

# De la gobernabilidad a la gobernanza local: marco conceptual y metodológico

Pedro Prieto Martín

*Doctorado sobre Sociedad de la Información y el Conocimiento  
Seminario de investigación sobre eGovernance: Información política en la red  
Director: Mikel Barreda Díez*

*Septiembre 2003*

---

## Abstract

La Gobernabilidad y la Gobernanza (referencias a los términos ingleses *governability* y *governance*) son conceptos de tremenda actualidad tanto en las agendas de los organismos de cooperación internacional como en estudios sobre procesos de democratización, descentralización y lucha contra la corrupción.

Este artículo analiza y aclara los distintos aspectos conceptuales y metodológicos asociados a ambos términos de cara a su aplicación al ámbito local y evalúa la posibilidad de llevar a cabo investigaciones a partir de las informaciones y bases de datos accesibles en Internet en este ámbito. Hallamos que pese a que a un nivel metodológico y conceptual el campo sea ya explorable, las informaciones que serían necesarias para tales estudios no se encuentran disponibles.

*Keywords:* Gobernabilidad; Gobernanza; Gobernabilidad local; Gobernanza local; Medición; Conceptualización

---

## 1. Introducción

Este trabajo se realiza en el marco del programa de doctorado de la Universitat Oberta de Catalunya (UOC) y su seminario de investigación sobre eGovernance, dentro del ámbito "Información política en la red". Los objetivos propuestos para dicho ámbito son:

1. Dar a conocer algunas de las principales fuentes de información y documentación, de ámbito internacional y de carácter comparado, para un análisis sobre democracia y gobernabilidad.
2. Examinar y comparar la metodología aplicada de las diferentes fuentes de información y conocimiento (especialmente, en cuanto al diseño de indicadores) así como el marco teórico y conceptual en el que descansan dichas fuentes.

En el presente trabajo desarrollamos tales objetivos centrándonos en las **nociones de Gobernabilidad y de Gobernanza**, prestando además especial atención a su aplicación en el **ámbito local**. En particular, indagamos sobre los aspectos conceptuales y metodológicos asociados a su estudio, medición y aplicación.

Son dos las características de estos dos términos que justifican la pertinencia de nuestro estudio:

- Primeramente, su actualidad. Ambos conceptos están recibiendo mucha atención en buena parte de la literatura política, y aparecen frecuentemente tanto en las agendas de las agencias internacionales de cooperación como en programas e investigaciones sobre temas como democratización, descentralización y lucha contra la corrupción.
- En segundo lugar, la controversia asociada a la significación de ambos términos. No existe consenso académico para su definición precisa o para la delimitación de sus relaciones y diferencias. Las distintas instituciones y grupos de investigación consideran e instrumentalizan estos conceptos de formas ligeramente diferentes en función de sus intereses o compromisos. En general, se puede constatar la tendencia a dotarles de una significación más amplia y difusa, que considera las relaciones de la Gobernabilidad y la Gobernanza sobre dimensiones tan amplias como puedan ser el desarrollo social, democrático o económico. Frecuentemente se ha señalado el riesgo de que tal extensión de su significado pueda restarles capacidad analítica y por tanto utilidad (Mayntz 2000; Nicandro Cruz 2001; Prats i Català 2001: pp. 108).

A causa de esta falta de precisión, dedicamos gran parte del trabajo a clarificar distintos aspectos relevantes para la comprensión de ambos términos:

3. Origen y evolución histórica.
4. Aproximaciones teóricas.
5. Aproximaciones metodológicas para su operacionalización y medición.
6. Gobernabilidad y Gobernanza aplicadas al ámbito local.

En general, pueden plantearse tres objetivos distintos para el estudio de la Gobernabilidad y la Gobernanza (GyG). El primero es la evaluación de las características y grados que estas variables presentan en diferentes países, regiones o municipios, elaborando para ello mediciones o diagnósticos de éstas. A partir de ellos, el segundo objetivo que se persigue es la indagación sobre las causas que puedan explicar tales variaciones de la GyG, por ejemplo analizar cómo los distintos procedimientos electorales afectan a la GyG de un país (GyG como variable dependiente). Finalmente, es también posible investigar cuáles son los efectos que la GyG producen sobre otras variables, y por ejemplo estudiar su efecto sobre el nivel de ingresos en un determinado país (GyG como variable independiente).

En este trabajo lo que evaluamos es hasta qué punto es posible utilizar las herramientas conceptuales, metodológicas y las bases de datos existentes en Internet para llevar a cabo tales investigaciones sobre la GyG en el ámbito local.

## **2. Metodología**

La metodología seguida para tal indagación es básicamente explorativa. Consiste en la localización, evaluación, comparación y síntesis de distintos recursos, tanto referidos a estudios seminales como a compendios sobre la materia, en sus dimensiones histórica, conceptual, metodológica y aplicada.

El objetivo es efectuar para cada apartado un análisis de las fuentes más significativas y completar un esfuerzo clasificatorio que permita reconocer los aspectos más relevantes de cada uno, señalando los ámbitos de aplicación y los pros y contras asociados a cada categoría. Debido a los límites y carácter de este trabajo, no citaremos en su totalidad la bibliografía relacionada con el tema. Remitiremos normalmente sólo a las ideas básicas, y proporcionamos algunas referencias obligadas que sirvan de guía para el lector.

### **3. Origen y evolución histórica de los términos**

#### *3.1. Gobernabilidad*

Etimológicamente el término Gobernabilidad se refiere a la habilidad de gobernar. Si entendemos a los gobiernos como redes de instituciones políticas, sería la capacidad de procesar y aplicar institucionalmente decisiones políticas (Altman y Castiglioni 1999). La preocupación y búsqueda del buen desenvolvimiento de la acción de gobernar ha sido una constante en la historia de la Humanidad desde el surgimiento de formas complejas e institucionalizadas de organización política y social. En los edictos de Kao-Tsu y Hsiao-Wen, que crearon la burocracia “profesional” en la China imperial y que datan del año 165 a. de NE., podemos encontrar ya una pragmática búsqueda de eficiencia y de eficacia de la administración que caracterizan al buen gobernar (IEN 1999).

En Occidente, fue con el establecimiento a partir del siglo XIX de los estados modernos liberal-democráticos que la reflexión sobre la habilidad de gobernar y la Gobernabilidad comenzó a sistematizarse.

Existe consenso en la literatura en apuntar que el origen de los estudios acerca de la gobernabilidad de los sistemas sociales se remonta a la primera mitad de los años 70. En 1975, en un momento caracterizado por la inestabilidad económica, política y social (que podemos ejemplificar para el ámbito americano con la crisis del petróleo, el escándalo Watergate y el descontento ante guerra de Vietnam), el francés Crozier, el americano Huntington y el japonés Watanuki presentaron a la Comisión Trilateral – entidad creada en 1973 por banqueros y empresarios de corporaciones transnacionales americanas, europeas y japonesas- el informe “The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Comisión”. Su objetivo era explicar el pesimismo de entonces sobre los rumbos de las democracias de sus países. Sus conclusiones principales fueron que “los problemas de gobernabilidad provenían de una brecha creciente entre, por un lado, unas demandas sociales fragmentadas y en expansión, y por otro, unos gobiernos cada vez más faltos de recursos financieros, de autoridad y de los marcos institucionales y las capacidades exigidas por el nuevo tipo de acción colectiva (Crozier et al. 1975)”, se hacía pues necesario introducir cambios tanto en los ámbitos institucional, político y gubernamental como en el de las actitudes y expectativas de los ciudadanos.

El documento tuvo una importancia muy grande para la comprensión de la crisis por parte de las élites internacionales, y el termino “Gobernabilidad”

adquirió con ello un importante carácter simbólico; pasó a figurar en el centro de las discusiones políticas y académicas sobre la democracia de aquellos años (de Carvalho Araújo 2003).

Desde 1970 y hasta los años 90 se extendió por todo el mundo – iniciándose en la Europa Mediterránea y alcanzando progresivamente a América del Sur, Asia, regímenes comunistas del Este de Europa, Centroamérica y África- lo que se ha venido a llamar la Tercera Ola de Democratización (Huntington 1991), en la que más de 60 países inician transiciones democráticas. La noción de Gobernabilidad fue aplicada al estudio de tales procesos de transición y orientó parte de los esfuerzos realizados por llevarlos a buen término.

Los procesos de transición son sumamente complejos y su evolución es altamente imprevisible. Por ello, la noción de Gobernabilidad se aplicó tanto a los países como a sus procesos de transición, pues se entendió que los propios procesos de transición requieren de una cierta gobernabilidad que haga menos probable que se produzca una regresión al autoritarismo y así poder seguir progresando en la consolidación de la democracia (Prats i Català 2001).

Como resultado de este proceso de generalizada democratización, del reconocimiento creciente del papel que las instituciones desempeñan en el desarrollo y de los desalentadores resultados que acarrearón los programas de ajuste estructural financiados por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional siguiendo las líneas esbozadas por el Consenso de Washington, a lo largo de los 90 se produjo una progresiva evolución en las agendas de los organismos de cooperación al desarrollo, que desde la promoción de las reformas administrativas, pasando por programas de modernización del estado y de desarrollo institucional culminó en los actuales programas de fortalecimiento de la Gobernabilidad democrática<sup>1</sup> (Cerrillo 2001), promovidos especialmente por el PNUD en América Latina<sup>2</sup>. La Gobernabilidad y la Gobernanza han pasado a ocupar un lugar central en las agendas de los organismos de cooperación<sup>3</sup>. “El reto de la gobernabilidad democrática radica en fortalecer las capacidades de los gobiernos y demás actores de los países de la región para profundizar la democracia, hacer más eficientes y competitivos los mercados y mejorar la equidad, como componentes indisolubles del concepto de desarrollo humano” (Zumbado 1998).

Los resultados de tales programas tampoco han sido del todo satisfactorios, habiendo sido criticado su excesivo carácter superficial o “terapéutico”, que deja sin abordar la delicada cuestión de las relaciones de poder y la corrupción existentes frecuentemente en los países receptores de

---

<sup>1</sup> Las más relevantes referencias, desde una perspectiva histórica, a la gobernabilidad en documentos, programas y eventos internacionales de las agencias de cooperación y organismos internacionales pueden encontrarse en (Aguilera, 1999).

<sup>2</sup> Por lo general, otras agencias de cooperación optan más bien por el término “buena gobernanza” (*good governance*) para definir el objetivo de sus programas; el contenido de los mismos suele ser no obstante similar, pues en el uso que las agencias de cooperación hacen de ambos términos sus significados frecuentemente se solapan.

<sup>3</sup> En (Cerrillo 2001) pueden consultarse una relación con las estrategias y acciones que en materia de GyG llevan a cabo las diferentes agencias multi- y bi-laterales de cooperación.

los programas, que tienden a desactivar los efectos positivos que programas como, por ejemplo, los de fortalecimiento del legislativo o de reforma judicial, podrían promover (Kaufmann y Kraay 2003a; Santiso 2001).

Como consecuencia del proceso de globalización de la economía ha pasado también a hablarse de *Gobernabilidad Global*, cuyo ámbito traspasa los límites nacionales para aplicarse al nivel internacional, y que evidencia cómo la falta de atribuciones, legitimidad, eficiencia, *accountability*... que presentan los organismos internacionales actualmente existentes impide una efectiva gobernabilidad en un mundo en el que se oponen globalidad económica y división política.

Este déficit de Gobernabilidad está llevando a que exista descontento no sólo en los países de economías débiles o poco flexibles, cuyas poblaciones potencialmente más han de sufrir por los ajustes hacia la economía globalizada, sino también en los países más desarrollados. Como muestra el nuevo informe "Disaffected Democracies. What's troubling the trilateral countries?" (Pharr y Putnam 2000) presentado nuevamente a la Comisión Trilateral, aunque el compromiso con los valores democráticos es más firme que nunca, la confianza en las instituciones y el liderazgo democrático ha decaído en los países industrializados. Se observa una desvinculación creciente de la ciudadanía respecto de la vida política y un aumento progresivo del abstencionismo, junto a demandas importantes de reformas políticas y electorales y de nuevos cauces para la participación política (Prats i Català 2001). "La consecuencia clara de todo esto (...) consiste en una clara pérdida de legitimidad del sistema de partidos y hasta del Estado, por una parte, y en la disminuida facultad de los partidos para captar y articular los anhelos y las exigencias de la población, por otra" (Mancilla 2000).

### 3.2. *Gobernanza*

Gobernanza es la traducción al castellano propuesta por la Comunidad Europea y la Real Academia Española para el término inglés "*governance*" (Prats i Català 2001: pp. 119; Solà 2000).

Renate Mayntz (Mayntz 2000) considera que el término fue inicialmente utilizado en relación con la Teoría de la Dirección Política (*politische Steuerungstheorie*), que consiste en el análisis de la "actividad emprendida por la autoridad política en el intento de modelar las estructuras y los procesos socioeconómicos", en la que el término inglés *governance* se usó para referirse al concepto mismo de la dirección política (*politische Steuerung*). Esta teoría de la Gobernanza Política, originaria de finales de los 60, fue evolucionando de ser en un principio una teoría prescriptiva para la planificación de políticas a aplicarse finalmente para el desarrollo e implementación de éstas.

La constatación de que dicha Dirección Política se encuentra bastante limitada, al poder verse ampliamente obstaculizada o subvertida por los destinatarios de ésta, llevó a que se considerasen formas alternativas de Gobernanza que tomaran en cuenta las capacidades de otros actores más allá del centro de control político. Estas nuevas teorías de la Gobernanza Social tomaron en cuenta los principios de mercado y las formas de auto-

organización horizontal, así como diversos tipos de negociación entre los actores.

Inicialmente estas teorías se centraban en el estudio de sistemas sociopolíticos que tenían una identidad concreta, un límite claro y una apariencia definida, fundamentados en derechos y deberes específicos. Pero primeramente los procesos de integración europea, que difuminan los límites estatales, y posteriormente los procesos de globalización, obligaron a una progresiva extensión del paradigma de forma que fue tendiendo hacia acepciones más amplias de la Gobernanza como “forma de coordinación” entre entes vinculados entre sí, en ausencia de estructuras políticas de control claramente definidas.

El uso del término Gobernanza por parte de las agencias de cooperación internacional es más reciente; a finales de los 80 el término fue incorporado a los estudios y prácticas de la Gobernabilidad, fundamentalmente como componente cardinal de los estudios sobre el desarrollo. El “Programa sobre un Informe de Gobernanza en África” del Centro Carter en la Universidad de Emory se refirió originalmente a la Gobernanza como “una noción más amplia, más incluyente que gobierno”, “la manera general en que se gobierna un pueblo. Se puede aplicar a las estructuras formales del gobierno así como a las miles de instituciones y grupos que conforman la sociedad civil de una nación” (citado en Stren 1999).

A partir de esta definición se desarrollarían posteriormente las definiciones utilizadas por el Banco Mundial y por el PNUD:

“La Gobernanza puede entenderse como el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para gestionar los asuntos de un país a todo nivel. Involucra mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales ciudadanos y otros grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias.” (UNDP 1997)

#### **4. Aproximaciones teóricas a la GyG**

Como ha podido observarse en el análisis previo sobre la evolución histórica de los términos Gobernabilidad y Gobernanza, ambos se caracterizan por presentar unas definiciones muy amplias y difusas, cuyos ámbitos de significación aparecen frecuentemente interrelacionados y solapados entre sí.

En este apartado trataremos de analizar tales semejanzas semánticas y de desentrañar sus diferencias, además de crear un marco analítico con el que poder ordenar el universo de definiciones que existen para los dos términos.

Empecemos señalando cómo tanto Gobernabilidad como Gobernanza han ido siguiendo un proceso de progresiva ampliación de su significado hasta alcanzar las significaciones que presentan ahora. Los distintos usos que se hacen de cada uno de ellos podrían por tanto ordenarse en un continuo que fuera desde la perspectiva más restringida de los términos hasta la más amplia. Cada agencia o grupo de investigación, en función de los objetivos

y necesidades de sus proyectos, optará por una definición más o menos restringida de Gobernabilidad y Gobernanza.

En lo que sigue nos referiremos a la "Gobernabilidad en sentido restringido" como "Gobernabilidad restringida", y de manera similar referiremos "Gobernabilidad amplia", "Gobernanza restringida" y "Gobernanza amplia".

#### 4.1. GyG en sentido amplio y restringido

Para el caso de la **Gobernabilidad**, una versión **restringida** sería aquella que la considera como "la habilidad para gobernar, la capacidad de procesar y aplicar institucionalmente decisiones políticas" (Altman y Castiglioni 1999), o esa otra originalmente utilizada en el contexto de las Teorías de las Transiciones Democráticas que se centra en que las relaciones entre el presidente/ejecutivo y el legislativo se articulen de tal modo que no se bloquee la toma de decisiones (Prats i Català 2001).

En ambos casos, más que a la sociedad en su conjunto, se considera especialmente alguna instancia del gobierno. Será la capacidad o falta de capacidad para gobernar de esa instancia la que determine el grado de Gobernabilidad del Estado en su conjunto<sup>4</sup>.

Como ejemplo de **Gobernabilidad amplia** podemos tomar la definición propuesta por Prats:

"Las reglas y procedimientos (instituciones) a través de las cuales los actores estratégicos de un determinado sistema social (organizaciones) resuelven los conflictos y toman decisiones de autoridad. Las instituciones pueden ser formales e informales, los actores estratégicos pueden ser gubernamentales o no gubernamentales, nacionales o internacionales, los conflictos pueden ser declarados o latentes o hasta ocultos, y la toma de decisiones comprende tanto las adoptadas en las instituciones formales como las negociadas informalmente." (Prats i Català 2003)

o incluso la de Carvalho:

"Condiciones substantivas/materiales de ejercicio del poder y de legitimidad del estado y de su gobierno derivados de su postura delante de la sociedad civil y del mercado. Autoridad política del estado en sí, entendida como la capacidad que éste tiene para agregar los múltiples intereses dispersos por la sociedad para presentarles un objetivo común para el corto, medio y largo plazo. La fuente u origen principal de la Gobernabilidad son los ciudadanos, la ciudadanía organizada y el 'equipamento institucional' de cada país." (de Carvalho Araújo 2003)

---

<sup>4</sup> Ejemplos de definiciones más bien restringidas pueden encontrarse en (Altman 1999), (Costafreda 2003) o (Brito 2002)

En ambos casos se presta atención al marco institucional y al Estado entendido en un sentido amplio, que incluye a las agrupaciones y ciudadanos que lo constituyen. La Gobernabilidad del Estado dependerá de las relaciones y capacidades del conjunto de todos ellos.

De manera similar, como ejemplo de una definición de **Gobernanza restringida** tomaremos la adoptada por el Banco Mundial en 1995:

“Forma en que el poder o la autoridad política, administrativa o social es ejercida en el manejo de los recursos o asuntos que interesan al desarrollo”.

Como ejemplo de **Gobernanza amplia** usaremos la definición de Gobernanza utilizada por el PNUD en 1997:

“La Gobernanza puede entenderse como el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para gestionar los asuntos de un país a todo nivel. Involucra mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y otros grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias.” (UNDP 1997)

o la conocida definición propuesta por Mayntz:

“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)

Puede verse que en el caso de la definición restringida se considera el poder de gobernar independientemente del referente institucional, mientras que las definiciones amplias sí que lo incluyen.

Es importante señalar que tanto las definiciones de carácter amplio como las de carácter restringido son relevantes, siendo el grado en el que éstas se adecúan al objeto de estudio el que justificará el uso de unas u otras en los distintos contextos. Mientras que las definiciones restringidas pueden resultar a veces inflexibles y perder de vista procesos y variables relevantes, las definiciones amplias son criticadas por su excesiva ambigüedad y su difícil operacionalización<sup>5</sup>.

#### 4.2. Relaciones entre Gobernabilidad y Gobernanza<sup>6</sup>

Los conceptos de Gobernabilidad y Gobernanza mantienen entre sí una relación muy estrecha, como reflejan las definiciones amplias antes

---

<sup>5</sup> Es por ello que, como veremos en el apartado de metodología, se las suele dividir en distintas subdimensiones más claramente identificables y medibles.

<sup>6</sup> Para un análisis más detallado de las relaciones entre gobernabilidad y gobernanza, remitimos a (Nicandro Cruz 2001): *Gobernabilidad y 'governance' democráticas: el confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional*.



presentadas, en las que parece que ambas se refieran a lo mismo. Aunque frecuentemente estos dos términos son presentados como complementarios, lo cierto es que el vínculo entre ellos es inestable, dinámico e indisoluble, cabiendo su separación apenas para fines analíticos (de Carvalho Araújo 2003).

La clave para distinguirlos recae en que la Gobernabilidad es una cualidad, una capacidad, que se postula como emanada de la totalidad de la sociedad: de los ciudadanos, de las organizaciones de la ciudadanía y del "equipamiento institucional" de cada país. Es la totalidad de la ciudadanía la que es gobernable o no en la medida en que esté estructurada socio-políticamente de tal modo que los actores estratégicos se interrelacionen para tomar sus decisiones colectivas siguiendo un sistema de reglas y procedimientos extendidos, compartidos e institucionalizados<sup>7</sup>.

Así, mientras que la Gobernabilidad como capacidad de la sociedad se refiere a las condiciones substantivas/materiales del ejercicio de poder y de la legitimidad del Estado y de su gobierno, la Gobernanza se refiere a los aspectos adjetivos/instrumentales del ejercicio del poder por parte del Estado, considerando especialmente al gobierno, pero atendiendo también al resto de organizaciones e instituciones que participan de tal poder.

La calidad de la Gobernabilidad está pues basada en el grado de desarrollo institucional de la Gobernanza que hay en una sociedad.

Recalquemos que la razón por la cual la GyG han pasado a ocupar un lugar importante en las reflexiones académicas y en las agendas y proyectos de las agencias de cooperación es la creciente evidencia empírica que muestra el papel central que desempeñan en relación al desarrollo humano, social y económico.

Desde una aproximación al desarrollo basada en los derechos humanos, que considera que las personas tienen derecho a un estándar de vida decente y que los derechos de las personas son los vehículos para su propia participación y empoderamiento social (Sen 1999; UNDP 2000), puede entenderse que una buena Gobernanza es un bien público al que los ciudadanos deberían tener derecho (Court y Hyden 2002).

Finalmente, hagamos una mención a la crítica planteada contra el entendimiento de que el libre mercado, el pluripartidismo y las elecciones son partes fundamentales de la Gobernabilidad democrática (Aguilera García 1999). No es tanto una crítica contra el concepto de Gobernabilidad sino contra la pretensión o creencia de que las democracias occidentales son un ejemplo de buena Gobernabilidad democrática al que otros países deban tender. Como consecuencia de que:

1. Una economía de libre mercado no suficientemente sujeta a control político tiende a olvidar y desfavorecer a las clases populares, que deberían ocupar un lugar central en los planteamientos de la Gobernabilidad.

---

<sup>7</sup> En la medida en que tales reglas y procedimientos sean democráticos, estaremos refiriéndonos a una gobernabilidad democrática.

2. En las democracias occidentales la apatía de las multitudes respecto a las prácticas electorales y decisorias gubernamentales es generalizada.
3. En muchos casos en nuestros actuales sistemas democráticos “los partidos desarrollan políticas para ganar elecciones y no ganan elecciones para desarrollar políticas”.
4. La capacidad y formación de los ciudadanos para la valoración crítica de las propuestas políticas así como la información que los medios de comunicación ponen a su disposición son más bien deficitarias.

los niveles de Gobernabilidad democrática que efectivamente es posible alcanzar distan mucho de ser los deseables. En tanto no se preste especial atención a compatibilizar el funcionamiento de los mercados con los requerimientos políticos de la sociedad y a reformar y mejorar nuestras instituciones democráticas, no podrá decirse que se estén satisfaciendo los requerimientos que una buena Gobernabilidad democrática conlleva.

## **5. Aproximaciones metodológicas para su operacionalización y medición**

### *5.1. Consideraciones generales*

Para poder aplicar las nociones de GyG y sacar provecho de ellas, es necesario previamente operacionalizarlas. Solamente cuando seamos capaces de medir sus niveles podremos verificar si la GyG tiene efectos sobre dimensiones sociales importantes y cuáles son estos efectos, o alternativamente, si la GyG se ve afectada por otras variables y cómo.

La medición o diagnóstico de la GyG comprende primeramente una fase en que se define y restringe concretamente cuál es la concepción de GyG que se contempla y qué dimensiones de ésta se pretende estudiar. Seguidamente, se dividirán esas dimensiones en componentes más elementales, que o bien serán ya susceptibles de ser estimados o medidos directamente, o bien requerirán a su vez de una ulterior desagregación antes de ser medibles.

Una vez obtenidas las mediciones elementales, deben ser agregadas para producir los índices o el diagnóstico final. A partir de ellos podrá realizarse el estudio propiamente dicho: comparación de la GyG de diversos países, seguimiento de la evolución de la GyG en una región, elaboración de recomendaciones de reforma institucional, valoración de los resultados de algún proyecto de cooperación...

En este apartado caracterizamos sistemáticamente las formas más usuales de medir la GyG, proporcionando ejemplos de ellas y analizando brevemente las ventajas y desventajas de las mismas.

Después describiremos con mayor detalle las metodologías de dos estudios especialmente relevantes, que buscan proporcionar indicadores de Gobernanza estatal para una gran cantidad de países: los *Governance Indicators* proporcionados por el Instituto del Banco Mundial para 199 países y la *World Governance Survey* realizada por la Universidad de las Naciones Unidas.

## 5.2. Caracterización sistemática de los tipos de medición

La siguiente tabla resume las formas genéricas en que la GyG es estudiada.

Metodología cualitativa	Por medio del estudio del marco institucional, social, legal, histórico, económico, entrevistas a actores relevantes, etc. - Proporcionan diagnósticos cualitativos de la GyG.
Metodología cuantitativa	Utilizan una determinada metodología agregativa de informaciones cuantificables para la elaboración de índices que dan cuenta del estado de la GyG.  Según el tipo de información a partir de la cual son elaborados se consideran: - Objetivos Basados en informaciones objetivas y cuantificables, que supuestamente reflejan y se corresponden con alguna dimensión de la GyG. - Subjetivos Basados en percepciones subjetivas de la población o de informantes seleccionados.  Las formas más usuales en que recolectar esta información son: - Encuestas a la población. - Encuestas a expertos y Personas Bien Informadas (locales). - Encuestas a expertos (foráneos). - Paneles de discusión.

Las evaluaciones o diagnósticos cualitativos de la GyG son los estudios que, por la multiplicidad y variedad de fuentes y análisis que se utilizan para su elaboración, proporcionan una descripción y comprensión más profunda del estado de la GyG. La mayor pega de estos estudios es que no es fácil utilizarlos con propósitos comparativos, debido a que sus análisis suelen ser muy específicos<sup>8</sup>. Ejemplos de análisis cualitativo pueden verse en (Barreda y Costafreda 2002; Gascó y Navarro 2002).

En cuanto a los enfoques cuantitativos, consisten en un intento de agregar, condensar y hacer digeribles una ingente cantidad de información para producir un índice. Resultan interesantes y atractivos si se recuerda al contemplarlos que sólo logran hacerlo de forma imperfecta y que tales índices conllevan un gran margen de error. Los índices ayudan a convertir procesos complejos en comprensibles para lectores y *policy-makers* escasos de tiempo. Sin embargo, las puntuaciones específicas tienen poco valor ordinal, pues los márgenes de error, como veremos, es generalmente mucho mayor que las diferencias entre países que reciben puntuaciones similares<sup>9</sup> (Scacco 2001).

Los que en la tabla hemos denominado como objetivos se basan en el estudio de una fuente de información cuantitativa y objetiva que se supone está relacionada con alguna dimensión de la GyG. Por ejemplo, se ha argüido (Knack y Kugler 2002) que el tiempo de espera para conseguir una

<sup>8</sup> Precisamente para favorecer el enfoque comparativo, algunos proyectos regionales proporcionan ciertas indicaciones que han de observarse en la realización y presentación de los informes de cada país (Soós 2001, pág. 56).

<sup>9</sup> Es mucho más conveniente y fiable utilizar los índices para comparar grupos de países con diferencias sustanciales en sus puntuaciones, pues el margen de error disminuye para los grupos.

línea telefónica puede servir como un indicador de la capacidad de la administración pública, o que la fracción del dinero en circulación que es mantenida en el sistema bancario es un buen índice de la confianza que tienen los individuos en un país de que sus derechos de propiedad están bien protegidos. Su utilidad como medida de la GyG depende del grado en que la información medida se corresponda con la noción de GyG que pretende estimarse. Estimaciones realizadas del margen de error asociado con algunas de tales medidas muestran que es muy grande (Kaufmann et al. 2003).

Los enfoques subjetivos se basan en medidas de las percepciones que diversos individuos tienen sobre la dimensión de la GyG que se analiza. Es importante hacer notar que para bastantes dimensiones de la GyG, como por ejemplo el nivel de corrupción existente en la administración, es muy difícil encontrar siquiera un indicador objetivo que pueda reflejarla, y que para otras la percepción subjetiva es más significativa que los posibles indicadores objetivos, como por ejemplo para medir la confianza que se tiene en las instituciones públicas (Court et al. 2002).

En cuanto a las formas de recolectar estas informaciones, cada una tiene ventajas e inconvenientes:

- Las *encuestas a la población* pueden proporcionar importantes percepciones de la ciudadanía sobre la GyG, pero presentan ciertos inconvenientes, como el gran coste asociado con las mismas, las dificultades para seleccionar una muestra representativa de la población (especialmente en los países en desarrollo) y finalmente el que el ciudadano medio muchas veces no pueda dar respuestas informadas sobre algunas de las cuestiones relevantes para la GyG.
- Las *encuestas a expertos internacionales* tiene la ventaja de proporcionar información de calidad y en un formato homogéneo, lo que facilita que puedan hacerse comparaciones y *benchmarking* entre países. La mayor pega es que falta la "perspectiva local", que para ciertas dimensiones de la GyG es importante. Finalmente, en la medida en que el perfil de los expertos tiende a ser similar, los resultados pueden resultar aquejados de cierta "parcialidad". Ésta es por ejemplo la metodología utilizada para elaborar los índices de Freedom House (Freedom\_House 2003).
- Las *encuestas a expertos y Personas Bien Informadas (PBIs) del propio país* salvan estos problemas, sobre todo en la medida en que incluyan PBIs con distintos perfiles. Las desventajas son la dificultad de coordinar el levantamiento de datos en todos los países y la posibilidad de que los resultados no sean comparables debido a diferencias culturales en la valoración de las dimensiones: es posible, por ejemplo, que en Noruega y Eslovaquia la expresión "nivel de corrupción bajo" se refiera a cosas distintas.
- Finalmente, los *paneles de discusión* permiten generar muy buena información sobre ciertas dimensiones y tiene un gran potencial para generar soluciones a los problemas identificados por los miembros del grupo, pero requiere coordinadores muy preparados, tiende a silenciar opiniones de algunos miembros a favor de las conclusiones del grupo y genera información poco sistematizada.

### 5.3. "Governance Indicators" del Instituto del Banco Mundial

El objetivo de estos estudios es proporcionar unos índices generales que permitan evaluar la posición relativa de los países respecto a varias dimensiones asociadas a la Gobernanza, que es entendida como “las tradiciones e instituciones por medio de las cuales es ejercida la autoridad en un país” (Kaufmann et al. 2003). Esto incluye: (1) *El proceso mediante el cual el gobierno es seleccionado, monitorizado y reemplazado*, (2) *la capacidad del gobierno para formular e implementar efectivamente políticas sólidas*, (3) *el respeto de los ciudadanos y el estado por las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellos*.

Estas dimensiones se desagregan a su vez en los siguientes componentes:

1.a *Voz y rendimiento de cuentas*: el grado en que los ciudadanos de un país son capaces de participar en la selección del gobierno.

1.b *Estabilidad política y ausencia de violencia*: la probabilidad de que el gobierno en el poder sea desestabilizado o derrocado por medios inconstitucionales y/o violentos, incluyendo violencia interna y terrorismo.

2.a *Efectividad del gobierno*: calidad de la provisión de servicios públicos, calidad de la burocracia, competencia de los funcionarios, independencia del funcionariado respecto de la presión política y la credibilidad del compromiso del gobierno con respecto a sus políticas.

2.b *Calidad regulatoria*: incidencia de políticas poco favorables al libre mercado, como controles de precios o supervisión inadecuada de los bancos, así como la percepción de las cargas impuestas por regulación excesiva en áreas como comercio internacional y el desarrollo empresarial.

3.a *Imperio de la Ley*: grado de confianza de los agentes en las normas de la sociedad y grado en que se comportan de acuerdo a ellas. Esto incluye la percepción de la incidencia del crimen, la efectividad y previsibilidad del cuerpo judicial y el grado en que los contratos se pueden hacer cumplir.

3.b *Control de la corrupción*: percepción del nivel de corrupción en la sociedad.

La metodología utilizada (descrita con detalle en Kaufmann et al. 1999) para calcular estos seis índices consiste en la agregación de varios cientos de índices provenientes de 25 fuentes de datos distintas, elaboradas por 18 organizaciones diferentes, que incluyen organizaciones internacionales, agencias de evaluación de riesgo político y económico, *think-tanks* y organizaciones no gubernamentales. Entre ellas, por ejemplo, la Economist Intelligence Unit, Latinobarómetro, Freedom House y otros.

A partir de ellas, se utiliza un modelo estadístico de *componentes no observadas* que, suponiendo que la distribución mundial de niveles de gobernabilidad sigue una distribución normal, permite mediante sucesivas estimaciones y regresiones estadísticas obtener los valores de los índices para cada país, junto con una estimación del margen de error asociado a cada índice<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> La magnitud del error dependerá del número de índices utilizados para el país en cuestión y del valor del error asociado a tales índices, que a su vez mide la incidencia de posibles errores en la medición del índice así como la posibilidad de que el índice no refleje correctamente la dimensión de la Gobernanza que estima (Kaufmann y Kraay 2003b: pág. 9).

Las ventajas asociadas con esta metodología de agregación de diversos índices son (Kaufmann y Kraay 2003b: pp. 10):

- Los indicadores agregados incluyen un conjunto de países mucho más grande que los simples.
- La precisión de las medidas es mayor para índices agregados.
- Proporciona una medida cuantitativa de la precisión de los índices.
- Permite obtener la posición relativa del país respecto al resto para cada uno de los índices, y permite asimismo seguir la evolución en el tiempo de su posición relativa.

Entre las limitaciones de esta metodología cabe mencionar:

- Debido a que los márgenes de error son muy grandes, no es factible usar los índices para llevar a cabo comparaciones entre países con puntuaciones similares, o analizar variaciones pequeñas respecto a alguno de los índices en un país. El error es tan grande con respecto a la unidad usada para el índice, que la probabilidad de que la comparación sea errónea es muy grande.
- Debido a que la distribución mundial de Gobernanza se considera siempre normal, los índices no pueden usarse para valorar cambios en la tendencia general.

Finalmente, señalaremos algunos resultados relevantes que se han obtenido a partir de estos índices, utilizando metodología estadística para valorarlos:

- *Efecto positivo de la Gobernanza sobre el nivel de ingresos.* Niveles altos de gobernabilidad tienen un efecto positivo sobre el nivel de ingresos en el país.
- *Efecto negativo del nivel de ingresos sobre la Gobernanza* (Kaufmann y Kraay 2003b). Este efecto es mucho más sorprendente, pues contradice la idea generalizada de que a medida que el nivel de ingresos asciende los ciudadanos tenderán a exigir una mayor Gobernanza. La explicación especulativa que se ha propuesto es que en sociedades con alto nivel de ingreso las élites son capaces de "capturar el estado" y evitar reformas que provoquen la erosión de sus privilegios. Conclusiones que se siguen de este descubrimiento son: (1) Ausencia del supuesto círculo virtuoso según el cual mayores niveles de ingresos acarrearán el desarrollo de mejores instituciones que a su vez promoverán crecimiento de los niveles de ingreso en el largo plazo. Urgencia por mejorar la Gobernanza de los países donde es débil, pues tales mejoras no vendrán por sí solas. (2) Necesidad de implementar formas alternativas de "rendimiento de cuentas" que eviten la "captura del estado" por parte de las élites.
- Durante el periodo cubierto por estos estudios (1996-2002) *no se ha observado una mejora en los niveles de Gobernanza a nivel mundial* (Kaufmann et al. 2003), en todo caso la evidencia sugiere un deterioro de la misma<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Este resultado se ha obtenido observando directamente los componentes utilizados para calcular los índices, pues como se ha señalado, los índices agregados no permiten observar tendencias globales.

- Finalmente, se ha señalado el riesgo<sup>12</sup> que existe si se usan indiscriminadamente estos índices para clasificar (o descalificar) a determinados países como receptores válidos de ayuda. Los márgenes de error de los índices son tan grandes que se hace necesario prestar atención a otros indicadores y fuentes de información.

#### 5.4. *World Governance Assesment de la Universidad de las Naciones Unidas*

El objetivo de estos estudios es proporcionar unos índices que permitan observar la evolución de la calidad de la Gobernanza en los distintos países. Los índices están basados en las percepciones de los propios ciudadanos del país. La Gobernanza es entendida como la "forma en que la sociedad establece y gestiona las reglas que guían tanto el establecimiento de políticas como su implementación". "La formación y liderazgo de las reglas formales e informales que regulan el ámbito público, el área en que tanto el estado como actores económicos y sociales interaccionan para tomar decisiones" (Court y Hyden 2002). Se presta pues atención a la Gobernanza entendida más bien como un proceso que como un resultado, no atendiendo tanto a los resultados derivados de ella sino a cómo tales resultados son conseguidos.

Se consideran la Gobernanza dividida en las siguientes áreas (*governance arenas*):

1. *Sociedad civil*: referida a las normas para la participación política, la socialización y la articulación de las demandas de la sociedad.
2. *Sociedad política*: referida a las normas para agregar las ideas y los intereses en propuestas de políticas específicas, incluyendo las normas para elegir a los representantes políticos y su propio papel respecto al gobierno y la ciudadanía.
3. *Gobierno*: referida a las normas que guían el papel del gobierno como servidor de los intereses públicos o sociales.
4. *Burocracia*: referida a las reglas que influyen el funcionamiento del cuerpo funcional y sus interacciones con la sociedad.
5. *Sociedad económica*: referida a las reglas que orientan las interacciones estado-mercado en una economía global.
6. *Poder Judicial*: referida a las reglas que guían la operación de las instituciones de resolución de disputas y conflictos.

Con estas definiciones se intenta expresamente divorciar el concepto de Gobernanza de su conexión con la democracia liberal, y posibilitar que la Gobernanza pueda ser percibida como buena en un país incluso si no se ajusta a las nociones occidentales de democracia.

En el año 2002 se presentaron los resultados de una fase piloto en que se incluyó a 22 países. Durante el año 2003 se realizará una segunda fase que incluirá una muestra mucho mayor.

---

<sup>12</sup> La advertencia se refiere sobre todo a las reglas de elegibilidad propuestas para el nuevo programa de ayudas del Gobierno de los Estados Unidos, que se orientará a países que "gobiernen justamente", "inviertan en la gente" y "promuevan la libertad económica". Cinco indicadores de los descritos en el estudio son usados como criterio de valoración.

La metodología de este estudio (descrita en Court et al. 2002) se basa en una encuesta a Personas Bien Informadas (PBIs)<sup>13</sup> que recoge sus percepciones subjetivas sobre las dimensiones descritas. En cada país un coordinador selecciona una muestra de PBIs, asegurando la representación de los distintos sectores importantes al incluir personas provenientes del: gobierno, entorno empresarial, ONGs, parlamento, profesiones legal y judicial, organizaciones internacionales, cuerpo funcional, ámbito académico, líderes religiosos, medios de comunicación y otras posibles categorías relevantes.

En la fase piloto se les preguntó sobre sus impresiones sobre la Gobernanza respecto a la actualidad y respecto a cinco años antes. Estos resultados son procesados estadísticamente para generar los correspondientes índices. La fase piloto del estudio incluyó medidas sobre la fiabilidad y validez de sus resultados, así como comparaciones con otras mediciones alternativas de la Gobernanza que prueban que los resultados son aceptables.

La mayor ventaja de esta metodología es que, a diferencia del estudio del Banco Mundial, permite valorar las tendencias en la evolución de la Gobernabilidad, tanto a nivel mundial como en los países. Al no incluir ninguna suposición sobre cuál es la distribución de los niveles de gobernabilidad de los países, podría ser también una buena herramienta para la comparación entre países, sobre todo si se acompaña la información del índice con información cualitativa e informes que lo expliquen y complementen<sup>14</sup>.

Entre los inconvenientes, señalemos:

- Dificultad de coordinar el levantamiento de datos en todos los países. El papel desempeñado por el coordinador es muy importante, y se requiere de un esfuerzo formativo para garantizar que las encuestas tengan un nivel de calidad aceptable.
- Diferencias culturales para la valoración de la importancia de algunas dimensiones de la Gobernanza, así como de qué es considerado normal-anormal, podrían llevar a que los resultados no puedan usarse para comparar entre países.
- Se ha comprobado también que eventos recientes (escándalos, conflictos...) pueden tener un efecto excesivamente grande sobre la percepción subjetiva de los informantes.

Para evitar estos efectos se ha propuesto rediseñar los formularios de entrevista para incluir con cada pregunta una breve y clara descripción que indique lo que significa cada valoración, así como la inclusión de información sobre los eventos recientes que podrían estar afectando a los resultados.

---

<sup>13</sup> Los PIBs deben tener al menos 35 años, ocupar puestos significativos dentro de su respectiva área y disponer de una experiencia importante respecto a la vida pública.

<sup>14</sup> Como parte del estudio, el coordinador de cada país recoge también informaciones cualitativas relevantes para el entendimiento de los resultados.



Debido a su pequeña escala y a su objetivo principal de poner a prueba la metodología, la fase piloto no permite extraer conclusiones sustanciales. No obstante, se observó que:

- El "Área Política" fue la que obtuvo peores puntuaciones. La impresión de que los representantes elegidos abandonan a sus votantes una vez iniciada la legislatura, es compartida en la mayoría de los países.
- La crítica a la corrupción existente es notable y también generalizada.

## **6. Gobernabilidad y Gobernanza aplicadas al ámbito local**

### *6.1. Consideraciones generales*

En los países en vías de desarrollo se ha producido en las últimas décadas un desorbitado y desordenado proceso de migración y urbanización que ha llevado a la formación de grandes urbes. Estas metrópolis afrontan actualmente multitud de problemas: incapacidad de extender servicios sanitarios y públicos a la totalidad del municipio, alta criminalidad, desempleo y crecimiento de la importancia del sector informal, disminución de la confianza en las autoridades y en la sociedad, endeudamiento... (Prats i Català 2000)

En un momento como el actual en que los procesos de globalización restan cada vez más margen de acción a los Estados, se están depositando mucha atención y esperanzas sobre el ámbito local, la subsidiariedad y la descentralización como fórmulas con que fomentar la eficiencia. Es generalizado el proceso de atribución de nuevas responsabilidades a los gobiernos locales, dada la incapacidad del Estado para dar respuesta a las nuevas demandas provenientes no sólo de la globalización sino de la creciente diversificación de las demandas sociales de los ciudadanos (Navarro Vicente 2003). Las ciudades y sus gobiernos locales están emergiendo como actores crecientemente relevantes de la gobernabilidad no sólo local, sino nacional y global, pues es en ellas donde muchos de los elementos y desafíos más relevantes de la Gobernabilidad (seguridad, participación, transparencia, rendimiento de cuentas...) se presentan más patentemente (Prats i Català 2000).

La investigación sobre GyG y las preocupaciones de los responsables políticos, consecuentemente, están orientándose crecientemente hacia lo local<sup>15</sup>.

De una forma similar a con la GyG general, los análisis se orientan primeramente a reconocer y medir la GyG en el ámbito local<sup>16</sup> para poder

---

<sup>15</sup> Por lo general, se suele aplicar mucho más al ámbito urbano la noción de Gobernanza que la de Gobernabilidad. Esto es consistente con la distinción que hemos propuesto para ambas, pues si la Gobernabilidad es algo que emana de la sociedad en su conjunto y la Gobernanza tiene más que ver con el ejercicio del poder y la administración, en el ámbito local el segundo manifiesta una preponderancia que al nivel estatal no tiene.

<sup>16</sup> Lo cual puede hacerse a un nivel agregado –si se considera la "gobernabilidad local" de un determinado país como algo en general compartido por todos sus municipios, por ejemplo (Gascó y Navarro 2002)– o no agregado –estudiando individualmente la gobernabilidad de cada municipio objeto de estudio, como ejemplo (Soós 2001).

posteriormente reconocer tanto los condicionantes existentes para la GyG local como las oportunidades que encierran (ie.: los efectos de otras variables sobre ellas y los efectos que la GyG pueden tener sobre el desempeño urbano).

Las distintas agencias y proyectos proponen definiciones y componentes distintos para la Gobernanza local, pero por lo general coinciden en considerar importantes elementos como participación ciudadana, seguridad, transparencia, equidad, eficiencia, rendición de cuentas, sostenibilidad y subsidiariedad.

Se proponen también distintas formas de evaluar estas dimensiones, combinando algunas mediciones cuantitativas con otras cualitativas. Dado que la cantidad de información a reunir es ingente y está muy dispersa, lo usual es que se pida a los propios municipios que lleven a cabo una autoevaluación para la elaboración de bases de datos.

En relación a procesos de descentralización y de promoción de la Gobernabilidad y Gobernanza local, se han identificado diversos factores críticos que pueden limitar el desarrollo de la GyG, entre los que podemos destacar (Gascó y Navarro 2002; Navarro Vicente 2003):

- Importancia del marco legal adecuado y completo que posibilite una efectiva autonomía de los municipios y permita la consolidación de los procesos de descentralización.
- Importancia de la participación popular tanto en la definición como en la gestión de los asuntos locales.
- La cooperación internacional puede jugar un papel determinante de cara a iniciar procesos de descentralización.
- Los partidos políticos y las instituciones electorales pueden determinar en gran medida el desenvolvimiento de la GyG local.
- Una adecuada financiación es importante de cara a alcanzar la necesaria autonomía, así como para promover el interés y participación ciudadana. Si no se dispone de fuentes de financiación que garantice la prestación de servicios sostenible, difícilmente podrá desarrollarse una GyG local.
- Compromiso político con el proceso, tanto a nivel local como estatal, es fundamental para que los procesos de descentralización y fortalecimiento de la GyG local sean exitosos.
- Disponer de personal cualificado es también fundamental para que los municipios puedan responder a las expectativas.

En este apartado repasaremos primeramente algunas de las conclusiones y propuestas que se han planteado respecto al ámbito local desde la reflexión sobre GyG. Posteriormente analizaremos algunos proyectos y fuentes de información accesibles en internet relacionados con el ámbito local.

## *6.2. Enfoques metodológicos y proyectos para el estudio de la Gobernanza local*

Existen variedad de proyectos en marcha que pretenden recoger informaciones, índices y “*best practices*” relacionados con el ámbito urbano y, aunque sea sólo parcialmente, con la GyG local. El ámbito geográfico al que se refieren es normalmente limitado y recogen una variedad de informaciones sobre los municipios que muchas veces trascienden los referidos a GyG.

A ello se une que muchos de los proyectos son relativamente recientes y que, desgraciadamente, la información disponible a través de Internet no sea completa ni por tanto fiable.

El proyecto “*Indicators of Local Governance Project*”, promovido por la fundación Soros (Soós 2001) es uno de los más prometedores ejemplos.

Su objetivo es proporcionar una serie amplia de índices e informaciones sobre Gobernanza democrática local, que permitan comparaciones entre países. Su ámbito de estudio son los países de Europa Central y Oriental, y presenta tanto informes anuales sobre la Gobernanza local en cada uno de los países como las series de índices para medir el rendimiento de los gobiernos locales junto con una serie de factores contextuales que permitan explicarlos.

Se considera que el rendimiento de los gobiernos locales en relación a la Gobernanza se manifiesta en cuatro dimensiones principales:

- *Política*: la capacidad de cumplir con los requerimientos políticos por medio de la toma de decisiones informadas y coordinadas.
- *Democrática*: la capacidad de operar de una forma abierta y transparente y de tratar a los ciudadanos de un modo equitativo y justo.
- *Capacidad de respuesta*: la capacidad de responder a las demandas de los ciudadanos.
- *Efectividad*: la capacidad de implementar decisiones y alcanzar los objetivos políticos que se hubieran propuesto.

Para estudiarlos se consideran varias decenas de variables, que son obtenidas a partir de fuentes de datos muy variadas que incluyen entre otras:

- Encuesta a representantes locales
- Encuesta a ciudadanos
- Estadísticas oficiales
- Información histórica
- Información oficial

En cuanto a los informes anuales, se proporcionan guías para su realización, para que también sean comparables.

Pese a que el enfoque parece prometedor, el proyecto se haya aún en su fase inicial, y no proporciona aún informaciones accesibles a través de internet. El que el ámbito geográfico esté tan restringido, limita también la utilidad de los datos.

Otro proyecto relevante es el “*Global Urban Observatory*” promovido por el *United Nations Centre for Human Settlements* (Yoveva 2001). Este

programa recolecta información sobre países y municipios a un nivel global, siguiendo un proceso de autoevaluación por medio del cual cada país monitoriza y evalúa su propio rendimiento por medio de la recolección de indicadores urbanos y la identificación de “*best practices*” en la mejora del entorno general urbano.

Aunque este proyecto proporcione algunas informaciones relacionadas con la Gobernanza, su vocación es claramente más general, lo cual dificulta que estas informaciones puedan usarse para diagnósticos de la Gobernanza.

Existen multitud de proyectos relacionados.

El Gobierno de Brasil ha presentado recientemente una web que pretende incluir informaciones e indicadores de todos los municipios brasileños. Sin embargo, a día de hoy, la información accesible es muy incompleta. Son los propios municipios quienes han de actualizarla y la mayoría de ellos no lo han hecho. Además, como desgraciadamente suele ocurrir con informaciones accesibles en Internet, los interfaces para acceder a la información son lentos y muy poco potentes, convirtiendo el proceso de captura de información en un suplicio.

Finalmente, la ICMA (*International City Management Association*) es un buen ejemplo de organización que recolecta “*best practices*”. Es una organización que proporciona asistencia, formación y recursos informativos sobre administración ciudadana a sus miembros y a la comunidad de gobiernos locales. A través de su Centro para la Evolución del Rendimiento proporciona también a sus asociados acceso a una base de datos con diversos índices urbanos

## 7. Conclusiones

En relación al objetivo principal de este estudio, evaluar la posibilidad de llevar a cabo investigaciones sobre la Gobernabilidad y la Gobernanza (GyG) en el ámbito local a partir de las informaciones y bases de datos accesibles en Internet, y a la luz del análisis llevado a cabo de diversos aspectos de la GyG, podemos señalar las siguientes conclusiones:

1. El momento es muy favorable de cara a la investigación sobre temas de GyG en el ámbito local. No sólo existe una clara consciencia de la relevancia de tal ámbito y de la necesidad de trabajar en él, sino que se cuenta con propuestas metodológicas relativamente asentadas para el análisis y medición de la gobernabilidad a nivel estatal, así como proyectos de cooperación en gobernabilidad en marcha.
2. Sería posible construir sobre esta base y adaptar buena parte del conocimiento existente al ámbito local. En cierto modo, se está ya haciendo, pero es necesario todavía realizar mucho trabajo exploratorio tanto en el asentamiento de metodologías específicas para el estudio de lo local, como de cara a la misma recolección de datos.
3. En particular, el estudio comparativo por medio de índices de los niveles urbanos de GyG se reviste de un gran interés. Tales estudios podrían plantearse en diferentes niveles, como por ejemplo los municipios de una

región, un país, de un conjunto de países vinculados geopolíticamente (EU, Cono Sur...).

4. Esto supondría la elaboración de las correspondientes series de índices que permitan tanto observar la evolución de los niveles de GyG dentro de los municipios o agrupaciones de municipios, como realizar comparaciones entre ellos.
5. Hay dificultades inherentes a este tipo de estudios. Principalmente, la gran cantidad de informaciones a recoger, la mucha gente que ha de participar en tal recogida (dado que tales informaciones están muy dispersas) y la poca fiabilidad de tales informaciones. Estas dificultades exigen la participación y seria implicación de los propios municipios implicados en el estudio.
6. En la medida en que las iniciativas existentes de recolección de índices y de "*best practices*" se mantengan públicos y en un formato accesible, se beneficiará el desarrollo del campo.

La conclusión general que extraemos es que, pese a que a un nivel metodológico y conceptual el campo de la Gobernabilidad y la Gobernanza local sea ya explorable, las informaciones y bases de datos accesibles en Internet no permiten llevar a cabo estudios en este ámbito, pues:

- No ofrecen la variedad de índices que requeridos.
- La información proporcionada está a su vez muy limitada en sus dimensiones geográfica y temporal.
- No se ofrecen tampoco los interfaces adecuados para acceder a la información.

## 8. Referencias bibliográficas

- AGUILERA GARCÍA, L. O. *Apuntes para un enfoque marxista de la gobernabilidad* (en línea), Holguín: Universidad de Holguín, 1999. <<http://www.nodo50.org/enciclopediaspejos/enciclopedia/MARXISMO%20Y%20GOBERNABILIDAD.htm>> (Consulta: 2003.08.29).
- ALTMAN, D. y R. CASTIGLIONI. "¿De qué hablamos cuando hablamos de Gobernabilidad Democrática?" (en línea), *Desarrollo Humano e Institucional en America Latina (DHIAL)*, 1999. n° 9: págs. 5. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. <[http://www.iigov.org/dhial/?p=9\\_03](http://www.iigov.org/dhial/?p=9_03)> (Consulta: 2003.08.29).
- BARREDA, M. y A. COSTAFREDA. "La institucionalidad política paraguaya: capacidades y desafíos para la gobernabilidad democrática" (en línea), *Revista Instituciones y Desarrollo*, 2002. n° 11: págs. 167-194, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. <<http://www.iigov.org/revista/11/re04.pdf>> (Consulta: 2003.08.29).
- BRITO, M. "Buen gobierno" local y calidad de la democracia" (en línea), *Revista Instituciones y Desarrollo*, 2002. n° 12-13: págs. 251-277, Institut Internacional de Governabilitat. <<http://www.iigov.org/revista/12/re10.pdf>> (Consulta: 2003.08.29).
- CERRILLO, A. "La cooperación al desarrollo y el fomento de la gobernabilidad" (en línea), *Instituciones y Desarrollo*, 2001. n° 8-9, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. <<http://www.iigov.org/revista/8/17cerrillo.pdf>> (Consulta: 2003.08.29).
- COSTAFREDA, A. "¿Qué instituciones electorales hacen más gobernable la democracia?" (en línea), *Desarrollo Humano e Institucional en America Latina (DHIAL)*, 2003. n° 38, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. <[http://www.iigov.org/dhial/?p=38\\_06](http://www.iigov.org/dhial/?p=38_06)> (Consulta: 2003.08.29).
- COURT, J. y G. HYDEN. *Governance and Development* (en línea), Tokyo: United Nations University, 2002. <<http://www.unu.edu/p&g/wga/publications/WGS-discussionPaper1.pdf>> (Consulta: 2003.08.29).
- COURT, J., G. HYDEN y K. MEASE. *Assessing governance: methodological challenges* (en línea), Tokyo: United Nations University, 2002. <<http://www.unu.edu/p&g/wga/publications/WGS-discussionPaper2.pdf>> (Consulta: 2003.08.29).
- CROZIER, M. J., S. P. HUNGTINTON y J. WATANUKI. *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York: University Press, 1975.
- DE CARVALHO ARAÚJO, V. "A conceituação de Governabilidade e Governança, da sua Relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho" (en línea), *Desarrollo Humano e Institucional en America Latina (DHIAL)*, 2003. n° 41, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. <[http://www.iigov.org/dhial/?p=41\\_05](http://www.iigov.org/dhial/?p=41_05)> (Consulta: 2003.08.29).
- FREEDOM\_HOUSE. "Freedom in the World 2003: Survey Methodology" (en línea): Freedom House, 2003. <<http://www.freedomhouse.org/research/freeworld/2003/methodology.htm>> (Consulta: 2003.08.29).
- GASCÓ, M. y M. NAVARRO. "Retos y desafíos de la gobernabilidad local en Bolivia y Paraguay: un análisis comparativo" (en línea), *Instituciones y Desarrollo*, 2002. n° 11: págs. 195-233, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. <<http://www.iigov.org/revista/11/re05.pdf>> (Consulta: 2003.08.29).
- HUNGTINTON, S. P. *The third wave: Democratization in the late twentieth Century*. Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1991.

IEN. "Valores, principios, características y perspectivas históricas de Gobernabilidad" (en línea), *Cuaderno IEN*, 1999. nº 19, Instituto de Estudios Nicaraguenses. <<http://www.ibw.com.ni/~ien/c19-1.htm>> (Consulta: 2003.08.29).

KAUFMANN, D. y A. KRAAY. *Governance and Growth: Causality which way? - Evidence for the world, in brief* (en línea), Washington: World Bank, 2003a. <[http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/growthgov\\_synth.pdf](http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/growthgov_synth.pdf)> (Consulta: 2003.08.28).

KAUFMANN, D. y A. KRAAY. *Growth without governance* (en línea), Washington: World Bank, 2003b. <<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/growthgov.pdf>> (Consulta: 2003.08.23).

KAUFMANN, D., A. KRAAY y M. MASTRUZZI. *Governance matters III: governance indicators for 1996-2002 (Draft for comment)* (en línea), Washington D.C.: World Bank, 2003. <<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/govmatrs3.pdf>> (Consulta: 2003.08.28).

KAUFMANN, D., A. KRAAY y P. ZOIDO-LOBATÓN. *Aggregating Governance Indicators* (en línea), Washington: World Bank, 1999. <[http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/agg\\_ind.pdf](http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/agg_ind.pdf)> (Consulta: 2003.08.28).

KNACK, S. y M. KUGLER. *Constructing an Index of Objective Indicators of Good Governance* (Manuscrito), Washington, D.C.: World Bank, 2002.

MANCILLA, H. C. F. "Las insuficiencias de la democracia contemporánea. Una crítica de las teorías de la transición." *Revista Política y Sociedad*, 2000. nº 34, Madrid.

MAYNTZ, R. "Nuevos desafíos para la teoría de Governance" (en línea), *Revista Instituciones y Desarrollo*, 2000. nº 7, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. <<http://www.iigov.org/revista/7/mayntz.pdf>> (Consulta: 2003.08.28).

NAVARRO VICENTE, M. "Autonomía y participación como elementos esenciales para la gobernabilidad democrática local" (en línea), *Desarrollo Humano e Institucional en America Latina (DHIAL)*, 2003. nº 37, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. <[http://www.iigov.org/dhial/?p=37\\_06](http://www.iigov.org/dhial/?p=37_06)> (Consulta: 2003.08.29).

NICANDRO CRUZ, C. "Gobernabilidad y 'governance' democráticas: el confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional" (en línea), *Desarrollo Humano e Institucional en America Latina (DHIAL)*, 2001. nº 23, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. <[http://www.iigov.org/dhial/?p=23\\_05](http://www.iigov.org/dhial/?p=23_05)> (Consulta: 2003.08.28).

PHARR, S. J. y R. D. PUTNAM. *Disaffected Democracies. What's troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press, 2000.

PRATS I CATALÀ, J. *Las ciudades latinoamericanas en el umbral de una nueva época. La dimensión local de la gobernabilidad democrática y el Desarrollo Humano.*: Ponencia presentada al V Congreso de la Unión Iberoamericana de Municipaliestas, "Municipio y globalización", Granada-Baeza, 18 a 23 septiembre 2000, 2000.

PRATS I CATALÀ, J. "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico." (en línea), *Revista Instituciones y Desarrollo*, 2001. nº 10: págs. 103-148, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. <[http://www.iigov.org/revista/10/re10\\_04.pdf](http://www.iigov.org/revista/10/re10_04.pdf)> (Consulta: 2003.08.28).

PRATS I CATALÀ, J. "Ética del oficio político" (en línea), 2003. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. <<http://www.iigov.org/bol/prats.htm>> (Consulta: 2003.08.28).

SANTISO, C. "International co-operation for democracy and good governance: moving toward a second generation?" *European Journal of Development Research*, 2001. nº 13(1): págs. 154-180

SCACCO, A. "Measuring democracy. How useful are democracy indices?" *Local Government Brief*, 2001. págs. 2

SEN, A. *Development as Freedom*. New York: Random House, 1999.

SOLÀ, A. *La traducción de governance* (en línea), Bruselas: Punto y Coma (Servicio de Traducción de la Unión Europea), 2000.  
<<http://europa.eu.int/comm/translation/bulletins/puntoycoma/65/pyc652.htm>> (Consulta: 2001.08.08).

SOÓS, G. T. R. C. *Indicators of local democratic governance project: concepts and hypotheses*. Budapest: Open Society Institute, 2001.

STREN, R. E. *Nuevos enfoques para la gobernanza urbana en América Latina*, Toronto: Centro de estudios urbanos y comunitarios, 1999.

UNDP. *Human Development Report 1997: Human development to eradicate poverty* (en línea), New York: Oxford University Press, 1997. <<http://hdr.undp.org/reports/global/1997/en/>> (Consulta: 2003.208.28).

UNDP. *Human Development Report 2000: Human rights and human development* (en línea), New York: Oxford University Press, 2000. <<http://hdr.undp.org/reports/global/2000/en/>> (Consulta: 2003.208.28).

YOVEVA, A. "Urban indicators" (en línea), *Local Government Brief*, 2001. págs. 33, Open Society Institute. <<http://lgi.osi.hu/publications/2001/35/1.PDF>> (Consulta: 2003.09.23).

ZUMBADO, F. "El PNUD y la gobernabilidad democrática en América Latina y el Caribe" (en línea), 1998. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. <<http://www.iigov.org>> (Consulta: 2002.06.20).