

Del debate conceptual
y teórico emergente

Hacia una definición de “gobernanza”

Patricia McCarney
Mohamed Halfani
Alfredo Rodríguez

APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE “GOBERNANZA”

En pocos años, el término inglés *governance* —que traduciremos por “gobernanza” (*)— se ha incorporado al vocabulario internacional relativo al desarrollo que utilizan tanto políticos como agencias de financiamiento, planificadores urbanos y otros encargados de asuntos públicos, investigadores académicos y no académicos. Tal como ha ocurrido con otras grandes ideas que se han abierto paso en el campo internacional, algunos tratan el concepto de gobernanza como signo importante de una nueva tendencia en el pensamiento, y otros simplemente como una nueva moda. Más próximos a los primeros, planteamos que, a pesar de que el concepto de gobernanza no está aún claramente definido (y, por lo tanto, es susceptible a las críticas según las cuales se lo elige más por moda que por sustancia), él ofrece una nueva manera de pensar el desarrollo.

Esta sección intenta superar el uso a menudo vago e irreflexivo del término, que sólo consigue ocultar su significado, y definir un marco en el cual investigadores, agencias de financiamiento y gobiernos puedan pensar sobre gobernanza en el futuro. Comenzamos por examinar las definiciones más recientes de gobernanza, y las utilizamos para proponer una manera más precisa de pensar esta noción, tanto conceptualmente como en el contexto del desarrollo urbano. El objetivo de esta sección no es definir la “gobernanza local”, sino más bien buscar la forma de integrar el concepto mismo de gobernanza al desarrollo urbano. A partir de estas concepciones, examinamos áreas de gobernanza sobre las cuales trabajan investigadores de África, Asia y América latina, y planteamos posibles temas de estudio relativos a la gobernanza en el ámbito local. Finalmente, analizamos las implicaciones que esta nueva idea tiene sobre la investigación urbana y proponemos marcos para el desarrollo de la investigación urbana sobre gobernanza.

“Gobernanza”: usos actuales del término

El término que hemos traducido por “gobernanza”, aunque no es nuevo, en los últimos años ha alcanzado una creciente presencia en el contexto del desarrollo internacional. En efecto, los especialistas en desarrollo se han embarcado en diversos debates sobre los mejores sistemas de gobernanza. En particular, esto se aplica a la descentralización, en los casos en que un gobierno central devuelve atribuciones a los gobiernos locales para la implementación de actividades de desarrollo, con miras a mejorar el desempeño en este campo.

Sin embargo, a pesar de su uso cada vez más extendido, “gobernanza” sigue sin una definición precisa. Considerando la creciente importancia del concepto, es útil rastrear sus orígenes, indagar cómo ha sido utilizado en el pasado y, para los propósitos de esta sección, cómo lo conciben actualmente algunos actores claves en el campo del desarrollo urbano, en particular investigadores y agencias de financiamiento internacionales. En primer lugar, examinaremos el término de manera amplia a fin de

(*) Término definido en el Diccionario de la Real Academia Española (vigésima primera edición, 1992) como “acción y efecto de gobernar o gobernarse”. (N. de la T.)

Artículo traducido de *Urban Research in the Developing World*, vol. 4: *Perspectives on the City*, editado por Richard Stren con Judith Kjellberg Bell (Toronto, Canada: Centre for Urban & Community Studies, University of Toronto, 1995), pp. 91–141. Del texto original sólo se han eliminado algunas referencias a otros artículos del mismo volumen. Traductora: Paulina Matta, Ediciones SUR.

elaborar una definición y comenzar a plantear la mejor forma de integrar la dimensión de gobernanza al desarrollo urbano.

Los científicos políticos han estado utilizando el término “gobernanza” desde hace bastante tiempo (Rothchild & Foley 1983; Hyden 1988, 1989, 1990). Al inaugurar el *Governance in Africa Program* (Programa de Gobernanza en África) en el Centro Carter de la Universidad Emory en 1989, Richard Joseph reunió a 30 académicos para examinar la noción de gobernanza, analizar su definición y debatir en torno a la importancia de los temas relacionados con ella en el continente africano (Carter Center 1989). El informe de esta reunión se refiere a gobernanza como “una noción más amplia y más inclusiva que gobierno” y “el modo general en que se gobierna a la gente. Puede aplicarse tanto a las estructuras formales de gobierno como al sinnúmero de instituciones y grupos que componen la sociedad civil en una nación” (Carter Center 1989:1). Michael Lofchie, un científico político que participó en este encuentro, identificó además una importante característica de lo que se entiende por gobernanza, que nos permite alejarnos de las definiciones tradicionales de gobierno que sitúan la autoridad política en las instituciones formales del Estado. Según Lofchie,

[E]l término gobernanza, a diferencia de usos de más larga data, tales como “gobiernos” o “liderazgo”, nos permite determinar exactamente dónde se encuentra el efectivo poder de control de la sociedad africana. La noción de gobernanza no prejuzga el *locus* en que se ubica la autoridad decisoria real, o su carácter (Lofchie 1989).

Esta dimensión de la gobernanza es una de las más importantes percepciones de la literatura especializada, porque permite incluir en el análisis a grupos e individuos de la sociedad civil crecientemente instrumentales en las relaciones políticas allí donde las estructuras formales del Estado son débiles e incapaces de suministrar los servicios básicos. A medida que reconocemos que la sociedad civil se organiza en nuevos agrupamientos asociativos, a menudo en pos de estrategias de subsistencia en este cambiante modo de vincularse Estado y sociedad civil, se hace mayor la importancia de reconsiderar nuestras nociones sobre gobierno en una dimensión más amplia. De allí la creciente atención otorgada al concepto de gobernanza.

Si tomamos esta perspectiva más amplia como punto de partida, se hace evidente la incorrección de la analogía y frecuente ecuación entre “buen gobierno” y “gobernanza”. Por ejemplo, esta analogía¹ aparece en uno de los últimos números del *IDS Bulletin* (Moore 1993), donde simplemente se hace equivaler gobernanza a “buen gobierno”. En vez de liberarnos de un enfoque limitado del concepto de gobierno que nos permita explorar de maneras inéditas la relación sociedad civil-gobierno, el enfoque “buen gobierno” no hace más que aplicar una perspectiva normativa a la cualidad definitoria misma de gobierno, ignorando la esencia de la relación. Esta tendencia a mirar únicamente el lado del gobierno en la relación (y describir esto como “gobernanza”), está bastante difundida. En el mismo volumen del *IDS Bulletin*, Denis Osborne (1993) describe el uso que el Banco Mundial hace del término gobernanza como un llamado a un “mejor gobierno”, incluidas materias como un sistema judicial independiente, liberalismo económico, pluralismo político y obligación de rendir cuentas ante la ciudadanía —o responsabilidad hacia abajo (*accountability*)— en el ámbito administrativo.

Otro revelador uso del término gobernanza es “el manejo consciente de las estructuras de un régimen con miras a ampliar la legitimidad del ámbito público” (Hyden & Bratton 1992:7). Para la elaboración de una definición de gobernanza, es importante aquí la incorporación que hace Hyden de la idea de legitimidad, puesto que amplía nuestra visión e integra a la sociedad civil en la relación de gobierno.

Dos funcionarios del Banco Mundial también definen gobernanza como “el ejercicio del poder político para gestionar los asuntos nacionales” (Landell-Mills & Serageldin 1991). Argumentan que, en el pasado, el predominio de los estudios económicos cuantitativos en el debate sobre el desarrollo ha llevado a descuidar temas cruciales de la economía política y el papel de las instituciones. Es interesante observar que un ingrediente de esta definición es el poder, y otro es la gestión, con el primero al servicio del segundo.

¹ En la Introducción al volumen del *IDS Bulletin* sobre “Good Government?” Mick Moore (1993), en una sección titulada “Concluding Comment: Understanding Governance”, escribe sólo sobre “buen gobierno” y no se refiere en ningún momento a gobernanza, a pesar del título. Moore se refiere a gobernanza como la “cualidad de gobierno”.

Hacia una definición de “gobernanza”

Para nuestros propósitos, es importante comenzar a definir el concepto de gobernanza e identificar los aspectos claves de esta noción, a fin de entender mejor lo que debe investigarse en este campo. *Gobernanza, en cuanto diferente de gobierno, se refiere a la relación entre la sociedad civil y el Estado, entre los mandatarios y los mandados, el gobierno y los gobernados.* Central a esta relación es la idea de credibilidad, tanto de los políticos como de las instituciones de gobierno. Las vías hacia una mejor credibilidad y legitimación del gobierno pasan por una administración que se responsabiliza y da cuenta de sus actos ante la ciudadanía, por la transparencia, la receptividad, la verdadera participación, la construcción de poder (*empowerment*) en agrupaciones de la sociedad civil y la consulta pública. Desde esta perspectiva, los estudios sobre gobernanza pueden enfocarse en un sistema de gobierno, concentrándose en las instituciones que aparecen como efectivas y responsables ante la ciudadanía, en los principios democráticos y los procesos electorales, en estructuras de gobierno representativas y responsables ante la sociedad civil; pero el supuesto sería que la presencia de estos factores aseguraría una relación abierta y legítima entre la sociedad civil y el Estado. Es este último aspecto —la relación entre la sociedad civil y el Estado— lo que distingue el estudio de la gobernanza de otros estudios sobre gobierno.

Cuando se examina la necesidad de un término como gobernanza, es importante tomar en cuenta las deficiencias que existían en anteriores nociones de “política” y “gobierno”. Una debilidad era el estéril estructuralismo de muchos análisis del factor gobierno, y la virtual exclusión de los procesos políticos en gran parte de la literatura de base económica relativa al desarrollo económico. Esto contribuye a explicar por qué el concepto de gobernanza ha recibido una atención creciente de parte de las agencias de financiamiento, en las cuales se ha hecho cada vez más importante como medio de incorporar la política en el diálogo sobre desarrollo, a la vez que hace compatible este nuevo tema con los programas de ajuste estructural, concentrados en la eficiencia en el gobierno.

Aunque nueva en el campo de la economía, la noción de gobernanza ha tenido una historia más larga en la ciencia política. Muchos modelos se han centrado en esta relación entre sociedad y Estado. Por ejemplo, los marxistas apuntaron a la relación entre las clases y el Estado, mientras los pluralistas lo hicieron en la relación entre grupos de interés y gobierno.² Sin embargo, gran parte de esta discusión ha estado situada en el contexto de modelos sociedad-céntricos versus modelos Estado-céntricos en la ciencia política. En tanto esto es verdadero respecto de la ciencia política en el mundo desarrollado, en el mundo en desarrollo la disciplina ha tendido a enfocarse más en modelos Estado-céntricos. Así, mientras el concepto de gobernanza puede no parecer nuevo para algunos cientistas sociales, para la comunidad dedicada al problema del desarrollo significa un importante cambio en el pensamiento, al incorporar a la sociedad civil en la relación de gobierno y al reconsiderar el sitio que ocupa el poder en esta relación.

Dado que es universal intentar mejorías en las relaciones de gobierno, es importante analizar qué podría considerarse “buena gobernanza”, en el contexto de esta definición de gobernanza. La noción de buena gobernanza supone algún grado de legitimidad en la relación entre sociedad civil y Estado. Al enfocar la noción de gobernanza en términos de esta relación, es necesario considerar un doble aspecto: uno que implica al Estado, según el cual la legitimidad de éste descansa en su dar cuenta de sus actos ante la ciudadanía; y uno que involucra a la sociedad civil, según el cual la participación, la construcción de poder y el acceso a los espacios de poder son componentes decisivos, necesariamente interrelacionados. No obstante, también es conveniente desagregar esos aspectos temporalmente para profundizar en la definición que proponemos. Examinaremos aquí la naturaleza dual de la relación, comenzando desde la perspectiva del Estado, seguida por la de la sociedad civil.

En la exigencia de rendir cuentas ante la ciudadanía y estar sujeto a su escrutinio, o la responsabilidad hacia abajo, hay al menos tres aspectos básicos para la buena gobernanza: la responsabilidad política, la responsabilidad legal y la responsabilidad burocrática. Un sistema es *responsabilizable políticamente* cuando el liderazgo político está sujeto a procesos electorales que cuentan con credibilidad, y los cargos gubernamentales se dan por períodos limitados de tiempo. La *responsabilización legal* es el prerrequisito para la burocrática y la política, y requiere un sistema judicial objetivo e íntegro, junto con organismos confiables encargados de la ejecución y cumplimiento de la ley y una administración judicial eficiente. La *responsabilización burocrática* requiere una efectiva entrega de

² Nos basamos aquí en comentarios de Richard Sandbrook en un borrador anterior de esta sección.

información por parte de los organismos y funcionarios públicos en sus relaciones con el público. De importancia capital para que un sistema pueda ser considerado responsabilizable burocráticamente es la transparencia en las operaciones, según la cual todas las cuentas públicas y los informes de auditorías están abiertos al escrutinio público. En esta sujeción al escrutinio público y obligación de rendir cuentas también es básico el involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisiones a través de su relación con organismos no gubernamentales, como grupos de interés o como ciudadanos individuales. También puede plantearse (Landell-Mills & Serageldin 1991) que una administración financiera eficiente es una dimensión crítica de la responsabilización burocrática, lo que incluye sistemas sólidos de contabilidad financiera, de adquisiciones, de recaudación de impuestos y de prácticas de auditoría. Sin embargo, es posible imaginarse casos en los que la responsabilidad hacia abajo no significa necesariamente efectividad en la administración financiera, ni lleva a ella. La responsabilidad hacia abajo significa tener que explicar a un tercero lo que se está haciendo y por qué se lo hace. Los malos administradores financieros, por ejemplo, pueden explicar a otros lo que hacen, pero cuando no se entiende la información, o no puede ser evaluada técnicamente por un tercero, los administradores pueden estar siendo responsabilizables, pero no efectivos.

Por lo tanto, aunque el Estado sea técnicamente responsable hacia abajo, esté abierto al escrutinio público y deba rendir cuentas ante la ciudadanía, es también esencial que se dé poder a la contraparte en esta relación para participar y tener acceso a los procesos de toma de decisiones. El buen gobierno depende de la capacidad de los grupos civiles y de los individuos para participar plenamente la toma de decisiones económicas y políticas del Estado. Esto implica acceso a información para una acción más informada de la ciudadanía en este proceso, y acceso (por ejemplo, a través de consultas públicas y reuniones) a los políticos y funcionarios que en último término toman las decisiones en su capacidad representativa. Una participación efectiva requiere no sólo acceso, sino educación y construcción de poder en la gente. De ahí que sea necesario, en algunos casos, apoyo técnico y financiero para reforzar y organizar grupos en la sociedad civil.

Es este doble aspecto de la relación entre la sociedad civil y el Estado el que deben examinar los investigadores en detalle y de manera integrada. Demasiado a menudo se examina los dos aspectos de manera separada. En parte esto podría dividirse entre distintas disciplinas; la economía, la administración y las disciplinas legales podrían examinar los aspectos de responsabilización política, burocrática y legal de un lado de la relación, el "lado del Estado"; mientras los sociólogos y planificadores podrían examinar los aspectos participativos y comunitarios del otro lado, el "lado de la sociedad civil".

Hasta aquí en esta sección hemos considerado el concepto de gobernanza en un nivel amplio, de definiciones. Como se ha visto, el término gobernanza se aplica en general a análisis de un nivel más nacional. Pero también debiera considerarse este concepto un componente decisivo en estudios de desarrollo urbano y gobierno local. Sostendremos en lo que sigue de esta sección que la gobernanza es el elemento faltante clave en los debates sobre gestión urbana de la última década y en los más recientes sobre descentralización en el mundo en desarrollo. Enfrentaremos ahora el análisis de la gobernanza en el ámbito municipal.

GOBERNANZA Y DESARROLLO URBANO

Al presentar un trabajo en el Taller de Gestión Urbana en 1992, Richard Stren observaba que, a pesar del considerable apoyo institucional que tenía en el ámbito internacional, el concepto de "gestión urbana" seguía sin una definición adecuada. Como consecuencia, le faltaba coherencia a la expresión institucional de gestión urbana, y las implicaciones de su uso eran vagas y contradictorias (Stren 1993:125). Stren planteaba que una posible razón para la falta de atención prestada a este concepto podía ser la influencia de un paradigma de investigación marxista. Sugería que al favorecer un enfoque más teórico de la dinámica de clases, la dependencia y el papel del Estado en relación al capital internacional, este paradigma era contrario a los elementos organizacionales prácticos, técnicos y descentralizados del enfoque de la gestión urbana (Stren 1993:137).

No obstante lo anterior, tan sólo dos años antes, al escribir con Diana Lee-Smith, Stren había hecho algunos lúcidos comentarios sobre la situación de África, aplicables a gran parte del Tercer Mundo. Señalaba que:

La mayor parte de la investigación sobre gestión urbana [en África] realizada durante los años ochenta tiene una característica principal: es *centrada en el Estado*. Tanto el punto de vista de los investigadores como las conclusiones y propuestas tienden a enfocar los problemas de la gestión urbana desde la perspectiva del Estado —ya sea local o central— y a mirar al resto del mundo como si requiriera reglamentación o apoyo. (...) Hoy en día, el Estado [africano] está experimentando un serio proceso de reducción y desprendimiento, en su intento de adaptarse a fuerzas internacionales sobre las cuales tiene escaso control, y a una economía interna en la cual no puede influir por su incapacidad de generar los recursos necesarios para ello, excepto de manera marginal. Esto no significa plantear que el Estado ha “muerto” en África. En verdad, el Estado africano está perfectamente vivo. Lo que implica es un enfoque alternativo de los problemas de la gestión urbana en África. Tal enfoque debiera prestar más atención a la forma en que la sociedad y la economía nacional se organizan, y menos a las dinámicas organizacionales de las instituciones del Estado. Aunque ninguno puede ser estudiado aislado del otro, es necesario modificar el equilibrio entre los dos elementos de la relación. Un nuevo enfoque del estudio de la gestión urbana en África debe comenzar con el estado de la sociedad, más que con la sociedad del Estado. Al ocuparnos de la sociedad africana, y de la sociedad urbana en particular, no debemos perder de vista el hecho de que estamos tratando con fenómenos de gran magnitud, dinámicos y enormemente complejos. (Lee-Smith & Stren 1991:23)

La noción de gobernanza urbana es un intento de enfrentar las anteriores limitaciones. Su aparición en la literatura sobre desarrollo arroja nueva luz sobre la configuración de fuerzas cuyas interacciones determinan la dirección del cambio en la sociedad. Al excluir una pre-determinación del *locus* del poder, la noción de gobernanza permite incorporar fuerzas y factores previamente consideradas como sólo marginalmente implicadas en la formulación, implementación, resultados e impacto de las políticas (Lofchie 1989:120).

En los estudios urbanos, la adopción de la noción de gobernanza permite alejarse de las perspectivas estatistas, que se enfocan de manera predominante en aspectos como administración, gestión, e incluso gobierno local en su sentido burocrático. La gobernanza incorpora elementos que, en términos convencionales, a menudo se consideran como ajenos al proceso de desarrollo de políticas públicas. Incluyen al sector privado, asociaciones civiles, organizaciones comunitarias y movimientos sociales. El uso de este concepto también trasciende las dimensiones institucionales y tecnocráticas de las políticas públicas, y abre espacio para explorar la dinámica política (Hyden 1992:1–26).

Ya desde los años ochenta, la investigación urbana ha confirmado que a través de luchas abiertas o salidas y retiradas encubiertas, las fuerzas consideradas como “ajenas” al proceso de elaboración e implementación de políticas públicas ejerce un impacto indeleble sobre la morfología y el desarrollo de centros urbanos en el Tercer Mundo (Castells 1983; Mabogunje 1990; Turner 1990). Se ha mostrado que el proceso de administrar y gestionar ciudades en África, Asia y América latina no ha sido monopolio de las instituciones formales de gobierno. Fuerzas externas a la burocracia estatal han jugado un papel significativo en la conformación de la ciudad. El no haber reconocido este imperativo estructural es lo que ha constituido la principal causa de la continuación y exacerbación de las disfunciones que permean las ciudades del Tercer Mundo. La noción de gobernanza es un útil instrumento analítico que puede ser usado para rectificar tal anomalía, al menos en el nivel conceptual.

En los últimos treinta años, tanto en África como en Asia y América latina la ciudad ha experimentado enormes transformaciones socioeconómicas y políticas. En parte como resultado de ello, el enfoque administrativo tradicional es incapaz de controlar las dinámicas de su desarrollo. Lo más asombroso es quizás el aumento generalizado en la tasa de urbanización (UNCHS 1987:23). Al mismo tiempo, en todas las regiones en desarrollo la población urbana ha dejado de ser un grupo social en tránsito. Ha estado en la ciudad el tiempo suficiente para haber formado intereses sociales sólidos e incluso para integrarse a coaliciones políticas y sociales (Diop 1977; Gutkind 1977; Krischke 1990). En el frente económico, la ciudad sigue siendo el principal centro de actividades comerciales e industriales, incluso a pesar de que las prioridades de inversión de los años setenta cambiaron al desarrollo agrícola y a la asistencia social a la población rural (Cohen 1990:50).

En el contexto de los programas de ajuste estructural, en los países en desarrollo el Estado se está retirando gradualmente y dejando tras de sí instituciones gubernamentales locales virtualmente mutiladas y una dilapidada infraestructura urbana. El desafío de los noventa es no sólo reforzar las capacidades técnicas de las instituciones municipales de manera que puedan enfrentar la nueva situación, sino también lograr que las instituciones encargadas de la gestión urbana sean más receptivas ante las

actuales acciones, necesidades y demandas de la sociedad civil y deban responsabilizarse ante ella de manera más efectiva.

Al evitar una pre-determinación restrictiva del *locus* del poder en la sociedad, e incluir la acción humana en los tecnicismos de la gestión, un enfoque del desarrollo urbano basado en la gobernanza permite incorporar a más de aquellos a quienes atañe el proceso de desarrollo urbano; a la vez, trasciende la tecnocracia del planificar, organizar, coordinar y elaborar presupuestos, tareas a menudo asociadas con la gestión. Además de estas funciones, la gobernanza considera debidamente el carácter y papel de las diversas entidades de la sociedad civil, en términos de la manera en que están organizadas, la construcción de poder, la conciencia cívica y la participación en las políticas públicas. Al hacerlo, incorpora elementos como la responsabilidad hacia abajo, la transparencia y la receptividad ante las necesidades y demandas de la sociedad, tratándolos como ingredientes claves de la gestión pública urbana.

La noción de gobernanza, en el sentido en que aquí la proponemos, tiene amplias connotaciones políticas y técnicas cuando se la aplica al análisis del desarrollo urbano del Tercer Mundo. En primer lugar, exige comprender el papel de la ciudad en el proceso de desarrollo nacional y examinar los alcances de ese papel en términos de su morfología y modo de operar. El cambio desde una visión asistencialista de la ciudad en términos de vivienda, agua, infraestructura y necesidades básicas, a un enfoque en su productividad (Cohen 1990) tiene importantes implicaciones para el planeamiento, las inversiones y las relaciones de poder en la ciudad. Segundo, la gobernanza requiere capturar un perfil integrado de la ciudad en términos tanto de sus partes estructurales como de sus actores y de las actividades que operan al interior del complejo total. Una perspectiva fragmentada de la ciudad pierde de vista el efecto de las interacciones entre sus diversas partes. Tercero, la gobernanza implica trascender las instituciones burocráticas formales y forjar vínculos con las agencias de la sociedad civil. Los procesos políticos que emergen en este nuevo nivel de compromiso se hacen parte del proceso de gobernanza. De manera similar, no se trata a las comunidades urbanas ni como sujetos ni como objetos de la gestión. Sus intereses, instituciones y recursos son componentes orgánicos de la gobernanza.

Los residentes urbanos en África, Asia y América latina han evolucionado (en muchos casos) de ser sujetos pasivos de sus Estados gobernantes a comunidades más organizadas que han conseguido expandir su espacio social y económico. En la década de los noventa, el fracaso de los Estados para establecer los términos y modalidades del desarrollo urbano se hizo más evidente. No es simplemente el colapso de la infraestructura pública, el deterioro de los servicios o la ineficiencia administrativa lo que compendia este fracaso. De enorme importancia es la notable elasticidad de las agencias no estatales para desafiar el monopolio de las instituciones estatales en la conformación del carácter de las ciudades de hoy. En la mayoría de las ciudades del Tercer Mundo, una gran parte de la vivienda, transporte, empleo y comercio tiene lugar fuera de las instituciones estatales formales.

El resurgimiento de la sociedad civil en las ciudades del Tercer Mundo no sólo se manifiesta en la configuración física de los centros urbanos. Hay también una intensificación de la vida asociativa entre las comunidades urbanas (Tripp 1992; Valladares & Impelizeri 1992). Lo muestra la proliferación de organizaciones de base comunitaria y otras no gubernamentales. La creación de tales cuerpos es señal de una mayor conciencia social entre los habitantes urbanos, un reconocimiento de una común identidad de intereses, y una manera de trascender las asociaciones primarias que caracterizaron a los habitantes urbanos de los años sesenta, especialmente en África (Chazan et al. 1988:71–126; Diamond 1992; Sandbrook & Halfani 1993).

El escenario asociativo en los principales centros urbanos de las tres regiones ya no está dominado por los gremios formales y sindicatos, asociaciones estudiantiles, y cámaras de comercio e industria. Existen ahora, además, organizaciones de pobladores, de arrendatarios, de ahorro y crédito, comités de desarrollo de zonas, comités de seguridad, asociaciones de mujeres, e incluso organismos independientes de investigación y asesoría administrativa. La génesis de estas instituciones en el cuerpo de la sociedad civil y el carácter no estructurado de sus operaciones (en el sentido convencional burocrático) refuerza un vínculo orgánico con las comunidades y logra un alto grado de legitimidad, compromiso y efectividad en la acción.

Durante los años noventa, la sociedad civil de los países en desarrollo ha mostrado rasgos de un crecimiento avanzado. Las agrupaciones ya no sólo son de subsistencia en la ciudad, sino cada vez más organizadas en luchas de base política y económica. Donde esto aparece de manera más clara es en las cambiantes demandas organizacionales de las mujeres en las ciudades del Tercer Mundo, en las que las

necesidades básicas ya no constituyen el único factor para la organización. Al contrario, en la sociedad urbana las mujeres se organizan cada vez más en torno a necesidades más estratégicas, por ejemplo en el frente legislativo para la igualdad salarial e igual acceso a crédito. A pesar de las desigualdades en el ámbito del crecimiento económico, la tendencia común es que la sociedad civil de las ciudades del Tercer Mundo esté gradualmente transformándose en un bloque de poder que no se limita a intentar influir en el proceso de toma de decisiones, sino que ejecuta su propia agenda, derivada del espacio político ya conquistado (Diamond 1993).

Los desafíos que surgen en el ámbito de la gobernanza urbana incluyen los siguientes: ¿Cómo aprovechar y desplegar el máximo potencial positivo de la sociedad civil para promover el desarrollo de la ciudad como un todo? ¿Cómo incorporar las estructuras organizacionales emergentes en el sistema de gestión de manera que se refuercen mutuamente? ¿Cómo fortalecer las capacidades de estas instituciones? Estos fundamentales aspectos dicen relación con la esencia de la descentralización, con el gobierno local, y con la interacción entre los cada vez más activos grupos de la sociedad civil y el gobierno.

Tradicionalmente, el principal foco institucional en el análisis de la gestión urbana lo han conformado las autoridades municipales, agencias especiales paraestatales, y unidades regionales y distritales de la burocracia central (Davidson 1991). En este sentido, la descentralización implica patrones de autoridad cambiantes, control y operación de las comunidades en los niveles administrativos más bajos. Comporta un rediseño de los sistemas burocráticos de control de recursos, líneas de autoridad y asignación de funciones.

La noción de gobernanza va más allá del campo burocrático. Junto con subrayar una más estrecha coordinación de los organismos públicos y la transformación de las autoridades municipales en órganos de la ciudadanía, también hace hincapié en la incorporación, como socios en la gestión, de todas las otras agencias cuyas actividades tienen impacto en el desarrollo urbano. Entre éstas pueden encontrarse compañías privadas, organizaciones comunitarias, instituciones tradicionales, organismos no gubernamentales e incluso hogares individuales. Después de todo, es el efecto acumulativo de las actividades de estos organismos lo que determina la dirección del desarrollo urbano. En este sentido, son partes interesadas en el proyecto de gobernanza.

La búsqueda de una solución al problema de cómo incorporar las organizaciones emergentes de la sociedad civil en el sistema de gobernanza, pone en el tapete el tema de la asignación de funciones entre las partes interesadas del ámbito urbano, a la vez que un aspecto relacionado con ello, como es la coordinación de la creciente multiplicidad de jurisdicciones. Este problema plantea la necesidad de reexaminar los vínculos institucionales horizontales y verticales en el campo de la gestión urbana.

Relacionado con este imperativo institucional de la gobernanza urbana aparece el desafío de mejorar la productividad urbana, de manera que sirva de mecanismo para avanzar en la recuperación económica nacional y en el desarrollo sustentable. Al mismo tiempo, debe llevarse al escenario del desarrollo a una sociedad civil constituida principalmente por grupos sociales débiles. Para empeorar las cosas, en diversos países estos desafíos se hacen más complejos aún por el legado de una década de decreciente gasto público en desarrollo urbano (Stren 1993:127).

Técnicamente, la situación descrita requiere un cambio de concepción: de entender la ciudad como un consumidor de recursos de inversión, debe pasarse a la noción de ciudad como un contribuyente dinámico al crecimiento económico nacional. Un cambio conceptual de este tipo implica ir más allá de los instrumentos de política macroeconómica, para enfrentar directamente los obstáculos estructurales al desarrollo urbano. El funcionamiento eficiente de los factores de mercado, el mantenimiento y desarrollo de infraestructura productiva, la inversión en capital humano, son algunos de los temas que deben ser considerados (Cohen 1990). A la vez, la integración de las estructuras débiles de la sociedad civil implica esfuerzos tendientes a perfeccionar instituciones al servicio del sector informal y que pueden impulsarlo en dirección a una creciente monetarización, mayor productividad e integración con la economía de libre mercado (Mabogunje 1992:201).

A medida que el Estado renuncia a su control monopólico sobre la gestión de las ciudades del Tercer Mundo —debido a la democratización— y que se orienta las actividades urbanas socioeconómicas hacia una concepción de libre mercado, tanto la modalidad de movilización y distribución de recursos como el manejo de la infraestructura y servicios se sitúan como aspectos críticos de la gobernanza urbana. El término de las subvenciones y subsidios obliga a buscar nuevas formas de financiamiento de los servicios urbanos. Al respecto, adquiere principal importancia el tema de la repartición de costos y sus

implicaciones para la equidad y eficiencia. De manera similar, la reasignación de tareas de gestión entre los diferentes niveles y jurisdicciones puede requerir la dotación de adecuadas capacidades técnicas y administrativas a los organismos que se harán cargo de ellas.

Los altos precios de mercado para los bienes urbanos han incrementado las carencias sociales. La eliminación de los subsidios y la ausencia de programas de asistencia social han llevado a una situación en la cual diversos grupos vulnerables de los centros urbanos se encuentran sin acceso a los servicios sociales (Cornia, Jolly & Stewart 1987). Además de destruir capital humano, el mayor nivel de carencias aumenta las tensiones políticas y sociales. Manejarse entre la pobreza, la equidad, la eficiencia y el desarrollo sustentable es uno de los mayores desafíos para la investigación sobre gobernanza urbana en el Tercer Mundo.

GOBERNANZA Y ASISTENCIA PARA EL DESARROLLO EN EL SECTOR URBANO

Para comprender mejor el enfoque de gobernanza en su relación con el desarrollo urbano, es útil examinar algunas de las actividades que actualmente desarrollan diversas agencias internacionales bajo el rubro general de gobernanza. Durante los últimos años se ha hecho cada vez más popular en muchas agencias la agenda de gobernanza; esto, a su vez, tiene considerable influencia sobre la definición, los debates en torno a las políticas locales y la ejecución de proyectos relacionados con la gobernanza en el mundo en desarrollo. Muchas agencias de financiamiento, incluidos el Banco Mundial, la Fundación Ford, el *International Development Research Centre* (IDRC), la *United States Agency for International Development* (USAID) y la *Canadian International Development Agency* (CIDA), han incluido la noción de gobernanza como un elemento significativo de sus programas de asistencia internacional.

La Fundación Ford tiene un programa específico titulado “Gobernanza y Políticas Públicas”,³ que describe como actividades de apoyo que “estimulan el pluralismo y participación en el proceso de gobierno” y “mejoran la calidad y receptividad de las instituciones gubernamentales”, a la vez que estimulan “la investigación y la acción en torno a los principales temas relacionados con políticas públicas” (Ford Foundation 1992b:20). En su *Informe Anual 1991*, la Fundación Ford describe su programa de Gobernanza y Políticas Públicas como de apoyo a “actividades diseñadas para reforzar las instituciones democráticas, aumentar la incorporación de grupos desfavorecidos al proceso de elaboración de políticas, mejorar el suministro de servicios gubernamentales, en particular aquellos que afectan a los grupos de bajos ingresos, y esclarecer los principales temas de políticas públicas a través de la investigación y análisis independiente” (Ford Foundation 1992a:70).

El programa apoya actividades tanto en Estados Unidos como en países en desarrollo. En Estados Unidos se centra en tres temas: reforzamiento de los mecanismos de gobernanza, desarrollo de investigación sobre políticas públicas que afectan a las minorías, y desarrollo de investigación sobre políticas internas del país. Respecto de los países en desarrollo, el programa tiende a adaptarse al entorno político local. Por ejemplo, la Fundación describe su programa Gobernanza y Políticas Públicas en América Latina como centrado en “sostener y profundizar el compromiso con las instituciones democráticas, siguiendo la transición desde gobiernos militares a gobiernos civiles elegidos libremente”. Busca reforzar la libertad de expresión mediante el apoyo a periodistas y a institutos independientes de investigación sobre políticas públicas. En Asia, el programa ha tendido a apoyar actividades que “refuerzan la participación cívica, los sistemas legales y el manejo de los recursos naturales”. En África y en el Oriente Medio, la Fundación dirige su apoyo a las naciones que se encuentran considerando alternativas a Estados uni-partidistas, y “las subvenciones se concentran en impulsar las instituciones democráticas y el reinado de la ley” (Ford Foundation 1992b:20). La Fundación Ford también está apoyando la reforma constitucional, fortaleciendo las instituciones parlamentarias y desarrollando el sector no gubernamental a través de su programa Gobernanza y Políticas Públicas en Europa Oriental y Central y en la ex Unión Soviética (Ford Foundation 1992a:70).

El IDRC incluyó la gobernanza en sus programas en 1990, como resultado de un aumento en las solicitudes de fondos en el ámbito de gobierno local y descentralización. El Programa de Desarrollo

³ El programa de Gobernanza y Políticas Públicas entregó fondos por 36,3 millones de dólares en 1991 (Ford Foundation 1992a). El presupuesto de este Programa para el año fiscal 1992-93 (1 octubre-30 septiembre) es de 51,8 millones, lo que significa aproximadamente 8 por ciento del presupuesto para programas de la Fundación para el mismo período (Ford Foundation 1992a).

Urbano del IDRC incorporó así la gobernanza como uno de sus subelementos para el apoyo a la investigación urbana en los países en desarrollo. Diversos proyectos de investigación recibieron apoyo de este programa, incluido uno sobre gobierno local en Zimbabue y Sudáfrica que rastreaba la evolución de la reforma del gobierno local y la descentralización en Zimbabue desde la independencia, y proponía desarrollar un marco para la reconstrucción del gobierno local en una Sudáfrica democrática. Otro proyecto, que examinaba el contexto de gobierno en torno al punto particular del acceso de los pobres a los servicios urbanos, fue asumido en conjunto por el IDRC y el *Economic Development Institute* (EDI) del Banco Mundial como un proyecto global desarrollado en red por investigadores de Asia, América latina y África. También se encuentra en desarrollo una red africana sobre gestión urbana (ARNUM), segunda fase de una red anterior sobre gestión urbana (Stren & White 1989). El IDRC apoya asimismo un proyecto en Tanzania (Halfani 1992) que examina la interfaz entre el sector informal y el sistema de gestión urbana.

Durante la primera generación de proyectos urbanos (llevados a cabo en la década del setenta), dirigidos predominantemente a vivienda para sectores de bajos ingresos, el Banco Mundial, USAID y otros programas de financiamiento no tomaron en cuenta los temas relacionados con la gobernanza. Los programas estaban orientados hacia los productos físicos en cuanto opuestos al reforzamiento institucional. También en los ochenta (y hasta hoy) los programas de financiamiento en este sector se han centrado más en la gestión urbana que en el tema más amplio de la gobernanza. Han concentrado los esfuerzos en la reforma administrativa, la crisis financiera del gobierno local en cuanto se relaciona con criterios de eficiencia en el suministro de servicios urbanos, y en la gestión del desarrollo de infraestructura urbana. La gestión urbana ha estado fuertemente orientada a tareas, en contraposición a la gobernanza, que es más sistémica. La gestión urbana se ha centrado en la noción conservadora de técnicas de gestión y de administración, mientras sólo recientemente se han considerado aspectos más decisivos, relativos al acceso de los pobres, y ello en gran parte fuera de la esfera de la gestión urbana. Las cuestiones relativas al acceso de organizaciones civiles, grupos de interés y ciudadanos individuales a los servicios urbanos y, por supuesto, a sus sistemas locales de gobierno para demandar esos servicios, es algo muy distinto a pensar en cómo mejorar la gestión para el suministro de tales servicios. Esto podría denominarse un modelo gestión/suministro en contraposición a un modelo acceso/demanda, dos enfoques muy diferentes, el primero más de arriba hacia abajo y el último más de abajo hacia arriba. Un enfoque de gobernanza puede romper esta dicotomía y construir una relación en que haya un mayor reforzamiento mutuo entre sociedad civil y Estado.

Para un más efectivo apoyo al desarrollo urbano, lo que debe analizarse es la conexión entre una mejor gestión urbana en las ciudades del mundo en desarrollo, y la estructura de incentivos, el sistema de rendición de cuentas a la ciudadanía y una más intensa voluntad política implícita en gobiernos locales efectivos y representativos. Allí donde la voluntad política o estructura de incentivos del gobierno local para implementar y operacionalizar mejoras es débil o inexistente, persistirán los problemas para mejorar la gestión urbana en el nivel técnico. Las mejoras en los aspectos más técnicos de la gestión urbana deben ir acompañadas de sistemas más descentralizados y participativos, de un sólido liderazgo político y de una activa sociedad civil, junto con sistemas locales de gobernanza transparentes y sujetos al escrutinio de la ciudadanía, ante la cual estén obligados a responder.

El reconocimiento de las debilidades políticas de las administraciones locales ha puesto a la luz la fragilidad del enfoque basado en la gestión urbana, que se concentra en los aspectos técnicos y administrativos del gobierno local. De ahí la creciente importancia dada en los últimos años a las relaciones de poder entre el gobierno central y el local, en los procesos de descentralización y, en general, en el contexto político del desarrollo urbano. A medida que profundizamos nuestra comprensión de este contexto y examinamos sistemas de gobernanza en su relación con las ciudades y los problemas urbanos, es en la relación entre la sociedad civil y el Estado o, más precisamente en el contexto del desarrollo urbano, en la relación entre “ciudadanos” y su “ciudad Estado”, que debemos enfocar la investigación en el futuro inmediato. En esta relación se encuentra la esencia de la buena gobernanza.

Los temas relacionados con gobernanza y descentralización se están haciendo cada vez más centrales en los actuales análisis de la asistencia para el desarrollo, lo que no significa que estén ocupando un lugar en la agenda de desarrollo simplemente porque estén “de moda”. La importancia de estos temas para la entrega de un efectivo apoyo al desarrollo, según lo que hemos planteado más arriba, ha sido reconocida en la experiencia de campo de las agencias de financiamiento cuando los proyectos y programas se han topado con dificultades. En parte, sin embargo, es comprensible la poca

atención prestada por las agencias de financiamiento a los temas relacionados con la gobernanza y su concentración en aspectos más técnicos, como los servicios urbanos y las administraciones locales. Las instituciones internacionales y multilaterales están expresamente excluidas de las consideraciones políticas. Es así que, en el pasado, el Banco Mundial y otras agencias de Naciones Unidas han evitado las dinámicas políticas asociadas con los temas de gobernanza. Por otra parte, las agencias bilaterales pueden elegir promover aspectos más políticos, como son los de la buena gobernanza. Algunas, por ejemplo, han planteado el derecho a promover los derechos humanos o elecciones limpias como parte de sus estrategias de ayuda. En general, sin embargo, las agencias de desarrollo hasta hace muy poco descuidaron la noción de gobernanza, incluso cuando no excluían en principio este enfoque.

A pesar de lo mucho que suscribimos el uso de este concepto, nos preocuparía que la gobernanza se transformara en la “moda desarrollista” de los noventa, considerando cuán sensibles políticamente son estos temas, desde el momento en que afectan los asuntos internos de los países en desarrollo. En el sector de apoyo al desarrollo urbano se debe ser cauteloso, evitando generalizaciones y prestando atención a las diferentes vías y distinto ritmo de los esfuerzos de descentralización y reformas gubernamentales en las diferentes regiones y, más específicamente, entre países. Por ejemplo, en África, los caminos seguidos en el apoyo a la descentralización y reforzamiento de los gobiernos locales están marcados por diferencias entre los países francófonos y los anglófonos, surgidos en parte de muy diferentes tradiciones coloniales (Stren 1989:21–5).

Al hablar de apoyo al fortalecimiento de los gobiernos locales también debe tomarse en cuenta el aspecto de la oportunidad, de la fase en que se encuentra cada país embarcado en ese proceso. En momentos determinados, algunos países pueden buscar sistemas centralizados de gobierno: por ejemplo, en países recién independizados, por razones de estabilidad y para darse tiempo para una transición segura y la consolidación del poder; o en países que se encuentran en el proceso de asegurar la unidad nacional por sobre fuerzas divididas o grupos culturales diversos. Es, por tanto, importante observar que la asistencia de agencias de financiamiento orientada a fortalecer los gobiernos locales debe ser considerada de acuerdo a las distintas presiones nacionales, factores socioculturales y realidades político-económicas de cada país.⁴

Un importante funcionario chileno ha advertido que si se ignora aspectos como la oportunidad, pueden ocurrir fracasos y retrocesos en el camino hacia la “buena gobernanza”: “El ascenso de las economías de libre mercado y de los sistemas políticos plurales [son] megatendencias contemporáneas y estrategias exitosas, incluso a pesar de las diferencias en ritmo, secuencias y eventuales regresiones debidas a las particularidades de cada país en relación a estas megatendencias” (Boeninger 1991: i).

INVESTIGACIONES SOBRE GOBERNANZA: DISTINTOS ENFOQUES

Investigaciones sobre gobernanza y desarrollo urbano en África

En los últimos treinta años, la investigación urbana en África ha cambiado su foco desde la planificación, administración y gobierno local durante los años sesenta y setenta, a otro más funcional centrado en la gestión sectorial y el desarrollo municipal, en los ochenta. Ocasionalmente en ambos períodos, se examinaron los aspectos políticos urbanos como un parte del gobierno local o de las dinámicas administrativas.

⁴ Por ejemplo, Tanzania y Kenia, que obtuvieron su independencia hace alrededor de veinte años, difieren de países más recientemente independizados, como Zimbabwe. Desde su independencia, Tanzania y Kenia han atravesado por tendencias alternadas entre descentralización y centralización. Actualmente, Tanzania está restableciendo un sistema de gobierno local nuevo, reestructurado, a lo largo de todo el país y prepara una amplia investigación nacional sobre los impuestos, en apoyo a esta iniciativa. Zimbabwe, durante la primera década de su independencia, ha buscado activamente una forma de reforzar las autoridades locales. Aunque el Acuerdo Lancaster firmado en la independencia contenía sólo una pequeña referencia al gobierno local, el gobierno zimbabuano, a través de su Ministerio de Gobierno Local, Desarrollo Rural y Urbano, ha reestructurado efectivamente y configurado un nuevo sistema de gobernanza local en el país. Ghana es otro ejemplo donde específicas condiciones internas han contribuido a que recientemente el gobierno nacional militar haya tomado la decisión de crear por decreto cerca de cincuenta nuevos gobiernos locales. El desafío y requerimientos (en particular los referidos a recursos humanos) de tal decisión han creado enormes demandas y tensiones. Hoy Ghana enfrenta problemas críticos en cuanto a cómo el gobierno puede identificar, reclutar y entrenar lo antes posible a más de 350 funcionarios de gobiernos locales, y cómo enfrentar las responsabilidades del gobierno central y de los gobiernos locales en cuanto a cómo distribuir mejor las tareas de provisión de servicios, generación de ingresos y/o manejo de los recursos.

Ha habido también algunos intentos de emprender una visión general macro de las interacciones sociopolíticas al interior de completos centros urbanos. Se ha hecho esto ya sea centrándose en el campo de políticas urbanas específicas (Cohen 1974; Samoff 1974; Stren 1978), proyectos de desarrollo (Temple 1973), o mediante estudios holísticos de sistemas urbanos, enfocados en elementos tales como la política local, las agencias informales de movilización y la articulación de intereses (Hake 1977; Stamp 1981). Los resultados de tales estudios fueron altamente reveladores. Lo mismo puede decirse de estudios de la sociedad civil urbana que en los años sesenta y setenta mostraron la interacción entre política, clase social, etnicidad y religión en algunas ciudades africanas particulares (Baker 1974; Ross 1975; Schatzberg 1980).

Durante los últimos cinco años ha habido un resurgimiento de la investigación integrada. Aunque gran parte de ella se formula en el marco del “incremento de capacidades” y está diseñada en las tradiciones de la “gestión” y “desarrollo municipal”, en el último tiempo sus planteamientos muestran una mejoría conceptual atribuible en parte a los aportes del discurso general sobre gobernanza que actualmente gana terreno.

Como señalábamos más arriba, los términos explícitos del tema de la gobernanza en África tuvieron su origen en un encuentro de académicos en el Centro Carter de la Universidad Emory en Atlanta, Georgia. Ese seminario suministró los soportes teóricos para una re-conceptualización de la gobernanza en África (Carter Center 1989). Llevó a la realización de diversos estudios que exploraron el funcionamiento de las instituciones no burocráticas de las sociedades y analizaron sus implicaciones para el proceso de gobernanza (Hyden & Bratton 1992). El trabajo orientado a lo urbano a que dio origen esta perspectiva incluye el estudio de Aili Tripp, que rastrea la evolución de las organizaciones voluntarias locales en la Tanzania urbana y explora los factores que hay tras su flexibilidad y efectividad (Tripp 1992). De manera similar, en 1991 Akin Mabogunje presentó en la conferencia del Banco Mundial sobre economías en desarrollo, un trabajo primordial sobre la radicalización de las instituciones tradicionales. Argumentaba que el paradigma estándar de desarrollo urbano asume de partida la necesidad de promover y sustentar instituciones capitalistas nacionales. Propuso un nuevo paradigma basado en un proceso de “radicalización institucional”, que implica reglas, la forma en que se las hace cumplir y las normas conductuales propias de las instituciones (Mabogunje 1992). [...]

Con la apertura de una problemática África del Sur, comprendimos que, a su propio modo independiente, los investigadores de ese país han realizado importantes avances en los estudios de gobernanza urbana. La volatilidad de la actual situación y el carácter discriminatorio que tuvieron las acciones del Estado han obligado a incluso los más tecnocráticos de los gestores urbanos a prestar atención a un rango más amplio de dinámicas sociales.

La Fundación Urbana (un organismo independiente de investigación financiado en gran parte por grandes corporaciones sudafricanas) tomó la iniciativa en esa dirección al encargar una serie de estudios referidos a los distintos componentes de la gestión urbana. Aunque los resultados aportan algunas útiles percepciones de la naturaleza del desarrollo urbano en Sudáfrica, todavía se mantienen en los confines ideológicos del enfoque liberal del *apartheid* (Stren 1993:135). La consolidación del movimiento cívico, y el reciente compromiso desarrollado en algunas ciudades entre las autoridades municipales, las asociaciones civiles y el sector privado, han provocado un cambio en el discurso analítico y en la orientación de la investigación urbana. Se presta más atención al papel de la sociedad civil y a su relación con el Estado en el proceso de desarrollo urbano (Swilling 1990; Friedman 1991; PLANACT 1991).

En el resto del continente, el principal acento de la investigación urbana recae en la perspectiva de “gestión municipal”. El interés se centra en el diseño de medios que permitan a las autoridades municipales movilizar más recursos financieros, y también tener efectivas capacidades de coordinación y regulación, en particular en el ámbito del uso del suelo (Mawhood 1983; Therkildsen & Semboja 1989). Es asombroso comprobar que tras los estudios diagnósticos de los ochenta, que básicamente afirmaban la ocurrencia de una aguda crisis urbana en África y mostraban las débiles capacidades de gestión para superar los problemas (Stren & White 1989), aún son pocos los estudios sobre la gestión de la infraestructura urbana o de los servicios (Gondwe 1988; Lee-Smith 1989). Hasta cierto punto, ello puede explicarse por la aceptación de la ideología del mercado liberal, según la cual el papel de las instituciones públicas es esencialmente coordinador y regulador. El argumento implícito es que los servicios e infraestructura pueden ser gestionados por el sector privado y las ONG, y, por tanto, que la investigación en este punto debiera estar dirigida a ayudar a las instituciones públicas a crear un ambiente que facilite el funcionamiento adecuado de las otras agencias.

En algunos proyectos de investigación desarrollados en ARNUM (Red Africana de Investigación sobre Gestión Urbana), hay avances evidentes. Los cinco estudios realizados hasta ahora revelan preocupación por los eslabonamientos e interfaces urbanos sistémicos, y también la contribución al desarrollo urbano de las organizaciones comunitarias y de los grupos sociales marginalizados. Esta investigación también explora el impacto de las políticas macroeconómicas, tales como el ajuste estructural, sobre el proceso de gobernanza, y los cambios en los modos de producción y consumo (*Urban Directions* 1992).

Un cuadro similar es el que aparece en el enfoque seguido por UMP en África, una iniciativa conjunta de apoyo técnico dirigida a reforzar la contribución de los centros urbanos en el logro de diversos aspectos del desarrollo humano. En su primera fase de actividades informa que:

La investigación (...) [ha] indicado que se necesita una estrategia más comprensiva para enfrentar los problemas urbanos; una que amplíe la perspectiva de los países en desarrollo y de la comunidad internacional más allá de la infraestructura habitacional y residencial, para abarcar tanto la dimensión política de una resolución de problemas efectiva, como la eficiencia de la economía urbana y la necesidad de concentrarse en la disminución de la pobreza. (UNDP 1992)

Otra iniciativa de análisis menos conocida de los gobiernos locales es la que se lleva a cabo con el apoyo de una organización política alemana, la Fundación Friedrich Ebert. La Fundación enfoca los temas de gobierno local en términos de construcción de poder, y ha comenzado a desarrollar asociaciones institucionales para un apoyo de largo plazo a la investigación sobre gobiernos locales. En Tanzania, por ejemplo, ha respaldado investigaciones colaborativas entre la Universidad de Dar es Salaam, el Ministerio responsable de los gobiernos locales, la Asociación de Autoridades Locales, y algunos consejos locales. Una de sus últimas metas es preparar la transición desde un sistema de gobierno local dentro de un Estado uni-partidario a uno en un sistema político pluralista (Ngware 1992).

Finalmente, el programa de la Fundación Ford sobre Gobernanza y Políticas Públicas apoya esfuerzos tendientes a hacer a los gobiernos más responsables ante la ciudadanía y sujetos a escrutinio público, y a promover una nueva reflexión sobre las instituciones democráticas. En Kenia, por ejemplo, la Fundación apoya una mayor interacción entre comités distritales de desarrollo y organismos no gubernamentales con el fin de desarrollar el saber sobre los problemas que enfrentan los gobiernos locales (Ford Foundation 1992b:21). Otras subvenciones han apoyado estudios sobre las elecciones en Zimbabue y Mozambique y la investigación sobre la transición a sistemas multi-partidarios que están viviendo muchos países africanos. Además, se entregó una subvención a la Asociación de Ciencia Política de Kenia para el estudio de la actual crisis de gobernanza en África y para examinar cómo funcionan los gobiernos locales en las ciudades africanas. En Senegal, en los años noventa se inició un proyecto pan-africano, en el cual participan académicos, líderes civiles y expertos constitucionales. Este proyecto ha patrocinado becas, talleres y publicaciones multilingües orientadas al análisis de políticas públicas, para indagar en los tipos de instituciones que tienen más posibilidades de desarrollar la gobernanza democrática en África (Ford Foundation 1991a:72–3).

Investigaciones sobre gobernanza y desarrollo urbano en Asia

Fue sólo a fines de los años ochenta que la investigación urbana en Asia comenzó a ocuparse de temas relacionados con la gobernanza. Antes de esto, durante los sesenta y setenta, había tendido a concentrarse en la urbanización, migración, tamaño óptimo de las ciudades, el papel de las ciudades principales y el planeamiento físico (Stren & McCarney 1992). A fines de los setenta y en los ochenta, se ocupaba más de la pobreza urbana, la vivienda y la tierra urbana. Los temas relacionados con la gestión y la investigación sobre finanzas municipales, administración municipal y el costo y tarificación de los servicios urbanos alcanzaron relevancia a fines de los ochenta, y hoy siguen constituyendo un foco de la investigación urbana en Asia. La siguiente breve reseña de la investigación urbana⁵ desde mediados de la década de los ochenta muestra cómo los investigadores se han concentrado en los temas relativos a la gestión y su énfasis en la perspectiva estatal del desarrollo urbano. También está comenzando a haber interés por temas relacionados con la gobernanza, que integra a la sociedad civil en la relación de

⁵ También es interesante señalar que la gobernanza local aparece en la literatura sobre desarrollo rural en Asia (Chee 1974; Ingle 1974).

gobierno. Aunque en general no hay referencias explícitas a ella como gobernanza, en el último tiempo la esencia de esta relación se ha transformado en el centro de diversas actividades de investigación urbana en Asia, las que se reseñan al final de esta sección.

Gran parte de la investigación urbana surgida a fines de los años ochenta en Asia provino de una anterior preocupación por la urbanización y las políticas urbanas espaciales. El resultado ha sido un incrementado interés en la gestión del crecimiento urbano y en los grandes centros urbanos nuevos que han aparecido por toda Asia. En un importante artículo, Johannes Linn define la gestión urbana en Asia como la gestión del crecimiento urbano; esto es, “el diseño e implementación de políticas urbanas, programas de inversión, mecanismos de financiamiento y de regulación, y sistemas institucionales que el sector público puede emplear para manejar el rápido crecimiento de las ciudades”. También postula que su objetivo no es “tratar los aspectos organizacionales, administrativos y burocráticos del gobierno de la ciudad” (Linn 1987:233).

Un importante estudio sobre gestión urbana en Asia (Sivaramakrishnan & Green 1986) se concentra en los aspectos administrativos de la gestión metropolitana, clima laboral, restricciones financieras en la gestión, recursos humanos y necesidades de capacitación de los gobiernos metropolitanos y necesidad de efectividad en la gestión. Otro volumen de estudios urbanos en Asia (UNCHS, EDI & NIUA 1989) se centra en finanzas y gestión urbana, recaudación de impuestos a la propiedad e innovaciones en finanzas/gestión. De manera similar, un estudio comparativo en cuatro ciudades asiáticas sobre economía urbana se centra en la experiencia de gestión con las finanzas municipales e incluye estudios de caso en Sri Lanka, las Filipinas, India y Corea (Montgomery 1989). En general, estos estudios muestran escaso interés en los aspectos de gobernanza de la gestión urbana, formas descentralizadas de gestión, participación, responsabilidad hacia abajo y el papel de los grupos civiles en el desarrollo urbano.

En India, en 1985, con el establecimiento de la Comisión Nacional de Urbanización, se asignó una serie de 27 estudios a varias instituciones y académicos del país. Poco después, se dio inicio a una enmienda constitucional cuyo propósito era reforzar los organismos locales urbanos y revisar la relación fiscal Estado-gobiernos locales. En la segunda mitad de los ochenta, aparecieron diversos trabajos de investigación en apoyo a esas iniciativas (Stren & McCarney 1992). Muchas de las numerosas publicaciones del Instituto Nacional de Asuntos Urbanos (NIUA, por su sigla en inglés) estaban centradas en el Estado, particularmente en términos de finanzas locales y gestión, incluidos, por ejemplo, un estudio sobre impuestos a la propiedad (1989a), uno sobre la movilización de los recursos de los gobiernos locales (1989b), uno sobre tarificación de los servicios públicos (1990a), uno sobre finanzas municipales en Delhi (1990b) y uno sobre Estado, mercado y servicios urbanos (1991). La tendencia a centrarse en la gestión y la efectividad del gobierno local se mantuvo fuerte en India durante toda la década del ochenta y comienzos de los noventa.

En forma paralela a la investigación recién citada, y aunque hasta ahora en forma limitada, durante los últimos años ha habido en Asia unos pocos estudios que se concentran en los aspectos sociales y políticos de las ciudades. Este trabajo podría clasificarse como perteneciente al campo de la gobernanza, aunque explícitamente los estudios no la mencionan o citan como un tema organizador de la reflexión. Por ejemplo, un estudio hecho en Tailandia se enfoca en las políticas urbanas y clase social, y la cuestión del poder urbano en Bangkok (Korff 1986). Un estudio de tres ciudades en el sudeste asiático examina los patrones de participación política en el área urbana y las perspectivas para un mayor involucramiento de la sociedad civil en la toma de decisiones del municipio (Ruland 1990). De manera similar, un estudio sobre estructura financiera y gestión del Área Metropolitana de Calcuta, aunque se concentra en aspectos de la gestión urbana en el sistema local, sí considera el papel de los grupos de ciudadanos y de las ONG y la participación comunitaria en actividades de desarrollo local; no obstante, argumenta que aunque a menudo se la menciona, tal participación no tiene gran difusión (Banerjee 189). Un interesante estudio sobre el movimiento de mujeres y las políticas locales en India distingue entre dos grupos ideológicos y orgánicos: uno de base urbana y centrado en temas de derechos e igualdades, y otro de base tanto rural como urbana y enfocado en la construcción de poder y liberación (Calman 1989).

Además, como parte de un proyecto global auspiciado por el IDRC y el Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial, investigadores de Asia, África y América latina se han preocupado de cuestiones relativas al acceso de los pobres urbanos a servicios de infraestructura básicos. El estudio que da una visión global de este aspecto (Menéndez 1991) muestra un alejamiento de los aspectos estrictamente relativos a la gestión de la infraestructura de la ciudad, en dirección a la relación entre

pobreza e infraestructura urbana.⁶ Aunque no trata la gobernanza en cuanto tal, esta investigación considera las limitaciones técnicas del enfoque de gestión urbana e intenta ampliar la base de diálogo para reflejar la contribución de las organizaciones de base comunitaria y de los grupos sociales marginalizados al desarrollo urbano. Esta contribución incluye las actividades políticas locales que las comunidades deben llevar a cabo a fin de lograr acceso a los servicios urbanos.

El IDRC también prestó apoyo a un estudio comparativo de cinco países titulado “Servicios Urbanos Participativos en Asia”, que examinaba la decreciente capacidad de las estructuras gubernamentales formales para suministrar servicios básicos en las ciudades de Asia que enfrentan procesos de crecimiento, y la consiguiente necesidad de utilizar recursos comunitarios. Un resumen de este proyecto argumenta que se requieren nuevas organizaciones y movilización, “en la forma de estilos de gestión participativos, de autoayuda, autosustentables cooperativamente y de base comunitaria caracterizados por la participación popular” (Yeung 1990:284). Aunque el proyecto llama “gestión” a estas actividades, la noción de gobernanza es central en este enfoque. De manera similar, un estudio de Pakistán examina el papel de los grupos comunitarios y de las ONG en el campo urbano y sus esfuerzos para mejorar la vivienda y las condiciones de vida (Hasan 1990). Nuevamente, mientras este estudio no menciona explícitamente la gobernanza, subraya la necesidad de una nueva relación entre los grupos sociales urbanos y el gobierno local. En este caso, dado que el gobierno local es incapaz de satisfacer las necesidades de las comunidades urbanas, éstas forman nuevas alianzas para tratar con el Estado a fin de obtener respuesta a sus demandas por servicios. Finalmente, un estudio de los pobres urbanos en Bangladesh (Centre for Urban Studies [Dhaka] 1990) subraya la necesidad de un gobierno elegido democráticamente, eficiente en los aspectos administrativo y de gestión, y apoyado por la participación de la gente en la planificación urbana y disminución de la pobreza.

Junto con lo anterior, se ha realizado un creciente número de estudios en torno a la descentralización. Por ejemplo, en Indonesia, un trabajo examina la descentralización de la planificación e implementación del desarrollo de la infraestructura hacia los gobiernos locales, y recomienda una reforma del sistema institucional para que la descentralización tenga éxito (Sidabutar et al. 1991).

Esta tendencia paralela en el campo de la investigación urbana en Asia (desde fines de los ochenta hasta hoy), centrada en la gestión del crecimiento urbano en términos de manejo administrativo y financiero del gobierno local, por una parte; y en la relación sociedad civil-gobierno, por otra, puede atribuirse a las diferentes disciplinas que participan activamente en la investigación urbana en Asia. Hasta no hace mucho, pocos científicos sociales, sociólogos y antropólogos habían estado involucrados en la investigación urbana en la región. De hecho, a lo largo de las tres últimas décadas, la planificación regional, la geografía y la economía han sido las principales disciplinas en la investigación urbana asiática (Stren & McCarney 1992). Gran parte de la investigación sobre gestión urbana en este último grupo de disciplinas se ha llevado a cabo en respuesta a la rápida urbanización de la región. No obstante, desde alrededor de 1986, los científicos políticos, los sociólogos y los antropólogos urbanos han incursionado cada vez con mayor frecuencia en el campo de la investigación urbana en Asia, y en las publicaciones comienzan a aparecer elementos de gobernanza.

Investigaciones sobre gobernanza y desarrollo urbano en América Latina

La década del ochenta fue testigo de una recesión económica y del inicio de los procesos de redemocratización en numerosos países que habían estado bajo regímenes militares autoritarios. Ello explica que el enfoque de los problemas urbanos, y en especial de los gobiernos locales, esté marcado por la necesidad de reconciliar la eficiencia económica y el proceso de democratización. En respuesta a tal necesidad se han desarrollado muchas actividades de alguna manera relacionadas con la investigación, tanto por parte del Estado como de los pobres urbanos, y los investigadores urbanos han contribuido a los debates que comenzaron a surgir en este contexto.

Son diversos los estudios realizados y las medidas tomadas para la reforma de políticas relativas a gobiernos locales y democratización, a descentralización y a política local en las ciudades latinoamericanas (Borja et al. 1989; Carrión et al. 1991; Nunes 1991). Por ejemplo, el Estado inició reformas en las estructuras y sistemas de gobernanza: esto incluyó, en muchos países, reducción del

⁶ El componente asiático de este estudio también se publicó en forma separada; véase Yeung (1991), y Asian Development Bank (1991).

tamaño de los sistemas administrativos y su modernización, y descentralización y privatización (Carrión et al. 1991). Los gobiernos locales han ganado creciente importancia y en diversos países se ha llevado a cabo la reforma municipal. Se entregó un mayor abanico de responsabilidades a los gobiernos locales, se les traspasaron funciones —en particular las relacionadas con políticas sociales— y en algunos casos también mayores recursos (Borja et al. 1989).⁷

A menudo se dan prácticas clientelistas en el nivel local, vinculadas a la maquinaria partidaria. La falta de representación, y la lejanía entre los funcionarios elegidos y el electorado, son factores que afectan negativamente la legitimidad del poder en el nivel local. Sin embargo, la creciente frecuencia de elecciones populares para autoridades locales sí refleja un progreso en la democratización. La evolución de los conflictos locales ha creado nuevos espacios públicos (Nunes 1991).

En la búsqueda de participación política, democratización de los gobiernos locales y soluciones a problemas económicos, han surgido diversas respuestas desde la sociedad civil, y en particular desde los pobres urbanos. Estas respuestas son diferentes a las del gobierno. En la sociedad civil, los sectores excluidos, tanto en el ámbito nacional como en el local, han creado diferentes formas de asociación. A comienzos de los sesenta, John Turner percibió esta capacidad asociativa en Perú, aunque no fue sino hasta fines de los setenta y los ochenta que los investigadores urbanos observaron un aumento en las actividades asociativas en otros países latinoamericanos. Se ha descrito la “actividad asociativa”, incluido el mundo de las ONG, como “un escenario para conflictos acallados, negociación y avenencia; una escuela para futuros líderes políticos; un laboratorio donde se pueden poner a prueba nuevas ideas; un lugar para construir una sociedad cada vez más civil” (Ritchey-Vance 1991:xii).

Durante los ochenta y los noventa se desarrolló en América latina una rica literatura sobre actividades asociativas. Algunos ejemplos de “actividades asociativas” son los movimientos sociales, las organizaciones comunitarias y las redes de subsistencia a través de las cuales los pobres han intentado resolver los problemas de la débil participación política, el desempleo, y la insuficiente infraestructura y servicios públicos en los suburbios (Campero 1987; Espinoza 1992). En los ochenta, organizaciones no gubernamentales, académicos, profesionales y otros que se encontraban comprometidos con el desarrollo, pero excluidos del gobierno por razones políticas, se asociaron entre sí y con organizaciones comunitarias para enfrentar problemas vinculados a la pobreza y la democracia (Padrón 1982:87).

Este mundo de la actividad asociativa no ha sido incluido en los estudios de gobiernos locales, enfocados más en los aspectos administrativos, burocráticos y electorales de las municipalidades. Pero la noción de gobernanza arroja más luz sobre el papel de estos actores (movimientos sociales, organizaciones comunitarias, asociaciones civiles, el sector privado y las ONG) en la configuración del poder que determina la cambiante dirección de la sociedad en el mediano plazo.

Destacamos aquí dos de estos actores —ONG y organizaciones civiles— como ejemplos de actividades asociativas recientes ubicadas fuera del dominio gubernamental.

De acuerdo a la Fundación Interamericana, hay más de 11 mil ONG —urbanas y rurales— en Latinoamérica (Carroll 1992:2).⁸ Las ONG cubren una amplia gama de actividades, y van desde aquellas que trabajan directamente en el nivel de base, a las dedicadas principalmente a la investigación-acción-promoción. Las actividades de las ONG han sido relativamente limitadas en el nivel local, pero sus acciones han beneficiado a los sectores más pobres. Han contribuido a ampliar las organizaciones para los pobres y han patrocinado grupos sociales con escaso —si es que tienen— poder, como las mujeres, los sin techo, las minorías étnicas y los consumidores de bajos ingresos. A menudo han actuado como intermediarios entre las organizaciones locales de base y las agencias de financiamiento. Han crecido enormemente en número y han ampliado su alcance, porque cubren un espacio social (que incluye los intereses y necesidades de los pobres) normalmente no atendido por los gobiernos y frente al cual el mercado ha fallado (Carroll 1992).

⁷ En Chile, la Ley de Ingresos Municipales de 1979 aumentó los recursos municipales: en 1980, los recursos disponibles para las municipalidades se triplicaron en relación a los de 1979. En 1981, se traspasó a las municipalidades la responsabilidad de administrar servicios públicos de carácter nacional (educación y salud) (Rosenfeld et al. 1989). En Bolivia, la reforma municipal de 1985 estableció elecciones libres cada dos años y otorgó a las municipalidades el poder de recaudar impuestos y decidir las inversiones (Vargas 1989). La reforma municipal en Colombia estableció la elección popular de alcaldes, incrementó los recursos para las municipalidades mediante la transferencia de impuestos y el aumento de las transferencias del gobierno central, y otorgó nuevas responsabilidades a las municipalidades (Velásquez 1989).

⁸ Carroll no desagrega las 11 mil ONG en urbanas y rurales. Sin embargo, la suma total en sí misma indica la magnitud de la asociatividad de este tipo en Latinoamérica.

Otro ejemplo es el de las organizaciones civiles y corporaciones comunitarias locales. Estos grupos se han formado en los últimos años en un intento de reunir diferentes sectores sociales, tales como empresarios locales, dirigentes sociales y profesionales en el ámbito de la ciudad, el local territorial y el suburbano, con el fin de promover programas de desarrollo económico y social.⁹

La anterior descripción de actividades asociativas muestra algunas que van más allá de las formas burocráticas del gobierno local en América latina. El trabajo realizado por organismos no gubernamentales en la construcción de poder en las organizaciones sociales y en su capacitación, y la búsqueda de desarrollo local vía organizaciones civiles, muestran un cambio en la base social y política. En otras palabras, ya no se espera todo del todopoderoso gobierno, ni de ninguna organización dedicada al desarrollo. El cambio de actitud hacia las organizaciones sociales, el apoyo de las ONG, el contexto en evolución hacia la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos locales, anuncian una estructura más compleja de relaciones entre lo público y lo privado en los años noventa.¹⁰

TEMAS EMERGENTES EN LA GOBERNANZA DEL DESARROLLO URBANO

Aunque quizás pueda ser prematuro sugerir que el enfoque de gobernanza se haya transformado ya en un paradigma definido, los temas que han surgido a escala de la ciudad en el contexto del mundo en desarrollo exponen nuevas facetas del proceso de elaboración de políticas públicas, su implementación y resultados en el desarrollo urbano. Al hacerse cargo de examinar las relaciones Estado/sociedad y la distribución del poder en la sociedad, la noción de gobernanza permite capturar la especificidad de las ciudades del Tercer Mundo, que enfoques convencionales tienden a pasar por alto.

Al mismo tiempo, al evitar pre-determinar el *locus* del poder en la sociedad urbana, el tema de la gobernanza revela que la ciudad en el Tercer Mundo es un producto tanto de las directivas sistemáticas de la maquinaria estatal, como de las reacciones autónomas y contrarreacciones de la sociedad civil. Al respecto, el tema de la gobernanza saca a la luz las fuerzas interactivas que determinan la modalidad y ritmo del desarrollo urbano en el Tercer Mundo.

Al ampliar el alcance del análisis urbano de manera que incluya los elementos de la sociedad civil, y des-materializar el omnicomprensivo estructuralismo incrustado en el saber convencional sobre desarrollo urbano, la gobernanza como tema plantea nuevas materias para la reflexión y la acción y reconstruye algunos de los conceptos claves en el análisis urbano. A través del reestudio de los temas emergentes y conceptos relacionados en el desarrollo urbano, puede surgir una nueva agenda para la investigación urbana en el futuro. Analizaremos aquí tres de esos temas: gestión urbana; descentralización y democratización; y construcción de poder, movimientos sociales urbanos y participación de la comunidad.

Gestión urbana

Dado que durante los años ochenta la mayor parte de la investigación y práctica urbana estaba dominada por la perspectiva de "gestión urbana", es adecuado examinar las implicaciones de este concepto en el contexto de la gobernanza. Planteamos antes que la noción de gobernanza permite evitar las principales limitaciones del enfoque de "gestión". Ello no significa, sin embargo, ignorar todos los aspectos problemáticos que surgen en el paradigma mismo. Las principales preocupaciones de la gestión, tales como el desarrollo institucional y los eslabonamientos organizacionales, los diseños de procedimientos y desempeños, al igual que la asignación y distribución de recursos, mantienen su importancia crítica como temas que deben ser tratados dentro del conjunto de materias relativas a la gobernanza.

⁹ Este es un nuevo campo de estudio. En Chile, en febrero de 1993 SUR inició, con el apoyo de la Fundación Ford, una investigación sobre organizaciones civiles y corporaciones comunitarias locales.

¹⁰ La relación gobierno/ONG es un punto muy importante. Una buena parte de la literatura producida en ONG tiene un sesgo antigubernamental. "Alimentan esta actitud los teóricos neo-conservadores de la 'opción racional', los celebrantes de la economía informal y una fuerte presión, dirigida por Estados Unidos, hacia la privatización vía sector microempresarial" (Carroll 1992:23). Por otra parte, un informe reciente de las grandes agencias de financiamiento revela la diferencia entre las ONG que ofrecen servicios y aquellas consideradas formadoras de capacidades o innovadoras (Carroll 1992:175-78).

Hoy se han hecho evidentes las serias debilidades existentes en todos los anteriores elementos. Las ciudades del Tercer Mundo enfrentan débiles capacidades institucionales; sus estructuras, procedimientos y técnicas estructurales no son compatibles con su entorno socioeconómico; y una esfera importante de la vida urbana se encuentra fuera de los sistemas de gestión formales, o ha sido asimilada negativamente. El desafío de los noventa, y en particular el de la gobernanza, es capturar, a través de la investigación y análisis de políticas, la totalidad de los factores tras estas disfuncionalidades y, al mismo tiempo, desarrollar formas de eliminarlos.

En el marco del tema de la gobernanza, los aspectos de la gestión del desarrollo urbano se tocan no sólo en términos de niveles de eficiencia, sino también en términos de las dinámicas que se crean cuando esos aspectos de la gestión se interconectan con la sociedad. La cuestión del desarrollo institucional, por ejemplo, abarca no sólo la reforma de las autoridades municipales, los servicios paraestatales y las administraciones distritales, sino también agencias societales como las empresas de servicios e infraestructura, las empresas constructoras y los movimientos sociales. Estos últimos deben ser considerados parte del régimen institucional para la gobernanza urbana en una ciudad moderna del Tercer Mundo.

De manera similar, los tecnicismos de la gestión urbana se revitalizan cuando se los sitúa en el contexto de la gobernanza. Los procesos de planeamiento y gestión del uso del suelo, el suministro de servicios, el incremento de la productividad, la movilización y distribución de recursos, todos pueden entenderse como subproductos de una compleja interacción de fuerzas socioeconómicas y políticas al interior del medio urbano. En tanto la noción de gobernanza incluye la lógica de mercado y la eficiencia burocrática, el grado en que las fuerzas sociopolíticas inciden en las opciones técnicas y en la manera en que los regímenes políticos se relacionan con la configuración de fuerzas predominante, siguen siendo importantes áreas de investigación sobre gobernanza urbana.

Otros intereses técnicos, como la planificación fiscal, el costo y tarificación de la infraestructura y servicios, la gestión de recursos humanos, y los diseños y estándares tecnológicos, se examinan tanto en sus expresiones formales sistémicas como en las respuestas organizacionales a que dan origen en la sociedad.

En esta época de ajuste estructural y de avance hacia la liberalización y privatización, el tema de la gobernanza del suministro de servicios públicos ha adquirido gran importancia. Las protestas urbanas causadas por la eliminación de subsidios y las carencias experimentadas por un amplio sector de la población urbana, sugieren la necesidad de más estudios orientados a determinar los sistemas de gestión más adecuados para la entrega de servicios urbanos. El punto no es simplemente el suministro de servicios privado frente al suministro público. Es importante analizar las implicaciones que tiene la asignación de funciones de gestión (tales como las de regular, facilitar y operar) a diversas agencias societales.

La relevancia dada a las instituciones societales por la investigación sobre gobernanza ha puesto sobre el tapete el tema de las instituciones autóctonas en el desarrollo urbano. En su mayoría, las agencias e instituciones que han mantenido la organización comunitaria durante el largo período de descuido y autoritarismo burocrático tienen sus orígenes en culturas tradicionales. Instituciones como la religión, la raza y la etnicidad juegan un importante papel en el mantenimiento (y, en algunos casos, el socavamiento) del orden y en la provisión de servicios. En los centros urbanos que han alcanzado un mayor grado de interacción grupal y solidaridad, los rasgos culturales comunes entre los grupos han cristalizado en instituciones que gozan de una aceptación colectiva en la comunidad.

En casi todos los centros urbanos del Tercer Mundo hay distintas instituciones autóctonas para el desarrollo del liderazgo, la resolución de conflictos y el manejo de crisis; para promover la responsabilidad hacia abajo de las autoridades y, en algunos casos, incluso para mantener la seguridad. [...] La investigación sobre gobernanza debe reexaminar estas instituciones y diseñar maneras efectivas de mejorarlas y conectarlas con las estructuras de gestión formales (De Soto 1990). La viabilidad de estas instituciones para promover la participación política, mejorar el suministro de servicios e incrementar la productividad macroeconómica es una importante área para futura investigación.

Un campo que atrae la atención en este nivel es la manera en que los pobres urbanos, ya sea individual o colectivamente, encuentran "nichos" de subsistencia en el contexto de una coordinación débil y ausencia de una autoridad definida, para zanjar las restricciones a la reproducción social.

Los problemas de la gestión urbana toman distintas características según el tamaño de la ciudad en estudio. Las áreas metropolitanas presentan problemas particulares debido a su complejidad

administrativa y a los conflictos jurisdiccionales asociados a una autoridad metropolitana. Más aún, en esta escala los problemas suelen requerir soluciones muy sofisticadas y caras. En muchas partes del mundo, las áreas metropolitanas se encuentran en crisis debido a que, con el tiempo, ya no hay una “correlación entre la realidad social, económica, cultural y territorial generada por la dinámica urbana y las estructuras territoriales establecidas por la ley administrativa” (Borja 1991). A medida que aumenta la población, la dispersión urbana hace que la gente sobrepase los límites políticos y administrativos de una autoridad metropolitana, lo que lleva a una escalada de los problemas de financiamiento de los servicios y de aquellos relativos a cómo mantener una representación urbana, metropolitana y regional sobre aspectos de interés común.

A lo anterior se agrega que los problemas de coordinación entre diferentes autoridades de la misma ciudad producen superposición administrativa e incertidumbre respecto de las áreas de jurisdicción, lo que contribuye a la ineficiencia y restringe seriamente la productividad de las grandes ciudades. Los problemas de coordinación afectan gravemente el suministro de servicios públicos. Diferentes autoridades territoriales y un conjunto descoordinado de empresas de servicios privadas y públicas en la misma ciudad, contribuyen a aumentar la ineficiencia. Finalmente, las áreas metropolitanas enfrentan problemas ambientales por una falta de reglamentación ambiental y de mecanismos para hacerla cumplir, lo que lleva a problemas de embotellamiento del tránsito vehicular, congestión y deterioro de la infraestructura de la ciudad. Entre los aspectos más críticos se encuentra la calidad del aire, la provisión de agua potable, el alcantarillado y el tratamiento de los desechos industriales y domésticos.

El problema de gobernar las áreas metropolitanas no se presta a soluciones fáciles, dada su inherente complejidad política. Un camino posible implica una reducción en las atribuciones del gobierno central y de los gobiernos regionales y municipales, con la consiguiente transferencia de algunas de esas atribuciones a una autoridad metropolitana (Aylwin 1991:152. Sin embargo, como lo señala Eduardo Dockendorff, “la coordinación intersectorial e interinstitucional entre niveles distritales de la administración y del gobierno no es un problema técnico, sino más bien esencialmente político (1992:17).

Lo que distingue el enfoque en la gobernanza de otros enfoques, es su atención al factor político en la gestión urbana. En vez de reducir las políticas públicas y prácticas urbanas a un manejo impersonal, técnico y “objetivo” de los proyectos y programas, la noción de gobernanza reconoce la presencia de grupos locales activos organizados en función de sus intereses. Los conflictos que se engendran, y las negociaciones, acuerdos y coaliciones que se generan, constituyen importantes áreas para la investigación. Es en este contexto que los estudios sobre gobiernos locales cambian su foco principal desde la dinámica institucional de las autoridades municipales, e integran al conjunto de asociaciones civiles existentes en el medio urbano como una base para la investigación de la gobernanza en el nivel local. Las agencias municipales actúan a manera de intermediarios entre el Estado y las instituciones civiles. Identificar las modalidades adecuadas de construcción de poder en estas organizaciones de base es un importante desafío para la investigación urbana en los noventa.

Descentralización y democratización

En los últimos años, la política de descentralización se ha hecho popular entre las agencias de financiamiento y los gobiernos nacionales, lo que ha llevado a un repunte del interés en los gobiernos locales y a la necesidad de reforzar las instituciones municipales. La noción de una adecuada gestión urbana se ha centrado en la administración pública y en la necesidad de capacitación técnica en el nivel local. Entre las agencias de financiamiento, la noción de “buena gobernanza” también se centra en la formación de liderazgos. Así, en el contexto de la descentralización de las actividades gubernamentales hacia la comunidad, también se plantea que esta “construcción de poder” no necesariamente asegurará una mejor gobernanza, a no ser que las instituciones públicas responsables sean competentes. De allí la necesidad de “una mejor gestión técnica y desarrollo de capacidades” y “la necesidad de construcción de instituciones en el sentido más amplio y para una adecuada inversión pública en el desarrollo de recursos humanos” (Landell-Mills & Serageldin 1991).

Pero la importancia del liderazgo local va significativamente más allá de la capacidad técnica necesaria para una eficiente gestión urbana. El liderazgo político, expresado a través de alcaldes fuertes y concejos municipales elegidos, se considera tan importante como una también fuerte burocracia de expertos y gestores técnicos. Sin duda, a menudo es un alcalde con una potente visión política de la

ciudad el elemento más significativo en el surgimiento de una ciudad bien gestionada y, por tanto, de buen desempeño económico.

Las iniciativas de descentralización han tenido diferentes grados de éxito en el mundo en desarrollo. Por ejemplo, en África durante los años setenta y comienzos de los ochenta, la tendencia era a “proclamar el valor de la descentralización como principio general, pero en la práctica ponerle trabas o incluso socavar su implementación” (Stren 1989:23–4). La misma tendencia aparecía en el Sudán (El Sammani et al. 1989), Nigeria (Stren 1989) y Tanzania (Kulaba 1989).

En América latina, la década del ochenta se caracterizó por un lento crecimiento económico y, para algunos países de la región, fue un período de redemocratización. Esto generó un consenso en torno a la necesidad de descentralizar el gobierno. Se asumía que la transferencia de funciones y recursos a los gobiernos locales facilitaría una mayor eficiencia y efectividad en las acciones del gobierno y una mayor participación de los sectores de menores ingresos. Se creía que la descentralización era un medio para el logro de la doble dimensión política y social de la democracia, y para la consolidación de los derechos de los ciudadanos (Nunes 1991:15). La reforma municipal tuvo lugar en Bolivia, Chile, Colombia y Perú. En Brasil, que ya tenía una estructura de gobierno descentralizada, el proceso fue de fortalecimiento de las municipalidades.

Han respaldado las reformas descentralizadoras tanto quienes promueven un gobierno mínimo como aquellos que ven en este proceso un prerrequisito para la expansión de las políticas sociales. Más aún, estas reformas muestran que la descentralización interesa a todos los grupos sociales que sienten haber sido, o que podrían ser, excluidos momentánea o sistemáticamente de los mecanismos decisorios del gobierno central. Entre ellos pueden estar los grupos sociales subalternos que aspiran a integrarse al sistema de gobierno, o incluso las elites gobernantes que temen ser excluidas de dicho espacio (Nunes 1991).

Aunque existe una estrecha relación entre descentralización y democracia, ello no significa que tal relación esté garantizada. En Chile, durante los ochenta, se dio una reforma política y administrativa descentralizadora en un contexto autoritario. Esta reforma mostró que la transferencia de atribuciones y recursos a los gobiernos locales no lleva inevitablemente a la democratización (Rosenfeld et al. 1989, 1991). Otro ejemplo es el caso de la descentralización en Nigeria, donde “el Gobierno Federal Militar que tomó el poder (...) en 1984 tomó medidas (...) para reforzar la posición financiera de los gobiernos locales. (...) [L]a autonomía institucional en el nivel local no es, entonces, necesariamente incompatible con la centralización del poder en el nivel nacional” (Stren 1989:25).

Las elecciones populares son una condición necesaria si se espera que la descentralización promueva el pluralismo en la política local. Los conflictos locales que se originan en las elecciones populares pueden crear nuevos espacios públicos y llevar a una política pluralista, dando así significado a la descentralización. Por ejemplo, las experiencias de elecciones directas de alcaldes y concejales en Bolivia, Colombia y Perú en los ochenta, y de Chile en los noventa, demuestran que la descentralización puede dar origen a prácticas políticas pluralistas (Carrión et al. 1991).

La democratización del entorno político local es un proceso complejo. Casos estudiados en Argentina (Pírez 1991), Colombia (Velásquez 1991), Ecuador (Carrión & Velarde 1991) y Brasil (Nunes 1991), muestran que, contradictorios con el efecto de las reformas implementadas, algunos mecanismos extra-formales (como el clientelismo) continúan reproduciendo la exclusión social y política. Es necesario, por tanto, explorar, a través de la investigación y el análisis, las estructuras políticas y las variables organizacionales que predominan en el nivel local y que obstaculizan los procesos de descentralización y democratización.

Las relaciones clientelares tienden a chocar con las reformas descentralizadoras y democratizadoras. De hecho, todo el proceso de gobernanza urbana en el nivel local se ve afectado por el predominio de tales relaciones. Tal como lo plantea Edson Nunes, “la importancia no está en la novedad de dichas prácticas, sino en el descubrimiento de su persistencia, a pesar de la sucesión de regímenes políticos, y de su contemporaneidad en relación a los nuevos esfuerzos de modernización del Estado” (Nunes 1991:19). Pedro Pírez señala que esto ocurre por la combinación de dos elementos: por una parte, la existencia de sectores pobres de la población (que viven bajo las condiciones de subsistencia) que demandan servicios y ofrecen votos; y, por otra, los sectores políticos que carecen de representatividad y no tienen apoyo político-electoral. Esto lleva a la clásica explicación del populismo (Pírez 1991), una tendencia que prospera con la ausencia de procedimientos que aseguren sistemas electorales competitivos.

El proceso de descentralización, el reforzamiento de los gobiernos locales y la búsqueda de democracia local son objetivos que comparten diversos, y en ocasiones antagónicos, sectores políticos. Y ello por variadas razones: el temor a quedar o permanecer marginalizados del poder; la búsqueda de eficiencia en la administración y en el suministro de servicios públicos; y los intentos de manejar situaciones conflictivas fragmentando el poder y la toma de decisiones en espacios locales más pequeños.

Los estudios sobre descentralización tienden a limitarse al examen de los mecanismos administrativos y legales, a la evaluación de las políticas sociales, o a los resultados electorales. En el contexto de la gobernanza, es importante considerar el entorno político local, los actores sociales y políticos que participan en la toma de decisiones local, y sus relaciones con otros niveles de gobierno. Los principales temas generados en los actuales debates sobre descentralización y democratización que deben considerar los investigadores en el futuro incluyen:

- La relación entre descentralización y democratización del entorno político local. ¿Cuáles son los obstáculos para la legitimación de los gobiernos locales? ¿Qué sistemas políticos existen y cuál es la relación entre los funcionarios elegidos y el electorado?
- Descentralización y eficiencia en el suministro local de servicios. ¿Cómo funcionan los servicios traspasados a las municipalidades? ¿Cómo se toman las decisiones, y qué actores las toman, en la gestión de servicios municipales?

Construcción de poder, movimientos sociales y participación de la comunidad

Planteábamos en la introducción de este artículo que la gobernanza efectiva asume la existencia de organismos públicos sujetos a escrutinio público, receptivos frente a las necesidades y demandas de la población, y transparentes. Sin embargo, para que estos rasgos se mantengan es necesario que la sociedad civil a la cual se supone que estos organismos sirven tenga efectivamente poder y esté organizada, y que la participación en el proceso de la elaboración e implementación de políticas sea abierto y transparente. La gobernanza efectiva requiere una población urbana consciente de sus derechos y deberes, con la capacidad colectiva de determinar el destino de su contexto local y los medios para influir, de manera democrática, en un ámbito político más amplio. Una relación recíproca entre el Estado y la sociedad civil sólo puede mantenerse con comunidades urbanas participativas y con poder.

Las nociones de construcción de poder (*empowerment*) y participación popular han sido parte del vocabulario del desarrollo durante la última década. Sin embargo, sus implicaciones en el nivel de la investigación y su real implementación siguen siendo poco claras. La forma burocrática en que han sido gestionados los centros urbanos han excluido toda receptividad hacia el tema de la construcción de poder. La relación entre las agencias de gestión y la población urbana ha sido origen de conflicto y tensión (Stren 1992).

Una gran parte de la población urbana ha establecido estructuras organizadas para evadir la gestión formal (De Soto 1989). La reintegración de este importante grupo de votantes, y la forja de una relación simbiótica entre el Estado y esta parte de la sociedad civil, es un importante campo de interés político para los años noventa y una prioridad para la investigación.

La participación no se refiere simplemente al acto de votar. Hay muchos niveles diferentes en los cuales la población participa o puede ser integrada al proceso de toma de decisiones. Esto es importante, en primer lugar por la necesidad de democratizar los gobiernos locales; y segundo, porque, tal como lo hemos mencionado, puede ejercerse estas formas de participación a través de mecanismos tanto formales como informales. Los estudios formales o administrativos sobre gobiernos locales pocas veces han tomado en cuenta estos aspectos.

El análisis de los mecanismos formales e informales de participación puede dar origen a una mejor comprensión de la base social de la comunidad, de la identidad y participación. El análisis de redes sociales tiene un importante papel en la integración de diferentes áreas de investigación sobre la vida social en las ciudades. Posibilita un enfoque integrado de los diferentes grupos sociales que dan a la ciudad sus rasgos distintivos (Lomnitz 1977; Wellman & Leighton 1979; Mingione 1991; Espinoza 1992).

Los estudios sobre participación política y ciudadanía estaban estrechamente relacionados con la emergencia de movimientos sociales durante los años ochenta. Los movimientos sociales han sido cruciales para la recuperación democrática; han servido de medios para el desarrollo de identidad social y como base organizacional para la movilización política contra las dictaduras en Perú, Uruguay, Argentina

y Chile (Munck 1991). En Sudáfrica, “desde fines de los setenta, los movimientos civiles (...) han estado a la vanguardia de la lucha tanto en el nivel de los temas comunitarios (...) como en el de las luchas políticas contra el gobierno” (IDRC 1992).

La dinámicas internas de los movimientos sociales contravienen los patrones estándares de organización y estructura social. Muchos de ellos carecen de una referencia única a la estructura social predominante. La forma de los movimientos sociales está también alejada de los modelos multi-clases según se los describía en los años setenta (Castells 1973). De hecho, muchos movimientos sociales optan por operar con una organización no jerárquica y un programa no clasista. Así, movimientos basados en el género, ambientalistas, activistas de la música rock, grupos estudiantiles, de derechos humanos y los sin techo implicados en tomas de terrenos, han rechazado todo intento de organización centralizada, y desafiado toda referencia a clases sociales (Slater 1985; Calderón 1986).

Los movimientos sociales fueron un factor crucial en la apertura democrática de los años ochenta. No obstante, con el tiempo, el sistema político ha terminado por ejercer su dominio sobre este anteriormente activo sector. Por ejemplo, en el caso de cada uno de los países de América latina que tuvo movimientos sociales activos, con el retorno de la democracia comenzaron a desvanecerse, como si nunca hubieran existido (Munck 1991). En cierta medida, éste fue el proyecto de la elite política, que esperaba que el sistema político fuera el elemento clave para la integración de la sociedad (Tironi 1991). ¿Será también esto lo que les espera a las organizaciones civiles en Sudáfrica? El destino de los movimientos sociales sigue siendo un atractivo tópico para la investigación en los campos de la sociología urbana y la ciencia política.

El estudio de las redes sociales urbanas es un elemento clave para avanzar en el conocimiento de los procesos de integración social y superar la fragmentación y desigualdad social. Sobre todo, estas redes implican la creación de oportunidades para acciones conjuntas en torno al desarrollo local que involucren a miembros de la comunidad local, al sector público, a organismos no gubernamentales y empresas privadas. Aunque generalmente estas actividades están circunscritas al vecindario, es posible plantear la hipótesis de que también están ligadas a otras áreas de la sociedad. En este sentido, el estudio de las redes sociales es importante en la definición de políticas que podrían expandir la base democrática de la sociedad y la articulación entre sociedad civil y Estado.

El estudio de los espacios locales que se ofrecen para la socialización de intereses, demandas y acciones es importante para comprender el proceso de integración social y superar la fragmentación y desigualdad social. Aunque generalmente estos espacios de reproducción están circunscritos al vecindario, es posible plantear la hipótesis de que también están ligados a otras áreas de la sociedad. Por ejemplo, el mercado laboral ofrece posibilidades de contacto con la actividad económica formal. Las redes locales de representación política constituyen otra posibilidad para que pequeños grupos de vecinos puedan establecer contacto con un contexto político más amplio, lo que es especialmente importante en nuestra perspectiva de los gobiernos locales y la democracia. Este enfoque da origen al estudio de las diversas organizaciones locales y comunitarias, de los vínculos entre ellas y de su articulación con otros actores —la Iglesia, partidos políticos, ONG, grupos de presión de base urbana— y con el Estado local. Las respuestas a interrogantes referidas a quién participa en la toma de decisiones y cómo tiene lugar esta participación, son buenos indicadores del nivel de democracia existente en el gobierno local.

De lo anterior se derivan distintos tópicos de investigación: la relación entre partidos políticos nacionales y locales; la relación entre partidos políticos locales y organizaciones locales vecinales; y la relación entre gobierno local y organizaciones locales. Estas relaciones deben ser analizadas en el contexto de conceptos como clientelismo, corrupción y construcción de poder. Esta línea de estudio ayuda a responder preguntas fundamentales, como quién realmente tiene mayor peso en el proceso de toma de decisiones, y necesariamente implica el estudio de otros actores de la sociedad civil, tales como las empresas, las inmobiliarias y los agentes financieros. Cuando se interpreta la sociedad civil de manera más amplia, de modo que se incluya no sólo a los pobres urbanos, organismos no gubernamentales y organizaciones civiles, sino también a otros actores cuyos propósitos en el desarrollo urbano van más allá del mero acceso a servicios urbanos, debemos tomar en consideración el tema más amplio del desarrollo económico de la ciudad. El crecimiento urbano es también producto de proyectos de gran escala, tales como líneas de trenes subterráneos, sistemas de agua potable y alcantarillado, renovación urbana y redes viales. Quienes los llevan a cabo son el gobierno local o nacional (o una combinación de ambos), grandes empresas paraestatales o a menudo conglomerados privados.

La sofisticada y compleja naturaleza de las tecnologías que intervienen en tales proyectos suele actuar como una barrera, o es utilizada como una barrera para la participación de los residentes en la localidad —o incluso de los gobiernos locales— en la toma de decisiones. Esto plantea una interrogante referida a cómo se toman en realidad tales decisiones, y sobre la naturaleza de las estructuras de poder en que se definen los resultados. En este sentido, el grado y forma de representación local en estas decisiones es de máxima importancia para los estudios sobre gobiernos locales. La historia ha mostrado que el nivel de real participación local en estas decisiones ha sido con frecuencia mínimo, o incluso completamente inexistente.

Las áreas señaladas más arriba, incluida la participación en redes locales, organizaciones políticas locales y toma de decisiones para proyectos de gran escala, son fundamentales para el desarrollo de una genuina democracia. Más aún, se entrelazan con distintos temas de interés de la investigación actual, tales como la exclusión, segregación, pobreza y ciudadanía. Los estudios sobre participación y sobre la gobernanza del espacio urbano son de especial importancia para el desarrollo de las ciudades y la ampliación de la democracia en el mundo en desarrollo.

CONCLUSIONES: UN MARCO PARA LA INVESTIGACIÓN FUTURA SOBRE GOBERNANZA Y DESARROLLO URBANO

Ha habido diversos intentos de definir la futura agenda para la investigación sobre gobernanza en un nivel societal más amplio. Michael Bratton y Donald Rothchild destacan la necesidad de más investigación sobre la base de que "... aún no se han resuelto los aspectos tocantes a definiciones; que una mejor aproximación a la gobernanza puede darse en el estudio de las interacciones entre Estado y actores sociales; y que se requiere un mayor esfuerzo para explicar las dimensiones referidas a políticas públicas de la gobernanza" (Bratton & Rothchild 1992). En otro contexto, Bratton identifica los componentes específicos de la agenda de investigación para incluir un análisis de la constitución y tamaño de la sociedad civil, y una investigación de la relación entre elites estatales y actores civiles (Bratton 1989).

Desde una perspectiva completamente diferente, John Healey y Mark Robinson plantean una agenda de investigación centrada principalmente en las actividades del Estado. Proponen seis ítemes relacionados con el proceso de elaboración e implementación de políticas públicas, el posible curso de la política de liberalización, y las consecuencias políticas del ajuste estructural (Healey & Robinson 1992:170–2). Las mismas prioridades aparecen en la lista de once ítemes elaborada por Edgardo Boeninger, que van desde un análisis de cómo las agencias de financiamiento y multilaterales pueden apoyar una gobernanza efectiva, hasta el estudio de la relación entre ministros y altos funcionarios de las áreas política y económica del gobierno (Boeninger 1991:37).

Hay, por tanto, significativas variaciones en la articulación de una agenda para la investigación sobre gobernanza en el nivel societal más amplio. La lista de ítemes y sus variaciones sin duda aumentarán a medida que el tema adquiera mayor importancia en el discurso del desarrollo del Tercer Mundo. En este cambiante contexto de la gobernanza en el nivel más amplio, proponemos aquí sólo direcciones posibles para la investigación futura sobre gobernanza en el nivel local.

Este capítulo destaca tres aspectos principales que la investigación urbana debe asumir. Ellos son la sociedad civil, el Estado y sus instituciones y, el más importante, la relación entre sociedad civil y Estado. Al postular la inseparabilidad de la sociedad civil en el proceso de gobernanza, este artículo plantea que la gobernanza no es simplemente un constructo funcional que ha surgido como un estilo de gestión orientada a aumentar la efectividad del régimen. De hecho, la noción representa un reconocimiento de un imperativo objetivo. La gobernanza significa un reconocimiento de la existencia de una compleja sociedad civil y de la magnitud de su impacto en el proceso de desarrollo urbano. Con ello, trae a colación las dinámicas social y política que se generan en el proceso de desarrollo. Una investigación significativa sobre gobernanza urbana debe hacerse cargo de esta faceta política en el ejercicio del poder y la autoridad para dirigir y regular los asuntos urbanos socioeconómicos.

Las tareas analíticas implicadas en el estudio de la dimensión política de la gobernanza incluyen la construcción de perfiles de la sociedad civil y el análisis del crecimiento (y declinación) de instituciones populares tales como las organizaciones civiles, las asociaciones voluntarias y las agencias no gubernamentales. También incluyen explorar cómo funciona la sociedad civil. Al respecto, son

importantes variables para la investigación elementos como el liderazgo, las normas de comportamiento, las redes sociales, las sanciones y el acatamiento de las normas. Al incorporar estos elementos, la investigación social urbana deberá ir más allá de las categorías convencionales de movilidad y variables demográficas reveladas a través de encuestas sociales.

El análisis de la sociedad civil urbana también implica identificar el papel de las instituciones locales no formales en el desarrollo comunitario. La investigación urbana debe explorar los factores que promueven u obstaculizan el crecimiento de tales instituciones y las repercusiones de sus dinámicas internas. Además de servir como un medio de asociación y de cubrir los vacíos donde ha fallado el Estado, las instituciones no formales ofrecen empleo y servicios sociales a los necesitados (Bratton & Rothchild 1992:272–73). A través de investigación orientada a las políticas públicas, es posible fortalecer y modernizar algunas de estas instituciones de manera que puedan aportar beneficios a una sociedad urbana más amplia. Más aún, es a través del análisis de instituciones de la sociedad civil que será posible llegar a los equivalentes autóctonos de los mecanismos para ciertos rasgos de la gobernanza, como la responsabilidad hacia abajo, la receptividad y la transparencia. El trabajo de De Soto (1989) y Mabogunje (1992) ha abierto un nuevo espacio en esa dirección.

El segundo aspecto de importancia de la gobernanza se relaciona con la manera en que las instituciones del Estado dirigen el proceso de desarrollo urbano. Hemos planteado que la noción de gobernanza destaca un vínculo orgánico entre actividades burocráticas y las acciones, intereses y aspiraciones de la sociedad civil. Los elementos normativos de la responsabilidad hacia abajo, de la legalidad y de otros semejantes, son sólo mecanismos para asegurar un vínculo positivo. Así, en tanto las especificidades de la investigación en este nivel requieren concentrarse en los instrumentos, técnicas y procedimientos de la planificación, organización y ejecución de actividades socioeconómicas, debe mantenerse la centralidad de la dimensión humana.

La investigación sobre gobernanza urbana no significa (y no debe) descuidar consideraciones técnicas como las modalidades de suministro de servicios, financiamiento de costos, opción tecnológica, técnicas de planeamiento o diseños organizacionales. Aunque éstos son elementos críticos de la gobernanza urbana, en esta perspectiva su formulación evita toda tendencia a la reificación. Es indispensable poner a la luz las relaciones humanas insertas en los tecnicismos. Una perspectiva de gobernanza investiga el modo en que las comunidades se relacionan con los procesos técnicos. Al mismo tiempo, junto con sus esfuerzos por incrementar las capacidades de gestión de las instituciones estatales, la investigación urbana debe contribuir al desarrollo de los elementos esenciales del “buen gobierno”.

El tercero de los aspectos importantes se refiere a la búsqueda de medios para la creación de vínculos entre la sociedad civil y el Estado.¹¹ Aunque los estudios convencionales de los sistemas de gobierno local y autoridades metropolitanas son elementos importantes en este proceso, ahora se requiere ampliar este rango de análisis. Hay tres facetas en la relación entre Estado y sociedad civil que la agenda de investigación sobre gobernanza y desarrollo urbano de la segunda mitad de los noventa no puede dejar de lado. Una implica el modo en que el Estado crea las condiciones y el espacio para el crecimiento de la sociedad civil. Hace esto a través de instrumentos legales, infraestructura social y económica, apoyo con recursos y la devolución de poder y autoridad. Los atributos de “buen gobierno” consolidan este proceso capacitador.

La segunda faceta implica el crecimiento de la sociedad civil y su capacidad de hacer demandas al Estado. Es éste el nivel que asegura que la sociedad civil es capaz tanto de complementar al Estado como de actuar como contrapeso cuando los intereses de la sociedad civil no son atendidos. Voluntad de pagar impuestos, respeto por las leyes y reglamentos, voluntad de participar en organismos civiles, al igual que la formación de grupos de presión, son todos elementos de esta relación. Los conflictos que surgen, las negociaciones, acuerdos y coaliciones que se generan, constituyen importantes áreas para la investigación. Es en este contexto que los estudios sobre gobiernos locales dejan de estar enfocados

¹¹ Para que esto ocurra, será necesario reexaminar los métodos de investigación. La división disciplinaria prevaleciente ha contribuido a una comprensión fragmentada de la dinámica urbana. Por ejemplo, los sociólogos dedican su interés profesional a intentar comprender las dinámicas de la sociedad civil mientras sus contrapartes en la economía, por ejemplo, están interesados principalmente en analizar el Estado y en diseñar métodos para hacerlo más eficiente y efectivo. Los planificadores y científicos políticos, por su parte, prestan más atención a esta relación en el marco de una perspectiva de políticas públicas. La investigación sobre gobernanza requiere un enfoque integrado a través de instrumentos analíticos interdisciplinarios que tratan los sistemas urbanos como estructuras sociales integradas.

principalmente en la dinámica institucional de las autoridades municipales, e integran el conjunto de asociaciones civiles existentes en el medio urbano como base para investigar la gobernanza en el nivel local. La modalidad de construcción de poder en estas organizaciones de base es uno de los principales desafíos para la investigación urbana.

La tercera faceta dice relación con los mecanismos de interfaz. El principal tema de interés en este nivel es el método y mecanismos para vincular las instituciones de la sociedad civil y el Estado en el proceso de toma de decisiones, mantenimientos de la ley y orden, provisión de servicios sociales y económicos y promoción del desarrollo económico.

Es necesario explorar, mediante la investigación y el análisis, las estructuras políticas locales y variables organizacionales que obstaculizan los procesos de descentralización y democratización. La democratización del entorno político local es un proceso complejo. A pesar de las reformas, persisten mecanismos extra formales —el clientelismo, por ejemplo— que reproducen la exclusión social y política. Los actuales debates sobre descentralización y democratización están generando diversos temas de investigación; entre ellos, la relación entre descentralización y democratización del entorno político local y las relaciones entre las autoridades elegidas y el electorado en este contexto; y, en el traspaso del suministro de servicios a las municipalidades, el entender cómo y quiénes toman las decisiones en la gestión de servicios municipales. Al hacerse cargo de las tres facetas de la relación, la investigación urbana deberá reexaminar la conceptualización prevaleciente de descentralización y gobierno local, en la medida en que ellos se relacionan efectivamente con las instituciones de la sociedad civil.

Al concentrarse en los aspectos técnicos y de gestión de los gobiernos locales, junto con reconocerse las debilidades políticas de las administraciones locales se ha hecho evidente la insuficiencia del enfoque basado en la gestión urbana. Lo que vemos, como resultado, es un centrarse más en las relaciones de poder entre el gobierno central y los gobiernos locales, en los procesos de descentralización, y, en general, una mayor conciencia respecto del contexto político del desarrollo urbano. A medida que profundizamos nuestra comprensión de este contexto, y examinamos sistemas de gobernanza en su relación con las ciudades y los problemas urbanos, necesitamos centrar nuestra investigación en la relación entre sociedad civil y Estado, o más precisamente, en el contexto del desarrollo urbano, entre “ciudadanos” y su “ciudad Estado”. Esta relación es la esencia de la “buena gobernanza”.

REFERENCIAS

- Asian Development Bank. 1991. *The Urban Poor and Basic Infrastructure Services in Asia and the Pacific*. ADB Seminar Report, 3 vols. Manila: The Bank.
- Aylwin, Arturo. 1991. “Interrogantes y planteamientos sobre un gobierno metropolitano para Santiago de Chile”. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales EURE* 17(52/53): 143–56.
- Baker, Pauline. 1974. *Urbanization and Political Change: The Politics of Lagos 1917–1967*. Berkeley: University of California Press.
- Banerjee, Tapan Kumar. 1989. “Issues in Financial Structure and Management: The Case of Calcutta Metropolitan Area”. *Regional Development Dialogue* 10(1): 61–80.
- Boeninger, Edgardo. 1991. “Governance and Development: Issues, Challenges, Opportunities and Constraints”. Paper prepared for the World Bank Annual Conference on Development Economics, Washington, DC, April 25–26.
- Borja, Jordi et al., eds. 1989. *Descentralización y democracia. Gobiernos locales en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, Santiago: SUR, y Barcelona: CEUMT.
- . 1991. “Un reto a la democracia: El gobierno de las áreas metropolitanas”. Inédito. Barcelona: CEUMT.
- Bratton, Michael. 1989. “Beyond the State: Civil Society and Associational Life in Africa”. *World Politics* 51(3): 407–30.

- Bratton, Michael and Donald Rothchild. 1992. "The Institutional Bases of Governance in Africa". In: Goran Hyden and Michael Bratton, *Governance and Politics in Africa*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner, pp. 263–84.
- Calderón, Fernando C. 1986. "Los movimientos sociales ante la crisis". En: Fernando Calderón, ed., *Los movimientos sociales ante la crisis*. Buenos Aires: CLACSO, Biblioteca de Ciencias Sociales.
- Calman, Leslie J. 1989. "Women and Movement Politics in India". *Asian Survey* 29(10): 940–58.
- Campero, Guillermo. 1987. *Entre la sobrevivencia y la acción política. Las organizaciones de pobladores en Santiago*. Santiago: ILET.
- Carrión, Fernando et al. 1991. *Municipio y democracia. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*. Santiago: Ediciones SUR.
- Carrión, Fernando y Patricio Velarde. 1991. "Gobiernos municipales en ciudades intermedias de Ecuador". En: Fernando Carrión et al., *Municipio y democracia. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*. Santiago: Ediciones SUR, pp. 161–77.
- Carroll, Thomas F. 1992. *Intermediary NGOs. The Supporting Link in Grassroots Development*. West Hartford, Conn: Kumarian Press Library of Management for Development.
- Carter Center. 1989. *Beyond Autocracy in Africa*. Working papers from the inaugural seminar of the Governance in Africa Program, Carter Center of Emory University, Atlanta, Georgia, February 17–18.
- Castells, Manuel. 1973. "Movimiento de pobladores y lucha de clases". *Revista EURE* 7.
- . 1983. *The City and the Grassroots*. Berkeley: University of California Press.
- Centre for Urban Studies. 1990. *The Urban Poor in Bangladesh*. Vol. 1. Comprehensive Summary Report, prepared for Unicef. Dhaka: Centre for Urban Studies, University of Dhaka.
- Chazan, Naomi, Robert Mortimer, John Ravenhill and Donald Rothchild. 1988. *Politics and Society in Society in Contemporary Africa*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
- Chee, S. 1974. "Local Institutions and Rural Development in Malaysia: Rural Local Governance". *Special series on rural local government no. 9*. Ithaca, NY: Cornell University.
- Cohen, Michael A. 1974. *Urban Policy and Political Conflict in Africa: A Study of the Ivory Coast*. Chicago: University of Chicago Press.
- . 1990. "Macroeconomic Adjustment and the City". *Cities* 7(1): 49–59.
- Cornia, Giovanni, Richard Jolly and Frances Stewart. 1987. *Adjustment with a Human Face*. Oxford: Clarendon Press.
- Davidson, Forbes. 1991. "Gearing Up for Effective Management of Urban Development". *Cities* 8(2): 120–33.
- De Soto, Hernando. 1989. *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*. London: I. B. Taurus, and New York: Harper and Row.
- Diamond, Larry, ed. 1992. *The Democratic Revolution: Struggles for Freedom and Pluralism in the Developing World*. New York: Freedom House.
- Diamond, Larry. 1993. "Civil Society and the Development of Democracy: Some International Perspectives and Lessons". Paper prepared for the Workshop on Civil Society and Democracy: International and African Perspectives, Goree Institute, Dakar, Senegal, March 15–17.
- Diop, Majhemout. 1977. "Workers in Mali". In: Peter C. Gutkind and Peter Waterman, eds., *African Social Studies*. London: Heinemann, pp. 268–77.
- Dockendorff, Eduardo. 1992. "Metropolización y gestión urbana. Coordinación y administración de la gestión urbana intercomunal en el Gran Santiago". *Materiales para la discusión* 235. Santiago: CED (Centro de Estudios del Desarrollo).
- El Sammani, Mohamed O. et al. 1989. "Management Problems of Greater Khartoum". In: Richard Stren and Rodney R. White, eds., *African Cities in Crisis: Managing Rapid Urban Growth*. Boulder, Colorado: Westview Press, pp. 247–75.

- Espinoza, Vicente. 1992. "Networks of Informal Economy: Work and Community among Santiago's Urban Poor". PhD thesis, Department of Sociology, University of Toronto.
- Ford Foundation. 1992a. *1991 Annual Report*. New York: The Foundation.
- Ford Foundation. 1992b. *Current Interests of the Ford Foundation: 1992 and 1993*. New York: The Foundation.
- Friedman, Steven. 1991. "An Unlike Utopia: State and Civil Society in South Africa". *Politikon* 19(1): 5–20.
- Gondwe, E. 1988. "Water Management in Urban Areas of a Developing Country". *Urban Water 88: Hydrological Processes and Water Management in Urban Areas, Proceedings* (Duisburg, Germany): 735–40.
- Gutkind, Peter. 1977. "Social Organization of the Unemployed in Lagos and Nairobi". In: Peter C. Gutkind and Peter Waterman, eds., *African Social Studies*. Nairobi: Heinemann, pp. 251–62.
- Hake, Andrew. 1977. *African Metropolis: Nairobi's Self-Help City*. London: Chatto and Windus for Sussex University Press.
- Hasan, Arif. 1990. "Community groups and non-governmental organizations in the urban field in Pakistan". *Environment and Urbanization* (2)1: 74–86.
- Healey, J. M. And Mark Robinson. 1992. *Democracy, Governance and Economic Policy: Subsaharan Africa in Comparative Perspective*. London: Overseas Development Institute.
- Hyden, Goran. 1988. "Governance: A New Approach to Comparative Politics". Paper presented at the Annual Meeting of the African Studies Association, Chicago, October 28–31.
- . 1989. "Governance and Liberalization: Tanzania in Comparative Perspective". Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Atlanta, August 31–September 3.
- . 1990. "Reciprocity and Governance in Africa". In: James Wunsch and Dele Olowu, eds., *The Failure of the Centralized State*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- . 1992. "Governance and the Study of Politics". In: Goran Hyden and Michael Bratton, eds., *Governance and the Politics in Africa*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner, pp. 1–26.
- Hyden, Goran and Michael Bratton, eds. 1992. "Governance and the Study of Politics". In: Goran Hyden and Michael Bratton, eds., *Governance and the Politics in Africa*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
- IDRC. 1992. *Cities in Transition: Towards an Urban Policy for a Democratic South Africa*. Mission Report. Ottawa: IDRC.
- Ingle, M. D. 1974. *Local Governance and Rural Development in Thailand*. Ithaca, NY: Rural Development Committee, Cornell University.
- Korff, Reudiger. 1986. "Who Has Power in Bangkok? An Approach Towards the Analysis of Strategic Group and Class Formation in an Asian Primate City". *International Journal of Urban and Regional Research* 10:330–49.
- Krischke, P. 1990. "Social Movements and Political Participation: Contributions of Grassroots Democracy in Brazil". *Canadian Journal of Development Studies* 11(1): 173–84.
- Kulaba, Saitiel. 1989. "Local Government and the Management of Urban Services in Tanzania". In: Richard Stren and Rodney R. White, eds., *African Cities in Crisis: Managing Rapid Urban Growth*. Boulder, Colorado: Westview Press, pp. 203–45.
- Landell-Mills, Pierre and Ismail Serageldin. 1991. "Governance and the Development Process". *Finance and Development* (September): 14–17.
- Lee-Smith, Diana. 1989. "Urban Management in Nairobi: A Case Study of the Matatu Mode of Public Transport". In: Richard Stren and Rodney R. White, eds., *African Cities in Crisis: Managing Rapid Urban Growth*. Boulder, Colorado: Westview Press, pp. 176–304.
- Lee-Smith, Diana and Richard Stren. 1991. "New Perspectives on African Urban Management". *Environment and Urbanization* 3(1): 23–36.

- Linn, Johannes F. 1987. "Success and Failure in Urban Management: Some Lessons from the East Asian Experience". In: R. J. Fuchs, G. W. Jones and E. M. Pernia, eds., *Urbanization and Urban Policies in Pacific Asia*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Lofchie, Michael F. 1989. "Perestroika Without Glasnost: Reflections on Structural Adjustment". In: *Beyond Autocracy in Africa*. Working Papers from the Inaugural Seminar of the Governance in Africa Programme, The Carter Center of Emory University, Atlanta, Georgia, February 17–18.
- Lomnitz, Larissa. 1977. *Networks and Marginality*. New York: Academic Press.
- Mabogunje, Akin L. 1990. "Urban Planning and the Post-Colonial State in Africa: A Research Overview". *African Studies Review* 33(2): 121–203.
- . 1992. "A New Paradigm for Urban Development". In: *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1991*. Washington, DC: World Bank.
- Mawhood, Philip, ed. 1983. *Local Government in the Third World: The Experience of Tropical Africa*. Chichester: John Wiley.
- Menéndez, Aurelio. 1991. "Access to Basic Infrastructure by the Urban Poor". *Economic Development Institute Policy Seminar Report* 28. Washington, DC: World Bank.
- Mingione, Enzo. 1991. *Fragmented Societies: A Sociology of Economic Life beyond the Market Paradigm*. Oxford: Basil Blackwell.
- Montgomery, John D. 1989. "The Greening of City Hall: Managerial Experience with Municipal Financing in Four Asian Cities". *Regional Development Dialogue* 10(Spring): 40–60.
- Moor, Mick. 1993. "Introduction". *IDS Bulletin* 24(1).
- Munck, Gerardo. 1991. "Social Movements and Democracy in Latin America. Theoretical Debate and Comparative Perspectives". Paper prepared for presentation at the 16th International Congress of the Latin American Studies Association, Washington, DC, April 4–6.
- Ngware, Suleimani. 1992. "A Survey of the Urban Research Agenda for Tanzania in the 1990s". Mimeograph. Dar es Salaam: Institute of Development Studies.
- NIUA (National Institute of Urban Affairs). 1989a. *Revamping the Structure of Property Taxes: A Study*. New Delhi: NIUA.
- . 1989b. *Resource Mobilisation by Local Bodies in the National Capital Region*. New Delhi: NIUA.
- . 1990a. *Pricing of Urban Services*. New Delhi: NIUA.
- . 1990b. *Municipal Corporation of Delhi: A Study of its Finances*. New Delhi: NIUA.
- . 1991. *The State, Market and Urban Services*. New Delhi: NIUA.
- Nunes, Edson. 1991. "Introducción". En: Fernando Carrión et al., *Municipio y democracia. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*. Santiago: Ediciones SUR.
- Osborne, Denis. 1993. "Action for Better Government: A Role for Donors". *IDS Bulletin* 24(1).
- Padrón, Mario. 1982. *NGOs and Grassroots Development: Limits and Possibilities*. The Hague: Institute of Social Studies.
- . 1987. "Non-governmental Development Organizations: From Development Aid to Development Cooperation". *World Development* 15(Suppl.): 69–77.
- Pérez, Pedro. 1991. "Gobierno local en capitales provinciales en Argentina: Los casos de Resistencia y La Rioja". En: Fernando Carrión et al., *Municipio y democracia. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*. Santiago: Ediciones SUR, pp. 37–61.
- PLANACT. 1991. "Towards a Development Approach". Draft Paper. Yeoville, South Africa: PLANACT.
- Ritchey-Vance, Marion. 1991. *The Art of Association: NGOs and Civil Society in Colombia*. Rosslyn, VA: Inter-American Foundation.

- Rosenfeld, Alex, Alfredo Rodríguez y Vicente Espinoza. 1989. "La situación de los gobiernos locales en Chile". En: Jordi Borja et al., *Descentralización y democracia. Gobiernos locales en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, Santiago: SUR, y Barcelona: CEUMT, pp. 185–239.
- Rosenfeld, Alex, Darío Vergara y Ana María Icaza. 1991. "Municipios en ciudades intermedias en Chile: Los casos de Talca y Lota". En: Fernando Carrión et al., *Municipio y democracia. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*. Santiago: Ediciones SUR, pp. 139–60.
- Ross, Marc. 1975. *Grass Roots in an African City: Political Behavior in Nairobi*. Cambridge, MASS: MIT Press.
- Rothchild, Donald and Michael Foley. 1983. "The Implications of Scarcity for Governance in Africa". *International Political Science Review* 4(3): 311–26.
- Ruland, Jurgen. 1990. "Continuity and Change in Southeast Asia: Political Participation in Three Intermediate Cities". *Asian Survey* 30(5): 461–80.
- Samoff, Joel. 1974. *Local Politics and the Structure of Power*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Sandbrook, Richard and Mohamed Halfani. 1993. *Empowering People. Building Community, Civil Associations, and Legality in Africa*. Toronto: Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto.
- Schatzberg, Michael. 1980. *Politics and Class in Zaire: Bureaucracy, Business and Beer in Lisala*. New York: Africana.
- Sidabutar, Parulian et al. 1991. "Development of Urban Management Capacities: Training for Integrated Urban Infrastructure Development in Indonesia". *Cities* 8(2): 142–50.
- Sivaramakrishnan, K. C. And Leslie Green. 1986. *Metropolitan Management: The Asian Experience*. London and New York: Oxford University Press for the Economic Development Institute of the World Bank.
- Slater, David. 1985. *New Social Movements and the State in Latin America*. Amsterdam: CEDLA.
- Stamp, Patricia. 1981. "Governing Thika: Dilemmas of Municipal Politics in Kenya". PhD thesis, University of London.
- Stren, Richard. 1978. *Housing the Urban Poor in Africa: Policy, Politics and Bureaucracy in Mombassa*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California.
- . 1989. "Urban Local Government in Africa", In: Richard E. Stren and Rodney R. White, eds., *African Cities in Crisis: Managing Rapid Urban Growth*. Boulder, Colorado: Westview Press, pp. 20–36.
- . 1993. "'Urban Management' in Development Assistance: An Elusive Concept". *Cities* 10(2): 125–38.
- Stren, Richard and Patricia McCarney. 1992. "Urban Research in the Developing World: Towards an Agenda for the 1990s". Major Report 26. Toronto: Centre for Urban Community Studies, University of Toronto.
- Stren, Richard and Rodney R. White, eds. 1989. *African Cities in Crisis. Managing Rapid Urban Growth*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Swilling, Mark. 1990. "Political Transition, Development and the Role of Civil Society". *Africa Insight* 20(3).
- Temple, Frederick. 1973. "Politics, Planning and Housing in Nairobi". PhD thesis, MIT, Cambridge, Mass.
- Therkildsen, O. And Joseph Semboja. 1989. "The Performance of Local Governments in Eastern Africa 1984–1994". *CDR Proposal 89.11*. Copenhagen: Centre for Development Research.
- Tironi, Eugenio. 1990. *Autoritarismo, modernización e integración*. Santiago: Ediciones SUR.
- Tripp, Aili Mari. 1992. "Local Organization, Participation, and the State in Urban Tanzania". In: Goran Hyden and Michael Bratton, eds., *Governance and Politics in Africa*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner, pp. 221–42.
- Turner, John F. C. 1990. "Barriers, Channels and Community Control". In: David Cadman and Geoffrey K. Payne, eds., *Living City: Towards a Sustainable Future*. London: Routledge, pp. 181–91.
- UNCHS (Habitat). 1987. *Global Report on Human Settlements 1986*. New York: Oxford University Press.

- UNCHS, EDI and NIUA. 1989. *Urban Management in Asia: Issues and Opportunities*. New Delhi: NIUA.
- UNDP. 1992. "Briefing on the Urban Management Programme". Nairobi: UNCHS (Habitat).
- Urban Directions*. 1992. Newsletter of the African Research Network for Urban Management (ARNUM), No. 2, August.
- Valladares, Licia and Flavia Impelizeri. 1992. *Invisible Action*. Rio de Janeiro: IUPERJ.
- Vargas, Humberto. 1991. "Las reformas municipales y la capacidad de gestión en Bolivia: Los casos de Cochabamba y Montero: En: Fernando Carrión et al., *Municipio y democracia. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*. Santiago: Ediciones SUR, pp. 63–83.
- Velásquez, Fabio E. 1991. "La gestión local en ciudades intermedias de Colombia: Los casos de Cartagena y Santander". En: Fernando Carrión et al., *Municipio y democracia. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*. Santiago: Ediciones SUR, pp. 113–37.
- Velásquez, Fabio et al. 1992. "La gestión local de servicios públicos en Armenia". *Informe técnico de avance*. Cali: Foro Nacional por Colombia.
- Wellman, Barry and Barry Leighton. 1979. "Networks, Neighbourhoods and Communities". *Urban Affairs Quarterly* 14 (March): 363–90.
- Yeung, Yue-man. 1990. *Changing Cities of Pacific Asia: A Scholarly Interpretation*. Hong Kong: The Chinese University Press.
- . 1991. "The Urban Poor and Urban Basic Infrastructure Services in Asia: Past Approaches and Emerging Challenges". *Occasional Paper No. 7*. Hong Kong: Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies, The Chinese University.