

MÓNICA CASTILLO CUBILLOS*

FLACSO (Quito, Ecuador)



El papel de la participación ciudadana en las políticas públicas, bajo el actual escenario de la gobernanza: reflexiones teóricas**

*The role to the citizen participation in public policies, under
the current scenario of governance: theoretical reflections*

*O papel da participação cidadã nas políticas públicas, sob o atual
cenário da governança: reflexões teóricas*

.....

* Socióloga y antropóloga, estudiante becada de la maestría de Políticas Públicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Ecuador. Ha trabajado en líneas de investigación relativas a estudios sociales sobre el mundo del trabajo, subjetividades laborales, reasentamiento humano y políticas públicas sobre mitigación del riesgo. ORCID 0000-0001-7865-0888. Correo electrónico: monica.castillo@gmail.com

** Este artículo surge de una revisión teórica realizada en el marco del curso «Gobernanza» de la maestría de Políticas Públicas en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -FLACSO- sede Ecuador, entre enero-marzo de 2016. Artículo de investigación recibido el 23-06-2016 y aprobado 27-06-2017.

Cómo citar

CASTILLO CUBILLOS, M. (2017). El papel de la participación ciudadana en las políticas públicas, bajo el actual escenario de la gobernanza: reflexiones teóricas. *Revista CS*, 23, pp. 157-180.

DOI: <http://dx.doi.org/10.18046/recs.i23.2281>

Resumen

Abstract

Resumo

La transformación del Estado es inminente. Esto se debe, entre otros factores, a que bajo el panorama actual de la gobernanza, en el nuevo orden global, no posee el monopolio del conocimiento, la experiencia y los recursos necesarios para resolver por sí sólo los problemas y obtener oportunidades eficientemente, por lo tanto, debe ingeniar y reinventar nuevas formas de gobernar en compañía de otros actores estratégicos, uno de estos actores es la ciudadanía. En este sentido, vale preguntarse bajo este escenario, ¿cuál es el papel de la participación ciudadana? Esto implica necesariamente reflexionar sobre las políticas públicas, como uno de los nichos en que los ciudadanos pueden o no hacer efectiva dicha participación, teniendo en cuenta, además, que son las políticas públicas los instrumentos que pueden fomentar y fortalecer la gobernabilidad, en escenarios donde existe una participación real de la ciudadanía. Veamos qué tan cierto es esto.

PALABRAS CLAVE:

Gobernanza | gobernabilidad | políticas públicas | participación ciudadana | desarrollo

.....

The transformation of the state is imminent, this is because other factors, that under the current situation of governance there is not an strategic actor in the new global order, that can manage the monopoly of knowledge, experience and resources needed to solve the problems and get new efficiently, opportunities. Therefore, must devise and reinvent new forms of governance in the company of other strategic actors, one of these actors is citizenship. In this regard, we must ask, what is the role of citizen participation? It is necessary to involve thinking about public policy, as one of the roles in which citizens may or may not make such effective participation. Taking into account, that public policy instruments can encourage and strengthen governance, in scenarios where there is a real participation of citizens. Let us see how true this is.

KEYWORDS:

Governance | government | public policy | public participation | development

A transformação do Estado é iminente; isto é devido, entre outros fatores, a que sob o panorama atual da governança nenhum ator estratégico na nova ordem global possui o monopólio do conhecimento, a experiência e os recursos necessários para resolver por si só os problemas e obter oportunidades de maneira eficiente, portanto, deve engenhar e reinventar novas formas de governar em companhia de outros atores estratégicos, um destes atores é a cidadania. Neste sentido, é válido perguntar-se, no âmbito deste cenário, qual é o papel da participação cidadã? Isto implica necessariamente uma reflexão sobre as políticas públicas, como um dos nichos em que os cidadãos podem ou não efetivar esta participação, tendo em conta, além do mais, que são as políticas públicas os instrumentos que podem promover e fortalecer a governabilidade, em cenários onde existe uma participação real da cidadania. Vejamos que tão verdadeiro isto é.

PALAVRAS CHAVES:

Governança | governabilidade | políticas públicas | participação cidadã | desenvolvimento

Introducción

Las nociones de gobernanza y gobernabilidad están hoy en medio del debate académico y político que gira alrededor de la pregunta históricamente formulada acerca de cómo gobernar. Diversos autores afirman que estamos ante una transformación del Estado y la sociedad, en donde el primero no posee la experticia, el conocimiento y los recursos económicos y políticos necesarios y suficientes para gobernar por sí sólo, y necesita entonces aunar esfuerzos con otros actores que hacen parte del escenario global.

Las múltiples interacciones sociales; los cambios en los sistemas políticos; la producción de redes a escalas globales, nacionales y locales; la aparición de organismos internacionales; la globalización; el cambio del paradigma económico impuesto por el neoliberalismo; los reclamos de participación de la ciudadanía; los nuevos instrumentos de control de políticas públicas; la democratización política; entre otros numerosos cambios, han generado un nuevo escenario para llevar a cabo el arte de gobernar. Sin duda, este escenario es complejo y debe ser comprendido de manera sistémica e interrelacional.

Desde esta perspectiva, pregunto: ¿Qué relación posee este nuevo escenario con el surgimiento y la consolidación de políticas públicas? ¿Cuál es el papel de la participación ciudadana en estas políticas bajo el actual escenario de la gobernanza? Parto de esta hipótesis: son las políticas públicas (coherentes con las necesidades de cada país) las que deben fortalecer y fomentar la gobernabilidad y el escenario de la gobernanza, para ello es fundamental la participación real y efectiva de la ciudadanía. El propósito de este artículo es justamente reflexionar en torno a estas preguntas y dicha hipótesis.

Este documento se divide en tres partes. Primero, un desarrollo teórico acerca de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza; desarrolla algunos antecedentes para pensar el surgimiento de estas nociones, y analiza algunas definiciones que ponen en perspectiva puntos de encuentro y discusiones entre autores. Segundo, la manera en que estos conceptos pueden relacionarse con las políticas públicas; y cuál sería el papel de la participación ciudadana. Y como tercera parte se presentan algunas reflexiones a manera de conclusiones.

La metodología consta principalmente de revisiones bibliográficas sobre el tema y aportes de discusiones teóricas en el marco del curso de Gobernanza de la maestría de políticas públicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (sede Ecuador).

Antecedentes conceptuales y contextuales

Peters y Pierre (2005) desarrollan la idea de un interés cada vez más creciente por la gobernanza, dicho interés surgió a manera de reclamo político en la década de los años 90. La gobernanza supone una «nueva manera de pensar sobre las capacidades estatales y las relaciones entre el Estado y la sociedad» (37). Sin embargo, este fenómeno no es totalmente nuevo, sino que deriva de la reconceptualización de un fenómeno antiguo, tanto como el propio gobierno: «la búsqueda del interés colectivo no solo a través de instituciones políticas, sino también a través de diferentes acuerdos que trascienden lo público» (Maier, 1987, en Peters y Pierre, 2005: 38).

El interés por la gobernanza se deriva e impulsa a partir de ocho factores, según Peters y Pierre (2005): 1) las crisis financieras de los estados occidentales, especialmente a partir de los años 70, con el incremento del gasto público, las caídas de ingresos estatales, deudas externas y crecimiento económico negativo; 2) el cambio ideológico hacia el mercado, del colectivismo hacia el individualismo (años 80 y 90); 3) la globalización y su impulso hacia la creación de organismos transnacionales para generar nuevas formas de gobernanza; 4) el fracaso aparente del Estado, entendido como una valoración negativa de su accionar durante los años 80 y 90; 5) la aparición de la Nueva Gestión Pública en los años 90, que supone por un lado la renuncia del Estado a algún control directo sobre su organización, y por otro, aboga por la disminución de control en los *inputs* y mayor énfasis en la evaluación y rendimiento; 6) la naturaleza cambiante de temas políticos que reflejan cambios sociales e intereses crecientes alrededor del medio ambiente, la participación ciudadana y los asuntos de género; 7) La creciente importancia de nuevas fuentes de gobernanza regional y global (Unión Europea, OMC, FMI, Banco Mundial, entre otras); y 8) la tensión creciente entre nuevas formas de coordinación y dirección política, y el legado de canales e instrumentos de rendición de cuentas.

De otro lado, Tomassini (1996) afirma que para comprender la gobernabilidad en la democracia se deben tener en cuenta ciertas condiciones que han hecho posible el «triunfo de la sociedad sobre el Estado» (que es relativo). Estas condiciones o tendencias, como las llama el autor, contribuyeron a promover un nuevo equilibrio entre las partes y, con ello, una nueva forma de entender la acción del Estado en las democracias actuales: 1) la crisis del modelo económico-social; 2) el proceso de la globalización, que abarca no solo la esfera económica sino todas las esferas de la vida personal y social; 3) la emergencia de una nueva base socio-tecnológica mucho más difusa que la del pasado; 4) la revaloración de la sociedad civil en comparación con el Estado, en pro de su fortalecimiento y capacidad de exigir al Estado; 5) la aparición de una sociedad de organizaciones como articuladoras del conocimiento de la sociedad

civil y como formas de empoderamiento de la misma; y 6) las múltiples diferenciaciones, nichos o fracturas de intereses, culturas, ingresos, educación, capacidades, iniciativas, oportunidades, inserción laboral o social (Tomassini, 1996). Como ha de notarse algunas de estas condiciones coinciden con lo expuesto por Peters y Pierre (puntos 1, 2, 3 y 5); sin embargo, agregan otras condiciones para tener en cuenta.

Otro factor importante que incide en la gobernabilidad «consiste en la afirmación de la ciudadanía frente a la autoridad» (Tomassini, 1996: 17). Esto se debe a: 1) los cambios en los referentes tradicionales de la actividad política, en donde la nación, el Estado, las clases sociales e ideologías han sido remplazados por otros; 2) la presión por intensificar la participación de las comunidades en las decisiones y la vida política sin que existan los canales para esto; 3) la crisis y desvalorización de las instituciones políticas y los partidos políticos; 4) el vaciamiento de ideas y valores en la lucha por el poder político que conlleva a la corrupción; 5) el rechazo a la absolutización de ideologías y la emergencia, en su lugar, de nuevas ideas y actores; 6) la crisis del Estado burocrático y la necesidad de articularlo a la sociedad civil; 7) la transformación del concepto de representación política, que se torna más difuso; y 8) la importancia de los medios de comunicación y su influencia en la creación de la opinión pública, incidiendo de manera relevante en la arena política.

Todos estos factores pueden ser considerados, a mi parecer, fundamentales para comprender el contexto político, económico y social en el cual surgen las nociones de gobernanza y gobernabilidad. Adicionalmente, Sassen (2010) aporta el surgimiento de un nuevo orden privado institucional, que es fundamental para comprender este contexto y que se relaciona específicamente con los puntos expuestos por Peters y Pierre, y Tomassini. Según Sassen este nuevo orden está vinculado a la economía global y a los órdenes institucionales que se ocupan del bien común (redes internacionales de organizaciones no gubernamentales y el régimen internacional de los derechos humanos), que reubican a los Estados en un campo de poder más amplio y al mismo tiempo reconfiguran su funcionamiento. Para desarrollar su argumento, la autora presenta 3 argumentos claves:

[...] los rasgos característicos de este nuevo orden institucional que se está formando, y cuya naturaleza es privada en su mayor parte, aunque no únicamente. Son (1) su capacidad de privatizar lo que antes era público y desnacionalizar lo que en otro tiempo fueron autoridades y programas de política pública. Esta capacidad para privatizar y desnacionalizar implica transformaciones específicas del Estado nacional, y más específicamente, de algunos de sus componentes; (2) [...] sostengo que este nuevo orden institucional tiene también autoridad normativa: una nueva normatividad que no reside en lo que ha sido la normatividad maestra de los tiempos modernos, la *raison d'Etat*,

y que todavía lo es en cierta medida. Esta nueva normatividad proviene del mundo del poder privado, pero aun así se sitúa en la esfera pública y al hacerlo contribuye a desnacionalizar lo que históricamente se ha organizado mediante políticas estatales nacionales; (3) [...] algunos elementos institucionales concretos del Estado nacional comienzan a funcionar como sedes institucionales del funcionamiento de las dinámicas poderosas constitutivas de lo que podríamos describir como «capital global» y «mercado global de capitales» (Sassen, 2010: 106-107).

Este nuevo orden institucional, conlleva a que los Estados y sus instituciones contribuyan a alinear sus acciones, programas y políticas públicas con las exigencias del mercado globalizado. En este orden de ideas, los Estados ya no son los únicos sujetos estratégicos, ni siquiera los más importantes en el nuevo orden, sufriendo así profundas transformaciones en sus componentes institucionales esenciales. Según Sassen, la inserción de estos nuevos actores configura una nueva geografía de los procesos económicos mundiales, la cual se produce a partir de sujetos empresariales, de una infraestructura técnica e institucional necesaria (ciudades globales), y que requiere de la actividad del Estado en la producción y legitimación de nuevos regímenes legales. Por lo cual, resulta simplista únicamente afirmar que la actividad o las funciones del Estado han sido reducidas o están desapareciendo; en cambio se refuerza la idea de que el Estado se está transformando.

Esta transformación del Estado tiene que ver con que no es único actor estratégico en el nuevo orden institucional global (Sassen, 2010) y no tiene el monopolio sobre el conocimiento, la experiencia y los recursos económicos e institucionales necesarios para gobernar (Peters y Pierre, 2005); por lo tanto, debe ingeniar y reinventar nuevas formas de gobernar acompañado de otros actores estratégicos. Se reafirma que uno de estos actores es la sociedad, que según Tomassini (1996) logra, al menos relativamente, triunfar sobre el Estado, puesto que de manera creciente surge una afirmación de la ciudadanía sobre la autoridad, y se revaloriza e intensifica su participación en las decisiones y la vida política; por lo cual la participación ciudadana en el ejercicio de las políticas públicas juega un papel fundamental.

Perspectivas teóricas: gobernabilidad y gobernanza

Existen múltiples definiciones sobre los conceptos de gobernanza y gobernabilidad; y en ocasiones se suelen confundir. Por ello es importante diferenciarlos, pues en teoría estos dos procesos deberían involucrar a la ciudadanía, permitiéndole tomar un rol participativo, ya que es un actor importante tanto para el escenario de la gobernanza como para el ejercicio de la gobernabilidad.

La gobernabilidad, según Prats (2001), tiene que ver con la capacidad de un sistema sociopolítico para hacer frente a los desafíos (retos u oportunidades) de la sociedad: es la capacidad del gobierno para poner en práctica las decisiones que ha tomado, y se refiere a la capacidad de respuesta técnica y política del Estado. Alcántara (2004) proporciona una visión bastante amplia sobre gobernabilidad entendida como el conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno; en oposición, la ingobernabilidad es considerada como una «situación disfuncional que dificulta la actividad y la capacidad gubernamental».

Se observa que las definiciones de estos dos autores son diferentes: la de Prats parece un poco más específica y alude a retos, desafíos y oportunidades de la sociedad, las cuales podrían hacer parte de lo que Alcántara llama condiciones favorables para la acción de gobierno. Sin embargo, en la definición de Prats, la sociedad posee un rol fundamental para ejercer lo que llamamos gobernabilidad. Dada la gran cantidad de definiciones que podemos encontrar en la literatura académica acerca de estas nociones, me centraré en las definiciones de Prats y Alcántara sobre gobernabilidad; y en dos definiciones claves de gobernanza: la gobernanza multinivel y la gobernanza sociopolítica, las cuales permiten comprender la gobernanza y la gobernabilidad actualmente.

La gobernabilidad es la cualidad de un sistema social que deriva del hecho de que los actores estratégicos del mismo –tales son solo los que tienen recursos de poder para hacer ingobernable el sistema– consienten en que las decisiones de autoridad –incluida la resolución de conflictos entre los mismos– se adopten conforme a reglas y procedimientos determinados –que pueden registrar mayores o menores niveles de institucionalización. No toda estructura de gobernanza es capaz de producir gobernabilidad. Tampoco toda gobernabilidad garantiza el desarrollo. El análisis de la gobernabilidad de un sistema implica el de su gobernanza, es decir: el descubrimiento del mapa de actores, sus expectativas, sus conflictos y las estructuras y procesos de su interacción (Prats, 2001: 168).

En pocas palabras, según este autor, la gobernabilidad es la capacidad de un gobierno para formular e implementar decisiones públicas (y de autoridad), y hace referencia directa a la existencia de condiciones suficientes y necesarias para que las instituciones políticas respondan a las necesidades y demandas de la sociedad. La gobernabilidad se propone como una cualidad que se postula desde las sociedades o sistemas sociales, y no únicamente desde el gobierno; que además se determina de acuerdo al sistema de gobernanza.

Prats (2001) añade el concepto de gobernabilidad democrática, afirmando que esta se llevará a cabo cuando «la toma de decisiones de autoridad y la resolución de conflictos entre los actores estratégicos se produzca conforme a un sistema de reglas

y fórmulas que podamos calificar como democracia» (Prats, 2001: 104). Según este autor, en América Latina el nuevo uso de la palabra gobernabilidad tiene que ver con la transición a la democracia, y a que esta –la democracia– sea «gobernable» con el fin de evitar el autoritarismo y avanzar a su consolidación, mejorando su desempeño en diversos campos sociales (económico, social y político); sin embargo, la gobernabilidad no garantiza el desarrollo.

Otra idea interesante de Prats sugiere que cualquier análisis de gobernabilidad de un sistema implica el de su gobernanza, ya que es necesario descubrir el mapa de actores, expectativas, estructuras, conflictos e interacciones. Alcántara complementa esta definición afirmando que la gobernabilidad queda «asegurada en la medida en que un gobierno pueda simultáneamente mantener la legitimidad y promover el desarrollo socioeconómico» (2004: 41); para este autor la gobernabilidad depende del mantenimiento de la legitimidad y la promoción del desarrollo. De manera complementaria es importante agregar a estas definiciones que:

Las condiciones económicas e institucionales de la gobernabilidad de la democracia radican en (1) la prosperidad y el crecimiento con moderada inflación / o el desempeño económico; (2) una desigualdad en descenso / o la capacidad de los gobiernos para manejar los graves problemas de la pobreza y la desigualdad, y (3) el grado de apoyo popular y de legitimidad ganados por los regímenes democráticos / o la existencia de instituciones parlamentarias, tres factores a los cuales uno de estos dos ensayos agrega «un clima internacional favorable» (Tomassini, 1996: 1).

Tomassini afirma que cuando existen problemas de gobernabilidad, estos no solo dependen del ámbito político, sino también de factores económicos, sociales, tecnológicos e internacionales, los cuales se entremezclan unos con otros. De este modo se refuerza la idea, ya expuesta en este documento, acerca de que el ejercicio de la gobernabilidad y de la gobernanza no depende únicamente del Estado sino de diversos actores y, por lo tanto, los problemas que inciden en estas dependen también de los diversos ámbitos en los cuales se mueven estos actores y de las condiciones económicas, sociales, políticas, culturales en los diversos contextos y escenarios locales, nacionales y globales. Estas condiciones de la gobernabilidad son antecedidas por transformaciones históricas, que surgieron como reflejo del «desequilibrio entre los resultados obtenidos por el gobierno en materia de crecimiento económico basado en el mercado, por una parte, equidad y protección social, por la otra, y una mayor participación en el proceso democrático» (Tomassini, 1996: 10).

Habiendo conceptualizado el concepto de gobernabilidad, es posible dar paso al concepto de gobernanza. Peters y Pierre (2005) promueven una nueva escuela de

pensamiento que se denomina gobernanza en niveles múltiples, que se diferencia de la gobernanza «tradicional» en que se pregunta cómo la gobernanza encara las instituciones del Estado y cuál es el papel del gobierno; desde esta perspectiva se nota la influencia de la corriente institucionalista gestada a partir de los años 80.

Según estos dos autores, la gobernanza en niveles múltiples, o gobernanza multinivel, tiene que ver con los «procesos interconectados que incorporan tanto a los actores públicos como a los actores privados, en formas contextualmente definidas de intercambio y colaboración» (Peters y Pierre, 2005: 433) y consiste en «integrar entre sí los procesos de los distintos niveles institucionales, de tal suerte que se promuevan los intereses del sistema *tout court*» (34). Desde esta perspectiva, la gobernanza se presenta en diversos niveles institucionales de gobierno y, al mismo tiempo, como un orden negociado de estos niveles.

La gobernanza no se presenta como algo fácilmente comprensible, ni recae sobre la responsabilidad única del Estado, pues este «ya no tiene el monopolio sobre la experiencia ni sobre los recursos económicos o institucionales necesarios para gobernar. Sin embargo, el Estado continúa siendo un vehículo clave para la persecución del interés colectivo en la sociedad» (Peters y Pierre, 2005: 53). No obstante, lo que se está «presenciando es la transformación del Estado para adaptarse a la sociedad de finales del siglo XX e inicios del XXI» (35). Estos autores otorgan un papel preponderante al Estado, aunque afirman que no es el único actor en la gobernanza, pues otros actores importantes son el mercado, las empresas, los grupos de ciudadanos, y hasta otras organizaciones pueden hacer parte de este escenario.

Por su parte Kooiman (2003), propone el concepto de gobernanza sociopolítica o interactiva:

Un modelo bidireccional en el que se tienen en consideración aspectos, problemas y oportunidades tanto del sistema de gobierno como del sistema de gobernar... [que se compone de] interacciones amplias y sistémicas entre aquellos que gobiernan y los que son gobernados, y esto se aplica tanto a las interacciones público-público como a las interacciones público-privado (Kooiman, 2003: 61).

La gobernanza se define como un fenómeno social de interacción en el que intervienen actores públicos y privados. Tal enfoque posibilita la comprensión de las relaciones dentro y entre los diversos problemas y oportunidades sociales y políticas. Esta perspectiva es cercana a la de Peters y Pierre; sin embargo, estos hacen énfasis en la importancia de observar dichas interacciones en diversos niveles institucionales, mientras que Kooiman desarrolla más a fondo el conjunto de entidades interrelacionadas y sus interacciones, veamos cómo.

Los fenómenos sociopolíticos y de gobierno, según Kooiman (2003), deben estar situados en un contexto sistémico que se caracteriza por: 1) multiplicidad de actores, sus objetivos, intenciones y poderes; 2) complejidad de las estructuras y relaciones en los diversos niveles que hacen parte del sistema; y 3) la dinámica de las tensiones en un sistema y entre sistemas. Estos elementos establecen oportunidades (la forma en que estas son creadas y empleadas) y problemas (la manera en que son formulados y resueltos).

La interacción que caracteriza la gobernanza sociopolítica o interactiva, está compuesta también de múltiples relaciones unilaterales, bilaterales, o multilaterales. Así mismo, los límites entre el Estado y la sociedad se transforman haciéndose cada vez más difusos y permeables. Desde esta visión, ningún actor por sí solo es capaz de resolver problemas y obtener oportunidades eficientemente, ni posee todos los instrumentos para ello. De esta manera, Kooiman afirma que el ejercicio de gobernar «requiere atravesar los límites entre las entidades separadas (como los que existen entre gobernantes y gobernados), centrándose en las interacciones trans-límite entre ellos» (Kooiman, 2003: 62).

Esta idea es sumamente interesante, pues no solo nos lleva a afirmar que el Estado no posee por sí solo todos los instrumentos, recursos, medios, capacidades y conocimientos para llevar a cabo el ejercicio de la gobernanza, sino que ningún actor por sí sólo posee dichas cualidades. Por lo cual es muy importante pensar la gobernanza desde un ejercicio de interacción social, económica y política, si se quiere, desde relaciones de interdependencia.

Kooiman expone diversos tipos de gobierno: gobierno jerárquico (coordinación), autogobierno (colaboración) y cogobierno (cooperación). El *Autogobierno* se da cuando el sistema de gobierno se autoproduce, es autónomo, y operacional y organizacionalmente cerrado; por lo cual ve, interpreta y otorga significados desde su perspectiva. El *Cogobierno* trata de «hacer las cosas juntos», se dan interacciones horizontales de gobierno, caracterizadas por una autonomía parcial, en la cual se establecen acuerdos mutuos, obligaciones y derechos. Estos modos «co» pueden establecerse en diversos niveles sociales: macro (cooperación en niveles internacionales o estructurales), meso (coordinación entre sectores u organizaciones) y micro (colaboración entre actores individuales o grupos de trabajo). El *Gobierno jerárquico* consiste en sistemas de intervención entre estados y ciudadanos que se encuentran formalizados por medio de derechos, leyes y políticas; en este caso el gobierno es el encargado de delegar. Son comunes en este tipo de gobierno los acuerdos neocorporativistas (Kooiman, 2003: 65-72).

Este mismo autor presenta tres niveles u órdenes del modelo de gobernanza. El primer nivel de gobernanza consiste en la *solución de problemas y creación de oportuni-*

dades; afirma que «la solución de problemas se divide en cuatro estadios; reconocer la diversidad de intereses y apariencias, decidir sobre la complejidad de la relación entre las diferentes partes del problema (como sistema); localizar las fuentes de las tensiones (dinamismo); y volver a donde puedan ser localizadas» (Kooiman, 2003: 72). Cada estadio puede ser repetido varias veces, convirtiéndose en un proceso cíclico. Avanzando paralelamente al proceso de formación de la oportunidad, la cual consiste en: «una tensión experimentada positivamente evaluada desde una perspectiva orientada al futuro, mientras que el problema es más una tensión experimentada negativamente en una perspectiva orientada al pasado» (72).

El segundo nivel de gobernanza reside en la *construcción de instituciones*, es decir, su mantenimiento, diseño y renovación. El proceso anteriormente descrito de creación de oportunidades y solución de problemas se lleva a cabo en escenarios institucionales. Aquí vale la pena destacar la corriente del neoinstitucionalismo que ha realizado adelantos en el tema.

El tercer nivel de gobernanza es el *meta*. Consiste en una gobernanza normativa que busca reconstruir los procesos estatales desde el punto de vista normativo. Se trata de las normas que componen el sistema cultural basado en ideales para conservar y mejorar la acción pública en el marco de la interacción, se trata de la «continua reconstrucción dinámica de los elementos sociales (diversidad) en sus interrelaciones (complejidad)» (Kooiman, 2003: 76). Para esto son relevantes los meta-principios pragmáticos tales como: la apertura a la diferencia, la buena disposición a comunicar y a aprender para enfrentarse a los retos de la gobernanza actual, la responsabilidad de gobernantes y gobernados por su papel en el gobierno, y el constante aprendizaje relativo a cómo aprender y cómo gobernar.

La gobernanza tiene que ver con el proceso de interacción entre actores estratégicos, la organización del Estado y la calidad de respuesta que este ofrece a las demandas de la sociedad. La gobernanza puede ser pensada como el sistema donde se conjugan las interacciones entre el Estado, la sociedad civil, el sector privado y los organismos internacionales. Mientras que la gobernabilidad se constituye como el proceso mediante el cual se procesan las demandas de la sociedad, es decir, la manera en que estas se materializan en decisiones y acciones del gobierno; es la capacidad del gobierno para formular e implementar políticas públicas, programas y proyectos, en unas condiciones determinadas por un contexto social, económico y político. En últimas, la gobernanza confiere la capacidad de gobernabilidad que posee un gobierno.

En estos dos procesos es fundamental la participación de la ciudadanía. En el escenario de la gobernanza, la ciudadanía es un actor entre otros, y hace parte de un sistema de interacciones en diferentes niveles y órdenes institucionales. Mientras

que en el ejercicio de la gobernabilidad ejercida por el Estado, los ciudadanos ejercen un papel más claro, pues deberían hacer parte de la construcción de acciones públicas del gobierno para hacerlas más eficientes y eficaces al momento de resolver los problemas y necesidades de la sociedad. En este sentido, es en el ejercicio de gobernabilidad donde vemos el desarrollo concreto de la participación ciudadana y su influencia directa en la consecución de políticas públicas.

Sin embargo, estos dos términos no necesariamente poseen siempre un componente de participación ciudadana democrática; en muchos casos esta participación es mínima, inexistente o deficiente, de tal manera que no tiene efecto o incidencia sobre las decisiones y acciones públicas.

El papel de las políticas públicas en la gobernabilidad y la gobernanza

¿Qué relación posee este nuevo escenario con el surgimiento y la consolidación de políticas públicas? ¿Cuál es el papel de la participación ciudadana en las políticas públicas? ¿Contribuye este al ejercicio de la gobernabilidad? Para reflexionar en torno a estas preguntas, es relevante primero definir qué se entiende por participación ciudadana y por política pública.

La participación ciudadana hace referencia a una serie de procesos mediante los cuales los ciudadanos de forma individual o colectiva, participan en los procesos de toma de decisiones sobre asuntos públicos o privados que afecten las dimensiones políticas, económicas, sociales, culturales y ambientales que rodean sus contextos de vida; de este modo, busca aportar a los procesos de desarrollo del ser humano y de las colectividades en las que éste interactúa (Holguín, 2013: 184).

A esta definición, Velásquez y González (2003) agregan un componente más, que resulta interesante. Describen la participación como un proceso resultado de una acción intencionada de un conjunto de actores colectivos o individuales, que, en función de sus intereses políticos, de clase, género, generación, cultura, etc., y sus posiciones de poder, intervienen directamente o por medio de sus representantes, en la vida colectiva para mantener o cambiar los sistemas de organización social y política vigentes en la sociedad.

Prieto (2009), desde una perspectiva más institucional, afirma que la participación es una «forma de institucionalización de las relaciones políticas que se basa en una mayor implicación de los ciudadanos y sus asociaciones cívicas tanto en la

formulación como en la ejecución y el control de las políticas públicas» (17). En este sentido, la participación ciudadana es el proceso de la inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas de diversa índole que afecten o influyan algún aspecto de su vida, con el fin de mantener o no el orden establecido.

A partir del estado del arte que hace Roth (2007) sobre definiciones de políticas públicas, afirmo que estas son un conjunto de decisiones y acciones realizadas por una autoridad pública o gobierno que están dirigidas a alcanzar objetivos públicos, solucionar o por lo menos disminuir un problema o necesidad que se presenta como insatisfactorio por la ciudadanía. Las políticas públicas son respuestas concretas a la pregunta acerca de cuándo y cómo debe intervenir el Estado en la sociedad.

De esta manera, si relacionamos participación ciudadana y políticas públicas, vemos que hay una estrecha relación entre ambos conceptos, pues la participación ciudadana se define como un elemento esencial para influenciar las decisiones políticas, mientras que la políticas públicas son respuestas a demandas elaboradas por la ciudadanía: hay correlación directa entre ambas. Sin embargo, en la elaboración de políticas vemos que no siempre se incluye a la ciudadanía democráticamente.

De cualquier forma, las acciones públicas están encaminadas a alcanzar unos objetivos deseados, medios y fines para generar cambios en el comportamiento de individuos o colectividades, preferencias en las decisiones y nuevas formas de relación, que contribuyan a modificar aquellas situaciones percibidas como insatisfactorias o problemáticas, o simplemente para alcanzar metas y objetivos públicos. Generalmente estas decisiones y acciones incluyen la interacción de diversos actores como el gobierno, la ciudadanía y organizaciones privadas, entre las cuales se pueden establecer relaciones de cooperación o conflicto. A partir de este punto es posible ver que las políticas públicas aparecen en el ejercicio del gobierno, entendido como gobernabilidad, en medio de esta interacción entre diversos actores.

Las múltiples definiciones de políticas públicas establecen que para cada proceso de decisión y acción de las políticas públicas es necesaria la intervención de una autoridad pública, a diferencia de la intervención ciudadana que puede o no llevarse a cabo. En otras palabras, no es posible hablar de una política pública sin la acción y decisión del gobierno, pues la decisión y las posteriores acciones que toma una autoridad pública pueden convertirse en políticas públicas. Esto implica, al mismo tiempo, que las políticas estén sujetas al ambiente o clima político del momento, a las coyunturas de actores políticos trascendentales, partidos políticos e intereses políticos dominantes o hegemónicos; por esto es muy frecuente que las políticas públicas estén vigentes en ciertos periodos de la administración pública, pero que al cambiar las administraciones, las políticas desaparezcan o fracasen.

Las políticas públicas también están sujetas al tipo de Estado y al régimen de gobierno (de bienestar, neoliberal, conservador, etc.), pues esto marca las características del gobierno y las formas en que este va a intervenir a través de políticas públicas, es decir: el cómo, en qué y hasta dónde se hará la intervención. También depende de las concepciones «de arriba abajo» o «de abajo arriba» con que se conciben las políticas públicas. Sin embargo, actualmente vemos una tendencia del Estado a trabajar aunadamente con otros actores sociales y políticos para llevar a cabo los procesos de políticas, es decir, que estas son llevadas a cabo en el marco del ejercicio de la gobernanza.

La gobernabilidad tiene que ver con la habilidad del gobierno y de los distintos sectores sociales para combinar crecimiento económico, márgenes satisfactorios de equidad, igualdad de oportunidades, protección social y participación ciudadana.

Las reformas económicas orientadas al mercado, la configuración de sociedades más diferenciadas y complejas, y la diversificación de los intereses de la ciudadanía, conjuntamente con su tendencia a intervenir más en los asuntos públicos, multiplican y diversifican las demandas dirigidas al Estado y al gobierno (Tomassini, 1996: 18).

Esta proliferación y diversificación de las demandas sociales realizadas al Estado, tienden a desbordar al gobierno que ha sido diseñado para manejar sociedades más simples y más estructuradas. Esta es «la principal fuente de amenazas a su gobernabilidad» (Tomassini, 1996: 17), lo cual requiere poner el diálogo político en los niveles institucionales en los cuales se desarrolla la gobernabilidad y «hacerlo descender hasta la gente a través de un flujo oportuno y eficiente de políticas públicas adecuadas para resolver los problemas planteados en las sociedades» (17).

La respuesta no adecuada u oportuna del Estado y los gobiernos a estas demandas acarrea conflictos desarrollados históricamente; sin embargo, según Tomassini (1996), el discurso explícito o implícito del desarrollo permitió resolver o postergar algunas de estas demandas o trató de superarlas por fuera de él, de manera alternativa o revolucionaria. No obstante, posteriormente se produjo una ruptura en la ciudadanía frente a estos «consensos» sobre el desarrollo, lo que complejiza el ejercicio de la gobernabilidad. Por lo cual se hace importante que el gobierno pueda manejar estas demandas de manera satisfactoria a través de la agenda ciudadana: ahí radica su capacidad de gobernabilidad.

En este último punto intervienen las políticas públicas como elementos e instrumentos fundamentales para llevar a cabo el ejercicio de la gobernabilidad. La agenda pública –en el plano ideal– es construida por la sociedad, a partir de sus demandas y necesidades. Si esto es realmente así, y se analiza la forma en que esta agenda

se construye, maneja, interpreta o reconstruye a partir de las relaciones sociales, económicas y políticas, es posible evaluar la gobernabilidad.

La existencia de mecanismos reales adecuados de construcción de la agenda pública es la principal condición para que un gobierno impulse políticas correctas [...] los países tienden a seguir una secuencia entre (1) el desarrollo de las profundas transformaciones económico-sociales, (2) el surgimiento de una nueva agenda pública, (3) el diseño de un nuevo conjunto de políticas públicas orientadas a manejar esas transformaciones y (4) la introducción de cambios en el sistema político, (5) la adecuación del Estado a la formulación y aplicación de esas políticas (Tomassini, 1996: 26).

Las políticas públicas, desde esta perspectiva, surgen como el engranaje más relevante para promover y encauzar las demandas sociales e impulsar la transformación social a través de una participación ciudadana real y efectiva. En este sentido, las políticas públicas cumplen un papel fundamental en la gobernabilidad en cinco planos (Tomassini, 1996: 26):

- Desde el punto de vista estratégico: «contribuyen a definir los temas que deben configurar la agenda pública en que éstas se reflejan, marcan las condiciones dentro de las cuales es posible desarrollar esas transformaciones, fijan los márgenes de maniobra de la sociedad a este respecto y revelan los grados de consenso o disenso que ésta muestra frente a aquellos temas».
- Desde el punto de vista institucional: «las negociaciones, formulación y aplicación de las políticas muestran la configuración del poder en un momento y una sociedad determinada, particularmente tratándose de las estructuras, funciones, procedimientos y dinámica que caracterizan o condicionan la acción del Estado».
- Desde el punto de vista político provocan: «el alineamiento de las posiciones y fuerzas que integran dicho espectro, sus grados de convergencia o de antagonismo, y sus posibilidades de conflicto o de alianzas».
- Desde el punto de vista de la sociedad civil: «las políticas públicas en parte reflejan –y en parte determinan– los grados de diálogo que es posible desarrollar entre la sociedad y el gobierno, actúan como catalizador para la integración de intereses, y dan un contenido o signo real al concepto de representación».
- Desde el punto de vista valórico: «constituyen el instrumento social más apto –casi el único– para enfrentar a la comunidad y a las personas con sus verdaderos intereses, opciones y valores, focalizando en alternativas respecto de situaciones específicas, y no sólo en la competencia política global».

Desde esta perspectiva, las políticas públicas construidas participativamente con la ciudadanía, son las que fortalecen y fomentan la gobernabilidad. Cumpliendo un rol fundamental al concretar las demandas de la sociedad en acciones públicas que, en el plano ideal, deben ser formuladas en conjunto con la ciudadanía y los diversos sectores sociales además del gobierno, haciendo posible el ejercicio de la gobernanza.

El papel de la participación ciudadana en la gobernanza

Nos aproximamos a esta pregunta: ¿cuál es el papel de la participación ciudadana en el actual escenario de la gobernanza y en el ejercicio de gobernabilidad?

Hasta el momento es posible –en teoría– aseverar que la participación ciudadana posee un rol fundamental en la gobernabilidad y en el actual escenario de la gobernanza, al ser el mecanismo a través del cual los ciudadanos participan en la formulación y ejecución de las políticas públicas, por un lado. Por otro, permite llevar al ejercicio del gobierno, que consiste en procesar las demandas que las comunidades realizan mediante la participación ciudadana. La ciudadanía, en este escenario, es uno de los actores principales y posee un peso importante.

La participación, tal y como se la ha definido, es coherente con la noción de gobernanza, ya que es entendida básicamente como la incorporación de actores no estatales en el quehacer público, en este caso la ciudadanía. Según Prieto (2009), la participación ciudadana puede presentarse en dos formas básicas: una participación administrativa, auspiciada por el poder público «desde arriba», y una participación autónoma, que surge de manera informal desde la misma ciudadanía «desde abajo».

Canto Chac (2008), vincula gobernanza y participación ciudadana a partir de tres nociones básicas en América Latina: democracia, derechos y desarrollo. En el centro de este análisis están las políticas públicas como punto intermedio en la relación entre la sociedad y el gobierno. Su tesis es que la participación ciudadana efectiva en las políticas públicas está en el centro de la gobernanza; directamente remite a tres dimensiones: el ejercicio democrático, el impulso de los derechos humanos y civiles, y el desarrollo social. Para ello plantea la relevancia de fortalecer la participación ciudadana en la construcción de políticas públicas:

Hablar de los procesos políticos de construcción de políticas implica hablar de los actores sociales, cuya intervención no debe ser vista como mera tecnología de gobierno, sino en tanto ciudadanos, es decir, en tanto portadores de *derechos*. Llegados a este punto, habría que afirmar que la participación ciudadana en las políticas públicas está en el centro del asunto de la *gobernanza* –y, por tanto, en el centro de la relación entre

gobierno y sociedad- en torno a tres dimensiones básicas: democracia, desarrollo y derechos (Canto Chac, 2008: 13).

Esto requiere una repolitización de la sociedad civil: la política pública debe concebirse más «como acción que involucra activamente a los actores sociales que como mera intervención gubernamental» (Canto Chac, 2008: 14). Para hablar de una participación ciudadana real en las políticas públicas, es necesario estar en regímenes políticos democráticos y en sociedades democráticas, donde existan los instrumentos y mecanismos democráticos que permitan a los ciudadanos y ciudadanas participar activamente.

El desarrollo es visto como una consecuencia de las políticas públicas, pero no como un elemento del proceso de la producción de estas, «quizá porque el círculo perverso desigualdad-pobreza-exclusión-desarticulación social genera la “salida” de los sectores sociales excluidos» (Canto Chac, 2008: 19). Aquí es usual enfrentarse a un problema de endogeneidad, pues es muy complicado exigirle a la sociedad participación en las políticas si no están satisfechas sus necesidades básicas o si no tienen los niveles de educación básicos para ejercer la participación que se les otorga por «derecho» a través de mecanismos e instituciones participativas.

Así pues, si la falta de desarrollo es un factor de ineficiencia de las políticas, para hacerle frente a esta restricción la participación democrática es un componente necesario pero no suficiente de la *gobernanza*. Se requiere también del desarrollo, así como romper un círculo vicioso que podría describirse de la siguiente manera: no alcanzamos el desarrollo porque no tenemos una adecuada participación en las decisiones públicas, y no hay una demanda participativa en la sociedad porque no contamos con el nivel de desarrollo necesario (Canto Chac, 2008: 20).

Así mismo, con el proceso de democratización y las reivindicaciones de los derechos humanos a mediados del siglo XX, «se cobró conciencia de que a la par de la dimensión práctica de la exigibilidad de garantía de estos derechos, se requiere de mecanismos de influencia en las políticas públicas y que, por tanto, demanda instituciones específicas para la participación» (Canto Chac, 2008: 27), de aquí la importancia de trascender el plano ideológico e implementar instituciones participativas. Con esto surge toda esta oleada de este tipo de instituciones; un ejemplo usual e importante en América Latina es la institucionalización del presupuesto participativo, el cual ha sido en muchos casos exitoso, cuando hay una combinación adecuada del diseño participativo, la calidad de participación ciudadana y el contexto político (Fung, 2003; Goldfrank, 2006; Schneider y Welp, 2011).

Es relevante anotar que la participación en las políticas públicas no es precisamente el remedio para todos los males ni el elemento salvador del quehacer público. Debe ir acompañada de desarrollo, derechos y democracia. Combinación que de ser exitosa podrá permitir una gobernanza legítima, sustentada en la interacción entre el gobierno y la sociedad, en niveles múltiples, que conlleve al fortalecimiento de ambos. Canto Chac, citando a Boaventura De Souza, expone la importancia que posee la transformación de la esfera pública para llevar a cabo el ejercicio de la participación:

Ciertamente, se necesita la reconstrucción de la esfera pública, leída en clave política pero también técnica, que atraviese la estructura organizativa del gobierno; que disponga de instituciones capaces de procesar el conflicto social sin negarlo, haciendo cada vez más transparentes sus orígenes en las asimetrías del poder y en los mecanismos de reconstrucción y transformación del tejido social; y que visibilice la interacción entre *política pública* y *acción pública* (Canto Chac, 2008: 35-36).

A la luz de la teoría todo parece claro y resulta muy bello. Sin embargo, múltiples casos de proyectos sociales ejemplifican las contradicciones y los desafíos que plantea la participación ciudadana en las políticas públicas para la gobernanza y el ejercicio de la gobernabilidad. Es usual que en proyectos y planes de política pública, las demandas y necesidades de las poblaciones no hagan parte de la formulación de la política pública.

Si bien los denominados diagnósticos sociales y caracterizaciones socioeconómicas son comunes y frecuentes en la base de la realización de las políticas públicas, en la mayoría de los casos no se efectúan acercamientos con la comunidad más allá de reuniones informativas o consultivas. Son pocos los casos en los que la comunidad puede participar activamente en la realización y formulación de políticas públicas, si bien los datos estadísticos arrojan tendencias y datos generales sobre características sociales y económicas de la población, que son muy importantes, no permiten profundizar acerca de los modos de vida de la población, construcciones sobre el territorio, arraigos culturales, formas de subsistencia, tipo de relaciones intrafamiliares, etc., desconociendo problemáticas en cualquiera de estos aspectos que pueden ser cruciales para la formulación de una política pública.

En muchos casos la participación de la comunidad se reduce a llenar encuestas de percepción, de satisfacción, otorgar indicadores sociales y económicos, asistir a reuniones informativas que generalmente proponen ayudas asistencialistas, o un refrigerio para captar público y cuyo único objetivo es llenar una lista de asistencia para el gobierno nacional o municipal. Con ello los indicadores muestran que la gente «participa». No obstante, estas maneras de «participar» planteadas por las

instituciones gubernamentales reducen la complejidad de los problemas sociales y económicos que viven las comunidades. Una participación integral debería plantear un diálogo continuo con la comunidad, a través de entrevistas, reuniones, estudios de vida y muchas otras herramientas que brindan las técnicas de investigación cualitativa y cuantitativa.

Teniendo en cuenta el anterior desarrollo teórico, vemos que las políticas públicas son mecanismos para ejercer la gobernabilidad y cumplir con una gobernanza que dé cuenta de la interacción entre la sociedad y el gobierno. Sin embargo, la situación descrita refuta o contradice la teoría, pues sin participación efectiva y real de la comunidad en la formulación de la política pública, es posible que el Estado no «comprenda» a profundidad la problemática social que pretende enfrentar. Este debe conocer, tramitar y procesar las demandas y necesidades de la población, para así poder plantear las soluciones adecuadas y acciones pertinentes para que la población pueda mejorar sus condiciones de vida o contrarrestar o eliminar una problemática social o una acción social no deseada.

Generalmente las políticas sociales se realizan para poblaciones objetivo que presentan condiciones socioeconómicas desfavorables, altos niveles de pobreza, bajos niveles de ingresos económicos, altos niveles de desempleo y bajos niveles educativos. Estos factores no permiten: 1) un ejercicio democrático efectivo de la población; 2) el ejercicio de sus derechos; y 3) el desarrollo de esta población. Por el contrario, se reproduce el círculo vicioso de desigualdad-pobreza-exclusión-desarticulación social o, si se quiere, el argumento de «no alcanzamos el desarrollo porque no tenemos una adecuada participación en las decisiones públicas, y no hay una demanda participativa en la sociedad porque no contamos con el nivel de desarrollo necesario», como expone Canto Chac (2008: 20).

Desde esta perspectiva, la habilidad del gobierno y de los distintos sectores sociales para combinar crecimiento económico, márgenes satisfactorios de equidad, igualdad de oportunidades, protección social y participación ciudadana –que en últimas se define como gobernabilidad–, no se ve reflejada ni materializada en la política pública, ni en la acción del gobierno.

Comentarios finales

¿Realmente las políticas públicas y la participación ciudadana, fortalecen y fomentan la gobernabilidad y el escenario de la gobernanza?

Considero que no en todos los casos. Si no se presentan las condiciones de participación ciudadana necesarias en las políticas públicas, en el marco de un contexto

democrático, de derechos humanos y desarrollo, difícilmente las políticas pueden fortalecer y fomentar el ejercicio de la gobernabilidad. Y muy forzosamente podrá ser la ciudadanía un actor con voz y voto en el escenario de la gobernanza, puesto que no podrá competir con actores poderosos que también hacen parte de esta, como son los organismos internacionales, empresas multinacionales privadas, los Estados y gobiernos.

Rescato de manera relevante la importancia de todas estas conceptualizaciones y teorizaciones sobre la gobernanza y la gobernabilidad, pues permiten entender estos fenómenos de manera compleja, interrelacionada y sistémica, destacando que estos procesos son producto de la interacción entre diversos actores, entre ellos la ciudadanía. Dichos procesos son llevados a cabo en niveles múltiples, globales, nacionales, locales y a través de diversas formas de alianzas, cooperación, coordinación y cogobierno. Todo esto permite avanzar en la comprensión de cómo se gobierna en la actualidad y cuál sería el escenario más adecuado para llevar a cabo este ejercicio de manera conjunta.

Sin duda, la ciudadanía organizada puede generar grandes impactos e incidencias en el escenario de la gobernanza y el ejercicio de la gobernabilidad, a través de su participación en las políticas públicas. Sin embargo, en la realidad latinoamericana esto apenas se está construyendo, aún los mecanismos de participación ciudadana son incipientes, torpes, asistencialistas, y en algunos casos no se encuentran institucionalizados, no son obligatorios para el gobierno y, por ende, si el gobierno toma en cuenta o no a la ciudadanía es algo que depende del gobernante de turno o de los funcionarios del proyecto.

Sin duda, es importante trabajar en el desarrollo de lo que entendemos por participación real y efectiva que fomente la gobernabilidad. Posiblemente los casos exitosos de participación en las políticas públicas puedan acercarnos a múltiples formas en que la participación de la comunidad pueda contribuir al ejercicio del gobierno y constituya verdaderas soluciones para el mejoramiento de las condiciones de la sociedad. Falta mucho por desarrollar al respecto; sin duda encontraremos muchas formas de participación que puedan combinarse para encontrar la fórmula adecuada para alcanzar políticas públicas efectivas, eficientes y exitosas. Sin embargo, esto requiere de un análisis teórico y práctico que no tiene lugar en este documento y queda pendiente.

Referencias bibliográficas

- ALCÁNTARA, M. (2004). *Gobernabilidad, crisis y cambio, elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en época de crisis y de cambio*. México: Fondo de Cultura Económica.
- CANTO CHAC, M. (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Política y Cultura*, (30), 9-37.
- FONTAINE, G. (2003). *El precio del petróleo. Conflictos socioambientales y gobernabilidad en la región amazónica*. Quito: FLACSO.
- FUNG, A. & WRIGTH, E. (2003). En torno al gobierno participativo con poder de decisión. En A. Fung & E. Wright. (Eds.), *Democracia en Profundidad* (pp. 19-88). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- GOLDFRANK, B. (2006). Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política* 26 (2), 3-28.
- GUY, B. & PIERRE, J. (2002). La gobernanza en niveles múltiples: ¿un pacto fáustico? *Foro Internacional*, XLII (169), 429-453.
- HOLGUÍN, C. (2013). La participación social y ciudadana en las políticas públicas: apuntes para su reflexión. En A. Roth, (Ed), *El análisis y la evaluación de las políticas públicas en la era de la participación: reflexiones teóricas y estudios de casos* (pp. 73-205). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- KOOIMAN, J. (2003). Gobernar en gobernanza. En A. Cerrillo (Coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 57-81). Madrid: INAP.
- PETERS, G. (1999). *La política de la burocracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- PETERS, G. & PIERRE, J. (2005). ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza? En A. Cerrillo, (Coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 37-56). Madrid: INAP.
- PRATS, J. (2001) Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. *Revista Instituciones y Desarrollo* (10), 103-148.
- PRIETO, P. (2009). *Rumbo a Ítaca: la participación ciudadana municipal en los albores del siglo XXI*. XXII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública “La participación de los ciudadanos en la gestión pública”. Caracas: CLAD.
- ROTH, A. (2007). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.

SASSEN, S. (2010). Desnacionalización de las políticas estatales y privatización de la producción de normas, G. Teuber, (coord.). *Estado, soberanía y globalización*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores – Universidad de los Andes – Pontificia Universidad Javeriana / Instituto Pensar. 103-137.

SCHNEIDER, C. & WELP, Y. (2011). ¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América Latina. *Iconos* (40), mayo, 21-39.

TOMASSINI, L. (1996). *Gobernabilidad y políticas públicas en América Latina*. Washington: BID.

VELÁSQUEZ, F. Y GONZÁLEZ, E. (2003). ¿Qué ha pasado con la participación Ciudadana en la Colombia? Bogotá: Fundación Corona.