Lo público y lo local: gobernancia y políticas públicas[1]

Jean-François Jolly

M.A. Planificación Urbana y Regional. Ph.D. (candidato) Estudios Latinoamericanos Ecole doctorale. Centre de Recherches et d'Etudes sur l'Amérique Latine- CREDAL. Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine-IHEAL. Université de Paris III La Sorbonne Nouvelle

Abstract

0. Lo público y lo local: gobernancia y políticas públicas

Los interrogantes sobre lo que debe ser "lo público" están en el corazón de las reflexiones actuales sobre la administración público y el Estado en América latina. Es así como el reciente Seminario internacional sobre el fenómeno administrativo público organizado por la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP – en Bogotá tenía como propósito "evaluar, analizar y plantear estrategias orientadas a repensar la administración de lo público en el actual contexto de crisis institucional en que está nuestro país (…), con la finalidad de propiciar un espacio adecuado para la discusión y la reflexión sobre los principales problemas y situaciones que afronta el quehacer administrativo público, en un escenario de redefinición de lo público y de las relaciones Estado-sociedad" (Seminario Internacional, 2002b: 2. Cursivas originales).

Esta redefinición de lo público abarca, también, el ámbito local. Una de las mesas temáticas del Seminario de Bogotá estaba dedicada a la relación entre la concepción de lo público y los esquemas de administración pública y al papel de los agentes estatales y de los agentes no estatales en esta concepción de lo público.

Los términos de referencia de las contribuciones a esta mesa pretendían que (Seminario Internacional, 2002a: 1) se respondan las dos preguntas siguientes:

[1] Este trabajo hace parte de una investigación del autor más amplia sobre el proceso de descentralización en Colombia (tesis doctoral), intitulada « Régir le Territoire et gouverner les territoires : la politique publique de décentralisation en Colombie entre 1985 et 2000 ». Se basa en una ponencia presentada en la mesa temática Concepción de lo público y esquemas de administración pública del Seminario internacional sobre el fenómeno administrativo público organizado por la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP – en Bogotá los días 18 y 19 de julio de 2002.

- “¿Cuál es la pertinencia de lo local en la construcción de lo público dentro del contexto de profunda crisis social, económica y política colombiana?
- ¿Qué diferencia a lo sectorial, lo regional, lo territorial y lo local en la definición y operación de las políticas publicas, y cuáles son sus limites, sus posibilidades y sus encuentros?”

Para el efecto, la mesa mezclaba reflexiones académicas y presentación de “unos casos de política pública en lo local” en Colombia, vistos desde la perspectiva del Estado, del sector Productivo, del sector Social y del sector Comunitario.

Sintetizando, se podría escribir que la inquietud planteada por el Seminario de Bogotá se refería a la gobernancia local y al papel de las políticas públicas en aquellas. Dicho de otra manera, el tema de “lo público y lo local” en Colombia puede abordarse desde cuatro puntos de vista:

- Las aproximaciones teóricas a lo local.
- Las políticas públicas y lo local.
- La gobernancia local.
- La gobernancia local en Colombia.

1. De lo local por sí de la vulgata localista a lo local escogido de Bourdin

Lo local, ¿salvación de todo?

El investigador Alain Bourdin escribía recientemente (Bourdin, 2000: 49[2]) que se podría afirmar que "en los países occidentales contemporáneos, ya no hay sociedad civil sino local o localizada (sin eso significar que la sociedad en su totalidad sea localizada) y que, en estas condiciones, lo local se define como el nivel de organización de la mediación social". De manera irónica, el autor indicaba que al ya tradicional lema small is beautiful se le puede sustituir el contemporáneo local is beautiful. "Parecería", agregaba, "que en lo local estuviera la salvación de todo".

"La cuestión local", concluía Bourdin en la Introducción a su libro con este titulo (Bourdin, 2000: 11), "es una interrogación para las ciencias sociales, para las políticas públicas, para la acción militante y la mitología política. Circula de las unas a las otras y es en esta circulación, esta confrontación, esta interrogación reciproca que debe pensarse, sin que haya que reducir la investigación a la acción (y, entonces, al estatuto de ideología) o hacer de la acción un mero producto del conocimiento científico, en un enfoque cientista o, al menos, tecnocrático".

Cuatro corrientes de pensamiento sobre lo local

Cuando Alain Bourdin aborda el objeto local (Bourdin, 2000: 16-51), constata que, por cierto, "la cuestión de lo local refleja las grandes preocupaciones del tiempo", pero también que el paradigma de lo local es "un paradigma estrellado, caleidoscópico, representativo de la diversidad y de las vacilaciones de las ciencias humanas contemporáneas". Según Bourdin, se puede distinguir cuatro corrientes de pensamientos sobre lo local, que se cruzan parcialmente:

- "La vulgata localista" postula que "la humanidad es local como es religiosa", valorizando sistemáticamente las entidades comunitarias territoriales, al mismo tiempo que insiste sobre el vinculo social que se conforma en los lugares y crea en ellos la identidad y el sentimiento de pertenencia en un "cuerpo a cuerpo con el mundo y lo concreto", según las palabras de Françoise Choay citadas par Bourdin.
- "Lo local necesario" es una concepción cercana a las visiones norteamericanas sur la primacía del fenómeno comunitaria que, en consecuencia, insiste en una "necesidad comunitaria" como la base de una antropología localista, presente también entre numerosos historiadores, geógrafos y etnólogos. Aquí, lo que domina es un "local cognitivo", donde la definición de una posición en el mundo "se opera por un conjunto de procesos de partición que constituyen unos territorios y expresa así la pertenencia a un nosotros". Para otros autores, es más bien de un "local

[2] Traducción de Jean-François Jolly, como para todos los textos citados escritos originalmente en francés

interaccionista" que habría que evocar con Schütz, para quien, según Bourdin, "cualquier grupo de pertenencia es por principio asociado a un territorio" y donde domina también "la preocupación para la vida cotidiana". De su lado, la etología, la geografía clásica y gran parte de la ecología política contemporánea hablan de "territorio natural" o de "regiones naturales".

- "Lo local heredado", de su lado, remite a la idea de la existencia de un "patrimonio local", de una "concepción patrimonialista de lo local" que, según Bourdin, constituye "un modo de construcción de un mito local: el patrimonio hace el territorio que hace lo local". Dicho mito descansa sobre la idea que si las sociedades evolucionan desde pequeños conjuntos, más o menos aislados y fuertemente inscritos en unos territorios, hacia territorios más amplios, el patrimonio ("el peso del pasado") toma pues una gran importancia. Lo local se vuelve entonces una "forma social" en el sentido de Yves Barel, que corresponde a unos campos de actividad pero también a unos lugares de integración colectiva. Los partidarios de esta concepción de lo local están conducidos a hablar de un sistema, una sociedad o una entidad local como si se tratase de un verdadero actor dotado de una personalidad y de estrategias.
- "Lo local construido", finalmente, rompe radicalmente con las concepciones anteriores al considerar lo local no "como un objeto real que se nos impone" sino como "una modalidad de respuesta a unos problemas que se plantean las sociedades o, aun, una modalidad de análisis" como en el caso de Jacques Lévy para quien "el lugar se define como "una configuración espacial sin distancia"" al mismo tiempo que lo local "es una categoría pertinente que se aplica a objetos diversos y cambiantes [… y que] la localidad, como el conjunto de los dispositivos sociales, sigue siendo una construcción social permanente".

Lo local como construcción social permanente

De las cuatro visiones sobre lo local que determina Alain Bourdin, "lo local construido", es decir, lo local como "construcción social permanente" (cursivas no originales), es la que merece de su parte una atención particular en dos direcciones: "las particiones territoriales" (lo que en Colombia se conoce como "el ordenamiento territorial") y el cambio en estos últimos vente años de las relaciones entre sociedad civil y localidad.

Sobre el primer punto, indica Bourdin se debe "tomar en serio el trabajo político de particiones territoriales", cuyo caso típico histórico es el debate de 1789 sobre la creación de los departamentos franceses. En este debate, nota el autor, al mimo tiempo, "se expresa una visión del mundo y se define una sociedad. Lo local aparece como un medio de construir y tratar problemas de organización[3]". Sobre

[3] Se puede ver en "esta búsqueda de un nuevo orden y estas negociaciones sobre los principios y sobre la partición misma" que evoca Bourdin el equivalente francés de las discusiones de la COT y del Congreso colombiano sobre el Ordenamiento territorial desde 1991. Par una primera análisis del tema del ordenamiento territorial en Colombia, verse en Jolly (Jolly, 2002a).

el segundo punto, Alain Bourdin constata que, después que hasta los años 70 se considerara la sociedad civil en la visión de Gramsci como el "conjunto de las instituciones privadas sin las cuales el Estado no podría asegurar un poder hegemónico (…), la perdida de eficacia, de dinamismo y de legitimidad de una forma de mediación típica de las sociedades industriales y del Estado-providencia (la de las grandes organizaciones sectoriales) […conlleva] a que la mediación social se vuelva un mercado, donde emergen unos actores que compiten entre sí y desaparecen y la multiplicación de estructuras oficiales de mediación plantea unos problemas de mediación".

"En estas condiciones", concluye Bourdin, "se nota toda la importancia del nivel local, porque el desenclave de los sectores y la expresión de los intereses individuales diversos parecen a priori más fácil a este nivel, al menos en razón de la proximidad". Haciendo suya la afirmación de Albert Mabileau que "una de las funciones del gobierno local es asegurar la mediación entre la sociedad civil y el Estado", Alain Bourdin define lo local como "el nivel de organización de la mediación local" y el actual departamento francés, como una "localidad que sirve a arreglar problemas de la vida cotidiana colectiva".

La sociedad civil local aparece como el centro de todo y lo local se define, entonces, como "una forma social que constituye un nivel de integración de las acciones y de los actores, de los grupos y de los intercambios", es decir, como el nivel de conformación de redes de actores de políticas públicas. "Esta forma", persigue Bourdin, "se caracteriza por la relación privilegiada con un lugar, que varia en su intensidad y contenido". Es posible hablar entonces de un "lugar escogido" en oposición al "lugar dado" de los partidarios de la vulgata localista.

De lo local construido al territorio como construcción social

De lo "local construido" se puede pasar al "territorio como construcción social". En efecto, según Bertrand Badie (Hermet, Badie, Birnbaum y Braud, 2001: 300), que cita a R.D. Sack, en la concepción actual, "el territorio se analiza en la ciencia política como un construido social, es decir como el resultado de un intento hecho por un individuo o un grupo de afectar, influenciar o regir a unas personas, fenómenos o relaciones, delimitando y controlando un área geográfica". "Instrumento político", el territorio es "un elemento de la modernidad política", agrega Badie, quien precisa que "Max Weber asocia estrechamente el Estado moderno-racional-legal al criterio de territorialidad, mientras los sistemas políticos débilmente territorializados están consideradas por él como poco desarrollados y de corte esencialmente patrimonial". En esta perspectiva, concluye Badie, "el territorio ya no aparece como un conjunto natural cuyas fronteras se impondrían por sí mismas (hipótesis de las "fronteras naturales")". Se podría decir como Bourdin que el territorio es "un lugar construido" político[4] y no un "lugar heredado".

[4] Para una aproximación al tema del territorio como construcción social en el caso colombiano, verse el texto de Orlando Fals Borda con este titulo (Fals Borda, 2000).

2. Las políticas públicas y lo local: lógica territorial (horizontal), construcción de un espacio de mediación y estrategias de redes

Las políticas públicas como manera de "repensar la administración de lo público"

Abordar "lo público" a partir del enfoque de las políticas públicas[5] permite encontrar un marco para "repensar la administración de lo público (…) en un escenario de redefinición de lo público y de las relaciones Estado-sociedad" como se lo proponía el Seminario de Bogotá (Seminario Internacional, 2002a: 1).

Siguiendo a Pierre Muller e Yves Surel (Muller y Surel, 1998: 13), cabe primero indicar que "la primera dificultad con la cual atropella el análisis de las políticas públicas es el carácter polisémico del término "política". Las cosas son más sencillas para los autores de lengua inglesa, en la medida en que disponen de palabras diferentes para designar lo que el francés reúne bajo la noción de politique (política)". "En efecto", persiguen Muller y Surel, "este término recubre a la vez la esfera política (polity), la actividad política (politics) y la acción publica (policies). La primera acepción hace la distinción entre el mundo de la política y la sociedad civil, la frontera entre ambas, siempre borrosa, pudiendo variar según las épocas y los lugares; la segunda designa la actividad política en general (la competencia para obtener puestos políticos, el debate entre partidos políticos, las diversas formas de mobilización….); la tercera, finalmente, designa al proceso por el cual se elaboran et se ponen en marcha unos programas de acción pública, es decir, unos dispositivos político-administrativos coordinados, normalmente, alrededor de objetivos comunes".

"Lo público", de manera evidente, se refiere a las tres acepciones del términos política, esfera, actividad y acción públicas siendo inseparables. ¿En qué, entonces, el enfoque de las policies (políticas públicas) puede ayudar a "repensar la administración de lo público" en el ámbito local? La respuesta se hace más evidente considerando los aportes de este enfoque en el análisis de un proceso "territorializado" por naturaleza, la descentralización[6].

Una política pública con una lógica territorial: la descentralización

Siguiendo las pautas de lo que Jean-François Jolly llama "la escuela francesa de políticas públicas"[7] (Jolly, 2001a: 40-43), se puede considerar las regiones "como espacios territoriales a la vez de identificación, elaboración e implementación de políticas públicas (policies) y de juego político (politics)". De eso resulta que no es posible aislar la (actividad) política regional de las políticas (públicas) regionales

[5] Verse una presentación general de este enfoque en el libro de Pierre Muller Las Políticas públicas (Muller, 2002) y en el de Pierre Muller e Yves Surel L'analyse des politiques publiques (Muller y Surel, 1998) y, para un autor latinoamericano (colombiano), el libro de Carlos Salazar Vargas Las políticas públicas (Salazar, 1999).

[6] Para un primer análisis del proceso de descentralización colombiano a partir del enfoque de las políticas públicas, verse los documentos de Jean-François Jolly (Jolly, 2001a; Jolly, 2001b) de los cuales se sacaron los elementos de esta sección.

[7] Cuyos representantes más significativos son Pierre Muller, Bruno Jobert, Yves Surel, Jean-Claude Thoening, Yves Mény, Eric Monnier, Patrice Le Galès, Jean Leca y Jean-Louis Quermonne.

porque, según la definición de uno de sus teóricos más importantes, Bruno Jobert (Jobert, 1997: 174) "se trata de mirar las políticas públicas como un momento de la lucha política global: el estudio del Estado en acción, es también la política buscada por otros medios y en otros escenarios". Si, siguiendo a Jobert (Jobert, 1997: 174), se considera, además, que las políticas públicas son "la construcción y la puesta en marcha de un conjunto de normas con el fin de lograr una cohesión social", la consecuencia más inmediata de esta afirmación es que no se puede desligar la descentralización como proyecto político de las políticas públicas generadas por la descentralización.

Cuando aborda el análisis de la descentralización la escuela francesa lo hace bajo tres ángulos[8] : la lógica de regulación de las políticas públicas en general, el problema de la crisis de la sectorialidad y las políticas públicas locales.

- "La acción pública" (esta corresponde a las políticas públicas), indica Muller (Muller, 1997: 142), "se organiza alrededor de dos lógicas de regulación que cada una tiene su propia racionalidad: la lógica territorial y la lógica sectorial". Ambas tienen que ver con "dos dialécticas sociales bien diferentes": la primera, explica el autor, "se refiere a una relación centro-periferia" mientras la otra remite "a una dialéctica global-sectorial". Aunque el autor no precisa explícitamente lo que es para él el territorio, Jean-François Jolly (Jolly, 2001a: 47) resume el pensamiento de Muller de la manera siguiente: "la lógica territorial es una lógica que busca regular una totalidad social en un espacio geográficamente limitado, un lugar: el territorio, con el fin de mantener una cohesión social".
- "La crisis de la sectorialidad", de su lado, se refiere según Muller (Muller, 1997: 162) a "un cuestionamiento de la capacidad del Estado para hacer admitir un principio de jerarquización y de ordenamiento de las políticas públicas sectoriales" que hace que "el Estado, quien normalmente debe producir coherencia, termina produciendo sólo incoherencia". Frente a esta crisis de la sectorialidad, a la cual se le agrega "una crisis de la territorialidad", la tendencia está en "un regreso a lo territorial (…), la constitución de nuevos territorios como un intento para desectorializar la acción del Estado integrando los diferentes ejes de intervención sectorial (urbanismo, acción social, educación, etc.) en una perspectiva horizontal" en oposición a la lógica vertical de las políticas sectoriales. Es, entonces, posible "interpretar las políticas públicas de descentralización y de desconcentración como una búsqueda de intentar crear un espacio de políticas infra nacionales".
- Las políticas locales o políticas públicas locales[9] y el juego político local (la política) que les está ligado buscan, según Pierre Muller (Muller, 2002: 153-162), "la construcción de un espacio de mediación, dándoles a las múltiples estrategias de red que actúan en el ámbito local un mínimo de coherencia", lo que implica un alcalde que "actúe con una lógica managerial, como un

[8] Verse para una exposición completa la obra citada de Pierre Muller (Muller 2002: 153-162) y un articulo más antiguo (Muller, 1985, traducción de 1997) y para un resumen, Jolly (Jolly, 2001a: 47-51).
[9] Jolly en su investigación ya citada habla de "las políticas públicas de la descentralización" (Jolly, 2001a: 48).

especialista del management en la proximidad" y debe, además, ser un mediador un corredor que "pone coherencia entre estas múltiples redes".

Dado el carácter híbrido del proceso colombiano de descentralización[10], Jean-François Jolly (Jolly 2001a: 49-50; Jolly, 2001b: 12) considera que dicho proceso puede considerarse como un "momento" en la solución de un problema más que secular en Colombia: ¿cómo a la vez reglamentar el Territorio colombiano (con una lógica sectorial) y gobernar unos territorios (con una lógica territorial)?

La hipótesis que Jolly plantea como respuesta a esta pregunta fundamental es la siguiente: "eso es posible gracias a unas políticas públicas que combinan centralismo y descentralización, estas son unas políticas públicas con una lógica sectorial y otras con una lógica territorial. La mega política pública de descentralización, en efecto, al ser híbrida, ve cohabitar en ella estos dos tipos de lógicas o dos maneras de mantener la cohesión social y, por eso, podría asegurarse que es, quizás, una (sino es la...) manera de mantener dicha cohesión".

Las redes de políticas públicas como redefinición de las relaciones Estado/sociedad y espacio de mediación en una lógica territorial.

Se puede resaltar dos elementos fundamentales de los planteamientos de Pierre Muller sobre la política pública de descentralización: la diferencia fundamental entre "lógica territorial" (horizontal) y "lógica sectorial" (vertical) de regulación y la afirmación según la cual las políticas públicas locales y el juego político local que les está ligado buscan "la construcción de un espacio de mediación, dándoles a las múltiples estrategias de red que actúan en el ámbito local un mínimo de coherencia" (cursivas no originales).

En esta perspectiva, "pensar la administración de lo público" en el ámbito local sería buscar la forma cómo construir un espacio de mediación, gracias a la puesta en coherencia de las múltiples estrategias de red que existen alrededor de las políticas públicas para así regular una totalidad social en un espacio geográficamente limitado. Lo anterior implica examinar las implicaciones de la lógica territorial frente a la lógica sectorial y definir lo qué son la mediación y los mediadores, de un lado, y las redes de políticas públicas, del otro, aclarando que ambos conceptos están muy ligados entre sí.

- La lógica territorial es una lógica horizontal, plana, multisectorial, no jerárquica que busca captar una totalidad social en un territorio dado. Al contrario, la lógica sectorial es vertical, unisectorial, jerárquica y no da cuenta de las interrelaciones entre sectores que existen en el ámbito local.

[10] En efecto, la hipótesis principal de Jolly es aquella según la cual el proceso colombiano de descentralización es un proceso híbrido entre dos posiciones extremas definidas por Andrew Nickson (Nickson, 1998), el "modelo económico", donde el propósito fundamental del gobierno local es la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, y el "modelo político", donde el propósito del mismo es ser el vocero de los intereses comunes de la comunidad para la elaboración de políticas públicas y privilegiar la democracia participativa.

- Los mediadores son para Muller, quien dedica un capitulo completo de su libro a ellos (Muller, 2002: 85-109) “los agentes que realizan la construcción del referencial de una política pública, es decir, la creación de las imágenes cognitivas que determinan la percepción del problema por parte de los grupos presentes y la definición de las soluciones apropiadas, (...) un marco de interpretación del mundo”. “De acuerdo con lo anterior”, persigue Muller, “no hay duda que los mediadores ocupan una posición estratégica en el sistema de decisiones, en la medida en que son quienes formulan el marco intelectual dentro del cual se desarrollan las negociaciones, los conflictos o las alianzas que conducen a la decisión” (cursivas originales). La mediación, por consiguiente, corresponde al conjunto de la acción de los mediadores para construir el referencial de las políticas públicas locales, o, según Muller, “una construcción de la relación al mundo”, y un espacio de mediación, se puede definir como el espacio donde se realiza por parte de los mediadores esta construcción.
- Las redes de acción pública[11] o redes de políticas públicas corresponden a un concepto que ha sido desarrollado en estos últimos 20 años según Muller y Surel (Muller y Surel, 1998: 90-91) para “dar cuenta de un cierto número de transformaciones que afectaron recientemente las relaciones Estado/sociedad”. Según Kenis y Schneider, citados por los autores, los factores que influyeron en estos cambios son, entre otros, “la extensión del ascendiente y de la amplitud del campo de las políticas públicas, la descentralización y/o fragmentación del Estado, la desaparición progresiva de las fronteras entre lo público y lo privado, la multiplicación de formas de "gobierno privado" que participan en las políticas públicas o toman a su cargo funciones de corte "pública", y, finalmente, la inter-independencia y complejidad crecientes de las cuestiones políticas y sociales que plantean de manera crucial la cuestión del acceso a la información y de la producción de competencia[12]”.

La noción de red propone un esquema de interpretación de las relaciones Estado –sociedad que, según Kenis y Schneider, hace énfasis en “el carácter horizontal y no jerárquico de estas relaciones, el carácter relativamente informal de los intercambios entre actores de la red y la ausencia de cerradura que autoriza la multiplicación de los intercambios periféricos”.

Al ser espacio de mediación en el sentido de Muller, “las redes de acción pública produisent du sens” (producen sentido), según la palabra de Muller y Surel, es decir, dan un sentido a la acción de sus miembros pero, también, generan conocimiento. Identificar, formular e implementar políticas públicas es el hecho de actores que, para cada política pública, están en redes, es decir, interactuando. De ahí la importancia de poder poner en coherencia las múltiples estrategias de red existiendo en el ámbito local.

[11] Traducción del inglés policy network.
[12] El texto original francés indica expertise que se refiere a una capacidad de experiencia y peritaje científico y técnico, el ser competente técnicamente, el disponer de la competencia en tal o cual campo, lejos de cualquier concepción jurídica como lo es en castellano la palabra peritaje o peritazgo.

Si “administrar lo público” en el ámbito local o gobernar localmente es, ahora, poder y saber poner en coherencia las múltiples estrategias de red de políticas públicas existiendo en el ámbito local en una lógica territorial y horizontal, es a una completa “redefinición de las relaciones Estado-sociedad” que se asiste. A unas relaciones ya horizontales y no jerárquicas les debe corresponder una nueva manera de gobernar, también horizontal y no jerárquica, capaz de sustituirse al tradicional “gobierno local”, pensado como la traducción de la actividad de los actores locales implicados en la identificación, elaboración e implementación de políticas públicas en el ámbito local. Esta nueva manera de gobernar es la “gobernancia local”.

3. La gobernancia local

Definir lo local, siguiendo a Bourdin, como "el nivel de organización de la mediación social", conlleva a preguntarse qué características debe tener esta organización y qué implicaciones tiene considerar así lo local, es decir, precisar el concepto de gobernancia, en general, y de gobernancia local, en particular.

De la gobernabilidad a la gobernancia

Desde hace más de veinte años, se suele hablar de la "gobernabilitad" y de los límites y dificultades que hay para mantenerla. El concepto que se va a desarrollar ahora es un concepto vecino de ese, pero distinto: el de "gobernancia". Ambos conceptos, en efecto, provienen de la misma raíz gobierno, que hay que tomar, sin embargo, como traducción del inglés government, término utilizado en la literatura inglesa, según Muller y Surel (Muller y Surel, 1998: 95), "con preferencia al concepto de Estado para designar los mecanismos de la acción pública".

- La gobernabilidad según Pierre Birnbaum (Hermet et al., 2001: 125) se refiere a la "capacidad de las sociedades y sus sub-sistemas políticos de tomar decisiones o iniciar acciones en reacción a unas demandas y necesidades" que se expriman en ella. La "ingobernabilidad" según Richard E. Stren, Director del Centro de Estudios Urbanos y Comunitarios de la Universidad de Toronto (Stren, 2001: 3-4), que cita a Magda Prates Coelho y Eli Diniz, es, por oposición, "la incapacidad por parte del Estado [government...] de tomar las decisiones que debe tomar", la imposibilidad de gobernar.
- El término de gobernancia, que, según Guy Hermet (Hermet et al, 2001: 126) "fue utilizado de manera corriente en francés (gouvernance) en los siglos XVI y XVII en el sentido de gobierno interno", es, según el mismo, "una noción traducida del inglés governance[13] , aplicada desde el fin de los años 80[14] en el análisis de las políticas públicas y extendida al estudio de las relaciones internacionales". De su lado, Muller y Surel (Muller y Surel, 1998: 94-95) precisan que "el término es relativamente antiguo y, en inglés, durante mucho tiempo, ha sido sinónimo de government". De hecho, agregan, "después que los economistas de las instituciones[15] lo hayan actualizado para designar con este término en particular les diferentes formas de intervención de las firmas en su espacio socioeconómico[16],

[13] Algunos traducen governance por gobernanza. Para una discusión sobre este tema, verse en Amadeu Solà (Solà, 2001).
[14] Según Stren (Stren, 2001: 3), la primera mención del término en su sentido político apareció "al finalizar los años 80 (...) en un Informe del Centro Carter de la Universidad de Emory en Atlanta a propósito de La Gobernancia en Africa".
[15] Llamados también institucionalistas, especialmente Oliver Willamson y Sydney Winter (verse, del primero, Las Instituciones Económicas del Capitalismo. FCE, México, 1989 y de ambos, La naturaleza de la empresa, orígenes, evolución y desarrollo, FCE, México, 1996). Se puede hablar en este caso de un neo-institucionalisme "económico", en oposición con el neo-institucionalismo "político" de los promotores de la gobernancia como manera de gobernar.
[16] Se dispone de un ejemplo de aplicación del enfoque neo-institucionalista económico al caso colombiano, lo mismo que un intento de puente con el enfoque neo-institucionalismo "político". Se trata del documento de Laura Rúgeles y Claudia

varios autores (Mayntz, Jessop) lo han utilizado para interpretar los cambios que se perciben hoy, de manera más o menos confusa, en las formas de la acción pública".

No hay una definición única de la gobernancia[17], pero se puede mencionar la de Patrick Le Galès, citada por Muller y Surel (Muller y Surel, 1998: 95), muy completa y, además, parcialmente acogida por Stren: "en la gobernancia, se puede encontrar las ideas de conducción, de pilotaje, de dirección, pero sin la primacía que se le asigna al Estado soberano. Plantear la cuestión de la gobernancia sugiere entender la articulación de los diferentes tipos de regulación en un territorio[18], a la vez en términos de integración política y social y en términos de capacidad de acción[...]. Plantear esta cuestión implica examinar de nuevo las interrelaciones entre sociedad civil, Estado, mercado y las recomposiciones entre estas diferentes esferas cuyas fronteras se borran".

La temática de la gobernancia según Le Galès puede definirse de su lado como "un proceso de coordinación de actores, de grupos sociales y de instituciones para lograr unas metas propias discutidas colectivamente en unos ámbitos fragmentados, inciertos[19]".

En síntesis, se podría decir que, mientras la gobernabilidad es, sencillamente, la posibilidad de gobernar, la gobernancia es una manera de gobernar, o, en palabras de Muller y Surel (Muller y Surel, 1998: 96), "un modo de gobierno". Pero, a diferencia del modo de gobierno asociado al término "gobierno local", se trata de un modo de gobierno, "en el cual la puesta en coherencia de la acción pública (...) ya no pasa por la acción de una elite político-administrativa relativamente homogénea y centralizada (...) sino por la puesta en marcha de coordinación multi-niveles y multi-actores cuyo resultado, siempre incierto, depende de la capacidad de los actores públicos y privados para definir un espacio de sentido (espace de sens) común, movilizar competencias[20] con orígenes diferentes e implementar formas de responsabilización y legitimación de las decisiones". Es decir, un modo de gobierno horizontal que, como lo nota Muller y Surel (Muller y Surel, 1998: 94), "resume la evolución de la acción pública hacia la construcción de redes" (cursivas no originales).

La gobernancia del territorio

Los autores que hablan de "gobernancia del territorio" (Le Galès, Stren, Borja, Coelho y Diniz, etc.) la entienden como la gobernancia del territorio urbano,

---

Delgado intitulado La especificidad de los activos en palma de aceite y ganadería: un análisis regional comparado (Rúgeles y Delgado, 2002).

[17] Por su parte, Stren en el texto ya citado menciona cinco definiciones, incluyendo una de Patrick Le Galès

[18] Cursivas no originales.

[19] La definición del PNUD que cita Stren, indica que "la gobernancia puede entenderse como el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para gestionar los asuntos de un país a todo nivel. Involucra mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y otros grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias (Stren agregó el énfasis en cursivas).

[20] El texto original francés indica expertises (verse nota 12).

tratándose de la ciudad en general o de la metrópolis en particular[21]. La mención de una “gobernancia regional” es mucho menos frecuente[22].

La razón por la cual, según Stren, Patrick Le Galès en su articulo Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine (Le Galès, 1995) habla del cambio que tuvo lugar en Francia después del proceso de descentralización como el paso “del gobierno de las ciudades a la gobernancia urbana” es que “el contexto dentro del cual el gobierno local operaba se había vuelto más amplio y más complejo”. “Mientras el término "gobierno local" se asociaba con una descripción formal de poderes y responsabilidades de las autoridades urbanas”, anota Stren, “las políticas [públicas] locales y la forma en que se administraban las ciudades francesas estaban cambiando rápidamente”. Por consiguiente, había que adoptar un muevo concepto que tradujera estos cambios y, por eso, explica Stren, Patrick Le Galès propuso que se hablara de “gobernancia urbana”. En efecto, según Le Galès (Le Galès, 1995: 60), “el término "gobernancia" sugiere (...) funciones y acciones del gobierno, pero sin la idea de uniformidad, racionalidad o estandarización. El término "gobernancia urbana" implica una mayor diversidad en la organización de servicios, una mayor flexibilidad, una variedad de actores[23], incluso una transformación de las formas que la democracia local pudiera asumir, y toma en cuenta a los ciudadanos y consumidores, y la complejidad de nuevas formas de ciudadanía”.

Para los brasileños Magda Prates Coelho y Eli Diniz, citados por Stren (Coelho y Diniz, 1997), “el problema de Brasil luego de la Constitución de 1988[24] no era uno de incapacidad en la toma de decisiones (o "ingobernabilidad") sino más bien la incapacidad por parte de los líderes de lograr apoyo suficiente y legitimidad para implementar toda una nueva serie de medidas técnicas”, es decir, un problema de (no)gobernancia[25].

Siguiendo a Stren, se puede anotar que cuando se habla en América latina de gobernancia local, se hace especialmente énfasis en un “enfoque menos técnico sobre las condiciones para el éxito de las políticas estatales [públicas] a fin de superar el callejón sin salida representado por problemas cruciales como la inflación, desigualdad y exclusión social, [que] introduce el factor político, y según Coelho y Diniz (Coelho y Diniz, 1997) "coloca la interdependencia del Estado y la sociedad civil en el centro del debate"”. Esta tendencia corresponde a las ideas desarrolladas por los investigadores del Centro de Estudios Urbanos y Comunitarios de la Universidad de Toronto dirigido por Stren, Patricia McCarney, Mohamed Halfani y Alfredo Rodríguez, quienes definieron la gobernancia urbana

[21] Bourdin (Bourdin: 2000 : 139-156) habla de “gobernancia local”, término que se utilizará desde ahora en este documento
[22] Se puede mencionar como ejemplos (implícitos...) los trabajos del economista chileno del ILPES Sergio Boisier (Boisier, 1992; 1994; 1997).
[23] Verse supra el concepto de red.
[24] Que introdujo medidas de descentralización municipal.
[25] Stren explica como el nuevo término de “ gov(b)ernancia” como traducción del inglés governance ha sido introducido en portugués y español por Coelho y Diniz, al lado de los tradicionales “governabilidade” - portugués - y “gobernabilidad” - español - , los cuales conservan el sentido del francés “gouvernabilité” y del inglés “governability”, a pesar de las reticencias iniciales por su utilización por organismos anglosajones...

como “la relación entre la sociedad civil y el Estado, entre los dirigentes y los dirigidos, el gobierno y los gobernados[26]”.

De eso resulta que los temas ligados a la gobernancia urbana en América latina tales como los relatan Richard Stren (Stren, 2 001: 5-11) y Jordi Borja (Borja, 2001) sean, de un lado, el tema (general) de la participación, especialmente la de las ONG’s consideradas como representantes de la sociedad civil (“Participación y sociedad civil” es el titulo de uno de los párrafos de Stren; “Sobre la participación ciudadana” el de unos de los de Borja, quien además indica que es “unos los temas mayores de las ciudades latinoamericanas”[27]), del otro, medidas de lucha contra la pobreza: equipamientos de barrios sub-normales, vivienda social, saneamiento básico y recolección de desechos sólidos (la “ciudad informal” en palabras de Borja), lucha contra la indigencia (“comedores populares”), salud, seguridad, etc.[28].

[26] (Stren, 2001: 4). Cabe anotar que el énfasis en la sociedad civil no es propia de la sola América latina en la medida en que Alain Bourdin (Bourdin, 2000: 142) indica, después de citar la definición de McCarney, Halfani y Rodríguez, que “en Francia [el debate sobre la gobernancia local] concierne primero las relaciones entre poderes locales y la sociedad civil”.
[27] Lo es también de uno de los de Bourdin en su sección sobre la gobernancia local: “La imposible participación” (Bourdin, 2000: 150-152). Bourdin, lo mismo que Stren y Borja, cita el caso brasileño del “presupuesto participativo” de Pôrto Allegre.
[28] Según el inventario de los “comités” hecho en Santiago de Chile. De hecho, este inventario corresponde al campo de las competencias que han sido, según los país, devueltas, delegadas, desconcentradas o descentralizadas a los municipios por las autoridades centrales de los Estados latinoamericanos desde el inicio de los años 80.

4. La gobernancia local en Colombia: situación actual y perspectivas

Después de haber analizado el concepto de gobernancia local en general, cabe examinar ahora su aplicación e implicación al contexto colombiano en dos direcciones: la situación actual (los aspectos territoriales de la gobernancia) y las perspectivas (la posibilidad de desarrollar una gobernancia local).

Sin embargo, cabe indicar que si bien existen algunos trabajos de investigación y estudios importantes sobre las características y las consecuencias de la gobernabilidad en Colombia, como, por ejemplo, los de Pedro Medellín (Medellín y Molano, 1995; Medellín, 2002) y de Edgar Revéiz (Revéiz, 1997) y, aún, un proyecto de Observatorio de Gobernabilidad para América latina liderada por la Fundación Ortega y Gasset en Colombia (Ortega y Gasset, 2002), son todavía casi inexistentes los estudios y las investigaciones sobre el tema de la gobernancia, por lo menos que se refieren explícitamente a la "gobernancia política", en general, y a la gobernancia local, en particular. Sólo existen algunos pasos, de corte neo-institutionalista, hacia el estudio de la gobernancia económica y su relación con la gobernancia política (Rúgeles y Delgado, 2002). La investigación que adelanta actualmente el autor de estas líneas sobre La descentralización en Colombia como política pública dedicará una parte completa a La gobernancia como manera de gobernar unos territorios a partir del análisis de unas políticas públicas "territorializadas".

Sin embargo, los estudios sobre la gobernabilidad de Medellín y de Reveíz abordan los aspectos territoriales de la gobernabilidad como posibilidad de gobernar, lo que, de alguna manera, es una manera indirecta de abordar la gobernancia territorial como un modo de gobernar.

La situación actual: la gobernancia en Colombia se da en un ambiente conflictivo, con una fuerte base territorial pero centralizada

- Para Pedro Medellín (Medellín y Molano, 1995), Colombia es un país con régimen político "de territorialidad parcial y baja grado de institucionalización" (régimen Tipo III). La consecuencia es que en Colombia "el Estado no cubre a toda la nación y esta no llega a todo el territorio" (Medellín, 2002: 101) y que "les políticas públicas son la expresión de un momento particular del conflicto en la Sociedad y de control del Gobierno sobre el aparato estatal y la sociedad civil" (Medellín y Molano, 1995: 54).

  Esta dificultad del Gobierno por no poder controlar todo el territorio conlleva según Pedro Medellín a que "el Presidente y sus ministros son prolijos en reafirmar la vigencia de las regiones y localidades como fuentes primarias de la soberanía y el saber popular; la planeación de "abajo hacia arriba"[29] como una muestra más de democratización de la función pública

[29] Y de abajo hacia abajo: la gobernancia…

colombiana, la concertación de políticas como un esfuerzo de racionalización del Estado, la administración descentralizada como un instrumento para lograr la eficiencia y eficacia de la administración pública. Pero en los hechos, las autoridades nacionales formulan planes y programas que no responden a las necesidades territoriales ni a las disponibilidades financieras y operativas de las entidades ejecutoras; imponen políticas que fragmentan y entraban la acción estatal; toman medidas administrativas que obstaculizan las iniciativas de los territorios y confunden los rumbos de la acción privada" (Medellín, 2002: 102).

En síntesis, podría deducirse de los análisis de Pedro Medellín que las relaciones Estado/sociedad civil en Colombia son conflictivas y que, si se tiende a pregonar la gobernancia como modo de gobernar (a través, por ejemplo, de la "administración descentralizada"), se sigue practicando el gobierno (o afirmación de la primacía del Estado soberano).

- Las raíces territoriales de la gobernancia en Colombia son uno de los temas que trata el arquitecto, economista e introductor de la planificación regional en Colombia, Edgar Revéiz, en un libro cuyo subtítulo es "La gobernabilidad económica y política en Colombia" y el titulo principal "El Estado como mercado" (Revéiz, 1997). El libro de Revéiz, quien busca establecer los lineamientos "de una agenda para una gobernabilidad económica y política en Colombia", hace un fino análisis del actual Estado colombiano. Frecuentemente inspirado por el neo-institucionalismo, esta obra original, un poco en margen de las corrientes de pensamientos dominantes, se apoya en una amplia y larga reflexión de su autor sobre la sociedad colombiana.

  Según Edgar Revéiz (Revéiz, 1997: 24-57), se puede decir que en Colombia "la gobernabilidad como legitimidad[30] tiene dos componentes: la gobernabilidad económica, que es la situación de equilibrio no óptima que resulta de la jerarquía de los mesocontratos en la cual se favorecen a unos grupos frente a otros […y] la gobernabilidad política, que es un momento ético favorable a la democracia y a la justicia en el cual los ciudadanos se comprometen a largo plazo en unos valores y reglas comunes[31]".

  La tesis principal del autor, en efecto, es que "la frágil y dudosa gobernabilidad" colombiana resulta "de un sutil y fino sistema de contratación formal y ad hoc que ha surgido y se ha consolidado en el ámbito intermediario[32], ocupando el espacio donde deberían aplicarse las

[30] El autor no presenta ninguna definición de la gobernabilidad que maneja. Se podría, sin embargo, gracias a la alusión a la legitimidad, inducir que, en realidad, Revéiz se refiere a la gobernancia en el sentido de Coelho y Diniz más que a la gobernabilidad: "el problema en Brasil [era un problema] de incapacidad por parte de los líderes de lograr apoyo suficiente y legitimidad (…), de no-gobernancia".
[31] "Que resulta de la descentralización eficiente y justa entre la Nación y las entidades territoriales" escribía el mismo autor en un articulo escrito para la revista de la Academia Colombiana de Ciencias Económicas antes de la publicación de su libro. Es cierto que dicho articulo sólo se refería a la situación "antes de la Constitución de 1991".
[32] Entre la Constitución y las leyes y decretos, de un lado, y los contratos particulares, del otro.

leyes". Son aquellos los mesocontratos, "donde convergen teoría económica y jurídica", que generan rentas-privilegios y son el hecho de la "sociedad cooptada", aun si pueden ser también el de la "sociedad ilegal" (narcotraficantes, guerrillas, contrabandistas) de la cual la separa "un frágil límite". La "sociedad no-cooptada", por lo contrario, no se ve beneficiada por las rentas-privilegios ni tampoco por la contratación estatal y esta compuesta por las pequeñas empresas, los independientes, lo campesinos, el sector solidario, las minoras étnicas, los productores de bienes no transeables.

Según Revéiz, la característica de la sociedad cooptada (compuesta por los grandes grupos económicos, los funcionarios públicos de los diferentes niveles territoriales, los contratistas de obras públicas, los empresarios del sector agrícola de bienes transeables, los del sector financiero y del sector transportador) es "no tener identidad nacional sino una fuerte identidad regional, dado que su estructura descansa sobre la organización de clientelas y la competencia para recibir unas rentas-privilegios frente a otros gremios-regiones-sectores[33]".

En conclusión, se puede deducir de los análisis de Reveíz que la importancia de los gremios-regiones-sectores en la sociedad colombiana explica que en este país la gobernancia tenga actualmente una fuerte base territorial, pero centralizada, en la medida en que aquellos buscan ante todo "controlar el Estado y los territorios"[34] y, aun, controlar el Estado gracias al control de los territorios como lo muestra el ejemplo de las guerrillas[35] y de los para militares.

Las perspectivas: hacia una combinación de gobernabilidad, gobierno y gobernancia locales

En una sociedad como la colombiana, marcada por la existencia de conflictos armados y la presencia de actores fuera de la legalidad y cuyos actuar tiene una lógica de control territorial, la posibilidad de "repensar la administración de lo público" en el ámbito local gracias a la gobernancia local, es decir, la posibilidad de pasar a un modo de gobierno más horizontal y multi-actores genera, entre otros, los siguientes interrogantes:

1. ¿Es posible pasar de una gobernancia con una fuerte base territorial, pero marcada por una serie de mesocontratos más o menos oscuros y cuya negociación se hace de manera centralizada, a una gobernancia local que permita que lo local sea "el nivel de organización de la mediación social" a través de la construcción de

[33] Cursivas originales del autor. Ejemplos de gremio--región-sector citados por Revéiz son los cafeteros en el antiguo Cáldas, los bananeros en Urabá, los ingenios de caña de azúcar en el Valle, etc..
[34] Este es un fenómeno particularmente evidente entre los ganaderos de Córdoba, como bien lo muestra el estudio ya citado de Laura Rúgeles y Claudia Delgado (Rúgeles y Delgado, 2002).
[35] Que Revéiz define (Revéiz, 1997: 78) como "un gran colectivo vertical que tiene una organización territorial", algo así como un gremio-sector-multi-región.

redes de actores (públicos, privados, comunitarios, etc.) para las políticas públicas que, a su turno, conlleven a “la puesta en marcha de un conjunto de normas con el fin de lograr una cohesión social”?

2. En caso de respuesta positiva a este primer interrogante, ¿cuáles serían los actores que pudieran ser los líderes para la construcción de estas redes y cuáles serían los mecanismos y condiciones que permitirían ponerlas a funcionar?

3. ¿Cómo articular la “gobernancia económica” con la “gobernancia política”? En otros términos, ¿cuál debe ser la vinculación y el papel del “sector productivo” en la construcción de las redes de políticas públicas para que se construya esquemas de mediación social menos centralizados?

4. ¿Cómo conciliar la defensa del Estado soberano, frecuentemente amenazado, con la promoción de un modo de gobierno que privilegia la coordinación multi-niveles y multi-actores y cuyo resultado es siempre incierto, sin afectar la legitimidad de las decisiones así tomadas?

La respuesta a estos interrogantes implica, claramente, tener que asegurar la gobernabilidad local (o posibilidad de poder tomar decisiones) mezclando maneras de gobernar como el gobierno local (o afirmación de la primacía del Estado soberano) y la gobernancia local (o coordinación de múltiples actores - sociales, productivos, etc. -).

La imprescindible defensa del Estado soberano plantea, sin embargo, la difícil cuestión de la posibilidad de combinar medidas que afirmen su primacía lo cual implica una mínima dosis de centralismo y colaboración con el nivel central del Estado, con otras que reconozcan la multiplicidad de los actores que lo componen, y, entonces, suponen una consolidación de los procesos de descentralización.

En ningún caso, se puede considerar que lo local es la salvación de todo. Solamente que es un aspecto fundamental de lo público.

Referencias bibilográficas

Alain BOURDIN (2000): La question locale, Presses Universitaires de France, collection « La politique éclatée », 1ère édition, Mai 2000, Paris, 254 páginas.

Andreu SOLA (2001): La traducción de governance en Punta y Coma N°65, mayo/junio de 2001.

Andrew NICKSON, Reader in Public Administration and Latin American Development de la School of Public Policy at 'University of Birmingham (1998): Where is Local Government going in Latin America? A comparative perspective, Paper presented in the'Annual Conference of the Society of Latin American Studies, University of Liverpool, 17-19 Avril 1998. Versión INTERNET publicada por el Instituto Internacional de Gobernabilidad de la Universidad de Cataluña en Barcelona.

Bertrand BADIE (2001): Etat, Nation, Territoire, Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques, Guy HERMET, Bertrand BADIE, Pierre BIRNBAUM, Philippe BRAUD, 5ième édition, Paris, Armand Colin, 2001, [páginas 107-109, 196, 300].

Bruno JOBERT (1987): El Estado en acción: la contribución de las políticas públicas sectoriales en Tecnología Administrativa, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Antioquía, Vol. XI N° 23, enero-mayo de 1997, traducción de Jean-François JOLLY y Carlos SALAZAR VARGAS, [páginas 171-203].

Carlos SALAZAR VARGAS (1999): Las políticas públicas, 2ª edición, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, Colección Profesores Nº 19, 1999.

Edgar REVEIZ (1997): El Estado como mercado. La gobernabilidad económica y política en Colombia, FONADE-Carlos Valencia Editores, Bogotá, 1997, 456 páginas, 1997.

Fundación ORTEGA Y GASSET (2002): Hacia la construcción de un Observatorio de Gobernabilidad en América Latina, Bogotá, 52 páginas, enero de 2002.

Guy HERMET (2001): Gouvernance, Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques, Guy HERMET, Bertrand BADIE, Pierre BIRNBAUM, Philippe BRAUD, 5ième édition, Paris, Armand Colin, 2001, [página 126].

Jean-François JOLLY (2001a): Régir le Territoire et gouverner les territoires. La politique publique de decentralisation en Colombie entre 1985 et 2000. Première Partie (Introduction). Thèse de Doctorat de l'Université de Paris III - La Sorbonne

Nouvelle. Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine – IHEAL Ecole Doctorale, 29 Septembre 2001.

Jean-François JOLLY (2001b): Región y Descentralización: enfoque económico versus enfoque político, ponencia para el Seminario Nacional Lo Regional en la Colombia del siglo XXI: Mesa de Trabajo Descentralización y región, 4 de octubre de 2001, 15 páginas. Versión INTERNET publicada por el Instituto Internacional de Gobernabilidad de la Universidad de Cataluña en Barcelona como Paper N ° 50.

Jean-François JOLLY (2002a): Territoire, gouvernance et decentralisation, chapitre 1.4 de Régir le Territoire et gouverner les territoires. La politique publique de decentralisation en Colombie entre 1985 et 2000. Première Partie (Introduction). Thèse de Doctorat de l'Université de Paris III - La Sorbonne Nouvelle. Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine – IHEAL Ecole Doctorale, 29 Mai 2002.

Jordi BORJA (2001): El gobierno del territorio de las ciudades latinoamericanas, Revista Institución y Desarrollo, Instituto de Internacional de Gobernabilidad, Julio de 2001 (versión Web).

Laura RÚGELES y Claudia DELGADO (2002): La especificidad de los activos en palma de aceite y ganadería: un análisis regional comparado, Escuela Superior de Administración Pública - ESAP- , Instituto de Investigaciones, julio de 2002, 60 páginas (Documento escrito a partir de una investigación sobre Una visión Neoinstitucional del campo colombiano bajo condiciones de violencia, ESAP, Centro de Investigaciones en Administración Pública – CINAP, 2000).

Magda Prates COELHO y Eli DINIZ (1997): Gobernabilidad, gobierno local y pobreza en Brasil, en Alfredo Rodríguez y Lucy Winchester, editores: Ciudades y Gobernabilidad en América Latina, Ediciones Sur, Santiago, 1997, [páginas 99-152].

Orlando FALS BORDA (2000): El territorio como construcción social, Revista Foro N º 38, marzo de 2000, Bogotá, [páginas 45-51].

Patrick LE GALÈS (1995): Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine, Revue française de science politique, Vol. 45, Nº 1, Février 1995,[páginas 57-95].

Pedro MEDELLÍN TORRES y Rafael MOLANO ROJAS (1995): Elementos para el estudio de las políticas públicas en regímenes de territorialidad parcial e institucionalidad incompleta (Régimen Tipo III). Una aproximación para el caso colombiano, Universidad de Los Andes. Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales – CIDER- , Bogotá, Mayo de 1995, 73 páginas.

Pedro MEDELLÍN TORRES (2002): Políticas publicas en países de baja institucionalización. El caso de la política de Justicia en Colombia, Julio de 2002, 270 páginas.

Pierre BIRNBAUM (2001): Gouvernabilité, Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques, Guy HERMET, Bertrand BADIE, Pierre BIRNBAUM, Philippe BRAUD, 5ième édition, Paris, Armand Colin, 2001, [páginas 125-126].

Pierre MULLER e Yves SUREL (1998): L'analyse des politiques publiques, Editions Montchrestien, Paris, 1998, 156 páginas.

Pierre MULLER (1997): Un esquema de análisis de las políticas públicas sectoriales en Tecnología Administrativa, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Antioquía, mayo de 1997, traducción de Jean-François JOLLY y Carlos SALAZAR VARGAS, [páginas 140-168].

Pierre MULLER (2002): Las politícas públicas, Universidad Externado de Colombia, primera edición en español, traducción de Jean-François JOLLY y Carlos SALAZAR VARGAS a partir de Les politiques publiques, Presses Universitaires de France, collection Que sais-je? Nº 2354, quatrième édition, Juin 2000, 12 de febrero de 2002, 200 páginas.

Richard E. STREN (2001): Nuevos Enfoques para la Gobernancia Urbana en América Latina, Conferencias del IDRC/CRDI, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, CIID-Montevideo, 14 de abril de 2000, 11 páginas.

Seminario Internacional sobre el Fenómeno administrativo público (2002a): Términos de referencia para la temática: concepción de lo público y esquemas de administración pública, ESAP, 29 de mayo de 2002, 1 página.

Seminario Internacional sobre el Fenómeno administrativo público (2002b): Folleto de presentación, ESAP, 7 de junio de 2002, 6 páginas.

Sergio BOISIER (1992): La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi estados y cuasi empresas en Estudios Sociales Nº 72/Trimestre 2/1992, Santiago de Chile [páginas 47-81].

Sergio BOISIER (1994): Regiones pivotales y regiones virtuales: Posmodernismo territorial y globalización en Revista Foro N º 25, diciembre de 1994 [páginas 16-27].

Sergio BOISIER (1997): La modernización del Estado: una mirada desde las regiones (Revoluciones, reformas, objetivos nacionales y el papel del territorio) en Globalización y gestión del desarrollo regional. Perspectivas latinoamericanas, Javier MEDINA VAZQUEZ y Edgar VARELA BARRIOS (compiladores), Editorial Universidad del Valle, septiembre 1997 [páginas 67-98].