

## CIUDAD Y GOBERNANZA\*

### *City and governance*

---

Moisés Cetré\*\*

Efrén Darío Balaguera Rivera\*\*\*

*Universidad Nacional de Colombia*

#### RESUMEN

La gobernanza no es un proyecto utópico, al contrario, es una nueva forma de evaluar un gobierno, de aplicarlo y buscar de esta forma, la eficacia de las políticas públicas al momento de ser aplicado. Latinoamérica necesita una nueva directriz que sirva de punto de partida para la aplicación de un “*Buen Gobierno*”, porque de no ser así, estaremos condenados a ser para siempre los países del “*Tercer Mundo*”.

**Palabras clave:** Gobernanza, indicadores de gobernanza, ciudad, gobierno, Colombia.

#### ABSTRACT

Governance is not a utopian Project, it is, in contrast, a new way of evaluating a Government, of applying it and looking for the efficiency of the public politics at the moment of being applied. Latin America needs a new guideline that serves as the starting point in the implementation of a “*Good Government*” otherwise we would be doom to remain as third-world countries forever.

**Key words:** Governance, governance Indicators, city, government, Colombia.

## INTRODUCCIÓN

Durante la última década del siglo XX y la primera del siglo XXI, la sociedad ha experimentado una serie de cambios que han generado grandes

*Fecha de recepción: 2 de junio de 2011. Fecha de aceptación: 8 de noviembre de 2012.*

\* Artículo producto de investigación que desarrollaron los autores sobre el tema de la *Gobernanza y la Ciudad*, en el contexto académico de la Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Urbanos.

\*\* Doctor en Economía, Universidad Nacional Autónoma de México -UNAM-. Profesor exclusivo, Universidad Nacional de Colombia. Instituto de Estudios Urbanos. Correo electrónico: micetrec@unal.edu.co.

\*\*\* Abogado y especialista en Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: e\_d\_br@ hotmail.com.

cuestionamientos en los líderes mundiales en el ámbito político, económico, académico, jurídico y social, que han llevado a realizar una serie de estudios y proyectos, para que se conviertan en las directrices a seguir por la humanidad en las próximas décadas.

De esta clase de cuestionamientos ha surgido un término muy importante, y que deberá ser aplicado como un todo por parte de los gobiernos de los Estados modernos, englobando todos y cada uno de los aspectos de la sociedad, y más importante aún, de la sociedad civil que vive en los más grandes conglomerados urbanos. Este término es *Gobernanza*.

En América Latina existen una serie de fenómenos que no permiten a la región salir del subdesarrollo. Dentro de estos fenómenos se encuentran la corrupción, los malos gobiernos, la falta de visión de sus gobernantes, y la concentración del poder en estos y sus familias, fenómenos que de no ser erradicados, no permitirán que la región salga de su subdesarrollo, manteniendo la desigualdad económica, política y social en sus habitantes.

Mediante este trabajo, se pretende iniciar el estudio y un posterior desarrollo del término *Gobernanza*, con el fin de que sea aplicado en Colombia y Latinoamérica. De esta manera se intenta crear la necesidad en nuestros legisladores y gobernantes para que estos lleven a cabo una correcta aplicación y desarrollo del término y así buscar una mejor calidad de vida de los habitantes de la región, y recuperar legitimidad y confianza ante sus gobernados.

Debido a que este tema es nuevo en nuestro país, y que este no ha tenido un gran despliegue, se realizó un análisis del mismo en publicaciones encontradas en la Internet, específicamente en portales de economía, política y desarrollo humano. Es difícil comprender la dimensión de la aplicación del término, cuando en el país se ha escrito de manera tímida sobre el término, siendo este casi una innovación en la Academia Colombiana, y un tema totalmente desconocido por la clase dirigente del país y sus habitantes.

En este momento es muy escasa la literatura para desarrollar a cabalidad el tema, no existe un estado del arte, ni ninguna escritura aplicable, esto debido a que el término es nuevo y no existe aplicación práctica en el contexto latinoamericano. Falta investigar más, profundizar y cotejar con todas las disciplinas que intervienen en el desarrollo del tema y su posterior aplicación, para que de esta manera se lleve a cabo una nueva forma de gobernar, y que se cree una cultura de co-gobierno con los habitantes del país y la región.

El texto desarrolla el término *Gobernanza*, su historia, formas de aplicación y desarrollo práctico. En la primera parte se hace un despliegue del tema a

través de la historia, su origen y posterior surgimiento. En la segunda parte se hace un apartado con la forma de aplicar el término en el caso de las ciudades. Es así como se ven las maneras de aplicación del tema, y las distintas formas de uso en la práctica, resaltando las pautas e indicadores que se usan, para así, finalizar con una tercera parte en donde se hace un análisis del “*Caso Colombia*”, en el entendido que Colombia es un país muy particular en donde se han experimentado todas las problemáticas que se busca aminorar con la aplicación de la *Gobernanza*. Se hace también mirando su existencia en la Constitución Política de 1991, pero que nunca se ha venido aplicando de manera eficaz, quedándose la Constitución como un inocente manual de “buenas intenciones”.

### 1. ¿Qué es gobernanza?

La gobernanza es la condición del “*buen gobierno*” o forma de gobernar partiendo de una serie de parámetros de intervención del Estado en la forma y calidad de vida de los ciudadanos, buscando garantizar el mayor bienestar con un mínimo impacto social.

Este término no solo engloba aspectos políticos, sino que también agrupa una serie de parámetros económicos, jurídicos, ambientales, éticos y de confianza de los ciudadanos hacia quienes gobiernan y la forma como lo hacen. De esta manera se pretende eliminar una serie de medidas bajo las cuales se han guiado los Estados al momento de gobernar tales como la jerarquización y/o subordinación de las personas a una o un grupo de personas, siendo la sociedad civil un actor pasivo respecto a la hora de crear las políticas de gobierno, buscando con esto que la sociedad civil se convierta en un actor activo pasando de una subordinación jerárquica a una integración en red u horizontal.

### 2. Origen y surgimiento del término

Durante gran parte del siglo XX, el mundo se dividió entre dos doctrinas económico-sociales como lo fueron, el capitalismo y el comunismo generando grandes conflictos entre las naciones y una competencia sin cuartel sobre quién era más poderosa y aplicable para todas las naciones del mundo.

Este periodo fue bautizado como “*La guerra fría*”, teniendo esta como característica primordial el enfrentamiento ideológico, económico y militar entre las dos grandes superpotencias del momento como lo eran la URSS y los EE.UU., siendo aplicadas una serie de reformas para así mantener subordinados a sus habitantes bajo una ideología. Es así como coexistieron economías planificadas, como fue el caso de la URSS, con economías de libre empresa, como la norteamericana, guiadas por el libre mercado y el “*Estado de bienestar*”.

Con la caída del muro de Berlín en el año de 1989, se dio por terminada dicha disputa, ya que este era el símbolo representativo de la manera como los gobernantes actuaban sin medir proporciones y sin tener en cuenta a la población civil (gremios, sindicatos, empresas y demás) para diseñar sus planes políticos.

Es así que a partir del año de 1990, se empezó a acuñar este término, en donde se tenía como objetivo la intervención aún más de la población en los asuntos del Estado, dándole una mayor participación de la ciudadanía tanto en el ámbito local como en lo nacional y mundial.

El término *gobernanza* definido en el diccionario de la Real Academia de la Lengua española tiene dos acepciones diferentes. Una primera que nos dice que es “*acción y efecto de gobernarse*”, pero en una segunda definición nos señala que es “*arte o manera de gobernar*” en donde no solo acuñe a la parte política, sino que tiene que ser dicho arte la puesta en práctica de un objetivo social, económico e institucional duradero buscando una comunión entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.

Hay varias teorías que asocian el término *gobernanza* como la manera de calificar un buen o mal gobierno. De allí que durante la historia se hayan presentado varios movimientos de reforma institucional como el protagonizado por Felipe V en la España de principios de siglo XVIII, en donde con la creación de ministerios y demás estamentos públicos, se buscaba que el monarca no tuviera ningún grado de responsabilidad sobre las fallas del Estado, sino que estas fallas recayeran sobre sus súbditos.

Es así como se da un ejemplo de cómo se han venido desarrollando las estructuras internas de los Estados, con un poco (*democracias*) o nula (*dictaduras*) participación de la sociedad civil.

Es así como aparece el término *gobernanza*, con el que se busca a partir de su correcta aplicación, una mayor participación de todos los estamentos que componen el Estado, sean estos públicos o privados, para encontrar el perfecto equilibrio en la participación activa de la sociedad y buscar así una correcta distribución de responsabilidades y riqueza entre las personas.

### 3. Aplicación

A partir del desarrollo del término, varios académicos e investigadores han relacionado la *gobernanza* en varios tipos o clases. Dentro de estas clases se encuentran:

- *Gobernanza global*: Es la manera como interrelacionan una serie de Estados independientes, que se encuentran en igualdad de condiciones con el fin de suplir las necesidades que se les presentan en cualquier ámbito social.
- *Gobernanza corporativa*: Es la acuñación del término al sector empresarial, en donde se incluyen políticas institucionales. Esto se ve más en los grandes grupos industriales y a la manera como administran sus empresas con el fin de obtener el mayor beneficio para sus dueños y empleados.
- *Gobernanza política*: Estrategia partidista o de gobierno con relación en un proyecto político, supliendo las necesidades de sus gobernados.

Además de las formas o tipos de gobernanza expuestos anteriormente, también existen otros tipos de gobernanza como los son: la económica estratégica en internet, ciencia y tecnología local, siendo esta última expuesta más adelante dentro del presente ensayo.

## CIUDAD Y GOBERNANZA

### 1. ¿Qué evalúa la gobernanza?

La intención de la *gobernanza* y su aplicación práctica sobre cada una de las entidades territoriales a nivel nacional e internacional, es evaluar la capacidad y la calidad de los gobiernos y la aplicación práctica de cada uno de las leyes y políticas públicas que tiene gran impacto sobre la sociedad en general.

Dentro de los índices que se miden a través del método empleado por la *gobernanza* se encuentran seis aspectos que de manera general resumen cada uno de los indicadores a medir. Estos ítems son:

- Voz y rendición de cuentas.
- Estabilidad política y falta de violencia.
- Efectividad gubernamental.
- Calidad de la regulación.
- Estado de derecho.
- Control de la corrupción.

Diversos organismos internacionales, como el Banco Mundial, BID (Banco Interamericano de Desarrollo), la ONU y demás, han creado una serie de proyectos para analizar cada uno de los aspectos a tener en cuenta para que los Estados obtengan una buena *gobernanza*. De esta manera se creó el proyecto *Worldwide Governance Indicators (WGI) o Indicadores de Gobernanza a Través*

*del Mundo*, para hacer un análisis de cada uno de los indicadores aplicados a más de 200 países. Otro método es el *Índice de Gobernanza Mundial (IGM)*, en donde se tocan elementos esenciales dentro de un país democrático como lo son:

- La paz y la seguridad.
- Estado de derecho.
- Derechos humanos y participación.
- Desarrollo sostenible.
- Desarrollo humano.

A nivel Latinoamericano, el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) creó una página web que ofrece acceso a más de 400 indicadores de *gobernanza*. Esta página se denomina DataGov en donde se encuentran desde indicadores de sobornos a los policías, hasta los índices de violación de los derechos humanos a nivel mundial y latinoamericano.

## 2. Indicadores de gobernanza

La página creada por el BID, Datagob, hace una división de indicadores para poder dar un análisis comparativo entre las naciones del mundo para medir el grado de gobernanza. El método utilizado por esta entidad creada por el BID tiene la siguiente división:

- Apoyo democrático.
- Sistema de mercado.
- Gestión pública.
- Estado de derecho.
- Variables socioeconómicas.

Los anteriores indicadores son los que se usan de manera directa para medir el grado de gobernabilidad de un país, en donde se tiene en cuenta la participación en la estructura del Estado de los grupos económicos, sus habitantes y la gestión de sus gobernantes. Los porcentajes de estos indicadores se realizan teniendo en cuenta los métodos de medida usados por la demoscopia en las encuestas. A continuación se hace un análisis de los principales grupos de indicadores de *gobernanza* y sus sub-indicadores, mostrando el por qué de su existencia, lo que pretende medir y su metodología.

- **Apoyo democrático:** A través de una serie de encuestas, se busca mirar el impacto o incidencia de la democracia como sistema de gobierno en la población del país y la apreciación que tiene ésta de las instituciones que la representan. Dentro de este grupo se encuentran principalmente los siguientes indicadores:

- *Apoyo a la democracia*: Enseña la cantidad de personas que prefieren la democracia a cualquier otra forma de gobierno.
- *Confianza en el congreso*: Muestra el grado de confianza de la población en el congreso, llámese asamblea nacional, parlamento unicameral o bicameral etc., y su percepción frente a sus integrantes.
- *Confianza en el sistema judicial*: Dimensiona el grado de confianza en los jueces y las instituciones que estos componen en cada uno de los países.
- **Sistema de Mercado**: Con este grupo de análisis, se busca mirar el grado de incidencia e impacto que tienen las políticas económicas gubernamentales sobre la población, grupos económicos y demás participantes de la macro y micro economía de un país. Dentro de este grupo se encuentran principalmente los siguientes indicadores:
  - *Gerencia macroeconómica*: Evalúa la calidad de la tasa del tipo de cambio y del marco de la política de la demanda agregada. Una alta calidad del marco de la política, con relación a la gerencia macroeconómica, es aquella que es favorable a un crecimiento económico sostenido de medio plazo. Este indicador usa una escala de 1 a 6 en donde 6 es el mejor desempeño, siendo este usado por el Banco Mundial para dar la calificación de desempeño de un país.
  - *Alcance y efecto de los impuestos*: Este indicador se hace a través de una encuesta a los presidentes o gerentes de 94 grandes empresas que exportan, multinacionales con sede en el país o empresas estatales. Este parámetro es usado por el *Foro Económico Mundial* otorgando una escala de 1 a 7 en donde 1 incentiva significativamente el trabajo y la inversión y 7 tiene poco impacto en incentivar el trabajo o la inversión.
  - *Costos de corrupción para el negocio*: Al igual que el anterior indicador, este indicador es hecho mediante encuesta a los principales ejecutivos. La pregunta que se les hace es: «¿*Otras empresas realizan pagos ilegales para influir en las políticas gubernamentales, leyes o regulaciones que imponen costos o que de alguna u otra manera afectan negativamente a su empresa?*». Este indicador es usado por el *Foro Económico Mundial* y otorga una calificación de 1 a 7 en donde 1 impone grandes costos y 7 no impone costos o los costos no son relevantes.
- **Gestión Pública**: Este aspecto dimensiona la percepción de expertos y de la población en general de cómo se gobierna el país, en el sentido de la calidad de gobierno y la corresponsabilidad de las instituciones que lo integran. Dentro de este grupo se encuentran indicadores como:

- *Efectividad gubernamental*: Se pretende medir el grado de transparencia de los gobiernos, a nivel nacional o local. Para esto se miran indicadores como la calidad burocrática, poder de las agencias gubernamentales, despilfarro de dineros públicos, etc. Este indicador tiene una medida entre -2,5 y 2,5 en donde un valor de 0 indica el promedio de la muestra mundial.
- *Aprobación a la manera como el presidente gobierna el país*: Esta es una encuesta elaborada en cada país a la población en general para medir el índice de aprobación al mandato del gobernante de turno. Este indicador no solo se mira a nivel de gobernanza, sino también es usado en gran medida por los mismos gobernantes y los medios de comunicación para medir el grado de popularidad de los presidentes.
- **Estado de derecho**: Mediante este grupo de indicadores se busca hacer un análisis sobre si un gobierno o sistema de gobierno cumple con el principal objetivo de su existencia que es el cumplimiento de las características de un Estado de derecho a sus habitantes.
  - *Confianza en los servicios de la policía*: Se hace una encuesta a los presidentes de las 94 entidades más importantes a nivel económico sobre la efectividad de la policía respecto al cuidado de sus negocios. Este indicador da una muestra de 1 a 7, en donde 1 no se puede confiar a la hora de proteger un negocio de los criminales, 7 se puede confiar a la hora de proteger un negocio de los criminales.
  - *El Estado logra que se cumplan las leyes*: Mediante una encuesta se les hace la pregunta a la población sobre si *¿El Estado logra que se cumplan todas las leyes?* Esta se analiza a partir de una escala de 1 a 10, en donde 1 significa que el Estado no logra que se cumpla ninguna ley y 10 significa que el Estado logra que se cumplan todas las leyes.
- **Variables socioeconómicas**: Estos aspectos son realizados por entidades especializadas ya que son compuestos por datos técnicos.
  - *Índice de desarrollo humano*: El índice de desarrollo humano es un indicador global que mide el nivel de la humanidad respecto a tres ítems que son: 1. Esperanza de vida al nacer; 2. Grado de escolaridad y 3. PIB per cápita. Estos tres aspectos son analizados y se saca una cifra a través de una fórmula matemática que da un resultado que se ubica en una escala de 0 a 1000 con los valores más altos indicando niveles más altos de desarrollo humano.
  - *Impacto del salario mínimo*: Este indicador está basado en la información del Doing Business del Banco Mundial que mide la relación entre el salario mínimo y el promedio del valor agregado por cada trabajador, siendo este indicador

un componente del «Índice de dificultad para contratar». Este se desarrolla sobre la base de la escala de 1 a 10, en donde los países que obtienen un menor valor tiene una mayor relación entre el salario mínimo y el valor agregado por cada trabajador.

### 3. Actualidad

En los últimos años, los organismos internacionales han puesto su mirada sobre las problemáticas mundiales que atañen a cada una de las instancias que conforman un país y que por malas proyecciones se han venido saliendo de control.

Es así, que en el mes de enero del presente año, se comenzó a sesionar en la ciudad Suiza de Davos el Foro Económico Mundial, en donde se reúnen 30 jefes de Estado y los presidentes de las 1.000 empresas con mayor presencia a nivel mundial, para debatir sobre los riesgos globales que ponen en peligro los fundamentos económicos, políticos y sociales de las naciones. Es de esta forma como buscan disminuir las brechas que existen entre pobres y ricos, además de buscar una mayor participación de la sociedad civil, ya que los desafíos que se están presentando a nivel mundial, son tan difíciles de sobrellevar que se necesita una mayor participación de todos los estamentos de la sociedad civil debido a la precariedad de las instituciones e inexistencia de *gobernanza* dentro de las naciones.

Por otro lado, en la ciudad española de Málaga, ciudad que ha tenido un rápido crecimiento y que requiere de una serie de políticas públicas en todas la especialidades para que se articule de manera correcta con los municipios cercanos, buscando así un menor impacto en la población y garantizando el acceso de todos sus habitantes a los servicios necesarios que ofrece una ciudad moderna.

Para cumplir con estos objetivos se trazaron una serie de claves y objetivos fundamentales. Estos son:

- Construcción de un espacio metropolitano.
- Transparencia institucional y adecuación de los entes públicos a la aplicación de nuevas tecnologías.
- Participación ciudadana en la construcción de la ciudad.
- Gestión de calidad de los servicios públicos y de atención al ciudadano.
- Fomento de gestión de redes y cooperación de ciudades.

De esta manera se busca que la población civil y todos sus estamentos actúen activamente en la construcción de ciudad y que además sean estos mismos los que obtengan el mayor provecho del gobierno y sus instituciones.

#### 4. Caso Colombia

*“EL PUEBLO DE COLOMBIA,*

*en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente (...)*

El anterior texto citado, es el preámbulo de la Constitución Política de Colombia promulgada en el mes de julio de 1991, y que nos enseña que la *gobernanza* se encuentra implícita de manera directa dentro del texto constitucional.

Colombia a finales de la década de los ochenta se encontraba sumergida en un estado de ingobernabilidad institucional, en donde el narcotráfico penetró todas las esferas políticas, económicas y sociales del país, llegando al punto de darse el lujo de decidir quién debía llegar a la presidencia mediante homicidios, genocidios y crímenes a diestra y siniestra. Es por esta razón que la promulgación de la Constitución de 1991 se convirtió en una esperanza para el pueblo colombiano, pero que después de 20 años de ser promulgada dimensiona que su puesta en marcha ha sido a medias.

Por estas y otras razones, es que digo que el caso colombiano se convierte en uno de los más particulares que se pueden ver en el mundo. Es de esta manera como no solo la corrupción, las crisis económicas y la antipatía o apatía política de parte de la población civil, marcan al país como una nación anti-gobernanza, sino que existen otros actores sociales que influyen en cada una de las decisiones que se toman en la nación.

Dado que los objetivos de la *gobernanza* son la toma de decisiones y la manera o proceso en que estas serán implementadas, y la responsabilidad que tienen los gobernantes frente a sus gobernados, cabe entender que no se cumple de manera cabal a lo pretendido por la Constitución, entendiéndose esta como la “Carta de Cartas” de un país. De esta forma Colombia tiene un gran problema a solucionar debido a la diversidad de actores que existen dentro del país y los intereses tan diversos que cada uno de ellos persigue. No solo el narcotráfico

ha permeabilizado a la sociedad y los gobiernos, sino que también existen otros miembros, al margen de la ley, que lo hacen y de una manera muy activa. Las FARC, ELN, AUC, las nuevas bandas de narcotraficantes, y la corrupción protagonizada por varios integrantes de nuestra clase política, juegan un papel fundamental en la toma de decisiones en toda índole.

Estos actores coaccionan a diferentes entes e instituciones del Estado, que son pieza clave para la aplicación de una correcta *gobernanza*. Instituciones como el Congreso, los jueces, la misma Presidencia de la República y empresas privadas, se han visto involucradas por escándalos de corrupción, narcotráfico o la influencia de grupos al margen de la ley que influyen desde la elección de un funcionario público, hasta la manera como deben ser destinadas las partidas presupuestales.

Es por esto, que la aplicación de una *gobernanza* en el país es necesaria, pero que su correcta aplicación necesita del compromiso real y efectivo, de todos los actores que intervienen, buscando que muchos de estos desaparezcan, como es el caso del narcotráfico y los grupos armados.

Otros actores que se involucran de manera directa en la toma de decisiones son: los medios de comunicación, la iglesia, ONG's, empresarios, donantes internacionales y demás, que se constituyen como parte de la sociedad civil, en donde junto al gobierno y a las FF.MM. y de policía conforman el núcleo de la *gobernanza*.

Así se traza el difícil caso colombiano y los retos que se deben afrontar para dar una correcta aplicación a la *gobernanza* en donde se busca el compromiso real y efectivo de toda la sociedad civil y los gobernantes, quienes en últimas, son quienes toman las decisiones en el país.

## CONCLUSIONES

En Colombia existen todas las herramientas necesarias para una correcta aplicación de la *gobernanza*, en el sentido de que cuando se presentan todas las problemáticas en una sola nación, se hace más necesaria la aplicación de esta teoría y se observarían los cambios de manera más fuerte. Esto se dará el día que exista una gran voluntad política por parte de sus dirigentes.

La necesidad de la creación de una nueva forma de gobernar debe hacerse de manera lenta pero buscando la integración de todos los sectores existentes y que convergen en la construcción de un buen país, para que así no se quede ninguno de estos por fuera, ya que de llegarse a presentar, quedaría fractura-

da la *gobernanza* y se ejercería de forma parcial, lo cual podría ser peor para el país.

A partir de la elaboración de este documento, se dimensionó la necesidad existente en los países latinoamericanos y en especial Colombia, de buscar la manera correcta para gobernar y así mejorar la calidad de vida de sus habitantes, lo que se debe mejorar y la forma de concretarse. Es igualmente clara la existencia de la necesidad de llevar a cabo una buena forma de gobierno, para lograr visualizar la existencia de un país y el bienestar de sus habitantes.

## **BIBLIOGRAFÍA**

<http://www.unescap.org>

<http://www.wikipedia.com>

<http://www.portafolio.com.co>

<http://www.vlex.com>

<http://www.institut-gouvernance.org>