM requiere voluntad política. La consecución de los objetivos para el 2015 no es sólo una cuestión de decisiones técnicas, depende también, y quizás en forma fundamental, de si los pobres tienen el poder político y una voz en las decisiones políticas que los afectan.

13 EL PNUD trabaja estrechamente con socios nacionales para que los gobiernos sean más eficaces y así permitir que las personas tengan voz y voto en las decisiones que afectan a sus vidas. Las instituciones del Estado, como el sistema judicial y policial, tienen que ser capaces de responder a las necesidades de la población, y cumplir con los estándares internacionales en materia de corrupción, derechos humanos e igualdad de género.

14 Para fortalecer la democracia, elecciones limpias y libres deben ir de la mano con la posibilidad que todas las personas tengan oportunidades plenas y efectivas para participar en las decisiones que afectan sus vidas. Los gobiernos nacionales y sub nacionales deben tener las capacidades y recursos para implementar políticas económicas y sociales efectivas que promuevan el desarrollo humano.

con la necesidad de que no se quede en lo utópico, que: el fortalecimiento institucional a través del buen gobierno es un mecanismo quizás menos tangible y más complejo que los programas sociales o económicos, pero posiblemente más efectivo para alcanzar la prosperidad democrática. La visión de un país en paz, con mayor equidad social (...) requiere de instituciones fuertes y eficaces. Lo anterior es especialmente relevante en el ámbito regional en donde las necesidades son mayores y el desarrollo institucional es más débil.

Se tiene entonces que el área de **Gobernabilidad Democrática** del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD- ha trabajado durante los últimos dos (2) años de manera sustantiva (conceptual, metodológica e instrumental) y transversal (atendiendo a todos los sectores gubernamentales, así como a la sociedad civil) en el fortalecimiento de la gobernabilidad a nivel local, siendo objeto de ello Colombia. (ya se ha trabajado en dicho objetivo en el Distrito de Cartagena¹⁵, en Santander, Guajira¹⁶ y Nariño)¹⁷

Más aún, la gobernabilidad debe estar anclada en los principios de derechos humanos, transparencia y probidad y equidad de género.

15 En Cartagena el trabajo realizado por el PNUD conjuntamente con la administración distrital, brinda un apoyo importante en materia de políticas públicas; en el fortalecimiento técnico y político del Consejo de Política Social; en el acompañamiento a rendiciones de cuentas locales mucho más maduras e incluyentes; en el diseño del Sistema Distrital de Participación, entre otros. Todo lo anterior teniendo como eje rector la transparencia, que ha sido uno de los temas claves que ha impulsado la Alcaldía de Cartagena, y en los que PNUD ha brindado un importante apoyo y acompañamiento, como es el caso de la visibilidad, evaluación y recomendaciones permanentes a la página web de la Alcaldía.

16 En La Guajira y Santander, PNUD realiza un importante trabajo en tres temas cruciales: regalías, transparencia y planeación.

17 Las evaluaciones de gobernabilidad se han convertido en una prioridad cada vez mayor para los donantes del desarrollo y para sus asociados nacionales, especialmente en los últimos cinco años. Esta tendencia es fruto del consenso alcanzado en la esfera internacional, según el cual, un mejor entendimiento de la calidad de la gobernabilidad en un país es fundamental para lograr los objetivos de disminución de la pobreza y desarrollo humano. Las evaluaciones de gobernabilidad constituyen una herramienta



La metodología y la experiencia adquirida en materia de gobernabilidad responden a las acciones emprendidas por el PNUD. En particular, el apoyo del PNUD se ha basado en los siguientes principios: 1. El desarrollo de las competencias de los servidores públicos y de los miembros de las organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) bajo metodologías de acompañamiento en puesto de trabajo y aprender haciendo, ello se sustenta en aprendizajes sistematizados para dejar capacidades instaladas, 2. La facilitación de espacios de diálogo y acuerdos sociales lo que significa apoyar encuentros, pactos y planes de acción entre la administración regional / local, y las organizaciones sociales, los medios, las empresas y la cooperación; 3 La gestión del conocimiento para incorporar y aprender de las buenas prácticas que ya se están desarrollando en el país y en el contexto latinoamericano, y 4. El trabajo articulado con aliados estratégicos (Universidades, OSC, Instituciones estatales, entre otras).

Colombia ha sido catalogada y distinguida por el PNUD como una de las diez (10) Naciones piloto dentro del Marco para acelerar el logro de los Objetivos del Milenio (ODM). Las metas que se han planteado por parte del Estado Colombiano, dependen de la **gestión** de las Entidades Territoriales, concebidas al tenor de la Constitución Política de 1991 como municipios, distritos y departamentos, y en efecto, dicha gestión radica en cabeza de sus gobernantes.

Aunque se han logrado sobresalientes esfuerzos y resultados en los últimos años, atendiendo impactos sociales que tienen que ver con el conflicto interno (Vg. desplazamiento forzado, reparación de víctimas, presiones de grupos armados), serán los mandatarios territoriales elegidos los responsables del impulso final para el logro de metas.

En Colombia, como sucede en varios países, se pierde tiempo en la gestión territorial mientras los nuevos gobernantes se adaptan a la administración pública, lo cual da al traste con la inejecución de políticas que se habían adoptado o se tenían planeadas desde una vigencia anterior.

El área de gobernabilidad democrática del PNUD está desarrollando diferentes iniciativas en el marco de las elecciones territoriales (formación política, comunicaciones y fortalecimiento de plataformas sociales, promoción de debates entre los candidatos y análisis del proceso electoral), para fomentar la participación de líderes comunitarios, el voto informado de los ciudadanos, así como la rendición de cuentas hacia los futuros electores.

Así, se presenta la necesidad de superar las debilidades de la gestión pública en la mayor parte del País en donde la situación social y por tanto el cumplimiento de los ODM se asocia a la capacidad de respuesta de los gobiernos a los fenómenos relacionados con el conflicto interno. Dicha superación depende de que las nuevas administraciones territoriales (2012-2015), realicen un proceso de transición y empalme satisfactorio con las administraciones salientes, siendo el aporte que se pretende materializar a través de la presente investigación, así como de aquellas que se generen a continuación de la que se pone de manifiesto, teniendo como problema de investigación el que se plantea a continuación:

¿De qué manera se garantiza la continuidad en el desarrollo de políticas públicas de Emprenderismo, cuya responsabilidad en su ejecución ininterrumpida corresponde a la Administración Pública, y cuya formulación debe realizarse bajo postulados de los Objetivos de Desarrollo del Milenio –ODM- exigidos por el PNUD (ONU)?

esencial en el diagnóstico de déficits de gobernabilidad, de ahí que los gobiernos, las organizaciones de sociedad civil y los donantes de casi todos los países en los que opera el PNUD hayan respaldado el desarrollo y la ejecución de evaluaciones de gobernabilidad.

RESULTADOS NOCIONES SOBRE GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA (GOUVERNABILITÉ DÉMOCRATIQUE)¹⁸. FUNDAMENTOS EPISTEMOLÓGICOS DE ORIENTACIÓN EN LA GESTIÓN PÚBLICA

En opinión de Bovero (2002), aproximarse a los términos usuales del discurso democrático y de la gobernabilidad como si nos resultaran extraños y, por tanto, tuviéramos que cuestionarnos a cada momento lo que queremos decir cuando empleamos las palabras que lo conforman, resulta un ejercicio útil.

En un mundo global donde la ciudadanía demanda un buen gobierno¹⁹ y un compromiso público fuerte en la generación de bienestar colectivo, los gobiernos locales son los nuevos protagonistas con capacidad para hacer política y diseñar modelos de ciudad en función de determinados valores y preferencias ideológicas de fondo.

El gobierno se encuentra en una situación privilegiada para adaptar sus servicios a las demandas cada vez más diversificadas de sus ciudadanos y según Brugué & Goma (1998), canalizan un número creciente de demandas políticas y económicas, desarrollan iniciativas novedosas para resolver los problemas de la colectividad y participan en múltiples escenarios, donde se toman decisiones (formulan políticas), que afectan la calidad de vida de los ciudadanos.²⁰

En este contexto, los gobiernos del territorio municipal están tomando conciencia de su ubicación en la gran red mundial de intercambio y de las oportunidades

18 Es bien sabido que *democracia* es un término que se compone de las raíces griegas *demos* y *kratos*, empleadas para designar, respectivamente: 1) a la totalidad de los componentes de una comunidad o a la parte mayoritaria de la misma, y 2) a la capacidad de afirmarse en relación con el poder político.

19 Para Aristóteles, el objetivo del gobierno local es hacer de la ciudad una asociación para el bienestar, donde se colabora y coopera para el florecimiento, la excelencia humana y para vivir bien.

20 Para estos autores, en el Estado, las jerarquías de gobierno se desmoronan para aparecer bajo la apariencia de una compleja red de actores y relaciones, donde el gobierno local deja de ser un simple eslabón de la cadena para convertirse en actor político y económico relevante.

y riesgos que de esa ubicación se derivan para su vida económica, su estructura social o identidad cultural.²¹ Las condiciones de gobernabilidad se han vinculado a una más lejana tradición del pensamiento político: la tradición de la justicia y de la legitimidad de un ordenamiento político-social, la tradición del respeto a los derechos humanos y de la obligación gubernamental de proveer el bienestar general, en suma, la tradición del “buen gobierno”.²²

En el Diccionario de Política de Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, se nos dice que el concepto de gobernabilidad integra dos componentes: la capacidad y recursos de los gobiernos y de los gobernantes y, las demandas, apoyos y recursos de los ciudadanos y grupos sociales. (Bobbio, 1995)

Al tenor de Barrio (2004), cuando no se consideran ambos componentes, la comprensión y uso del concepto se fragmenta y deriva en un enfoque parcial, bien para designar la capacidad y recursos de los gobiernos y de los gobernantes, o bien para referir las demandas, recursos y apoyo²³ de los grupos sociales y de los ciudadanos.²⁴

21 Solo una visión política y no meramente administrativa o de gestión, confiere a las ciudades la capacidad para reaccionar o anticiparse a esas oportunidades y riesgos. Ésta capacidad se expresa para estos autores, en la elaboración de propuestas para la promoción económica local, la provisión de servicios sociales y la reordenación de infraestructuras, que solo adquieren sentido cuando se enmarcan en una visión integrada y de largo plazo y a través de una gestión estratégica que permite elegir entre modelos alternativos de comunidad local y, esta decisión entre modelos, es decisión política en su sentido más pleno.

22 De acuerdo con esto, en la línea del pensamiento político que va de Platón a Aristóteles y continúa incuestionada hasta antes de Maquiavelo, la nota dominante viene dada por la preocupación de desentrañar las condiciones del Estado justo y establecer la mejor forma de gobierno. Al decir de Aristóteles, “nuestro propósito es el de considerar cuál es la forma de asociación política que puede ser, entre todas, la mejor para quienes sean capaces de vivir lo más posible conforme a sus ideas de vida.

23 Es necesario entonces entender la gobernabilidad como concepto dual en el que convergen los recursos, demandas y capacidades de los gobiernos, gobernantes y gobernados.

24 Jürgen Habermas aborda el tema desde la perspectiva opuesta, al afirmar que la *ingobernabilidad*



Naturalmente, la gobernabilidad no ha de ser pensada como una dimensión absoluta de lo que se puede llamar como la “relación de gobierno” (es decir, la relación entre gobernantes y gobernados), sino como una dimensión específica de esa relación. En otras palabras, no es un Estado o gobierno lo que permite, por sí mismo, gobernar a una sociedad, ni tampoco es la sociedad en sí misma gobernable o ingobernable; más bien, es la relación compleja entre ambos términos lo que nos permite hablar de las condiciones de gobernabilidad. (Camou, 2008)

El asunto no sólo tiene importancia teórica, sino que también adquiere relevancia práctica: la responsabilidad por mantener condiciones adecuadas de gobernabilidad no es una cuestión que recae, de manera unilateral, en el gobierno o en la sociedad. De este modo, gobierno y oposición, partidos y organizaciones ciudadanas han de comprometerse de manera conjunta²⁵ a la hora de mantener un nivel aceptable de gobernabilidad.²⁶ Así, la gobernabilidad se concibe como una propiedad

es el resultado de la convergencia de una crisis de racionalidad o de gestión administrativa del sistema, cuando éste no consigue el manejo adecuado de los mecanismos de control que le exige el sistema económico, y una crisis de legitimidad que implica ausencia de apoyo político de los ciudadanos a las autoridades y a los gobiernos.

25 Con base en el principio de que “el gobierno es para los individuos y no los individuos para el gobierno”, el filósofo británico John Locke defendió la doctrina según la cual el poder gubernamental sólo puede justificarse en la medida que sirva a la más plena realización de los derechos individuales. Para el padre del liberalismo moderno, el fin del gobierno es el de “conseguir la paz, la seguridad y el bien de la población”, y para ello el Estado deberá gobernar mediante leyes fijas y establecidas, y no mediante decretos discrecionales; deberá establecer jueces rectos e imparciales; y utilizará la fuerza para ejecutar las leyes, y no para sostener decisiones arbitrarias.

26 Desde sus comienzos en la reflexión filosófica de la Grecia clásica hasta la actualidad, el pensamiento político se ha movido entre dos concepciones opuestas que en cada caso han dado lugar a dos constelaciones distintas de ideas. Una de esas concepciones, ligada a la esfera de la ética, ha centrado sus preocupaciones en la formulación del modelo de un “buen gobierno”; la otra, en cambio, ha considerado la política desde el exclusivo ángulo de la peculiaridad de su acción, presentándola como un sistema de ejercicio del poder. En tal sentido, cada una de estas tradiciones representa la primacía de una valoración básica distinta y contrapuesta a la otra: “la primera tiene como guía... la noción de **justicia**; la segunda la noción de eficacia”

de los sistemas políticos, definida por su capacidad para alcanzar objetivos prefijados al menor costo posible, dejando de lado la cuestión acerca de la definición y eventual medición de esos “costos”, es claro que todo sistema tiende a asegurar su propia supervivencia y a reforzar su capacidad operativa.²⁷

Los profesionales de la cooperación al desarrollo coinciden ampliamente en constatar la importancia de la gobernabilidad para elaborar y conseguir una cooperación al desarrollo efectiva. Este consenso, a su vez, ha aumentado la demanda para supervisar la calidad de la gobernabilidad, involucrando la medición a la que se hace referencia.

En este orden de ideas, y teniendo en cuenta los conceptos expuestos, resulta interesante abordar la noción de gobernabilidad democrática, la cual, se logra cuando hay un equilibrio entre las demandas del ciudadano y la respuesta de las instituciones de gobierno.²⁸ Se utiliza el concepto de gobernabilidad en el sentido de la cualidad de gobernable²⁹. Al hablar de gobernabilidad democrática se refiere al concepto que extiende las expectativas de realización de las libertades políticas y exige participar en los cambios económicos que trasciendan las conquistas “democráticas electorales”. (Merino, 2003)

La gobernabilidad democrática implica un estado de derecho sin zonas de excepción O'Donnell (2004), es decir, la existencia de pesos y contrapesos en los

27 En este sentido, el concepto de gobernabilidad como eficacia/eficiencia se asemeja a la noción de “razón de Estado”, con la que principia la reflexión científica moderna sobre la política a partir de la obra de Maquiavelo.

28 La percepción de gobernabilidad es mayor en cuanto la capacidad del gobierno para resolver problemas es proporcional a la capacidad de lograr consensos. Así, se plantea: 1. Un gobierno que mantenga el consenso de los ciudadanos, pero que pierda eficacia, será improductivo. Si la situación persiste, a la larga la pérdida de eficacia llevará a una disminución del consenso y, por lo tanto, a la ilegitimidad. (Pasquino, Bobbio, & Matteucci, 2005) 2. Una democracia es tanto más fuerte cuanto más organizada está, por lo que el aumento de la participación política debe ir acompañado por una institucionalización (legitimación y aceptación) de los procedimientos y organizaciones políticas. (Pasquino, Bobbio, & Matteucci, 2005)

29 Diferente del concepto de gobernanza o de arte o manera de gobernar.

poderes públicos, en especial con la participación de la sociedad en la toma de decisiones. Se refiere a un estado en que las reglas promueven condiciones de igualdad y equidad entre las partes para crear, a su vez, condiciones materiales de vida mucho más satisfactorias que las existentes.

La gobernabilidad democrática, entendida como cualidad de gobernable, obliga a pensar más allá de la acción gubernamental, donde existen tres factores que son considerados parte de su dinámica e históricamente contingentes: 1) que las instituciones provean de los incentivos para la ausencia o presencia de coaliciones políticas sólidas y duraderas – en un contexto de pluralidad partidista –, 2) la capacidad o incapacidad del sistema político para resolver los conflictos sin recurrir a la violencia y 3) la ampliación de la responsabilidad ciudadana mediante la organización y participación social. (Álvarz Yáñez, González Hernández, & Becerra Villegas, 2011)

De lo expuesto se colige que la gobernabilidad en términos democráticos está dirigida a lograr una gestión local de calidad y mejorar la productividad de las ciudades, ampliando y revalorizando al municipio como actor político, aumentando la capacidad de gobierno, governance, mediante la creación de redes de actores que participan en la construcción de la ciudad (formulación y ejecución de políticas públicas).

Estas nuevas tendencias de gestión pública (MGP), según Termes Anglés (2005), comportan cambios muy profundos en la administración pública que hacen necesario la aplicación de códigos de conducta ética y, unos estándares altos de comportamiento de los funcionarios y el uso correcto y ético de los recursos públicos que esto implica, contribuyen al uso económico, eficiente y equitativo de los mismos y por ende, al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

En síntesis, la materialización de la gobernabilidad democrática dependerá de: a) la construcción de un sistema que invite a la cooperación y la premie, entre actores trascendentes, b) la construcción de nuevas instituciones políticas que provoquen incentivos colectivos para que los ciudadanos, en general, tengan mayor injerencia en la toma de decisiones y c) la

adecuación del marco legal en torno al desarrollo de las capacidades ciudadanas, en la misma medida que las institucionales. La ciudadanía se podría asegurar no sólo del ejercicio de sus derechos, sino también su participación política, como la mejor garantía de estabilidad y de moderación de los extremos en el ámbito político.

EL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) COMO AGENTE DE PLANEACIÓN Y EMPALME EN LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA. UN CASO DE “ÉTHIQUE ADMINISTRATIVE”.

Adjetivar a una gobernabilidad como democrática necesita ser justificado, puesto que ambos conceptos responden a lógicas distintas: mientras que la gobernabilidad responde a una conservación de los espacios institucionales del poder político, la democracia contempla principios de inclusión participativa de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Lo que resulta necesario para la construcción de la gobernabilidad democrática son columnas institucionales que logren soportar la confluencias de los intereses de conservación del poder y las reglas del juego democrático.

Schmitter (1992), uno de los mayores expositores de la escuela neo corporativista, ha señalado que la gobernabilidad debe observarse como un asunto de intermediación de intereses y de representación política a través de corporaciones dentro de las reglas del juego democrático, que reduzcan el amplio margen de discusión y conflicto que traen aparejados los canales democráticos. La incapacidad del sistema político para procesar la democracia no deriva de las demandas en sí, sino de la falta o insuficiencia de instituciones, reglas y acuerdos políticos que procesen los intereses de las diferentes solicitudes bajo un entono abierto al diálogo y participación de los actores políticos y sociales.

De acuerdo con lo expuesto, el desempeño de cualquier gobierno que supone la titularidad del poder político, tiene que ser eficaz, legítimo y estable para



asegurar un orden sustentable; en otras palabras, que tenga la capacidad de gobernar la arquitectura societaria dada. Analizar el fundamento del poder político en cualquiera de sus escalas (nacional, departamental o municipal) implica desentrañar las imbricaciones de sus estructuras simples o complejas. Los gobiernos obedecen a un principio funcional: transmitir órdenes a los ciudadanos en la vida económica, política y cultural al ostentarse legítimamente³⁰ como la autoridad suprema que representa el poder político en una demarcación territorial. La razón teleológica es el logro de un adecuado grado de gobierno sobre la sociedad.

Dicho ejercicio del poder político ha de estar irradiado por principios éticos que han de guiar la toma de decisiones al interior de la Administración Pública. En este sentido, la ética para Cortina (1996), es un tipo de saber que orienta la acción humana en un sentido racional. Se trata de un saber práctico para actuar racionalmente en el conjunto de la vida, para conseguir de ella lo más posible, para lo cual es necesario saber ordenar las metas de nuestra vida inteligentemente.³¹

30 CAMOU es más específico para hacer una valoración de la legitimidad. Distingue entre la legitimidad débil y la legitimidad fuerte. La primera es la que se refiere a la aceptación del desempeño gubernamental por parte del ciudadano. Es decir, mide la aceptación política de las medidas del gobierno en turno, por lo que comporta *problemas coyunturales* de gobernabilidad. No se cuestiona el fundamento de la autoridad, sino determinadas políticas públicas del gobierno. En cambio, la legitimidad fuerte refiere propiamente al fundamento de autoridad del gobierno, por tanto, se cuestiona al régimen político cuando existe de por medio fraude electoral o cualquier otro mecanismo de origen que conlleve a una elección espuria de los representantes populares, y esto determina la existencia de los *problemas estructurales* de gobernabilidad.

31 Esta autora distingue dos tipos de saberes humanos, “*teóricos y prácticos*”, los primeros, se preocupan por lo que son las cosas y los segundos, se interesan en discernir lo que debemos hacer y cómo debemos orientar nuestra conducta. Dentro de los saberes prácticos, Cortina (1996) distingue los que direccionan la acción para obtener un objetivo y, los que quieren enseñarnos a obrar bien en el conjunto de nuestra vida, en este último tipo de saber se inscribe la ética. Sin embargo según Brown (1990: 36), la perspectiva ética se centra en la acción y no en la conducta, busca las razones que justifican los actos en vez de explicar conductas y reconoce la diferencia entre el *deber ser* y el *es*.

En el mismo sentido, Bilbeny (2000) afirma que todavía existe un lugar en nuestro conocimiento y nuestra acción para la razón práctica, es decir, para la ética. Para este autor, la razón práctica es la que juzga desde la perspectiva de lo que debe ser, además de hacerlo desde la visión de lo que reconocidamente es y, decide no solo por medio del conocimiento efectivo o deductivo de las cosas, sino ante todo por la voluntad. Bajo esta ideología, la acción moral y la política remiten a la razón práctica, en donde su actividad es deliberativa y en este contexto juega un papel fundamental la tarea encaminada a la formulación de políticas públicas. Al tenor de lo expuesto, y en un contexto de pluralidad como el actual, a la razón se le exige para tomar decisiones un elenco de competencias -flexibilidad, creatividad, oportunidad, sentido por el contexto y operatividad en la multiplicidad- que configuran la praxis de la misma.³²

De la mano de lo argumentado, y en el contexto de la ética (práctica), se encuentra como actor principal a la política pública, siendo concebida ésta como todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer y que, según Chaqués (2004), afecta a la sociedad como un todo. La política pública se entiende como un proceso de decisión creativa. En este sentido y para Cortina, la ética tiene como tarea importante mostrarnos como deliberar bien para hacer buenas elecciones que se complementen con la concepción de buen gobierno³³.

32 El objeto de la ética para Aristóteles es la praxis y para Kant la voluntad, para ambos es la acción sometida a la razón práctica. Por su parte, Sócrates muestra con su vida y doctrina, que hay un ejercicio práctico además de teórico de la razón y que la vida ciudadana depende del primero. Por eso y precisando, *el objeto de la ética no es tanto la acción sino lo que guía la acción y la no acción*. Para este autor la no acción puede ser moral (la desobediencia civil justa) e inmoral (desobediencia civil injusta).

33 Un buen gobierno es el que cumple con tres objetivos; EFICIENCIA, EFECTIVIDAD Y LEGITIMIDAD. EFICIENCIA entendida como la relación entre el proyector (input) y el resultado (output). EFECTIVIDAD, asumida como relación entre la acción y sus consecuencias y legitimidad, como grado de aceptación de una autoridad por parte de aquellos a quien gobierna. LEGITIMIDAD puede ser de origen o formal (ganada en las urnas) y, “*legitimidad sustantiva*” que, es una legitimidad sostenida en el tiempo. Un buen gobierno es el que se gana la legitimidad cada día y por lo tanto,

Las políticas públicas según Kelly (2003), están dirigidas a promover el bienestar de los ciudadanos y comprenden la vasta gama de decisiones, programas, proyectos y actividades, donde participan todos los niveles de gobierno (gobierno multinivel). Las políticas públicas involucran decisiones gubernamentales y su ejecución busca que los gobiernos cumplan mejor con las demandas ciudadanas. En este sentido, el supuesto básico del enfoque de políticas públicas es que el Estado existe para satisfacer-promover los intereses comunes de la población en un territorio determinado y por esto en el ámbito político se debate continuamente sobre cómo lograr que la acción de gobierno se adecue mejor a las demandas ciudadanas, marcando este aspecto el derrotero esencial de la gobernabilidad.³⁴

En este sentido y de acuerdo con Vidal & Prats Catala (2005) la gestión pública es cada vez más gestión del conocimiento plural, necesario para viabilizar la toma de decisiones en un entorno incierto y contradictorio que se apoya en la construcción de redes de relaciones para garantizar una buena gestión o buen gobierno³⁵. Debido a esto, la noción de gobernabilidad considera dos dimensiones: la eficiencia administrativa y la capacidad de generar

no pierde la confianza de los ciudadanos.

34 Para Vidal & Prats Catala (2005), los términos de buen gobierno, eficacia y eficiencia (legitimidad) y gobernanza (gobernabilidad) entendida como capacidad de gobierno y donde la participación ciudadana es un eje principal, marcan las tendencias actuales y constituyen verdaderos e innovadores retos para los gobiernos, inmersos en la sociedad del conocimiento y en un contexto complejo y globalizado.

35 De acuerdo con (Giner & Sarasa, 1997); el concepto de buen gobierno o, el arte de gobernar bien no es tanto la búsqueda de una fórmula institucional magistral como el logro de una coalición política que permita aunar voluntades a favor del buen gobierno. Según estos autores, un gobierno si es bueno debe tener capacidad para tomar decisiones, responder a los conflictos y gestionarlos, es decir, formular y ejecutar políticas y al mismo tiempo, conservar el poder. En este sentido, gobernabilidad es la capacidad de gobernar, es el proceso de interacción continua y, de ajuste entre las necesidades de la sociedad y las capacidades del gobierno para responder a ellas. La gobernabilidad caracteriza a una sociedad en el sentido que esta acepta las decisiones y productos procedentes de sus gobernantes democráticos. *La gobernabilidad es en síntesis, la dialéctica continua entre gobernantes y gobernados.*

legitimidad y consenso. Una legitimidad sostenida en el tiempo que genera gobernabilidad requiere la evaluación de la gestión de los gobiernos locales por todos los miembros de la comunidad y, la noción de gobernabilidad actúa como una prueba o test, para valorar el rendimiento de un sistema político.

Al respecto, para el caso Colombiano, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) no ha desarrollado un índice que clasifique a los países según la gobernabilidad (como sí ha acontecido con el índice de Desarrollo Humano).³⁶ El ejercicio de gobernar debe enfrentarse a necesidades y demandas que cambian constantemente y quizá puedan emerger actores políticos y sociales que intentaran desequilibrar la relación con el gobierno incluso con acciones de resistencia extremas. Es por eso que desde el punto de vista funcional, hay que matizar los desafíos políticos que dificultan el desarrollo de índices que permitan medir la gobernabilidad, y este sentido es menester entender los diferentes grados de gobernabilidad. Al respecto, Camou (1994) ha señalado cinco categorías para detectar este grado de gobierno en una sociedad. En principio tenemos:

Gobernabilidad ideal: Es un concepto límite que designa el equilibrio puntual entre demandas sociales y respuestas del gobierno, es el modelo de una sociedad sin conflictos o absolutamente neutralizados.

Gobernabilidad normal: Esta describe una situación donde las discrepancias entre demandas y respuestas se encuentran en un equilibrio dinámico; es decir, donde hay valores de variación tolerados y esperables para los miembros de la comunidad política.

.....

36 Los indicadores desagregados y específicos de país contribuyen a detectar prácticas e instituciones que perpetúan una prestación de servicios a estos grupos injusta e insuficiente. En su lugar, se centra en ayudar a los responsables políticos de un país a identificar asuntos de gobernabilidad que se deben tratar y pone a disposición los medios para evaluar la efectividad de las reformas políticas para abordar tales asuntos. Para que las evaluaciones dirigidas por país traten con mayor profundidad un tema político determinado, especialmente si éste afecta a los pobres, el PNUD subraya que deben centrarse explícitamente en los grupos marginados y vulnerables.



Déficit de gobernabilidad: Designa un desequilibrio entre el nivel de demandas sociales y la capacidad de respuesta del gobierno, que es percibido como inaceptable por los actores políticamente organizados y que hacen un uso eficaz de su capacidad para amenazar la relación de gobierno en una situación dada. Estos desequilibrios o anomalías pueden presentarse en diferentes esferas de la sociedad (política, economía, seguridad pública, demandas de empleo, etc.).

Crisis de gobernabilidad: Describe la situación de proliferación de anomalías. Hay una conjunción de desequilibrios inesperados entre demandas sociales y respuesta del gobierno.

Ingobernabilidad: Que es el concepto opuesto a la gobernabilidad ideal. Es un concepto límite, que designa la virtual disolución de la relación de gobierno, que une por ambos lados a los miembros del sistema político.

En la gobernabilidad lo que importa es asegurar la estabilidad, que es la meta final de cualquier entidad política que pretenda ejercer con autoridad el poder que le fue conferido por los ciudadanos. La diferenciación entre la estabilidad lograda en el sistema político y la que se obtiene en el ámbito del régimen político corresponde finalmente a los objetivos conclusivos en ambas áreas. La estabilidad en el sistema político es el conjunto articulado de las prácticas y las relaciones de poder político efectivamente vigentes dentro de una sociedad. Por su parte, la estabilidad en el régimen puede predicarse del conjunto de instituciones y normas jurídicas que regulan el acceso, la distribución y el ejercicio del poder político.

Por lo tanto, el papel fundamental de las Oficinas del PNUD consiste en respaldar a los socios nacionales para que desarrollen e inicien evaluaciones contextualizadas que cumplan con los estándares internacionales, estén basadas en la apropiación nacional y permitan supervisar a todas las partes interesadas el desempeño de la gobernabilidad, en especial el impacto en los grupos vulnerables, dentro del país y a lo largo del tiempo. (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. PNUD., 2007)

El PNUD no dispone de una herramienta propia para evaluar el sistema de gobernabilidad de los países asociados al Programa. Sin embargo, está sin duda interesado en considerar el contexto de gobernabilidad nacional cuando toma decisiones sobre programas con las partes interesadas nacionales, y en esta medida apoya la formulación de modelos que coadyuven a esta tarea, dentro de los que conviene resaltar el planteamiento del Modelo de Gestión de Empalme (MOGE) en aras de garantizar uniformidad en las políticas y lograr grados de consenso de alto nivel en la órbita ciudadana.

La alineación y planeación de evaluaciones de gobernabilidad con los planes nacionales de desarrollo³⁷ es una de las maneras más efectivas de garantizar que los resultados de las evaluaciones tendrán un impacto sobre las reformas políticas y que la reforma de gobernabilidad en concreto se integrará en los objetivos generales de desarrollo de un país. Un punto de entrada clave de la alineación es la utilización del componente de gobernabilidad del plan nacional de desarrollo, así como la formulación y selección de indicadores para el componente de gobernabilidad, como base de la evaluación de gobernabilidad dirigida por el país. De esta manera, se armonizan varias iniciativas de evaluación de gobernabilidad en torno a prioridades de gobernabilidad acordadas en el contexto nacional.

De acuerdo con Vidal & Prats Catala (2005) una estrategia de gobernabilidad democrática es una estrategia de construcción de capacidades, las cuales dependen de la interrelación entre el sistema institucional existente (governance), de la capacidad

.....
37 Las Oficinas de País del PNUD deberían abogar para que el plan nacional de desarrollo sea la base de la evaluación de gobernabilidad dirigida por país. Asimismo, deberían trabajar con los asociados gubernamentales para ayudar a los donantes a examinar oportunidades para alinear sus evaluaciones con el plan nacional de desarrollo. Los socios de la cooperación al desarrollo están encontrando cada vez más contextos de países en los que es posible armonizar programas de desarrollo y alinearlos con las prioridades de los países, coincidiendo con los compromisos alcanzados en la Declaración de París. Sin embargo, puede que una completa armonización de las evaluaciones de gobernabilidad no sea ni deseable ni posible debido a la gran variedad de propósitos de evaluación y de diferencias en cuanto al foco temático.

de los actores políticos, económicos y sociales presentes (governing actors) y de la cantidad y calidad de liderazgo transformacional disponible. Al tenor de Montagut (2000), se concibe como gobernabilidad el buen funcionamiento de un sistema político, es decir, la eficacia de un gobierno. De acuerdo con este planteamiento, se concreta que la gobernabilidad democrática debe estar dotada de Legitimidad colectiva y de seguimiento eficaz de la vida pública. Por lo tanto, legitimidad y eficacia son, condiciones esenciales que deben cumplir los gobiernos para mantener la estabilidad y el orden social, es decir, gobernabilidad.

La construcción de políticas públicas debe estar basada en postulados de organización social, lo cual se construye trenzando los conceptos de gobierno por políticas (Uvalle, 2001), Legitimidad y buen gobierno (Giner & Sarasa, 1997) y gobernabilidad (Ziccardi, 1996), entre otros autores anteriormente citados. Se concreta entonces que el contenido principal de la gobernabilidad democrática son las políticas públicas y en este contexto, “gobernar por políticas”, lo cual significa responder a intereses ciudadanos.

Entonces, para la gobernabilidad democrática es necesario complementar las instituciones de los regímenes políticos con toda una red de acuerdos entre sindicatos, cámaras empresariales y organizaciones de la sociedad civil, con el fin de agregar intereses, establecer mecanismos sólidos de toma de decisiones y de resolución de conflictos para aumentar la capacidad de respuesta del Estado en una sociedad compleja y plural. Se trata de fundamentar un ethos democrático a través de la multiplicación de las prácticas sociales y de las instituciones en una responsabilidad ético – política. (Medellín mendoza, Prado Maillard, Infante Bonfiglio, & Mariñez Navarro, 2007).

La gobernabilidad depende de una serie de acuerdos básicos entre “las elites dirigentes”³⁸ (Camou, 1994)

38 Cuando Camou alude al concepto de “elites dirigentes”, no especifica a cuales se refiere. Podría suponerse en un primer término a la clase gobernante. Sin embargo, conviene agregar que no solo entre ellos deben suscribirse los acuerdos, sino también con los actores políticamente relevantes que surjan autónomamente en la sociedad civil, en las cámaras empresariales, organismos religiosos, artísticos o sindicales. La confluencia de actores

en torno a tres ámbitos principales de la vida social: a) nivel de cultura política; esto es, la compleja gama de ideas y valores que conforman modelos de orientación política; b) nivel de las reglas e instituciones del juego político que conforman formulas institucionales, es decir, mecanismos operacionales para la agregación de intereses y la toma de decisiones que configuran el régimen político; c) acuerdos en torno al papel del Estado y sus políticas públicas estratégicas orientadas a responder a los desafíos de la agenda pública.

En síntesis, el diálogo y la discusión abierta son elementos constitutivos en la elaboración de políticas. Es la puesta en práctica de la democracia deliberativa, como lo propio e irrenunciable de los regímenes democráticos. La decisión pública debe ser producto de la discusión y persuasión recíproca de diversos actores gubernamentales y sociales, participantes en su formulación y ejecución.

Así, se torna necesaria la implementación de un MODELO DE GESTIÓN DE EMPLAME (M.O.G.E), el cual, para su puesta en marcha, ha de surtir un proceso que permita su construcción, implementación y seguimiento, el cual podría sintetizarse en fases como: 1. Fase de Preparación Inicial, la cual se construye bajo la premisa de que tener buenos gobernantes depende en gran medida de anticiparse al momento en que éstos son elegidos (esta fase incluye: Pedagogía electoral, conformación de alianzas ciudadanas, fortalecimiento de partidos políticos, elaboración de programas de gobierno); 2. Fase de Debate Electoral, la cual está orientada al adecuado desarrollo de los comicios electorales, aprovechando las condiciones socio políticas (contribuye a la transparencia electoral y al fortalecimiento de la capacidad ciudadana para ejercer libremente el voto, permite un acompañamiento a los actores territoriales en componentes como: análisis de los programas de gobierno, Voto programático); 3. Fase en Entrega de Gobierno, la cual aborda los momentos en que conforman la ruta crítica para la entrega de gobierno (Incluye: Adecuación del modelo de entrega, Definición de acuerdos básicos para la entrega, identificación

puede ser tan diversa como intereses sectoriales tengan que ser representados en la serie de acuerdos básicos (Vg. *Formulación de Políticas Públicas*).



y valoración de ejes y temas del nuevo programa de gobierno (Vg. Emprenderismo), Formulación de preguntas guía, elaboración de lista de chequeo de la información, entrega y análisis de la información, presentación del acta de entrega por parte de la administración saliente, documento síntesis de entrega de gobierno por parte de la administración saliente, Elaboración del informe interno para el nuevo gobernante, diligenciamiento y presentación del tablero de control); 4. Fase de Elaboración de Planes de Desarrollo, que se concreta en la identificación de los elementos clave y la ruta para elaborar los planes de desarrollo, de tal suerte que sus lineamientos e instrumentos puedan ser utilizados por las administraciones locales (Caso Tunja) y por las organizaciones sociales, a partir de un enfoque que incida en la protección y reparación de derechos (Ésta fase incluye componentes como: principios que rigen la formulación del plan de desarrollo, formulación de los problemas de desarrollo, análisis de los problemas, actores, intereses y poder frente a los problemas, identificación de problemas potenciales y tablero con diseño del plan, participación ciudadana en la elaboración del documento preliminar y su concertación en los niveles territorial y poblacional, negociación del documento del plan de desarrollo entre los actores y grupos de interés estratégicos)

CONCLUSIONES

La democracia electoral y el respeto irrestricto a los derechos individuales del ciudadano constituyen solo unas piezas de la institucionalización de la política democrática. Lo faltante en la praxis es la institucionalización de los elementos que integren acuerdos básicos y fundacionales entre los actores políticos y sociales en un marco abierto al dialogo; se necesita una interacción deliberativa con la estructura de autoridad para definir no solo la agenda pública, sino el modelo de las instituciones políticas acordes con las necesidades de la gobernabilidad democrática.

Es vital que el equilibrio dinámico entre las demandas sociales y la respuesta gubernamental no solo genere estabilidad política, sino que esta contenga referentes democráticos, más allá de la mera alternancia en el poder o lo que también se conoce como reemplazo

inter-partidario.

El pleno uso de los derechos procedimentales de la democracia —no solo en el plano electoral— lleva, por supuesto, a una sustantividad democrática en todos los actos rutinarios de la sociedad y el Estado. Como resultado de esto, es útil la operacionalización de gobernabilidad democrática bajo la categoría de sistema político para entender la relación dinámica existente entre el régimen político y el resto de los actores políticos y sociales.

En consecuencia, al tenor de lo expuesto, es posible aproximar la definición de gobernabilidad democrática como el estado en donde la eficacia y legitimidad de las acciones de un gobierno están enmarcadas en el desarrollo de una institucionalidad de política democrática para el sustento de la estabilidad política y social.

Así, para asegurar el logro ontológico de la gobernabilidad democrática, es necesario implementar un Modelo que permita mantener continuidad en las políticas públicas que se formulan en la Administración Pública, permitiendo materializar la llamada ética administrativa. De esta manera, a través de un Modelo de Gestión de Empalme (MOGE), es posible dar respuesta a diversos interrogantes como: ¿De qué manera es posible instaurar una dinámica colaborativa entre la sociedad civil y los candidatos a elecciones populares? ¿Por qué es importante que el gobierno saliente realice un adecuado proceso de entrega de gobierno, posiblemente a un partido político diferente al saliente? ¿Cuáles son los temas o áreas principales en una transición de gobiernos? ¿Cuáles son los principales actores en el proceso de transición y por qué? (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, 2014)

Pues bien, con la citada herramienta, se pretende dar aplicación al principio rector del modelo de gestión pública “construir sobre lo construido”, y no el de acabar con lo anterior. Por ende, el proceso de empalme debe ser capaz de atender aspectos políticos (programas de gobierno y partidos e ideas contrarias entre gobernantes entrantes y salientes), aspectos administrativos (tensión entre tiempos diferentes: evaluar programas sobre éxitos alcanzados

frente a la exigencia de aprobar actos de gobierno en los primeros meses), aspectos sociales (rendición de cuentas de administraciones salientes, visibilidad en la entrega de gobierno, evaluación de la nueva administración y participación ciudadana en la construcción del nuevo plan de desarrollo).

En efecto, el Modelo de Gestión de Empalmes (MOGE) parte de la experiencia del PNUD en el fortalecimiento institucional, creación de espacios de encuentro entre ciudadanía – administración pública y fortalecimiento de alianzas ciudadanas en los territorios. De esta manera es posible concluir que la calidad de la democracia territorial depende de la promoción de unas elecciones transparentes, de una ciudadanía que elige a sus gobernantes de manera libre e informada a través del desarrollo de procesos de empalme y de planeación territorial constructivos y participativos.

REFERENCIAS

- Álvarez Yáñez, L., González Hernández, G. M., & Becerra Villegas, J. (2011). Índice de Percepción sobre la Gobernabilidad Democrática (IPG). El caso de Zacatecas. Una Herramienta para Medir la Calidad de la Democracia. *CONfines*, 113-142.
- Barrio, F. (2004). Gobernabilidad: Racionalidad Administrativa y Legitimidad. En D. Valadés, *Gobernabilidad Democrática: ¿Qué Reforma?* México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Bilbeny, N. (2000). *Aproximación a la Ética*. Editorial Ariel.
- Bobbio, N. (1995). *Diccionario de Política*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Bovero, M. (2002). *Una Gramática de la Democracia*. Madrid: Trotta.
- Brugué, Q., & Goma, R. (1998). *Gobiernos Locales y Políticas Públicas. Bienestar Social, Promoción Económica y Territorio*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Camou, A. (1994). *Gobernabilidad y Democracia. Elementos para un Mapa Conceptual*. *Nóesis*, 11-41.
- Camou, A. (2008). *Gobernabilidad y Democracia*. México: Instituto Federal Electoral.
- Chaqués, L. (2004). *Redes de Políticas Públicas*. Madrid: Siglo XXI de España Editores.
- Cortina, A. (1996). *Ética de la Empresa. Claves para una nueva Cultura Empresarial*. Madrid: Editorial Trotta.
- Giner, S., & Sarasa, S. (1997). *Buen Gobierno y Política Social*. Madrid: Editorial Ariel.
- Kelly, J. (2003). *Políticas Públicas en América Latina*. Caracas: Ediciones IESA.
- Medellín mendoza, L. N., Prado Maillard, J. L., Infante Bonfiglio, J. M., & Mariñez Navarro, F. (2007). *Elementos de Análisis en la Construcción de la Gobernabilidad Democrática*. Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad, 9-36.
- Merino, M. (2003). *La Transición Votada. Crítica a la Interpretación del cambio político en México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Montagut, T. (2000). *Política Social. Una Introducción*. Madrid: Editorial Ariel.
- O'Donnell, G. (2004). *Notas sobre la Democracia en América Latina. Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)*. Nueva York: Aguilar-Altea-Taurus-Alfaguara.
- Pasquino, G., Bobbio, N., & Matteucci, N. (2005). *Diccionario de Política*. Siglo XXI Editores.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. PNUD. (2007). *Guías Temáticas para Medir la Corrupción*. Obtenido de www.undp.org/oslocentre/flagship/users_guide_measuring_corruption.html



Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. (15 de Enero de 2014). PNUD COLOMBIA. Obtenido de Gobernabilidad Democrática. El Área y sus Objetivos: <http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=&s=a&m=a&c=02002&e=A#.UtZ5xvTulvo>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. (14 de Febrero de 2014). Prezi. Obtenido de Prezi: <http://prezi.com/pthu7lmuae3f/modelo-de-gestion-de-empalmes-moge/>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Centro Regional Panamá. (14 de 11 de 2013). PNUD Centro Regional Panamá. Obtenido de Gobernabilidad Democrática: <http://www.regionalcentre-lac-undp.org/es/gobernabilidad-democratica>

Schmitter, P. (1992). ¿Continúa el Siglo del Corporativismo? En P. Schmitter, & L. Gerhard, Neocorporativismo I (págs. 15-61). Madrid: Alianza Editorial.

Termes Anglés, F. (2005). EL Código de Ética. Normas Básicas para su Diseño en la Administración Pública. Barcelona: Planeta de Agostini Profesional y Formación.

Uvalle, R. (2001). Importancia de las Políticas Públicas en el Desarrollo Complejo de la Sociedad Contemporánea. Maracaibo: Editorial Astro Data.

Vidal, J., & Prats Catala, J. (2005). Gobernanza. Diálogo Euro-Iberoamericano sobre Buen Gobierno. Ministerio de Administraciones Públicas. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Madrid: Editorial Colex.

Ziccardi, A. (1996). La Tarea de Gobernar: Gobiernos Locales y Demandas Ciudadanas. México: Miguel Ángel Porrúa.