

Apuestas, tensiones y posibilidades del concepto de gobernanza (sin adjetivos) en el ámbito colombiano*

Jorge Rojas-Delgado**

Universidad de Vigo, España


<https://doi.org/10.15446/frdcp.n19.87545>

Resumen

Este artículo está orientado a reflexionar en torno al concepto de gobernanza y sus posibilidades de implementación en el ámbito colombiano, entendiendo que, aunque ha sido abordado de manera incipiente y dotado de un sinnúmero de adjetivos que consiguen desdibujar su alcance, puede llegar a profundizar la calidad de la acción pública, el agenciamiento de recursos, la coordinación de actores, así como la promoción de valores democráticos. Esta aproximación busca entonces que el potencial generativo de la gobernanza no responda a un simple arreglo teórico o refinamiento metodológico que omita el diseño institucional, los escenarios políticos, las dinámicas sociales y los contextos locales que logran muchas veces quebrar el ámbito de lo prescrito para presentarse desde lo recursivo e inédito. Es así como finalmente se apuesta por la noción de gobernanza

* **Artículo recibido:** 22 de mayo de 2020 / **Aceptado:** 25 de agosto de 2020 / **Modificado:** 7 de septiembre de 2020. Este artículo es un abordaje reflexivo como cientista social en torno a los hallazgos de las diferentes investigaciones llevadas a cabo por el Centro de Estudio y Análisis de Convivencia, Seguridad Ciudadana y Paz (Ceacscpaz) de la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía de Ibagué-Colombia, contó con la financiación de la Secretaría de Gobierno Municipal.

** Magíster en Dirección Pública y Liderazgo Institucional por la Universidad de Vigo, España. Sociólogo por la Universidad Santo Tomás de Aquino, Colombia. Correo electrónico: jorerd@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0003-1203-6150>

Cómo citar

.....

Rojas-Delgado, J. (2021). Apuestas, tensiones y posibilidades del concepto de gobernanza (sin adjetivos) en el ámbito colombiano. *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*, 19, 120-139. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n19.87545>



sin adjetivos, en donde se promueva una cultura performativa que repolitice las distintas esferas de la vida social, fortalezca los espacios de participación ciudadana y reconozca la pluralidad de intereses, en un intento por dirimir las tensiones, incrementar el control ciudadano y elaborar alternativas viables con el fin de promover el bien común y la (co) responsabilidad alrededor de las necesidades más sentidas y los retos más acuciosos.

Palabras clave: gobernanza; grupos de interés; crisis del estado; régimen democrático; Colombia.

Stakes, Tensions and Possibilities of the Concept of Governance (without Adjectives) in the Colombian Sphere

Abstract

This article is aimed at reflecting on the concept of governance and its possibilities of implementation in the Colombian sphere, understanding that, although it has been approached in an incipient way and endowed with countless adjectives that manage to blur its scope, it can deepen the quality of public action, the agency of resources, the coordination of actors, as well as the promotion of democratic values. Thus, this approach sets out to establish that the generative potential of governance should not respond to a simple theoretical arrangement or methodological refinement that omits institutional design, political scenarios, social dynamics and local contexts which often manage to break the scope of what is prescribed in order to be presented from a resourceful and unprecedented point of view. This is how, finally, all bets are placed on the notion of governance without adjectives, where a performative culture is promoted that repoliticizes the different spheres of social life, strengthens spaces for citizen participation and recognizes the plurality of interests, in an attempt to resolve tensions, increase citizen control and develop viable alternatives in order to promote the common good and (co)responsibility around the most felt needs and the most pressing challenges.

Keywords: governance; interest groups; state crisis; democracy, Colombia.

Notas sobre la crisis del sistema político moderno

Uno de los retos del Estado colombiano como promotor y garante de la puesta en marcha del proyecto moderno es el de asegurar un “equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político (estado/gobierno) para responderlas

de manera legítima y eficaz” (Camou, 2001, p. 36). Sin embargo, la pérdida del espacio de maniobra y el desmantelamiento paulatino de sus funciones, así como la devaluación de los estándares de protección social (Yeates, 2002) han terminado por generar una contracción de las tareas estabilizadoras y de provisión alrededor de las crecientes expectativas y reclamos ciudadanos, además de un incremento en la agregación de demandas en torno al cumplimiento y salvaguarda de los derechos –económicos, políticos, sociales, etcétera– dando paso a la llamada sobrecarga, desbordamiento o crisis del Estado en cuanto a su desempeño, legitimidad y estabilidad institucional (Brittan, 1975; King, 1975; Linz, 1978; Luhmann, 1994b; Meadows et al., 1972; Mishra, 1992; O’Connor, 1994; Offe, 1989).

Aunque se han ampliado las libertades fundamentales y reglamentado la participación en la vida social y política en condiciones de igualdad y sin discriminación, consolidado los procesos de descentralización territorial y apertura democrática, consagrado un conjunto de mecanismos, espacios y canales que buscan promover, proteger y garantizar los derechos ciudadanos, de acuerdo al Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (Fundación Konrad Adenauer, 2016), en la dimensión democracia de los ciudadanos, la cual evalúa el respeto de los derechos políticos y las libertades civiles, Colombia “sigue obteniendo resultados parecidos a los del 2005 ocupando los últimos lugares del ranking” (p. 104). Adicionalmente, el informe sostiene que Colombia ha mejorado en la dimensión de calidad institucional y eficiencia política, pero aún se mantiene por debajo del promedio regional, situándose “en el grupo de países con bajo desarrollo democrático en esta dimensión” (p. 105).

Asimismo, un proceso vital en la calidad de cualquier régimen democrático como es la participación electoral, la cual busca que los ciudadanos aumenten sus probabilidades de ser representados, incidir en las decisiones de políticas públicas adoptadas y ampliar la ventana de oportunidades, para el caso colombiano en relación a los comicios presidenciales entre los años 1978 y 2010 promedió el 45.9 %, mientras que la participación electoral en las elecciones legislativas durante el mismo periodo se ubicó en un 42.3 % (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2013, p. 22). De modo que, el abstencionismo electoral puede ser reflejo de una profunda desconfianza y aprensión de la vida política, del inconformismo con el desempeño institucional y la frustración con la eficacia de los mecanismos de representación democrática, manifestándose en términos de Bauman (1999) la ausencia de una noción de sociedad justa, de bien público y de valores comunes.

De otra parte, las aceleradas transformaciones económicas así como la precaria situación fiscal y los niveles inusitados de corrupción que de acuerdo a estimaciones de la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha Contra la Corrupción (2014) le costó al país entre 1991 y 2011 más de \$189 billones, lo que equivale al 4 % del PIB, entre otros factores, han

restringido ostensiblemente las respuestas estatales, produciendo muestras de agotamiento en la coordinación y actuación institucional, dificultades en la regulación cotidiana de la convivencia e incapacidad para agenciar los intereses representados, agudizando de este modo los rezagos sociales y el retroceso democrático en el país. Este panorama ha traído consigo “el debilitamiento de los lazos sociales y del vínculo político que permite construir políticas participativas de solidaridad en las que la ciudadanía se ve implicada” (Pérez, 2009, p. 48).

Por tanto, el sistema político cuya función en términos de Luhmann es “resolver problemas sociales específicos relacionados con la toma de decisiones colectivamente vinculantes” (2007, p. 536) ya no logra conducir adecuadamente los grandes temas de interés nacional y el Estado colombiano se ha visto desbordado en su capacidad para convocar un proyecto de nación, posicionar nuevas agendas en el debate público y contener la desconfianza respecto a las instituciones, el desapego frente a la cultura cívica (Almond y Verba, 1970, p. 13), además del rechazo ante los liderazgos políticos tradicionales, deteriorando aún más sus escasos márgenes de maniobrabilidad y débiles indicadores de desempeño, dándose de este modo la desdemocratización del Estado (Tilly, 2010, p. 113). Como resultado, “los individuos se han volcado más en el despliegue y disfrute de su autonomía privada que en el ejercicio comprometido de su autonomía pública. Eso ha implicado que tales individuos hayan puesto el acento más en reclamar sus derechos frente al Estado que en ejercerlos en el seno de su vida política” (Pérez, 2009, p. 46).

En este contexto, surge la necesidad de (re)orientar el régimen político colombiano hacia decisiones innovadoras y profundos cambios en las modalidades del ejercicio del poder basado históricamente en relaciones de carácter vertical entre el Estado y la -desdibujada- sociedad civil, buscando configurar incipientes expresiones de coordinación y negociación que permitan asegurar el bienestar y plenitud de los derechos y libertades ciudadanas en un intento por sortear la (in)governabilidad o crisis de conducción impuesta según Bauman (1999) por la economía política de la incertidumbre.

Se ha pretendido entonces superar las promesas que solo sugieren más de lo mismo en lo que se refiere a las reglas de juego e interacciones que se establecen entre la administración de turno y los diferentes grupos de interés, los cuales también poseen recursos, estrategias y visiones de futuro, aspirando a posicionarse como interlocutores válidos con capacidad de negociación desde el diseño y construcción de decisiones colectivas vinculantes en un diálogo abierto entre el Estado, la sociedad civil y el mercado, en procura de subvertir “las creencias básicas que definen el sistema o las leyes y rutinas que lo gobiernan” (Westley y Antadze, 2010, p. 3) logrando de este modo, la maximización de la función de utilidad pública con criterios que contengan atributos de coherencia, integralidad, legitimidad y sostenibilidad.

Justamente, a principios de la última década del siglo XX con la promulgación de una nueva Constitución política, el Estado colombiano comienza a generar una serie de profundas transformaciones en la manera en que enfrenta la creciente complejidad de las diferentes esferas de la vida pública, la angustiosa pérdida de las seguridades ontológicas y los cambios dramáticos que no solo transforman radicalmente el panorama mundial, sino que colman el acontecer cotidiano de inseguridades en relación a las garantías de oportunidades de vida (Esping-Andersen, 1993, p. 136). Esto ha permitido gradualmente que se abra paso “una desjerarquización de las relaciones entre Estado y sociedad, que rompe con la idea del Estado como coordinador jerárquico y da paso a uno mucho más fungible, donde la dirección política ha de interactuar necesariamente con la propia autorregulación social” (Vallespín, 2000, p. 134), en un intento por superar las lealtades clientelares, así como los criterios personalistas, las redes de favores mutuos y las prebendas partidistas.

La gobernanza como nueva semántica del desempeño estatal

Bajo este panorama, se abre paso el concepto de “buena gobernanza” –*good governance*– promovido por el Banco Mundial (BM) y el Programa de Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD, 1989) como forma de coordinación alternativa a la profunda crisis de legitimidad de los modelos democráticos vigentes y en respuesta a la incapacidad del régimen político, la desconfianza ciudadana en los sistemas expertos (Giddens, 1994) el desinterés en las normas, instancias y cuestiones de lo público y el desprestigio de las instituciones que no personifican el interés de la mayoría, acrecentando el divorcio entre el poder y la política (Bauman, 1999). En este sentido, el concepto de –buena– gobernanza es asumido como un “nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo del control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado” (Mayntz, 2000, p. 35).

Esto implica “retomar la cuestión de los derechos sociales, obliga a reconsiderar las expresiones usuales del contrato social, a reformular la definición de lo justo y lo equitativo, y a reinventar las formas de solidaridad” (Rosanvallon, 1995, p. 12) procurando además que la toma de decisiones sea desplegada y flexibilizada para que legitime el logro político, genere una novedosa estabilidad sujeta irrestrictamente a la eficacia y eficiencia en la asignación y manejo de los recursos públicos, además de fortalecer la transparencia y responsabilidad política más allá del Estado (Swyngedouw, 2005). Es aquí donde la gobernanza comienza a configurarse como una forma “más cooperativa en la que las instituciones públicas y las no públicas, actores públicos y privados, participan y cooperan en la formulación y aplicación de la política y las políticas públicas” (Cerrillo, 2005, p. 12).

Este nuevo enfoque de “espacios de diálogo genuino con actores e instituciones no gubernamentales que vayan más allá de la lógica de la negociación para explorar las preocupaciones comunes” (Innes y Booher, 2003, p. 37) supone entonces, construir una cultura de cooperación que de manera progresiva logre reducir la inequidad y exclusión social, fortaleciendo el agenciamiento de los grupos de interés o *stakeholders* (Alfie, 2013) así como la participación de ciudadanos informados que interactúan a través de redes *-networks-*, además de promover los valores democráticos que refuercen no solo la intensidad sino la calidad de las relaciones entre los diferentes actores sociales y el Estado. Esto permite entender la gobernanza como “un proceso deliberado, intencional y teleológico que no solamente implica al Estado” (Lerner, Uvalle y Moreno, 2012, p. 11).

Pero, ¿qué es entonces la gobernanza? ¿una palabra locuaz o una salida evasiva? ¿un vocablo en boga intelectual o una noción imputada e imputadora de sentido?

A lo largo de su corta pero fructífera trayectoria, la gobernanza ha sido asumida como una teoría o un marco analítico, además de ser concebida como estructura o proceso, convirtiéndola en un concepto ambiguo, contradictorio y redundante en su especificidad y en un término abrumador en sus virtudes y trascendencia, que ha inundado los diferentes espacios de la vida académica y los diversos ámbitos de las discusiones políticas. Es así como este concepto paraguas (Alexander, 1994, p. 83) que acoge disímiles posturas y múltiples corrientes de pensamiento ha transitado por temáticas tan variadas que van desde “ámbito empresarial (gobernanza corporativa) a la administración pública, para llegar más tarde a las relaciones internacionales (gobernanza internacional, multinivel, buena gobernanza), a las políticas públicas (gobernanza en red, para la sostenibilidad, gobernanza territorial) y al funcionamiento de la vida colectiva (gobernanza democrática, gobernanza social)” (Farinós, 2015, p. 6).

De tal forma que, el “uso potencial del concepto de gobernanza puede verse como una reacción a los cambios en las prácticas políticas, junto a las transformaciones de la realidad que implica entre otras cosas, una mayor globalización, el surgimiento de redes que cruzan el espacio estado-sociedad civil y la tremenda fragmentación de los actores políticos” (Mette, 2004, p. 89) concibiéndose también como un intento por desnaturalizar la (in)eficacia del orden estadocéntrico, el cual se encuentra marcado por relaciones jerárquicas tradicionales, profundas rigideces procedimentales y amplios desequilibrios decisionales que desvirtúan y relegan los aprendizajes sociales, las experiencias significativas y la apropiación ciudadana del contexto.

En otras palabras, la gobernanza supone que gradualmente se han gestado las condiciones institucionales para un cambio orientado hacia la flexibilidad organizacional y la cooperación intersectorial desde una perspectiva sociocéntrica, que busca establecer

un esquema de “coordinación horizontal de políticas” –*horizontal policy coordination*–, “sistemas conjuntos de decisión” –*joint decision systems*– o “redes de política pluralistas” –*pluralist policy networks*– (Messner, 1999, p. 95) atribuyéndole a la ciudadanía una novedosa razón discursiva, una eficaz capacidad de agenciamiento y un inusitado despliegue en la esfera de lo público, llegando incluso a concebir la gobernanza desde una “reputación subversiva” (Paquet, 2013, p. 35).

Sin embargo, la elasticidad, imprecisión e incluso banalización del concepto ha permitido que el impetuoso auge y gran acogida de la gobernanza pueda ser atribuida a la prolífica gestión de experticias ciudadanas (Pinilla, 2012) llevadas a cabo por los denominados centros de pensamiento –*think tanks*– dedicados a la planificación y las políticas públicas (Bellettini, 2007) al diseño de novedosos marcos interpretativos (Rein y Schön, 1993) por parte de los creadores de tendencias académicas –*tastemakers*– (Porrás, 2016) o la reflexión permanente sobre las dinámicas y prácticas sociales a cargo de los sistemas expertos (Giddens, 1994) los cuales desde la construcción de hojas de ruta, el planteamiento de agendas políticas o el desarrollo de líneas de acción “organizan grandes áreas del entorno material y social en que vivimos” (Giddens, 1994, p. 37) buscando reducir la complejidad (Luhmann, 1998) gestionar la incertidumbre (Cooper, 1992) o generar fiabilidad (Giddens, 1994).

Así que, la gobernanza no se agota simplemente por decretarse en el ámbito normativo, asumirse como práctica impositiva o inferirse desde razonamientos genéricos que responden a la “iniciativa de los poderes públicos y se estructura en órganos, mecanismos y procesos participativos” (Bonet, 2012, p. 23) que apelando a su copiosa novedad buscan dinamizar el entorno político desde la *participación por invitación*, en donde el funcionamiento, la regulación y los propios objetivos son fijados por las entidades públicas. “Con todo esto no se quiere establecer la idea de una incapacidad del poder, pero sí una adecuada crítica de él –como una crítica del conocimiento, de las creencias, etc.– que supone perspectivas altamente impositivas frente al juego de autonomía parcial e interdependencia funcional” (Willke, 2016, p. 25).

Por el contrario, la gobernanza implica transgredir los determinantes estructurales a través de la decisión ciudadana de instalarse en el ámbito de lo político desde el compromiso individual y el empoderamiento colectivo (Friedmann, 1992) promoviendo una reflexión permanente sobre temáticas comunes, así como la consolidación de una apuesta de futuro a través de la participación por irrupción, con objetivos definidos de manera concertada “desde la propia comunidad en defensa de unos intereses concretos que entran en colisión con el interés defendido desde los poderes públicos” (Bonet, 2012, p. 23).

A propósito de una gobernanza diferenciada en el contexto colombiano

El panorama complejo que ha caracterizado históricamente a la sociedad colombiana, también ha modelado la estructura, los objetivos y el desempeño estatal en torno a su capacidad para canalizar las aspiraciones y reclamos sociales, la exigibilidad en el cumplimiento de sus obligaciones, el aseguramiento de la confianza y el consenso ciudadano alrededor de la estabilidad y liderazgo político, así como el fortalecimiento de su legitimidad en relación a su eficacia y rendimiento institucional. Precisamente, el régimen político colombiano ha sido calificado como “democracia restringida” (Chernick, 1989; Pecaut, 1987; Pizarro, 1981) “democracia asaltada” (Kline, 1995) “democracia sitiada” (Archer, 1995; Pizarro y Bejarano, 2006) o “democracia de baja calidad” (Duque, 2012). Estos calificativos responden entre otras causas, a las diferentes formas de violencia de carácter político, la debilidad institucional en muchas regiones apartadas de los centros locales de poder, el creciente desinterés ciudadano por el ejercicio de sus derechos políticos, así como fuertes estructuras clientelares que configuran amplias zonas del país en “territorios autoritarios” (Duncan, 2007).

Es aquí donde los desafíos, expectativas y tensiones democratizadoras que se deben sortear a la hora de implementar la gobernanza en el ámbito colombiano, tienen que responder necesariamente a unos lineamientos, capacidades y trayectorias de carácter general, que sin embargo, hacen posible su puesta en marcha a partir de un anclaje espacial y temporal, evidenciando lo complejo de su abordaje a la hora de intentar dar cuentas del agenciamiento institucional, el empoderamiento ciudadano y los conflictos en los procesos decisorios que suponen su implementación, pues como sostiene Prats “la gobernanza es multifacética y plural, busca la eficiencia adaptativa y exige flexibilidad, experimentación y aprendizaje por prueba y error” (2005, p. 132).

Precisamente, en un intento por (re)elaborar analíticamente la noción de gobernanza, se retoma la ponencia de la historiadora francesa Claire Launay-Gama, denominada “*Hacia un concepto de gobernanza diferenciada en Colombia*”, la cual fue presentada en el Primer Congreso de Ciencia Política llevado a cabo en Bogotá en 2008, siendo uno de las primeras y más reseñadas aproximaciones sobre esta temática en el país. Allí se abordan los conceptos de gobernabilidad y gobernanza, así como los alcances y retos que suponen la concreción de este último en el ámbito nacional. En un primer apartado, se argumentan las imprecisiones y ligerezas, así como el uso deliberado de ambas nociones. En la segunda parte, se muestran las tensiones y desafíos respecto de la utilidad de hacer uso de la gobernanza en el territorio colombiano, para finalmente proponer el término de *gobernanza diferenciada*.

La propuesta de la historiadora francesa, responsable por aquella época en Colombia del Instituto francés de investigación y debate sobre la gobernanza (IRG) se encuentra sustentada en el proyecto “Gobernanza y civilidad” del cual hace parte y que es realizado por el Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep), a partir del cual concluye que la “definición internacional, legal, institucional de la gobernanza no aplicaría en el contexto político colombiano” pues reconoce “que la política en Colombia no está plenamente estatizada, que existe una presencia ‘diferenciada’ del Estado y que por consiguiente se deben tomar en cuenta los distintos actores que reclaman ser reguladores de la vida social”, llamando finalmente la atención “sobre la imposible aplicación, *al pie de la letra*, de un concepto que tiende a ignorar los procesos históricos que han hecho posible la emergencia de la democracia en otras sociedades” (Launay-Gama, 2008, p. 2. Énfasis del original).

Claire Launay-Gama sostiene además que la adjetivación del concepto alude a una tensión permanente ya que, en Colombia, aunque se presenta una incipiente capacidad institucional que fomenta los nuevos liderazgos políticos y la participación ciudadana constructiva, de manera concomitante persiste una lógica clientelar ajustada a formas tradicionales de lealtades y subordinación, presentándose ambas dinámicas de acuerdo al nivel y tipo de presencia estatal que en el país se muestra marcadamente diferenciada. Justamente, el abordaje reconoce la complementariedad “entre las *funciones institucionales*, de las cuales puede admitirse que sean universales y atemporales (como el hecho de generar confianza, preservar el orden y la seguridad en la sociedad, etc.) y los *arreglos institucionales* (o formas institucionales) que adoptan distintas caras según los países, según su nivel de desarrollo, su historia, etc.” (Launay-Gama, 2008, p. 8. Énfasis del original).

Finalmente, la historiadora sostiene que “es necesario reinventar el concepto a la luz de la realidad específica colombiana y tal vez considerar la noción de ‘gobernanza diferenciada’[...]” como la “identificación de un conjunto de procesos que permitan la implementación de regulaciones económicas, sociales y políticas realmente adaptadas a las realidades de las sociedades” (Launay-Gama, 2008, p. 9).

Apuntes en torno a la gobernanza diferenciada en Colombia

Intentar esclarecer los alcances y posibilidades de la gobernanza diferenciada implica reconocer en primer momento, las limitaciones que supone la aplicación taxativa de una noción que fue concebida inicialmente para hacerle frente a una realidad determinada por factores sociales, culturales, políticos y económicos particulares y elaborada a partir de una visión normativa en un intento que busca (re)formular la relación que

debería conjurarse entre el Estado y la sociedad, asumiendo que pueden construirse compromisos de carácter general derivados de la coordinación, regulación, deliberación y complementariedad entre los distintos actores sociales organizados en torno al valor del bien común y la participación ciudadana, dándose finalmente en términos de Mannheim “la democratización fundamental de la sociedad” (2018, p. 48).

Sin embargo, como ha ocurrido con muchos de los conceptos contruidos por las ciencias sociales, es posible realizar de acuerdo a Willke (2016) un arreglo en términos de orientación contextual que permita a la gobernanza “transitar analíticamente de ser una solución general para casi todo problema a un instrumental alternativo consciente de sus limitaciones prácticas e incluso de las posibles consecuencias no deseadas que pueda generar” (Arrellano, Sánchez y Retana, 2014, p. 119) procurando su implementación en el ámbito nacional, regional y local, asumiendo además que “como instrumento será susceptible a fallas de implementación y sus resultados dependerán, en gran medida, de la forma concreta en que se diseñe, instaure y lleve a cabo” (Arrellano, Sánchez y Retana, 2014, p. 119) en términos de redistribución de recursos, rendimientos institucionales y procesos decisionales.

Es así como, la gobernanza diferenciada en una decidida apuesta por no sucumbir a las imprecisiones y ligerezas vaciadas de sentido y de renunciar a la tentación de trasladar nociones desprovistas de contextualización, intenta descifrar las particularidades y movilizarse a partir de las dinámicas propias de cada territorio. Sin embargo, esta aparente fortaleza la lleva también a desestimar la percepción generalizada que persiste en los ciudadanos alrededor de la política como tema lejano del ámbito cotidiano que ha desembocado en el frecuente malestar, desconfianza e incluso hastío, “de forma que los individuos, reclusos cada vez más en su particularidad, acaban desentendiéndose de lo público y alejándose de la participación democrática” (Pérez, 2009, p. 46).

Por otro lado, la adjetivación del término aunque le imprime un sentido singular y novedoso buscando conferirle un valor deseable, asumiendo además que esa distinción logra imprimirle ciertos atributos para entender las particularidades del contexto colombiano, no permite esclarecer si el adjetivo alude de manera específica a los mecanismos procedimentales -nominales o formales- al carácter sustantivo -valores- o la dimensión operativa -estratégica y formativa- del concepto, dotándolo de una generalidad que no evidencia las condiciones de posibilidad de los agenciamientos endógenos, la coordinación de actores, la pluralidad de intereses y la disposición de acuerdos mutuos; razón por la cual cae en el mismo error del que busca distanciarse, pues lleva la noción de gobernanza diferenciada a un nivel de imprecisión operativa que resulta ambigua y problemática.

Adicionalmente, al momento de sugerir el concepto no se explicita de qué manera puede afrontar la habitual apatía, inconformidad y rechazo –desafección– que la sociedad colombiana ha experimentado en torno al ejercicio de la política y los políticos, ni la forma de imponerse a la escasa efectividad, precaria legitimidad y frágil estabilidad de las instituciones del Estado. Tampoco deja entrever cómo este intrincado panorama desalienta la participación y socava la coordinación de intereses sobre asuntos de carácter colectivo, generando además una progresiva y exacerbada polarización, una creciente sensación de inseguridad que restringe la confianza ciudadana y una percepción de futuro altamente contingente que tiene más riesgos que oportunidades, presentándose en palabras de Wolin (2008) una democracia sin ciudadanos.

De modo que, este malestar generalizado limita los alcances y pretensiones de la gobernanza diferenciada, pues más allá de aludir a las amplias disparidades tanto en la calidad como intensidad de la democracia, evocar los procesos históricos particulares y considerar un indefinido relativismo cultural, lo que en Colombia persiste es un régimen considerado “meramente formal puesto que su funcionamiento es insuficiente y precario, toda vez que paralelamente se han desarrollado mecanismos que adulteran, deforman o desvirtúan la esencia de la democracia” (Buenahora, 1997, p. 20).

Apuestas por una gobernanza sin adjetivos

El reto de consolidar una gobernanza que se despoje de los calificativos o sea concebida dejando de lado la sobrecarga semántica, consiste en que a partir de la estructuración de iniciativas ciudadanas con un enfoque “de abajo hacia arriba” –*bottom-up*– se logre transformar como sostiene Habermas (1998) el retraimiento y la clientelización del rol ciudadano desde las interacciones cotidianas, los dispositivos procedimentales y las estructuras de intermediación en un intento por diseñar de manera concertada las políticas públicas, la resolución pacífica de los conflictos y la consolidación de los valores democráticos. Este desafío responde a la proclividad histórica del Estado colombiano a formalizar la ciudadanía (Aguilar, 2006, p. 406) desde unos valores universales y atemporales –dimensión teleológica–, los cuales son reglados a través de un conjunto de atributos, responsabilidades y derechos sociales, civiles y políticos –dimensión normativa o procedimental– que sin embargo, no han sido acreditados desde su exigibilidad sustantiva (Quiroga, 2000) y (re) afirmados desde el devenir cotidiano de la ciudadanía, –dimensión factual–.

Busca reconocer también la heterogeneidad y discontinuidad del territorio, teniendo el reto de elaborar un modelo básico de coordinación que dinamice las estrategias y mecanismos de intervención y fortalezca las estructuras de oportunidades locales a

través de la gestión de lo público, promoviendo nuevos liderazgos y agenciamientos sociales que puedan vigorizar el régimen democrático colombiano y ampliar progresivamente la confianza ciudadana para finalmente fortalecer los márgenes de gobernabilidad y consolidar la legitimidad institucional.

Desde este punto de vista, la gobernanza es un proceso más indicativo que genérico, basado por tanto en las propias especificidades del contexto (*'path dependency'* geográfica e histórica) que se adaptará a cada territorio en función de sus características, y en el que la colaboración y la flexibilidad resultarán aspectos clave. (Farinós, 2015, p. 7. Énfasis del original)

Para lo cual no es necesario que se le incorporen calificativos por cada atributo o propiedad que se le pueda imputar. Hablar entonces de gobernanza sin adjetivos significa trascender el abordaje instrumental y el acoplamiento atemporal de conceptos como sociedad justa, valor democrático y bien público, entendiendo que en Colombia existen diseños institucionales y marcos normativos de carácter vinculante, además de pautas culturales y hábitos sociales que suponen la adopción de repertorios performativos en la manera en que los ciudadanos se instalan en la esfera de lo público, elaboran una percepción del ámbito gubernamental y se relacionan con las élites políticas.

Como resultado, se presenta un desfase entre el componente evaluativo y la dimensión afectiva de los ciudadanos en relación no solo al funcionamiento sino a las respuestas institucionales, de modo que los asuntos políticos se perciben como temas distantes, intrascendentes o carentes de sentido, persistiendo un repliegue, distanciamiento e indiferencia ciudadana respecto a la comprensión, utilidad y adscripción política. De allí que, se han afianzado algunas percepciones y pautas actitudinales que tienen un amplio nivel de generalización, las cuales pueden equipararse a una cultura política de la frustración que experimentan cotidianamente los ciudadanos en razón a la configuración, desempeño y expectativas alrededor de las instituciones y los mecanismos de representación democrática, dando paso a la denominada “*desafección institucional*” (Torcal, 2006, p. 592. Énfasis del original).

Igualmente, se presenta en Colombia una profunda desafección política referida al “sentimiento subjetivo de impotencia, cinismo y falta de confianza en el proceso político, los políticos y las instituciones democráticas” (Torcal, 2006, p. 593) que ha traído consigo un desinterés, ausencia de compromiso y escasa participación ciudadana, poniendo en entredicho la propia legitimidad institucional y estabilidad del régimen, generándose un desequilibrio o *déficit democrático* (Norris, 2011) entre los principios y valores ideales con los reproches y tensiones reales.

Esto implica necesariamente que las perspectivas desde las que se desarrollan las normativas para una gobernanza más genuina deben incorporar en sus procesos analítico/metodológicos la mayor cantidad de variables que dan cuenta de la vida de una comunidad o sociedad. (Brower-Beltramin, 2016, p. 156)

Este panorama obliga a tomar distancia frente al entusiasmo y ligerezas en que se puede incurrir por lo prolífico, atractivo y versátil del concepto, asumiendo que están dadas las condiciones para la implementación de la gobernanza en el ámbito colombiano, pues aunque es indiscutible su potencial generativo a partir de las expectativas consagradas, la pluralidad de actores y variedad de escenarios que acoge, así como las sinergias y complementariedades que concibe, cuando “la gobernanza se confronta con la evidencia empírica, uno observa una desilusión cada vez más extendida” (Straßheim citado en Porras, 2016, p. 187) debiendo entonces acoger las discrepancias, tensiones y conflictos que reflejan los intereses superpuestos, la indignación ciudadana frente a las elites políticas y su descontento con el rendimiento estatal, así como la “ausencia de canales de participación, las asimetrías participativas, los sesgos participativos y la escasa incidencia de los procesos y mecanismos de participación reglados” (Bonet, 2012, p. 23).

De modo que, para esclarecer la noción de gobernanza sin adjetivos en el contexto nacional, se requiere inicialmente de ingentes esfuerzos por parte del Estado para ceder en su “obsesión hegemónica” (Strange, 2001, p. 44) generando los ajustes institucionales y acoplado los mecanismos procedimentales que le permitan dinamizar sus relaciones con la frecuentemente denotada y borrosa sociedad civil, imprimiéndole un carácter más horizontal y policéntrico a la participación ciudadana, además de concebir innovadoras reglas de juego, alianzas y estrategias, reconociendo además que el Estado es solo uno de múltiples actores involucrados en el diseño, adecuación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

Así mismo, demanda que la institucionalidad vea “con buenos ojos la societalización de cada tarea que le era conferida” (Salas, 2015, p. 87) y que los partidos y movimientos entiendan que la participación ciudadana no representa una usurpación de las funciones o el relegamiento del poder político, pues como sostienen Pierre y Peters (2005) la manera más simple de obtener la legitimidad requerida para gobernar, es efectivamente el otorgar poder, permitiendo de este modo que se genere una “nueva forma de organización política más amplia que el Estado: un conjunto híbrido de flujos, organizaciones y redes donde se combinan y solapan elementos estatales y no estatales, nacionales y globales” (Santos, 2004, p. 39).

De otro lado, “la sociedad civil no es ni puede ser la fórmula mágica que disuelve el conflicto social, destierra la heterogeneidad y pluralidad social” (Ortiz, 2006, p. 163)

ni tampoco concebirse como condición suficiente o elemento definitorio dotado sin más, de una fuerte disposición al activismo político, una estable conciencia colectiva y fecundos vínculos solidarios que buscan acoplar su dimensión discursiva con su (re)presentación empírica, pues generalmente etiqueta, aglutina y responde a un conjunto heterogéneo de “agentes con agendas ampliamente divergentes, envueltos en un proceso político en el cual cada uno está tratando de ejercer su poder e influencia para alcanzar sus propias metas” (Schechter, 1999, p. 64). Es imprescindible entonces romper con el abordaje deshistorizado que asume la sociedad civil como actor unívoco que acoge una visión idealizada en la manera de irrumpir y agenciar sus intereses en el espacio de lo público, adjudicándole además un capital social vigoroso, amplios repertorios de acción y un copioso optimismo reformador.

De lo que se trata, es de valorar el carácter conflictivo que supone generar compromisos y promover marcos de acción (Sorj, 2007) entre los diferentes grupos de interés y un Estado con escasa capacidad para responder a muchas de sus funciones en materia de seguridad social y estructuras de representación. Es así como la gobernanza desadjetivada es una apuesta por consolidar relaciones más democráticas y redistributivas para lograr en palabras de Schneider (2012) el establecimiento de arreglos autoorganizados *-self-governing-* la corresponsabilidad en la toma de decisiones, la conciliación de temas comunes y la planeación de ambiciosos retos sociales, en una jugada heterodoxa que alcance la “desestatización de la política y la politización de la sociedad” (Ortiz, 2006, p. 163).

Estas exigencias atribuidas tanto al Estado como a los actores estratégicos no estatales permiten superar la “patología de la representación” (Santos y Avritzer, 2004, p. 37) a través de la agregación de intereses, el intercambio de información, la construcción de consensos y la (re)distribución de recursos, en un intento por vigorizar la “reputación, la confianza, la reciprocidad y la mutua interdependencia” (Rhodes, 1997, p. 52) fortaleciendo de este modo la calidad del sistema democrático colombiano. Estas pretensiones en torno a la gobernanza desadjetivada también buscan que los ciudadanos conozcan, evalúen y se interesen en temas de la esfera pública y de la vida política para que puedan apreciar el valor de sus intervenciones y superar la ya habitual “patología de la participación” (Santos y Avritzer, 2004, p. 37). Estos imperativos contrastan con la evocada estabilidad institucional y la prolongada tradición civilista del régimen político colombiano, que, sin embargo, también acoge un generalizado malestar y descontento que han llevado a concebirlo como “democracia sin ciudadanos” (Wolin, 2008).

Algunas (im)precisiones a manera de cierre...provisional

Generar una noción de gobernanza en el contexto colombiano despojada de adjetivos, supone inicialmente promover una cultura política performativa que trascienda las dimensiones teleológica y procedimental para instalarse en el sistema de valores, representaciones simbólicas e imaginarios sociales aprehendidos por los ciudadanos a través de “acciones tangibles como informarse, participar, opinar, y unos comportamientos más reflexivos, internos, en los que adopta unos juicios, ideas y opiniones frente a fenómenos de distinta naturaleza de su cotidianidad” (Cárdenas-Ruiz, 2012, p. 402).

Estos imperativos atribuibles a la gobernanza, sin epítetos, dan cuenta y procuran responden al déficit en el desempeño institucional e incluso inestabilidad del régimen político colombiano, que ha desembocado en una ciudadanía indiferente de las posiciones y disposiciones que los afecta, evidenciando también una indolencia por lo público, menosprecio por el disenso y desapego a la hora de hacer parte del espacio político a fin de promover el bien común y ejercer la (co)responsabilidad ciudadana, pues desde esta propuesta se asume que “el vigor y la estabilidad de una democracia moderna no dependen solamente de la justicia de su estructura básica, sino también de las cualidades y actitudes de sus ciudadanos” (Kymlicka y Norman, 1997, p. 6).

Es fundamental también entender que la gobernanza es “un marco analítico por el cual podemos entender” (Lynn, 2012, p. 52) la manera en que se (re)definen la intensidad, calidad y frecuencia de las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad civil; marco que está en constante refinamiento y que responde a una labor permanente por clarificar “su plausibilidad empírica y su consistencia conceptual” (Porrás, 2016). Precisamente, la gobernanza desabjetivada concibe llevar a cabo acciones coordinadas de manera reflexiva y ajustadas a unas realidades particulares, entendiéndose sin embargo que requieren de unos atributos, valores y objetivos mínimos compartidos en diferentes niveles y escalas. En consecuencia, “como han argumentado Aguilar (2006) y otros, la gobernanza supone un enfoque básico, así como mecanismos de agregación de intereses, maneras de lograr acuerdos y método de implementación, que son diferentes a la gobernabilidad” (citado en Porrás 2016, p. 84).

De otra parte, desde la gobernanza sin adjetivos se infiere que “las intervenciones políticas tradicionales de tipo autoritativo y directivo no pueden ser exitosas en esos campos de problemas altamente complejos y con dinámicas propias” (Willke, 2016, p. 23) debiéndose entonces repolitizar las distintas esferas de la vida social, reconocer la pluralidad de intereses considerados legítimos, diseñar nuevas estrategias de (re)solución de conflictos y gestionar las constantes tensiones en el ámbito de la cotidianidad, además de poner sobre la mesa temas como “la calidad democrática, la participación ciudadana, la transparencia, el rendimiento institucional y los resultados de la acción del gobierno” (Porrás, 2014, p. 68).

Finalmente, se debe valorar la concurrencia de personas y grupos de interés en la cooperación y mediación con el Estado en procura de adecuar la oferta institucional a las demandas sociales, la divulgación y aplicación efectiva de los instrumentos consagrados en el ejercicio de control y veeduría ciudadana, el fortalecimiento de un clima social favorable para la deliberación pública y el debate democrático, el despliegue de los antagonismos políticos y la protesta social, así como la concreción de los canales institucionales que promuevan las iniciativas locales, la materialización de la organización ciudadana y la consolidación de redes de solidaridad y apoyo. En definitiva, de lo que se trata en términos de Santos (2017) es de “democratizar la democracia”.

Referencias

- [1] Aguilar, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.
- [2] Alexander, J. (1994). Las paradojas de la sociedad civil. *Revista Internacional de Filosofía Política*, 4, 73-89.
- [3] Alfie, M. (2013). Democracia deliberativa y gobernanza ambiental: ¿conceptos transversales de una nueva democracia ecológica? *Sociológica*, 28(80), 73-122.
- [4] Almond, G. A. y Verba, S. (1970). *La cultura cívica: estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*. Euramérica.
- [5] Archer, R. (1995). Party Strength and Weakness in Colombia's Besieged Democracy. En S. Mainwaring y T. R. Scully (eds.), *Building Democratic Institutions. Party system in Latin America*. Stanford University Press.
- [6] Arrellano Gault, D., Sánchez, J. y Retana, S. (2014). ¿Uno o varios tipos de gobernanza? Más allá de la gobernanza como moda: la prueba del tránsito organizacional. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1(2), 117-137. https://doi.org/10.5209/rev_CGAP.2014.v1.n2.47538
- [7] Bauman, Z. (1999). *En busca de la política*. Fondo de Cultura Económica.
- [8] Belletini, O. (2007). El papel de los centros de política pública en las reformas públicas implementadas en América Latina. En A. Garcé y D. E. Abelson (eds.), *Think Tanks y políticas públicas en Latinoamérica: dinámicas globales y realidades regionales* (pp. 111-137). Prometeo.
- [9] Bonet, J. (2012). El territorio como espacio de radicalización democrática. Una aproximación crítica a los procesos de participación ciudadana en las políticas urbanas de Madrid y Barcelona. *Athenea Digital: revista de pensamiento e investigación social*, 12(1), 15-28.
- [10] Brittan, S. (1975). The Economic Contradictions of Democracy. *British Journal of Political Science*, 5(2), 129-159. <https://doi.org/10.1017/S0007123400008115>

- [11] Brower-Beltramin, J. A. (2016). En torno al sentido de gobernabilidad y gobernanza: delimitación y alcances. *Daimon. Revista Internacional de Filosofía*, 67, 149-162. <https://doi.org/10.6018/202011>
- [12] Buenahora, J. (1997). *La democracia en Colombia. Un proyecto en construcción*. Tercer Mundo.
- [13] Camou, A. (2001). *Los desafíos de la gobernabilidad. Estudio preliminar y compilación*. Plaza y Valdés.
- [14] Cárdenas-Ruiz, J. D. (2012). Una aproximación a la cultura política colombiana desde el debate contemporáneo de la democracia. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 42(117), 393-424.
- [15] Cerrillo, A. (2005). La gobernanza hoy: introducción. En A. Cerrillo i Martínez (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 11-36). Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- [16] Chernick, M. (1989). Reforma política, apertura democrática y del desmonte del Frente Nacional. En Vásquez de Urrutia, Patricia (comp.). *La democracia en blanco y negro. Colombia en los años ochenta*, Bogotá: Universidad de los Andes.
- [17] Cooper, R. (1992). Forms of Organization as Representation: Remote Control, Displacement and Abbreviation. En M. Reed, y M. Hughe (eds.), *Rethinking Organization: New Directions in Organization Theory and Analysis* (pp. 254-272). Sage.
- [18] Duncan, G. (2007). *Los señores de la guerra: de paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia*. Planeta.
- [19] Duque, J. (2015). Colombia. Democracia de baja calidad e inequidades sociales. *Século XXI. Revista de Ciências Sociais*, 5(2), 167-214. <https://doi.org/10.5902/2236672521593>
- [20] Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado del bienestar*. Alfons el Magnànim.
- [21] Farinós, J. (2015). Desarrollo territorial y gobernanza: refinando significados desde el debate teórico pensando en la práctica. Un intento de aproximación fronética. *DRd-Desenvolvimento Regional em Debate*, 5(2), 4-24. <https://doi.org/10.24302/drd.v5i2.993>
- [22] Friedmann, J. (1992). *Empowerment. The Politics of Alternative Development*. Blackwell.
- [23] Fundación Konrad Adenauer. (2016). *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina IDD-Lat 2016*. <http://idd-lat.org/2016/downloads/idd-lat-2016.pdf>
- [24] Giddens, A. (1994). *Consecuencias de la modernidad*. Alianza.
- [25] Habermas, J. (1998). *Facticidad y validez*. Trotta.
- [26] Innes, J. E. y Booher, D. (2003). Collaborative Policymaking: Governance through Dialogue. En M. Hajer y H. Wagenaar (eds.), *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society* (pp. 33-55). Cambridge University Press.
- [27] King, A. (1975). Overload: Problems of Governing in the 1970s. *Political Studies*, 23(2/3), 284-296. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1975.tb00068.x>

- [28] Kline, H. (1995). *Colombia: Democracy under Assault*. Westview Press.
- [29] Kymlicka, W. y Norman, W. (1997). El retorno del ciudadano: una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía. *Ágora*, 7, 5-42.
- [30] Launay-Gama, C. (2008, 2 de octubre). *Hacia un concepto de gobernanza diferenciada en Colombia* [presentación de ponencia]. Primer Congreso de Ciencias Políticas, Bogotá, Colombia.
- [31] Lerner, B., Uvalle, R. y Moreno, R. (coords.). (2012). *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- [32] Linz, J. J. (1978). *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, and Reequilibration. An Introduction*. The Johns Hopkins University Press.
- [33] Luhmann, N. (1994a). Inclusión-exclusión. *Acta Sociológica*, 12, 11-39.
- [34] Luhmann, N. (1994b). *Teoría política en el estado del Bienestar*. Alianza.
- [35] Luhmann, N. (1998). *Complejidad y modernidad. De la unidad a la diferencia*. Trotta.
- [36] Luhmann, N. (2007). *La sociedad de la sociedad*. Herder.
- [37] Lynn, Jr, L. (2012). The Many Faces of Governance: Adaptation? Transformation? Both? Neither? En D. Levi-Faur (ed.) *The Oxford Handbook of Governance*. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0004>
- [38] Mannheim, K. (2018). *El hombre y la sociedad en la época de crisis*. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- [39] Mayntz, R. (2000). Nuevos desafíos de la teoría de la Governance. *Instituciones y Desarrollo*, 7, 35-51.
- [40] Meadows, D. H., Meadows, D. L., Randers, J. y Behrens III, W. (1972). *Los límites del crecimiento: informe al Club de Roma sobre el predicamento de la humanidad*. Fondo de Cultura Económica.
- [41] Messner, D. (1999). Del Estado céntrico a la sociedad de redes. Nuevas exigencias a la coordinación social. En N. Lechner, R. Millán y F. Valdés (coords.), *Reforma del Estado y coordinación social* (pp. 77-121). Plaza y Valdés.
- [42] Mette, A. (2004). *Governance*. Polity Press.
- [43] Mishra, R. (1992). *El Estado de bienestar en crisis. Pensamiento y cambio social*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- [44] Nohlen, N. (2004). La participación electoral como objeto de estudio. En F. Tuesta Soldevilla, (dir.), *Elecciones* (pp. 137-157). Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).
- [45] Norris, P. (2011). *Democratic Deficit. Critical Citizens Revisited*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511973383>
- [46] O'Connor, J. (1994). *La crisis fiscal del Estado*. Península.
- [47] Offe, C. (1989). *Contradicciones en el estado del bienestar*. Alianza.

- [48] Ortiz, S. M. (2006). *La reconstrucción republicana de la sociedad civil: aproximaciones, problemas y desafíos* [tesis de doctorado, Flacso México]. http://conocimientoabierto.flacso.edu.mx/medios/tesis/ortiz_sm.pdf
- [49] Paquet, G. (2013). *Tackling Wicked Policy Problems. Equality, Diversity and Sustainability*. Invenire.
- [50] Pécaut, D. (1987). *Crónica de cuatro décadas de política colombiana*. Norma.
- [51] Pérez, J. A. (2009). La desafección política: crisis de la participación democrática. *FRC: Revista de Debat Polític*, 20, 45-49.
- [52] Pierre, J. y Peters, B. G. (2005). *Governing Complex Societies. Trajectories and Scenarios*. Palgrave Macmillan.
- [53] Pinilla, J. P. (2012). Think Tanks, saber experto y formación de agenda política en el Chile actual. *Polis*, 11(32), 119-140. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682012000200008>
- [54] Pizarro, E. (1981). La democracia restringida en Colombia. *Colombia Estudios Marxistas*, 21, 3-29.
- [55] Pizarro, E. y Bejarano, A. M. (2007). Political Reform after 1991: What Still Needs to be reformed? En C. Welna y G. Gallón (eds.), *Peace, Democracy and Human Rights in Colombia* (pp. 167-201). Notre Dame University.
- [56] Porras, A. (2014). *La acción de gobierno: gobernabilidad, gobernanza, gobermedia*. Trotta.
- [57] Porras, F. (2016). *Gobernanza: propuestas, límites y perspectivas*. Instituto Mora.
- [58] Prats, J. (2005). *De la burocracia al management. Del management a la gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- [59] Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (1995). *Public Sector Management, Governance and Sustainable Human Development. A Discussion Paper*. Management Development and Governance Division UNDP.
- [60] Quiroga, H. (2000). ¿Democracia procedimental o democracia sustantiva? La opción por un modelo de integración. *Revista de Ciencias Sociales*, 6(3), 361-374.
- [61] Registraduría Nacional del Estado Civil. (2013). *Abstencionismo electoral en Colombia: Una aproximación a sus causas*. Registraduría Nacional del Estado Civil; Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales; Universidad Sergio Arboleda.
- [62] Rein, M. y Schön, D. (1993). Reframing Policy Discourse. En F. Fischer y J. Forester (eds.) *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning* (pp. 145-166). Duke University Press.
- [63] Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University Press.
- [64] Rosanvallon, P. (1995). *La nueva cuestión social: repensar el Estado providencia*. Manantial.
- [65] Salas, F. (2015). Tres tesis sobre la modernidad reflexiva: discusión entre Beck, Giddens y Lash. *Acta Sociológica*, 67, 84-93. <https://doi.org/10.1016/j.acso.2015.06.001>

- [66] Santos, B. de S. (2004). *Reinventar la democracia, reinventar el Estado*. Abya-Yala.
- [67] Santos, B. de S. (2017). *Democracia y transformación social*. Siglo del Hombre.
- [68] Santos, B. de S. y Avritzer, L. (2004). Introducción: para ampliar el canon democrático. En B. de S. Santos (coord.), *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa* (pp. 35-74). Fondo de Cultura Económica.
- [69] Schechter, M. G. (ed.). (1999). Globalization and civil society. En *The Revival of Civil Society. Global and Comparative Perspectives* (pp. 61-101). Palgrave Macmillan.
- [70] Schneider, V. (2012). Governance and Complexity. En D. Levi-Faur (ed.), *The Oxford Handbook of Governance* (pp. 129-142). Oxford University Press.
- [71] Sorj, B. (2007). ¿Pueden las ONG reemplazar al Estado? *Nueva Sociedad*, 210, 126-144.
- [72] Strange, S. (2001). *La retirada del Estado. La difusión del poder en la economía mundial*. Icaria.
- [73] Swyngedouw, E. (2005). Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State. *Urban Studies*, 42(11), 1991-2006. <https://doi.org/10.1080/00420980500279869>
- [74] Tilly, C. (2010). *Democracia*. Akal.
- [75] Torcal, M. (2006). Desafección institucional e historia democrática en las nuevas democracias. *Revista SAAP*, 2(3), 591-634.
- [76] Vallespín, F. (2000). *El futuro de la política*. Taurus.
- [77] Westley, F. y Antadze, N. (2010). Making a Difference: Strategies for Scaling Social Innovation for Greater Impact. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 15(2), 2-19.
- [78] Willke, H. (2016). Formas de autoorientación de la sociedad. *Revista MAD*, 34, 1-35. <https://doi.org/10.5354/0718-0527.2016.40608>
- [79] Wolin, S. S. (2008). *Democracia S.A. La democracia dirigida y el fantasma del totalitarismo invertido*. Katz. <https://doi.org/10.2307/j.ctvm7bf6z>
- [80] Yeates, N. (2002). Globalization and Social Policy: From Global Neoliberal Hegemony to Global Political Pluralism. *Global Social Policy*, 2(1), 69-91. <https://doi.org/10.1177/1468018102002001095>