

**LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN RELACIÓN CON LA GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA HACIA LAS ORGANIZACIONES**



**UNIVERSIDAD MILITAR  
NUEVA GRANADA**

**Autor:**

**JUAN CARLOS TORRES BUSTOS**

**Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de:**

**ESPECIALIZACIÓN ALTA GERENCIA**

**Director:**

**MARIO GERMAN MORENO**

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
PROGRAMA ESPECIALIZACIÓN ALTA GERENCIA  
CAJICÁ, JUNIO 2019**

## Resumen

En Colombia, hemos percibido, los planes de nuestros gobernantes en relación con un futuro mejor, que permiten dar una respuesta a las problemáticas sociales, es decir, siempre estamos esperando al Mesías que permita dar una luz a nuestras necesidades. Sin embargo, al momento de llegar al poder se evidencian su desconocimiento sobre la gerencia, lo que conlleva a una improvisación, permitiendo dilucidar malos gobiernos y gobernantes, Por lo tanto, estos aspectos miden la credibilidad y los índices de gobernabilidad.

De manera sucinta el ensayo mostrará la relación de la ciudadanía con gobernabilidad y gobernanza y así obtener los beneficios de forma colectiva.

**Palabras Clave:** Gobernanza, Gobernabilidad, Participación Ciudadana.

## Abstrac

In Colombia, we have evidenced the plans of our leaders in relation to a better future, which allow us to respond to social problems, that is, we are always waiting for the Messiah to give light to our needs. However, when they come to power, their ignorance about management is evident, which leads to improvisation, allowing to elucidate bad governments and governments. Therefore, these aspects measure credibility and governance rates.

In a succinct way, the essay will show the relationship of the citizenship with governance and governance and thus obtain the benefits collectively.

**Keywords:** Citizen participation, Governance, Governance.

## Introducción

La participación electoral en Colombia ha sido relativamente baja comparada con otros países en América Latina. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, a través de la Infraestructura de datos Espaciales, ICDE, elaboró un informe electoral para los años 2002, 2006, 2010, 2014 y 2018 con los datos suministrados por la Registraduría Nacional del Estado Civil sobre la cantidad de votantes en las elecciones presidenciales del siglo XXI en Colombia determino.

El resultado de los cinco años electorales, el común denominador ha sido una abstención de más del 50 por ciento en todo el país a la hora de elegir Presidente. Solo la primera vuelta del 2018, contienda liderada por Iván Duque, Gustavo Petro y Sergio Fajardo, rompió con este esquema e inclinó la balanza hacia un despertar político positivo. Con una abstención del 47 por ciento, la primera vuelta de este año se convierte hasta ahora en el periodo con mayor participación electoral del siglo XXI. Por su parte, la segunda vuelta de 2010 entre Juan Manuel Santos y Antanas Mockus, ostenta el título de la mayor

abstención en elecciones presidenciales en este siglo. 56,1 por ciento de los colombianos decidió no salir a votar. (IGAC, 2018, p. 25)

La base del proceso político-electoral es buscar el respaldo democrático de los ciudadanos y ser elegido como gobernante. Estos compromisos y responsabilidades se imponen por los ciudadanos en las elecciones y son de obligatorio cumplimiento, a través de los planes de desarrollo, en virtud del voto programático. (Wilches Chaux & DNP-DDTS , 2003) “Desde lo político, el programa de gobierno es, ante todo, un pacto o contrato colectivo suscrito por los ciudadanos con los candidatos sobre los asuntos de interés público para el desarrollo de las entidades territoriales. Como tal debe ser conocido y cumplido por las partes” (p. 32).

Desde el punto de vista anterior los gobernantes deben cumplir a cabalidad el contrato o pacto con los ciudadanos, pero se evidencia que esto no está pasando, como lo muestra en su quinto informe, la Corporación Transparencia por Colombia, en alianza con la cooperación internacional, que realizan el Índice de Transparencia Municipal, ejercicio de control social que resalta lo siguiente:

Los principales riesgos de corrupción que enfrentan los municipios en temas de gestión pública. Los generan aspectos relacionados con divulgación y gestión de programas sociales, rendición de cuentas y gestión del talento humano. La calificación promedio es de 56.8 /100 puntos, que corresponde a un riesgo alto de corrupción. Estos resultados ponen en evidencia la inmadurez y el alto grado de vulnerabilidad de algunos procesos de gestión pública, que pueden llegar a afectar la garantía de los derechos de las personas” (Índice de Transparencia Municipal, 2018, p. 35).

Es por esto, que parto de la tesis si en Colombia los ciudadanos no estamos participando en las decisiones de gobierno, y los gobernantes no tomas en cuenta a los ciudadanos, y si los Gobernantes deben utilizar las herramientas que suministra la administración y la alta gerencia como un modelo de Gobernanza; El Banco Mundial define gobernanza como (Word Bamk, 2005)

El conjunto de procesos e instituciones a través de las cuales se determina la forma en que se ejerce el poder en un país, para desarrollar sus recursos económicos y sociales. En este contexto, el buen gobierno se refiere a la transparencia y la eficacia en tres áreas fundamentales: 1) métodos de elección, control y reemplazo de los gobernantes (estabilidad institucional); 2) capacidad del gobierno para administrar recursos y aplicar políticas (marco regulatorio y eficacia del gobierno), y 3) respeto a los ciudadanos (transparencia, participación y garantía del Estado de derecho) (p. 95).

Situación que nos lleva a la pregunta ¿Analizar qué relación existe entre la participación ciudadana, con la Gobernabilidad y Gobernanza hacia las organizaciones?

Este documento se desarrollara así. En Primer lugar, un desarrollo teórico acerca de los conceptos de participación ciudadana, gobernabilidad y gobernanza, y analiza algunas definiciones que ponen en perspectiva puntos de encuentro y discusiones entre autores. En segundo lugar, la manera en que estos conceptos pueden relacionarse con la participación ciudadana. Y como tercer lugar se presentan algunas reflexiones a manera de conclusiones.

La metodología consta principalmente de revisiones bibliográficas sobre el tema y aportes de discusiones teóricas.

### **Conceptos de gobernanza**

Zurbriggen (2001) en su artículo no hace un análisis desde en que momento este concepto se inicia a discutir en américa latina y recalca que:

Gobernanza (governance) adquiere cada vez más trascendencia en los debates teóricos y en la práctica política, en tanto nuevo modo de gestionar las políticas públicas”. En la sociedad actual, los métodos en la toma decisión en el ámbito público, son cada vez más influenciados por actores externos y locales. Los procesos de reforma del Estado en América Latina, iniciados en los años ochenta, como la privatización, la descentralización y la delegación de responsabilidades de gestión pública a espacios privados, locales o regionales, han cambiado el escenario político. (p. 1)

En este nuevo, complejo y cambiante entorno, con múltiples actores, el Estado, garante el bien público, no puede por sí solo solucionar los problemas de la sociedad actual.

En este sentido Natera (2004) manifiesta que la gobernanza en la manera como se acerca al estado con la ciudadanía y determina formas de acercar estos actores así:

La gobernanza teje una relación Estado-Sociedad, que implica una innovadora propuesta para el desarrollo de las competencias estatales. Por parte del Estado, todas las instituciones y entidades públicas de todos los sectores, hacen parte del modelo de gobernanza y por parte de la sociedad, la representa la figura de ciudadano, entendido como el individuo, sociedad civil organizada, sector privado, organizaciones no gubernamentales, APP, etc., que generan impacto en el modelo de gobierno, entendiendo esto como una forma de cogestión, cogobierno o gobierno cooperativo. Para el ciudadano, se deben cumplir ciertas condiciones donde la administración en un escenario de gobernanza debe ser confiable, ofrecer credibilidad, cooperación y coordinación; y este debe ser participe, formula, presenta, cofinancia, ejecuta e implementa (p. 45).

Por otro lado el profesor Aguilera, citando a Mayntz, entiende por gobernanza como un “nuevo estilo de gobierno que otorga interacción y cooperación entre los poderes públicos y los actores no estatales

que difiere del tradicional en términos del control jerárquico, control jerárquico que no desaparece, pero permite intromisión o interacción de la ciudadanía”. (Aguilera García, 2002, pág. 45).

Para (Martins, Marini, & otros, 2010), ve la gobernanza como las responsabilidades o roles que debe tener cada uno de los actores y así de este modo nos determina que:

La gobernanza asigna roles relevantes de múltiples intereses desde distintos sectores, en el desarrollo de la implementación y ejecución de políticas públicas, y la prestación de servicios como labores características de los Estados contemporáneos y del actual debate de la administración pública y del gobierno. Esta asignación de roles depende no solo de los intereses, sino también de las capacidades de la ciudadanía, determinada por sus competencias en los ámbitos pertinentes de acción, es decir, para el caso del pos conflicto, se va a requerir de la industria para que permita la integración efectiva laboralmente. (pág. 9)

Y desde la perspectiva centrada en el Estado, gobernanza es definida como: el arte de liderazgo público, en el cual el actor principal es el Estado. Por lo tanto, el régimen político, la gerencia pública, y la capacidad del gobierno son elementos críticos para la buena gobernanza. Esta perspectiva enfatiza la necesidad de que existan mecanismos que dirijan, guíen a la sociedad, y adjudica este papel al Estado en forma preferencial; ver por ejemplo Pierre y Peters (2000), Domínguez y Lowenthal (1996), Peters y Savoie (1995). Guy Peters, uno de los representantes de la perspectiva centrada en el Estado, afirma que gobernanza implica proveer una dirección coherente a la sociedad y que esta es una función del Estado, independientemente de los cambios en las estructuras de gobierno promovidas por la descentralización y democratización. Peters sostiene que los estados-nación y sus gobiernos siguen teniendo un rol central, y posiblemente el dominante, en cuanto a definir las formas de gobernanza (Peters, 2000).

### **Definiciones de gobernabilidad**

La Gobernabilidad, (Prats, 2002) es “aquel estado de un país que, por un lado evitaba la regresión autoritaria y, por otro, permitía avanzar, expandir, y aprovechar las oportunidades sociales económicas y políticas” (pág. 241), esto pensaba O’Donnell (1979) y A. Przeworski (1988), es decir la historia si refleja esa necesidad de que exista una capacidad que genere la articulación de diversos actores, reflejando unas prácticas políticas favorables a quien gobierna y a sus gobernantes, es decir en una doble dimensión.

El Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; quienes han definido la gobernabilidad de la siguiente manera.

(1) El proceso y las reglas mediante los cuales los gobiernos son elegidos, mantenidos, responsabilizados y remplazados; (2) la capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos de manera eficiente y formular, implementar y reforzar políticas y regulaciones; (3) el respeto de los

ciudadanos y del estado a las instituciones que gobiernan las interacciones socioeconómicas entre ellos (Kraay, Labaton-Zoido, & Kauffman D, 2000, pág. 65).

Antonio Camou plantea el concepto de gobernabilidad como “Un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político (Estado/ Gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz” (Camou, 2001, p. 17)

Finalizando la lista de autores que han contribuido a la formación del concepto de gobernabilidad se encuentra Joan Prats quien define la gobernabilidad como (Prats, 2001) “Un atributo de las sociedades que se han estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones de autoridad y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas” (p. 24).

### **Participación ciudadana**

“Desde la clase social menos favorecida en los procesos de intervención de estas dictaduras, emergieron individuos y/o grupos que tomaban riendas para negociar y concertar con el fin de cambiar o mantener los entes, acciones y políticas que permitieran bienestar” (Murillo, 2008). El empoderamiento, estaba dirigido específica y estrictamente ligado al desarrollo de políticas y alternativas que brindarían a la clase menos favorecida la posibilidad de avanzar en sus necesidades básicas insatisfechas y disminuir brechas de pobreza.

Adicionalmente el profesor Bejarano (1999) atribuye la participación de la ciudadanía en la construcción de paz no desde la negociación y concertación del proceso previo, sino que la ciudadanía es la encargada de promover e incentivar desde, la educación, la cultura, la representatividad y demás esferas de la vida civil. Previamente se entenderá la participación ciudadana de acuerdo a la sentencia C-1338/04 del 4 de octubre del 2000, donde la corte constitucional indica que,

La participación ciudadana es un principio fundamental que ilumina todo el actuar social y colectivo en el Estado social de derecho, y que, (...) persigue un incremento histórico cuantitativo y cualitativo de las oportunidades de los ciudadanos de tomar parte en los asuntos que comprometen los intereses generales. Por ello mismo, mirada desde el punto de vista del ciudadano, la participación democrática es un derecho-deber, toda vez que le concede la facultad y a la vez la responsabilidad de hacerse presente en la dinámica social que involucra intereses colectivos” (C-1338/00)

Por otro lado el autor (Xicará Méndez, 2014), presenta la participación ciudadana como la manera que se relacionan los ciudadanos con su entorno y la define así:

Como las relaciones de los individuos con distintas organizaciones y comunidades, hace posible que nos sea posible entender la participación como un elemento fundamental del empoderamiento ubicando

a este desde distintos entornos y perspectivas. Y como las distintas relaciones entre actores de una comunidad conlleva a que el empoderamiento sea exclusivamente una facultad para sobresalir de la adversidad en condiciones de vida de vulnerabilidad. (pág. 36)

Acorde a Rappaport, citado por Xicará Méndez (2014) el empoderamiento se manifiesta de dos formas que se complementan para el progreso de una sociedad.

El primer escenario está dado por la capacidad de autodeterminación individual, que simplificada es la facultad de una persona o individuo de determinar su propia vida y como segundo escenario se hace necesario exponer la necesidad de la participación democrática como un sentido de competencia comunitaria. Un conocimiento más sobre el empoderamiento hace referencia a que este puede ser medido de forma cualitativa, a través del acceso a la información por parte de la ciudadanía, la inclusión en las políticas, el control social a la gestión pública realizado y el desarrollo de las capacidades organizativas por parte de la comunidad en proceso de empoderamiento. (pág. 18)

### **El papel de la participación ciudadana en la gobernanza**

La participación ciudadana, es relacionada con el modelo de gerencia pública llamado gobernanza, ya que esta incorpora actores no estatales en el servicio público, en este caso la ciudadanía. Según, (Prieto, 2009), “La participación ciudadana se da de dos maneras: una administrativa, ayudada por el poder público «desde arriba», y una autónoma, que nace de manera informal desde la ciudadanía «desde abajo»”.

El profesor Fisas (2005) indica que se hace necesario tener en cuenta las opiniones públicas y buscar la forma en que estas lleguen a un consenso. Pero ya de entrada el no tener en cuenta la o las opiniones públicas genera un sesgo e inconformidades con lo planteado. No en vano, a partir de los noventa se empieza a considerar a los actores desde una perspectiva multifactorial donde todos participan desde distintos puntos divergentes y se tienen en cuenta todas las posturas e ideas respecto a una negociación o mediación de conflicto (Valencia Agudelo, Alderid Gutiérrez Loaiza, & Sandra Johansson, 2012). Que se pretenda tener en cuenta a “todos” los actores inmersos dentro de un grupo social, implica algo más complejo y es la posición de esta frente a sus intereses y lo que pueden o no y tienen permitido para llegar a ellos.

Algunos autores (Koresawa & Konvitz, 2001) (Harris, 2001) insisten en señalar que el campo de aplicación por excelencia de este nuevo estilo de gobierno de los territorios es la planificación territorial. También (Faludi, 2002), refiriéndose al ámbito comunitario, señala que la ordenación del territorio puede ser considerada como parte integrante de un emergente sistema de gobernanza europea multinivel. Es

aquí donde la coordinación aparece como necesaria, entre los distintos niveles de gobierno y entre las distintas políticas con impacto sobre el territorio.

Y por último (Canto Chac, 2008), enlaza gobernanza y participación ciudadana de tres formas: democracia, derechos y desarrollo. En el eje de estas formas están las políticas públicas como punto intermedio en el vínculo entre la sociedad y el gobierno. Su teoría es que la participación ciudadana práctica en las políticas públicas está en el foco de la gobernanza; y remite a tres extensiones: el ejercicio democrático, el impulso de los derechos humanos y civiles, y el desarrollo social. Para ello plantea la relevancia de fortalecer la participación ciudadana en la construcción de políticas públicas

### **Conclusiones**

- La administración pública, es un eje fundamental dentro de los procesos que se gestan en las distintas esferas del Estado; generando con ello no solo la interpretación de las normas, sino la implementación efectiva de los distintivos proyectos que se quieren realizar. Por ello la Gobernabilidad y la Gobernanza son mecanismos, que le permita al gobernante tratar estos aspectos como fundamentales, cuando se quiere lograr un buen gobierno.
- La gobernabilidad y la gobernanza resultan complementarios, ya que la gobernabilidad busca estabilizar la demanda social, la gobernanza modula la participación de varios actores estratégicos con el fin de generar espacios de una democracia participativa. Estos procesos bien implementados han permitido escenarios de gran éxito dentro de algunos países, como lo hizo Porto Alegre, una ciudad muy importante de Brasil que con sus presupuestos participativos, ha logrado una inclusión de los actores de este lugar para la construcción de planes y proyectos que mejoran las condiciones de vida de los mismos y ha permitido la labor de la alta dirección del gobierno, generando así una legitimidad, que permitirá la generación de prácticas de buen gobierno, a quienes se implanten en los sistemas a futuro.
- Los problemas de gobernabilidad y descentralización no solo se deriva de las instituciones sino también al mal desempeño de los gobernantes y a la pasividad de los ciudadanos, al tener ciudadanos pasivos, los cuales no tengan una incidencia efectiva a la hora de elegir a sus gobernantes y la mal llamada politiquería siga viéndose en las elecciones, seguirá prevaleciendo los problemas de corrupción, los intereses propios prevalecerán de los intereses comunes.
- Los gobernantes de turno deben permitir el ejercicio de la democracia participativa desde su inicio hasta el final. Logrando una interrelación entre el GOBIERNO-GOBERNABILIDAD-GOBERNANZA, aplicada desde una perspectiva de acciones eficaces, efectivas y legítimas, permitirían inferir que es



una realidad que estas capacidades se hagan manifiestas en estos escenarios, y que no se están hablando de prácticas imposibles, que limiten las voluntades y capacidades de los gobernantes.

- La educación constituye un factor fundamental en la construcción de modelos de administración pública y gobernanza requeridos para dar respuesta a las cambiantes dinámicas del Estado contemporáneo. Su influencia radica en la construcción de una cultura ética personal desde los inicios de la vida y debe ser fortalecida cuando cada persona accede al sistema educativo formal.
- Es necesario que la administración pública sea liderada y manejada por personas que hayan accedido a capacitación formal para profesionalizarse en los temas inherentes a la gestión y donde se robustezcan los valores éticos requeridos para comprender y apropiarse de las prácticas idóneas que requiere la administración pública moderna y que exige la sociedad.
- Se debe reeducar y capacitar al ciudadano en cuanto a la conciencia y cultura política, además de brindarle conocimiento específico en cuanto a herramientas existentes, y de las nuevas herramientas ligadas al acceso de la información y a la implementación de tecnologías de la información y las comunicaciones, que pretenden cerrar una brecha en cuanto a componentes como la educación en Colombia y además librar esa batalla contra el aislamiento y la enajenación de la ciudadanía con sus gobiernos y el acceso a sus derechos.

### Referencias

- Aguilera García, L. O. (2002). Gobernabilidad y Gobernanza: cinco tesis a la luz del capitalismo neoliberal del siglo XXI. 45. Recuperado el 24 de Abril de 2019, de [nodo50org/cubasingloXXI/aguilera1\\_310802.HTM](http://nodo50org/cubasingloXXI/aguilera1_310802.HTM).
- Bejarano, J. (1999). Ensanchando el Centro: El papel de la Sociedad Civil en el Proceso de Paz. *Monsalve, A. Y Domínguez, E.(comp.) en Colombia*. Medellín: Universidad de Antioquia,, UPB y CISC.
- Camou, A. (2001, p. 17). *Los desafíos de la Gobernabilidad*. México: Flacso/IISUNAM/Plaza y Valdés.
- Canto Chac, M. (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. Política y Cultura.
- Corte Constitucional. (2000). *C-1338/00*. Bogotá D.C.
- Faludi, A. (2002). *Positioning European Spatial Planning* (Vol. 7). European Planning Studies.
- Fisas, V. (2005). Abordar el Conflicto: la negociación y la mediación. *Revista Futuros, III(10)*, 15. Obtenido de <http://www.revistafuturos.info>
- Harris, N. (2001). Spatial Development Policies and Territorial Governance in an Era of Globalisation and Localisation. En OCDE, *Towards a New Role for Spatial Planning* (págs. 33-58). Paris: OCDE.

- Koresawa, A., & Konvitz, J. (2001). Towards a New Role for Spatial Planning. En OCDE, *Towards a New Role for Spatial Planning* (págs. 27-28). Paris: OCDE.
- Kraay, A., Labaton-Zoido, P., & Kauffman D. (2000). *Aggregation Governance*. Policy Research Working Paper 2195.
- Martins, H. F., Marini, C., & otros, y. (2010). Una guía de gobernanza para resultados en la administración pública. Publix Editora.
- Murillo, S. (2008). Empoderar a la sociedad civil para reforzar el Estado. En S. Murillo, *Colonizar el dolor. La interpelación ideológica del Banco Mundial en América Latina. El caso argentino desde Blumberg a Cromañon* (págs. 127-145). Buenos Aires: CLACSO. Recuperado el 2019, de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/murillo/06Murillo.pdf>
- Natera, A. (2004). *La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid Departamento de ciencia política y sociología.
- Payne, J. M., & D. Zovatto G. (2002). Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Peters, B. G. (2000). Globalization, Institutions and Governance. En B. G. Savoie (Ed.), *In Governance in the Twentyfirst Century: revitalizing the public service*. Montreal: McGill, Queen's University Press.
- Prats, J. (2001). *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico* (Vol. 10). (I. d. Catalunya, Ed.) Instituciones y desarrollo.
- Prieto, P. (2009). *Rumbo a Ítaca: la participación ciudadana municipal en los albores del siglo XXI. XXII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública "La participación de los ciudadanos en la gestión pública"*. Caracas: CLAD.
- Valencia Agudelo, G., Alderid Gutiérrez Loaiza, & Sandra Johansson. (2012). Negociar la paz: una síntesis de los estudios sobre la resolución negociada. *Instituto de Estudios Políticos*, 149-174.
- Wilches Chaux, G., & DNP-DDTS . (2003). *Gobernar es construir futuro. Por el municipio que todos queremos*. Bogota, Colombia: Departamento Nacional de Planeación (DNP) – Corporación Andina de Fomento (CAF). doi:<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/1aCartillaprovision.pdf>
- Word Bank. (2005). , *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*. En W. Bamk. Washington, D.C.
- Xicará Méndez, M. (2014). *Participacion y empoderamiento en la politica de desarrollo local: estudio comparado de las formas de participacion ciudadana de las comunidades indigenas de Guatemala (2002-2012)*. *Doctorado politicas publicas y transformacion social*. Barcelona: Universidad Autonoma de Barcelona.
- Zurbriggen, C. (2001). *Gobernanza: una mirada desde América Latina. Perfiles latinoamericanos*.