

**Gobernanza. Posibilidades y restricciones de las prácticas antagónicas en Bogotá,
Colombia**

Angie Carolina Torres, carolina.angie@gmail.com, Universidad Piloto de Colombia,
Bogotá, Colombia y Pontificia Universidad Católica de Paraná, Curitiba, Brasil

Klaus Frey, klaus.frey@ufabc.edu.br, Universidad Federal de ABC, Santo André, Brasil

Área temática: Participación, representación y actores sociales
Mesa: Gobiernos locales y política subnacional en América Latina

Proyecto de investigación: Acción colectiva y gestión urbana democrática en América
Latina, PhD. Alfonso Torres Carrillo (Director)

Investigadores: Klaus Frey, Angie Torres, Alan Vargas, Javier Reyes, Casa de Derechos
Humanos de Engativá, Proceso Popular Asamblea Sur

Este trabajo hace parte de un capítulo de libro que se encuentra en proceso de edición y
fue preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia
Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).
Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013.

Gobernanza. Posibilidades y restricciones de las prácticas antagónicas en Bogotá, Colombia

Angie Carolina Torres
Klaus Frey

Resumen

En Latinoamérica, la asimilación ambivalente de la gobernanza ha tenido dos posiciones en disputa: el temor a la ingobernabilidad y la experimentación democrática y ciudadana. Desde esta última se han promovido y estudiado iniciativas innovadoras de gobiernos locales, pero se han desatendido las prácticas interactivas y de contestación política conducidas por actores sociales. Con base en un estudio cualitativo de dos experiencias sociales que impulsan iniciativas de gobernanza en la ciudad de Bogotá, el estudio aborda las siguientes variables analíticas: a) imágenes mentales, b) autonomía y autogobierno, c) formación de redes, contrapoder y resistencia, d) interacción con los poderes establecidos. Identificamos once (11) situaciones de tensión que podrían contribuir a la ampliación o disminución del potencial democrático e instituyente de los procesos sociales que desarrollan tales iniciativas y que interpelan a los actores gubernamentales con el propósito de incidir en políticas públicas, modificar la balanza de poder y posicionar los intereses de las poblaciones ante la implementación de operaciones estratégicas. La democratización de la interfase Estado-sociedad requiere de arreglos institucionales participativos que bien podrían conciliar la necesidad de eficiencia del Estado, la experimentación democrática y el antagonismo en la esfera política. Éstos, como nuestro caso de estudio muestra, pueden ser propuestos por fuera de la esfera gubernamental y las arenas institucionales existentes, en casos en los que los espacios institucionales para la incidencia de los actores sociales suelen ser restringidos.

Gobernanza. Contexto, enfoques teóricos y perspectivas

América Latina ha vivido en las últimas décadas una transformación significativa de las prácticas de gobierno y administración pública, así como una redefinición de las relaciones Estado-sociedad, acompañando un proceso global de reformas del Estado y de la administración pública. Tales reformas fueron llevadas a cabo en un contexto de crisis de los modelos tradicionales del autoritarismo burocrático y el desarrollismo, así como del Estado del Bienestar en los países centrales; y bajo la influencia de la globalización y apertura de los mercados, la caída del socialismo real en Europa oriental y, consecuentemente, del paradigma del Estado planificador del bienestar. El Estado ha sido visto como factor determinante de la crisis (Guerrero, 2007, p. 9). Según Villanueva (2006, p. 53), “*en las últimas décadas del siglo XX hemos pensado la política, el gobierno y la AP [administración pública] desde el esquema mental de la crisis*”, trayendo consecuencias peculiares para la participación ciudadana en el proceso de

redemocratización: *“La crisis económica y las políticas de ajuste, privatización y apertura redefinieron la participación social excluyendo a buena parte de la población”* (Carrión M, 2007, p. 37).

Sin embargo, a pesar de este contexto de reformas neoliberales aparentemente desfavorable para la democracia, el proceso de redemocratización también ha traído nuevas posibilidades de “experimentación democrática” (Mangabeira Unger, 1998, p. 11). Por un lado, la renovación del pensamiento antiestatista por las reformas neoliberales del Estado (Guerrero, 2007) tornó necesaria la actuación efectiva de las autoridades y las comunidades locales y, por otro, la actuación de los movimientos sociales, con sus reivindicaciones en favor del pleno ejercicio de sus derechos, favoreció la descentralización del Estado y el surgimiento de gobiernos democráticos, la ampliación de las posibilidades de participación popular y, por lo tanto, las iniciativas de democratización de las relaciones Estado-sociedad a nivel local.

El proceso de cambios institucionales en América Latina, por lo tanto, *“is supported both by those who see it as a mechanism for reducing the control of capital by the State and the scale of State intervention generally, and those who see in it the possibility of greater democratization of the State and civil society”* (Rodríguez & Winchester, 1996, p. 76), siendo responsable por las contradicciones que acompañan el proceso de descentralización y democratización. Esta misma ambivalencia marca el proceso de asimilación de la concepción de la gobernanza en América Latina.

Gobernanza pública – diferentes enfoques teóricos

El concepto “gobernanza” surge en los países centrales en función de las diferentes señales de crisis mencionadas anteriormente y de las crecientes dificultades de los gobiernos para responder adecuadamente a los retos complejos y diversos de nuestro tiempo. En primer lugar, el concepto “gobernanza” y con él, el desplazamiento de la atención –tanto teórica como empírica– en la actuación del gobierno, hacia el proceso de gobernanza comprendido como interacción entre una pluralidad de actores –públicos y privados– resulta del temor a la ingobernabilidad en condiciones de crisis. Frente a esa “premisa gubernamental(ista)” (Villanueva, 2006, p. 71) surgió *“la pregunta de si más allá del territorio del gobierno existían capacidades de solución de problemas y realización de futuros deseados”* (ibid., p. 72). Así, tendencialmente, las estructuras verticales y jerárquicas dan lugar a las emergentes estructuras en red, de carácter más horizontal.

Habiendo sido asimilado de forma tardía en América Latina, es importante repasar los orígenes del concepto gobernanza que se remontan a dos escuelas distintas, la anglosajona y la europea. Según Klijn y Skelcher (2007, p. 588), la tradición anglosajona, sobre todo la norteamericana, está marcada por un abordaje instrumental cuyo foco de atención está en el aumento de eficiencia en la prestación de servicios públicos conforme con las orientaciones del New Public Management (NPM). Este enfoque inspiró la primera ola de reformas del sector público como respuesta a la crisis

fiscal de los años ochenta, sujeta al dictado general de recorte del gasto público (Bevir, 2009, p. 10); en palabras críticas de Stoker (1998, p. 18), “*governance is on occasions used to provide the acceptable face of spending cuts*”.

Tal enfoque se acoge a los principios del neoliberalismo con sus críticas a la ineficiencia del Estado y a las demandas concernientes de minimización y reinversión del Estado. En ello reside la contradicción inherente a la concepción neoliberal del Estado; por un lado, lo considera el origen del mal estado de las economías, mientras, por otro, reivindica un Estado renovado en el sentido de un “*‘entrepreneurial government’, based on competition, markets, customers, and measurement of outcomes*” (Bevir, 2009, p. 5); para ello recurre a instrumentos gerenciales propios del sector privado, tales como la gestión por contratos y de “*performance*” y la contratación externa de servicios. Las redes de políticas, en el marco del neoliberalismo y de la teoría de la elección racional, son vistas como “*centres of power and privilege that give structural advantage to particular private interests in the process of making or shaping public policy decisions*” (Klijn & Skelcher, 2007, p. 588).

En la literatura europea predominan, por el contrario, concepciones que consideran las nuevas redes de gobernanza o de políticas públicas, en el marco de una perspectiva pluralista de la política, como nuevas arenas de interacción política. Éstas serían capaces de transponer las restricciones y constreñimientos inherentes de la democracia representativa y la política de partido. La fluidez y flexibilidad de las nuevas estructuras también propiciarían nuevas formas de intermediación basadas en procesos de negociación y deliberación.

Esta distinción inicial es importante desde el punto de vista metodológico. Conforme con el individualismo metodológico, el abordaje anglosajón considera los intereses particulares como el elemento constitutivo – y decisivo – del proceso de gobernanza, razón por la cual, consecuentemente, el punto de partida de sus análisis es el nivel micro del comportamiento individual de los actores políticos. En contrapartida, la tradición europea resalta la centralidad de los objetivos, valores y realizaciones colectivas buscados por regímenes de gobernanza.

Correspondientemente, las redes de gobernanza son vistas en la tradición anglosajona como cualquier tipo de relación entre grupos de interés y Estado, caracterizada esencialmente por el intercambio de recursos; la expresión redes de gobernanza es usada en esta tradición como un término genérico que describe diferentes formas de relaciones. Por otra parte, en la tradición europea, sobre todo la alemana, las redes de políticas públicas son vistas como una forma específica de gobernanza (Börzel, 1998, 2011) “*characterized by predominantly informal interactions between public and private actors with distinctive, but interdependent interests, who strive to solve problems of collective action on a central, non-hierarchical level*” (Börzel, 1998, p. 260).

Es posible identificar una relación intrínseca entre el contexto económico y sociopolítico de cada país o región y los abordajes dominantes en el marco del análisis institucional y político. Los estudios de Bevir (2009, p. 10) y Rhodes (1996, p. 655) demuestran el

alineamiento entre el NPM, el neoliberalismo y la teoría de la elección racional y las preferencias dadas al mercado, a las privatizaciones, a la transferencia de las prácticas de gestión corporativa al sector público tales como la orientación por resultados, así como al sujeto maximizador de los intereses particulares como presupuesto conceptual. Este conjunto de elementos alineados encuentra mayor respaldo en las sociedades anglosajonas en cuyas escalas de preferencias valorativas están las libertades individuales por encima de las conquistas colectivas. Las redes de gobernanza son, en el marco de esta perspectiva, vistas como mero producto de reflexiones y estrategias racionales de actores individuales en la busca de maximización de sus intereses particulares.

En contrapartida, para la escuela alemana de gobernanza *“policy networks only characterize a specific form of public-private interaction in public policy (governance), namely the one based on non-hierarchical co-ordination, opposed to hierarchy and market as two inherently distinct modes of government”* (Börzel, 1998, p. 255). Así, el abordaje de gobernanza enfatiza las estructuras por las cuales el proceso de políticas públicas se organiza conjuntamente, tomando como unidad principal de análisis los patrones relacionales y de interacción entre los actores en red, y no los actores en forma individual (Börzel, 2011, p. 51). La gobernanza moderna es, dentro de esta lectura, cada vez más marcada por *“la interacción de formas de regulación jerárquica y no-jerárquica, estatal y no-estatal”* (Mayntz, 2009, p. 10). El telón de fondo de esa evolución conceptual es la supuesta transformación de un Estado intervencionista en un Estado cooperativo, en el que aumenta el papel protagónico del ciudadano y en el que la participación democrática se transforma en un elemento crucial del proceso de gobernanza. Las redes, por ende, representan tanto una necesidad en condiciones complejas como también una promesa en cuanto a la emancipación social y la democratización de las relaciones Estado-sociedad, esto es, traen una perspectiva de reconciliación entre una gestión eficiente con la democracia y la participación (Frey, 2005).

Pese a las diferencias conceptuales y metodológicas entre las escuelas de gobernanza, parece unánime el reconocimiento empírico de nuevas tendencias de gobernanza compartida e interinstitucional que incorporan diversos actores dentro de los arreglos institucionales, tales como el sector privado y productivo, las organizaciones de la sociedad civil, el creciente sector voluntario y de activismo cívico. Estos arreglos institucionales – de carácter formal o informal –, en general, pero no necesariamente, son coordinados o articulados por agentes gubernamentales, siendo que surgen, en primer lugar, como consecuencia de la incapacidad de resolver problemas de forma unilateral (Frey, 2007, p. 138; Stoker, 2000, p. 93). Los fundamentos ideológicos que inspiraran la acogida de esta perspectiva – en la teoría, pero, sobre todo, en las prácticas empíricas – varían de manera significativa; *“la cuestión de la movilización y de la organización de los saberes”* (Bourdin, 2001, p. 140) respecto a la gobernanza puede ser estudiada y reivindicada siguiendo una lógica gerencial o una lógica de emancipación social y redistribución del poder.

Más allá de la distinción básica entre un abordaje económico-instrumental y otro político-democrático, es necesario reconocer las gradaciones existentes entre las

perspectivas teóricas que se abren a la participación. Mientras para Villanueva la “*premisa gubernamentalista*” (Villanueva, 2006, p. 70) representa la “*principal limitación heurística y práctica*” de la “*vieja gobernación*”, en nuestro entender, tal limitación se extiende a otros enfoques. Incluso es posible reconocer que muchas estrategias de participación política pueden ser – y a menudo son – guiadas por una lógica de poder y de garantía de la gobernabilidad. Aunque no sea equivalente al enfoque de la vieja gobernanza que apuesta exclusivamente por la actuación del Estado como formulador e implementador de las políticas públicas, en la medida que la participación continua subordinada a la lógica gubernamental o – considerando el poder de los partidos políticos en nuestras sociedades políticas actuales (Castoriadis, 2005, p. 132)– a la lógica político-partidaria, el proceso de gobernanza continua obedeciendo una lógica primordialmente gubernamental. Así, difícilmente las iniciativas de participación podrían configurar una sociedad autónoma o libre en la que, en las palabras de Castoriadis (ibid., p. 91), “*el poder es efectivamente ejercido por la colectividad, por una colectividad en la que todos participan efectivamente en igualdad*”.

Considerando que en nuestra investigación el foco está en la actuación de las organizaciones y procesos sociales y su capacidad de lograr fuerza y autonomía política frente a las instituciones del Estado, se torna fundamental pensar la gobernanza también a partir del punto de vista de los actores sociales. Por ahora, vamos a examinar algunos abordajes de gobernanza que si bien parten de las preocupaciones y los dilemas gubernamentales, demuestran compromiso con la democratización de las relaciones Estado-sociedad y con la mejoría de las condiciones en favor de la emancipación social y política de la sociedad. Dentro de este marco, conceptos de pretensiones emancipatorias, tales como la “*gobernanza participativa*” (Avritzer, 2006; Grote & Gbikpi, 2002), “*gobernanza societal o interactiva*” (Frey, 2004; Kooiman, 2000, 2002) o “*gobernanza social negociada*” (Hirst, 2000), resaltan la importancia de la gobernanza “*como una fuente de nuevos experimentos en la práctica democrática*” (ibid., p. 19).

Según Villanueva (2006, pp. 108-109), Kooiman fue “*el primero en haber distinguido entre la acción del gobierno y la gobernanza de la sociedad y en haber planteado el problema de la gobernación/gobernanza como algo merecedor de análisis y algo crucial para el futuro de las sociedades*”. En su concepción, la interdependencia y la interacción son los elementos fundamentales del proceso de gobernar en sociedades caracterizadas por la diversidad, la complejidad y el dinamismo (Kooiman, 2000, p. 140; 2004, p. 173). No es considerado un concepto normativo, simplemente como “*el modo y proceso de gobernar una sociedad en las condiciones sociales contemporáneas*” (Villanueva, 2006, p. 111).

Para poder gobernar en las condiciones sociales actuales, los gobiernos se ven obligados o compelidos a adoptar nuevas prácticas que Kooiman describe como “*gobernando interacciones*” (2002, p. 77). El fomento de la participación se torna entonces una tarea fundamental. Gobernanza, según Kooiman, implica la necesidad de crear condiciones favorables para las interacciones entre los diferentes actores sociales, imprescindibles para tratar con la diversidad y complejidad de las sociedades. Esto significa que los

gobiernos deben preocuparse por las instituciones y estructuras de participación y por los principios normativos que establecen la dimensión intencional de gobernanza.

En primer lugar, surge la necesidad de influenciar y dimensionar las estructuras de participación – el nivel estructural – que constituyen el ambiente en el que sucede el proceso de negociación política y, al mismo tiempo, determinar los diferentes modos de gobernanza que son el resultado de las interacciones entre los actores públicos y privados. Estos modos pueden tender más a la auto-gobernanza, la co-gobernanza o la gobernanza jerárquica, dependiendo del grado de verticalización/horizontalización de las estructuras existentes.

El modo de gobernanza que más se ajusta a situaciones de gobernación diversas, dinámicas y complejas sería la co-gobernanza en la forma de redes de políticas públicas, asociaciones público-privadas o formas de co-gestión (ibid., pp. 83-84). La gobernanza jerárquica es, de acuerdo con Kooiman, la forma habitual y tradicional de actuación del Estado frente al ciudadano por medio de leyes, regulaciones y políticas públicas. Por otra parte, la auto-gobernanza tiene sus bases en el concepto de *autopóiesis* y se refiere a las capacidades de autorregulación de la sociedad o de algunas partes de la sociedad.

Mientras Viillanueva (2006, p. 113) resalta que las sociedades no cuentan con entidades “*con la capacidad de autogobernarse*” y que carecen de condiciones para una gobernanza societal, razón por la cual “*la jerarquía será el obligado modo de gobierno*”, Kooiman (2002, p. 83) asevera que “*the mainstream of activities in many, if not all, societal sectors is of a self-governance nature*”. Kooiman no restringe la auto-gobernanza a los casos de delegación de tareas de las autoridades públicas a otros sectores o actores, sino que incluye todas las interacciones y procesos de coordinación que se dan en el ámbito societal y que sostienen su funcionamiento. Es decir, si partimos de la suposición de que “*the great majority of societal governance interactions is of a self-governing nature*” (ibid.), podemos afirmar que la intervención del Estado es solo una de las opciones posibles de la gobernanza pública. Y a pesar de que el hecho de la gobernanza moderna es, según Kooiman (Kooiman, 2004, p. 172), un “*fenómeno social, que cuenta con la participación de gobernantes tanto públicos como privados*”, existen fenómenos de articulación social relevantes para la producción de bienes sociales o colectivos. Esto concierne tanto a contextos de alto grado organizacional de la sociedad, existentes, en general, en condiciones de pos-materialidad y pos-modernidad, y caracterizados por un alto grado de independencia y autonomía frente al Estado, así como por la capacidad de autogobierno; como también concierne a contextos donde las deficiencias del Estado pueden fomentar procesos de auto-organización ante la debilidad del Estado social y la ausencia de intermediación de conflictos.

Esas últimas condiciones señaladas son las que tradicionalmente prevalecen en los barrios pobres de las grandes metrópolis de América Latina, pudiendo favorecer tanto – y son probablemente los casos más frecuentes – nuevas estructuras jerárquicas y patrones de dominación autoritaria, como nuevos experimentos de auto-gobernación con aspiraciones democráticas. En el último caso, éstos pueden estar direccionados a la creación de espacios propios y autónomos con propósitos diversos, tales como la

búsqueda de protección frente a amenazas externas; la configuración de espacios de contra-poder y resistencia; la oposición a las fuerzas político-sociales dominantes; o, dependiendo del grado de acceso a las estructuras de poder instituidas, la búsqueda de acercamiento y la creación de formas de cooperación progresiva. Esa problemática, en efecto, plantea una pregunta central para nuestra investigación, en cuanto a “*alternative conceptions of a non-statist democratic order*” (Bevir, 2009, p. 8) en la teoría y la práctica de la gobernanza, asunto sobre el cual volveremos más adelante.

Por ahora es importante volver a la concepción de la gobernanza interactiva. Además del nivel estructural de gobernanza, Kooiman habla de un nivel intencional constituido, en primer lugar, por las imágenes mentales que se concretizan en los objetivos generales de acción. Al necesitar aceptación popular y soporte social, los procesos amplios de negociación con la sociedad como “*image condition of governance*” se tornan cruciales. El conjunto de herramientas empleadas en los procesos de gobernanza, sobre todo los arreglos institucionales y los canales de participación conforman la segunda variable; la participación, en general, al estar dirigida a los actores políticamente más comprometidos, representa “*the instrumental condition*” de la gobernanza. Finalmente, como tercera variable, es preciso crear condiciones intencionales con los diferentes *stakeholders*, de modo que sea posible garantizar el apoyo a cada medida específica y en función de cada contexto sociopolítico, proporcionando así “*the action condition*” de la gobernanza interactiva (Kooiman, 2002, p. 80).

La concepción de la gobernanza interactiva es, por lo tanto, orientada por la lógica gubernamental; reconoce, por ende, la importancia de la creación de nuevas estructuras interactivas, no solo con el objetivo de tranquilizar o reprimir la protesta social, sino, ante todo, con el objetivo de reinventar las formas de gestión en el sentido de transformar los actores de la sociedad en aliados de la búsqueda de mejores resultados, tanto con respecto al desempeño administrativo como en relación al aumento de la legitimidad democrática. Se busca así canalizar y direccionar las fuerzas sociales para auxiliar a la gestión pública. [...] Se torna una tarea crucial de la gobernanza interactiva proporcionar un clima de interacción favorable para que tales sinergias y formas innovadoras de colaboración puedan emerger (Frey, 2004, p. 123).

Sin embargo, ¿esa mayor interactividad traería necesariamente más democracia y más participación de los ciudadanos en las deliberaciones públicas? ¿Sobretudo en las condiciones de sociedades heterónomas con grandes desigualdades históricas de acceso al poder social, político y económico? O, al contrario, ¿este aumento de la interactividad acabaría beneficiando solamente aquellos sectores históricamente dominantes, reforzando aún más las desigualdades de poder existentes? Al enfocar los llamados “*stakeholders*”, ¿no se corre el riesgo de que al final sean los mismos actores políticos tradicionales quienes acaben dictando los arreglos e imponiéndose en los procesos de gobernanza, actuando en favor de sus intereses propios y en detrimento de los intereses colectivos? Esta parece ser una de las razones de la desconfianza por parte de los “radicales, socialistas y anarquistas” que ven los conceptos de la gobernanza como “*new*

systems of force and compulsion associated with neoliberalism” (Bevir, 2009, pp. 7-8). Particularmente, para sociedades fuertemente desiguales y heterónomas, la cuestión central es cómo los conceptos y prácticas de la gobernanza tratan el hecho de la desigualdad de poder, la relación entre la sociedad instituida y su institución (Castoriadis, 2005, p. 96).

¿Cómo salir entonces de la servidumbre en vista de las estructuras dominantes, correspondientes a la heteronomía societal existente? Para los críticos radicales del concepto de la gobernanza – que por cierto, son escasos – la respuesta solo puede ser encontrada en el ámbito de la sociedad civil y no en el del Estado. Normalmente ni recurren al concepto de la gobernanza por su presupuesto consensualista y la preponderante “*creencia en la posibilidad de un consenso racional universal*” (Mouffe, 2007, p. 9), considerado incompatible con las condiciones estructurales de nuestras sociedades, que tornan esencial la confrontación, la resistencia y el conflicto. En este marco del debate sobre la gobernanza, los abordajes más radicales dimanan de “*radicals seeking to resist state and corporate power*” (Bevir, 2009, p. 8), situando los procesos participativos y deliberativos en el propio seno de la sociedad civil. Es decir, las potencialidades de una gobernanza de la resistencia deben ser buscadas fuera del ámbito del Estado y, por lo tanto, asociadas con los conceptos de “*sociedad civil, movimientos sociales y ciudadanía activa*” (ibíd). Tal hecho no excluye necesariamente la interacción con las instituciones estatales y otros actores, pero ubica la búsqueda de la autonomía en el ámbito de la sociedad civil y en el carácter constitutivo de la dimensión antagónica de la política (Mouffe, 2007).

La cuestión central para nuestra investigación, ante esta perspectiva teórica alternativa de una gobernanza democrático-radical, está en la capacidad de las organizaciones y procesos sociales que emprenden iniciativas para resolver o transformar conflictos, para, en primer lugar, alcanzar cierto grado de autonomía y de auto-gobernanza; en segundo lugar, establecer algún tipo de contra-poder y resistencia frente a los poderes dominantes y, subsecuentemente, interactuar con los poderes instituidos dentro de una perspectiva de confrontación política, sin renunciar ni entregar su autonomía.

Gobernanza democrática. Iniciativas gestionadas por actores sociales

Las dos iniciativas aquí analizadas son gestionadas por actores sociales en la ciudad de Bogotá, a saber, el Proceso Popular Asamblea Sur que trabaja en la zona de influencia de la cuenca del río Tunjuelo, al sur de la ciudad, y la Mesa Aeroportuaria de Engativá que trabaja en una de la zonas administrativas afectadas por la Operación Estratégica de Ampliación y Modernización del Aeropuerto Internacional El Dorado, contemplada en el Macroproyecto Urbano Regional Aeroportuario –MURA– (CONPES 3490 de 2007). En el caso de estudio –siguiendo la descripción que realiza Kooiman (2004, p. 172) sobre los tipos de contextos que propician fenómenos de articulación social para la producción de bienes colectivos–, el contexto en el que actúan estos dos procesos se caracteriza por las deficiencias del Estado social y la ausencia de intermediación en los conflictos. Frente a ello, las organizaciones estudiadas buscan redistribuir la balanza de poder y posicionar

sus intereses colectivos ante la implementación de operaciones urbanas estratégicas que afectan el territorio y sus pobladores. Ambas experiencias emprenden procesos de auto-organización y acciones de presión frente a los actores gubernamentales con el propósito de abrir espacios de interlocución, negociación y confrontación política.

En esta sección aportamos una lectura crítica y cualitativa de estas dos iniciativas sociales con base en los documentos de sistematización de las experiencias, consignados en la publicación a la que pertenece este texto¹, y los documentos memoria de los talleres realizados en el marco del proyecto de investigación². La lectura es realizada a partir de algunos elementos teóricos previamente discutidos que, como hemos sugerido, pertenecen a lo que en este documento ha sido identificado como tradición europea de los estudios de gobernanza, así como al enfoque democrático-radical y a la teoría pluralista de la política. En primer lugar, retomamos algunos elementos de lo que Kooiman (2002) postula como dimensión intencional de la gobernanza interactiva. A diferencia del autor, que parte de una lógica gubernamental, adaptamos el análisis a experiencias agenciadas por actores sociales, identificando las imágenes mentales y el conjunto de herramientas promovidos, así como el conjunto de condiciones propiciadas frente a otros actores o grupos de interés (*stakeholders*). En segundo lugar, exploramos la dimensión de autonomía y auto-gobernanza (Castoriadis, 2005; Kooiman, 2002), en tercer lugar, la formación de redes (Börzel, 1998), contra-poder y resistencia (Bevis, 2009; Mouffe, 2007) y, finalmente, la interacción establecida con los poderes instituidos (Castoriadis, 2005; Kooiman, 2002; 2004). Tales elementos son sintetizados en la siguiente matriz de análisis:

TABLA 1. DIMENSIÓN INTENCIONAL DE INICIATIVAS SOCIALES DE GOBERNANZA

DIMENSIÓN	VARIABLES
Imágenes mentales	<ul style="list-style-type: none"> • Objetivos generales de acción • Principios
Autonomía y auto-gobernanza	<ul style="list-style-type: none"> • Espacios autónomos para el desarrollo y fortalecimiento del proceso de organización • Estructuras de organización interna o autorregulación
Redes, contra-poder y resistencia	<ul style="list-style-type: none"> • Condiciones y apoyos obtenidos con otros actores que proporcionan condiciones para la acción colectiva • Iniciativas para detener las acciones o condiciones adversas que imponen los actores dominantes • Logros colectivos de transformación o detención de las condiciones o acciones adversas que imponen los actores dominantes

¹ Respecto al documento de sistematización del proceso Mesa Aeroportuaria de Engativá es importante afirmar que se trata de una lectura crítica realizada por una de las organizaciones participantes del proceso, la Casa de Derechos de Engativá. La sistematización fue elaborada con base en documentos producidos por la Mesa Aeroportuaria de Engativá y a partir de talleres de análisis crítico realizados en el marco del proyecto de investigación.

² Proyecto de investigación titulado Acción colectiva y gestión urbana democrática en América Latina, dirigido por el profesor Alfonso Torres Carrillo, PhD., de la Maestría en Gestión Urbana de la Universidad Piloto de Colombia, en cooperación con el profesor Klaus Frey, PhD., de la Universidad Federal de ABC, São Paulo, Brasil.

DIMENSIÓN	VARIABLES
Interacción con los poderes instituidos	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos de deliberación establecidos • Mecanismos de cooperación y coordinación (formales e informales) • Mecanismos de participación y defensa de derechos

Elaboración de los autores

Imágenes mentales

Los factores que propician la condición de imágenes compartidas que dan sentido colectivo a estas iniciativas sociales son variadas, y pueden ser agrupadas en tres grandes bloques: a) la expectativa en torno al territorio construido socialmente y defendido mediante la organización social, la acción conjunta y la participación decisoria para superar o transformar los conflictos territoriales. b) La protección y garantía de los derechos de los pobladores y de los recursos territoriales, así como la preocupación por incluir a la población local en los beneficios resultantes del aprovechamiento de éstos y, finalmente, c) la vinculación de la dimensión emocional de la vida de los pobladores en relación con su territorio. La inclusión de la dimensión emocional y afectiva de los pobladores también aparece como imagen orientadora de sentido. Las dos experiencias señalan la estrecha relación entre la realización de los “sueños”, “anhelos” y “proyectos de vida” de los habitantes y su territorio.

En las dos experiencias estudiadas, la expectativa en torno al territorio –construido y apropiado socialmente–, la organización social, la acción conjunta y la participación decisoria para superar o transformar los conflictos, aparecen como elementos orientadores. En este sentido, la exigencia de avanzar en la construcción de soluciones integrales y participativas o participantes, capaces de responder a las expectativas de los pobladores, aparece como demanda común a los dos procesos. Las organizaciones perciben de forma negativa la lógica de gestión pública local que fragmenta el territorio y a su población en pequeñas zonas de administración pues dificulta la comprensión del contexto general y la interconexión de problemas y soluciones, así como la acción colectiva en escalas territoriales amplias. Los procesos organizativos enfrentan el doble reto de construir visiones de conjunto y propuestas de solución alternativas, al tiempo que aprenden a comprender las competencias especializadas de las diferentes instituciones públicas, las instancias de administración zonal, los mecanismos de participación y los recursos de incidencia política.

Ante tal panorama, las organizaciones asumen si entran o no en la lógica administrativa institucional. En el caso de la Mesa Aeroportuaria, los esfuerzos por comprender la operación estratégica de ampliación del aeropuerto y los riesgos e impactos sobre las unidades zonales, así como las estrategias de acción trazadas por la organización, fueron estructurados sobre las matrices administrativas de planeación territorial, razón por la cual priorizaron la acción en las Unidades de Planeación Zonal afectadas directamente por la operación. En el caso de Asamblea Sur existe una preocupación por comprender de forma orgánica el territorio sur de la ciudad-región, por encima de las matrices institucionales de administración zonal, aunque también desarrollan acciones puntuales en los barrios y zonas afectadas por problemas ambientales o territoriales específicos.

La preocupación en torno a la protección y garantía de los derechos de los pobladores; la protección y sustentabilidad de los recursos territoriales, así como por la inclusión de la población local en los beneficios resultantes del aprovechamiento de éstos, también configuran imágenes mentales sobre los principios que orientan la acción colectiva de estos procesos, aunque desde lógicas diferentes. Por una parte, se plantea la inclusión inmediata vía negociación directa con los actores (públicos y privados) que regulan, implementan y desarrollan operaciones urbanas estratégicas sobre el territorio y sus recursos, como en el caso de la iniciativa promovida por la Mesa Aeroportuaria de Engativá. Por otra parte, se plantea la necesidad de incidir en políticas públicas al tiempo que se avanza en la construcción de poder social territorial para la formulación de soluciones alternativas, como en el caso del Proceso Popular Asamblea Sur. El desarrollo de estas dos lógicas coincide en reconocer la importancia del conocimiento técnico sobre los conflictos específicos, y en la necesidad de “traducirlo” al conjunto de los pobladores, de modo que puedan “apropiarlo” y, así, actuar y decidir informadamente. Además de propender por la recepción de información pertinente, coinciden en la necesidad de avanzar en la construcción de conocimiento social y en la organización de saberes sobre sus propios problemas y soluciones.

Autonomía y auto-gobernanza

Las dos experiencias cuentan con espacios autónomos para el desarrollo del proceso organizativo y, en ambos casos, tales espacios están destinados principalmente a procesos de formación, apropiación de información técnica y construcción social de conocimiento. En el caso de la Mesa Aeroportuaria, el énfasis de acción en torno a los impactos de la operación estratégica y el interés en la negociación directa y colectiva con los actores responsables, orientó los espacios de formación y construcción de conocimiento para comprender las dimensiones técnicas de la operación, elaborar diagnósticos colectivos sobre los impactos y riesgos que afectan a la población, y para formular propuestas estratégicas de negociación. En el caso de Asamblea Sur, los procesos de formación sobre problemas puntuales dieron lugar a un proceso autónomo de formación permanente, reconocido como Escuela Popular del Sur. Las dos experiencias realizaron esfuerzos para comprender el contexto de conflicto, el contexto institucional y de política pública, los impactos y los riesgos de las operaciones urbanas. Debido a la escala de acción, a los objetivos de corto, mediano y largo plazo y al número y complejidad de conflictos que enfrenta cada iniciativa social, los procesos de formación y construcción

de conocimiento varían en la diversidad de temáticas y en proyección de corto o largo plazo.

Redes, contrapoder y resistencia

La construcción de condiciones para el desarrollo de la acción colectiva pasa por el establecimiento de apoyos estratégicos con actores que tienen intereses frente a los conflictos abordados. En los dos casos estudiados, el eje principal de construcción de confianza para la acción colectiva está en la articulación efectiva de las poblaciones afectadas por los conflictos. La articulación ha sido realizada tanto con los pobladores particulares como con las organizaciones sociales y comunitarias, siendo éstas últimas las que han garantizado la plataforma de convocatoria y acción para los dos procesos. En este sentido vale la pena resaltar cómo las experiencias estudiadas reconocen que el punto de partida de su acción colectiva está en la articulación de las organizaciones sociales existentes, y en el reconocimiento de su trabajo social previo. En el caso específico de Asamblea Sur, que trabaja en torno a conflictos ambientales diversos y con objetivos de largo plazo, el trabajo de articulación con otras organizaciones sociales ha establecido redes de cooperación en la escala urbana, nacional e internacional.

Por otra parte, la importancia que tiene para los dos procesos la apropiación de información, la comprensión técnica de los conflictos y la construcción social de conocimiento en torno a éstos, explica el interés en establecer alianzas y convenios de cooperación con actores académicos. A su vez, el posicionamiento público que han logrado los procesos organizativos estudiados y los conflictos activos en sus territorios, ha mantenido el interés investigativo y cooperativo de los actores académicos. Estas relaciones de apoyo se han materializado en espacios de formación e intercambio de saberes; asesoría técnica y pedagógica; investigaciones y transferencia de competencias investigativas, producción de publicaciones científicas y de divulgación.

Los procesos organizativos también han obtenido apoyo de instituciones y autoridades públicas para desarrollar acciones de mutuo interés sin que por ello los actores sociales renuncien a la confrontación política ni a las acciones de hecho. Los intereses en conflicto, las comprensiones del contexto y la visión de largo o corto plazo del proceso organizativo inciden en el tipo de relaciones que pretenden establecer con las instituciones y autoridades públicas; sin obviar el peso que puede tener la empatía ideológica –como en el caso de los alcaldes provenientes de sectores sociales que fueron más receptivos con los procesos sociales estudiados–, o la apertura del diseño institucional de gestión pública (participativo consultivo, participativo decisorio, tecnocrático, etc.).

Las iniciativas que desarrollan los dos procesos sociales para detener o transformar las acciones o condiciones adversas que imponen los actores dominantes sobre sus intereses colectivos comparten algunos ejes de acción: en primer lugar, espacios y procesos de formación crítica y construcción social de conocimiento para el fortalecimiento de las capacidades locales y la creación de poder social para la acción conjunta; como producto de tales procesos, en segundo lugar, la construcción de propuestas alternativas de acción

y de política pública. En tercer lugar, el uso de instrumentos legales contra actores privados y públicos responsables por la violación de derechos y, finalmente, un amplio repertorio de acciones de hecho y acciones simbólicas.

La puesta en práctica de esas iniciativas para la creación de contrapoder y resistencia favoreció la consecución de logros colectivos que, en algunos casos, detuvieron el desarrollo de acciones impuestas por los actores dominantes que se sobreponían a los intereses colectivos de los pobladores y las organizaciones sociales y, en otros casos, incidieron en la formulación de políticas públicas que pueden contribuir a la transformación positiva de algunos fenómenos en el corto y mediano plazo. La mayor parte de logros descritos involucraron el recurso a instrumentos legales de protección de derechos y acciones de presión social sobre las autoridades públicas, así como mecanismos de control social de la gestión pública. En casos excepcionales, también involucraron apoyos decisivos por parte de autoridades públicas con empatía o identificación ideológica con los procesos sociales. Frente a este tipo de apoyos, las organizaciones reconocen el carácter frágil de la voluntad política que no se traduce en decretos o políticas públicas efectivas. En este sentido, aunque los dos procesos hacen uso de instrumentos legales para concretar y garantizar logros de contrapoder, Asamblea Sur se destaca por la construcción de propuestas y la incidencia en políticas públicas que ordenan el territorio y sus recursos, mientras que la Mesa Aeroportuaria de Engativá lo hace por el establecimiento de agendas estratégicas para posicionar sus intereses en el proceso de concertación con actores públicos y privados.

Las dos experiencias buscan, además de introducir alternativas en la gestión y la política pública, presionar el desplazamiento de los actores dominantes de sus espacios institucionales y reglas de juego, hacia los espacios de deliberación y negociación creados por las organizaciones. En el caso de la Mesa Aeroportuaria están las asambleas y la Mesa de Concertación, y en el caso de Asamblea Sur, las Asambleas Permanentes y las acciones de hecho. Frente a estas dinámicas señalan la importancia de haber obtenido reconocimiento como interlocutores válidos por parte de la institucionalidad pública, en calidad de críticos, cooperantes y antagonistas políticos, es decir, interlocutores en el marco de contextos conflictivos. Tal búsqueda de reconocimiento implica tensiones y retos reconocidos por las organizaciones, entre los que destacan la conservación de la autonomía, el antagonismo y la legitimidad social en sus contextos de acción.

La protección y el desarrollo del potencial de contrapoder y resistencia pueden depender de logros señalados por las dos experiencias: legitimidad social en los territorios; exposición y visibilidad pública; reconocimiento de los conflictos en diferentes instancias académicas, políticas y sociales y la configuración de redes de apoyo. La proyección en el tiempo de tal potencial puede depender, a su vez, del tipo de conflicto o conflictos frente a los que trabaja la iniciativa, cómo los comprende y qué objetivos se traza. Así, Asamblea Sur se comprende como proceso que anima la construcción de movimiento social de largo plazo en la ciudad y la región, mientras la Mesa Aeroportuaria de Engativá se circunscribe al conflicto aeroportuario, la zona y los pobladores afectados.

Interacción con los poderes instituidos

La interacción que mantienen los dos procesos organizativos con los poderes instituidos se desarrolla en dos tipos de escenarios: el institucional y el social. La interacción deliberante tiene lugar, por una parte, en los espacios y mecanismos de participación ciudadana contemplados en la ley: Audiencias Públicas, Encuentros Ciudadanos, consejos consultivos. Por otra parte, es desarrollada en los espacios autónomos gestionados por las organizaciones sociales: asambleas y mesas de concertación. De igual forma, para la defensa de derechos vulnerados por actores públicos y privados, las organizaciones hacen uso de los mecanismos legales: derechos de petición, acciones populares, acciones de tutela. El uso que hacen de los mecanismos y espacios institucionales pretende contribuir al desarrollo de sus propuestas alternativas, a la construcción de condiciones de instrumentales de acción y defensa de derechos.

Consideraciones finales

El análisis de las dimensiones establecidas para el estudio de estas iniciativas sociales de transformación de conflictos, en este caso territoriales, permitió identificar elementos útiles para valorar su potencial democrático e instituyente. Estructuramos esos elementos a manera de arcos de tensión pues, las organizaciones, en medio de los contextos de conflicto, se han visto obligadas a enfrentar tales dilemas y a ajustar sus cursos de acción, logrando o no un punto de equilibrio entre los polos antagónicos. En primer lugar, frente a las imágenes mentales que construyen sentido colectivo y unidad de acción, está la tensión entre salvaguardar la autonomía de la organización y mantener la apertura a la interlocución con otros actores, así como la tensión por garantizar la defensa de derechos y avanzar en la construcción de alternativas.

En segundo lugar, identificamos tres ejes de tensión importantes respecto a la autonomía y auto-gobernanza: por una parte, la tensión entre la apropiación de conocimiento técnico especializado sobre los conflictos de interés y la construcción de conocimiento social en torno a éstos; no es posible avanzar en la construcción de alternativas viables y legítimas sin recurrir a éstos. Por otra parte, la tensión entre el conocimiento del marco institucional-legal y las posibilidades de acción que ofrece y el conocimiento de marcos de acción alternativos, como los ofrecidos por foros más amplios de organizaciones sociales o espacios colaborativos con otros actores. Finalmente, la tensión entre los esfuerzos para avanzar en la democratización de las formas de organización interna y los esfuerzos para democratizar las formas de interacción externas a la organización, como la interfase Estado-sociedad.

En tercer lugar, frente a la construcción de contrapoder y resistencia identificamos los siguientes ejes de tensión: la búsqueda de legitimidad social mediante el trabajo con las bases sociales y la búsqueda de reconocimiento institucional del papel protagónico y crítico que asumen en la resolución de los conflictos de interés; la tensión entre el uso de instrumentos legales de participación y defensa de derechos y el desarrollo de instrumentos alternativos simbólicos y de hecho; la tensión entre la concertación con

actores dominantes y la concertación con las bases sociales; la tensión entre la visibilidad con las bases sociales y visibilidad pública con otros actores.

En cuarto lugar, respecto a la interacción con los poderes dominantes identificamos la tensión entre la deliberación crítica y la concertación en espacios institucionales y la realizada en los espacios autónomos gestionados por las organizaciones sociales. La posibilidad de que los procesos organizativos mantengan su autonomía y horizonte de acción, está en la consecución de un tipo de cooperación antagónica con los poderes instituidos que les permita usar de forma crítica los instrumentos y espacios institucionales, sin perder autonomía ni renunciar a la confrontación.

Estos elementos de análisis son relevantes en el escenario de ambivalencias y espacios de disputa abierto por la implementación de las políticas de ajuste estructural y descentralización en América Latina, así como por la asimilación tardía de los conceptos y enfoques de gobernanza. Las alternativas teóricas se debaten entre la necesidad de aumentar la eficiencia del Estado en vista del temor a la ingobernabilidad (Villanueva, 2006, p. 71) y la perspectiva de la “experimentación democrática” (Mangabeira Unger, 1998, p. 11) e incluso la noción de un orden alternativo no-estatal (Bevir, 2009, p. 8). Para identificar y analizar casos empíricos en los que dichas alternativas están en disputa, resulta útil complementar los estudios centrados en las instituciones públicas y de gobierno, con estudios que exploren iniciativas emergentes de intermediación agenciadas por otros actores.

En el caso de las iniciativas agenciadas por actores sociales, en general resultado de una distribución desigual de las oportunidades de acceso a los procesos de toma de decisión, la disposición crítica, antagónica y de enfrentamiento político representa una oportunidad para los procesos de gobernanza y para la democratización de la resolución o transformación de conflictos colectivos, en condiciones institucionales que, en principio, suelen ser desfavorables para la participación e incidencia de los actores sociales. La ampliación democrática de la interfase Estado-sociedad, en estos casos, tiene su origen en la presión social por participación y en la capacidad reivindicativa y de movilización de los movimientos sociales y de los grupos comunitarios. Aunque la consolidación de tales prácticas de experimentación democrática a largo plazo depende indudablemente, además de la perseverancia de los propios actores sociales, de la disposición de los gobiernos para abrir las instituciones a los ciudadanos y los grupos locales, así como de la búsqueda activa de interacción entre gobierno y ciudadanía, sin incurrir en un proceso de apropiación gubernamental de la dinámica societal.

En los estudios de gobernanza ha prevalecido el interés por los arreglos institucionales promovidos por agentes gubernamentales ante la necesidad de resolver conflictos de forma cooperativa (Frey, 2007; Stoker, 2000). En los casos sistematizados por el estudio, encontramos actores sociales que presionan la apertura de espacios de interlocución, confrontación y negociación con agentes gubernamentales de diferentes niveles. Éstos, aunque no proponen o generan arreglos institucionales sí generan propuestas alternativas de política pública, al tiempo que emplean los instrumentos legales disponibles desde enfoques críticos y para la garantía de derechos. Sus repertorios de acción y de discurso

no están influenciados por enfoques teóricos de gobernanza sino por intereses emancipadores y expectativas de redistribución de la balanza de poder para aumentar su fuerza y autonomía política frente a las instituciones del Estado y los actores privados que operan en sus territorios. El potencial democrático e instituyente de estas iniciativas se debate entre los arcos de tensión identificados y las condiciones democráticas del entorno institucional y cultural.

Los cuestionamientos a las estructuras institucionales y de poder existentes que plantean los procesos reivindicativos y sus propuestas políticas alternativas, preparan el terreno para la posible emergencia de nuevas estructuras y prácticas de gobernanza pública más en sintonía con la heterogeneidad sociopolítica del poder local predominante en nuestras ciudades desiguales. Esto, en la medida en que los gobernantes ganan conciencia sobre la dependencia de las condiciones de gobernabilidad frente a estructuras institucionales participativas e incluyentes. Mientras gran parte de las experiencias participativas en América Latina son tratadas en la literatura como iniciativas gubernamentales de democratización y de oferta de participación por parte de gobiernos locales innovadores, las experiencias bogotanas analizadas en ese estudio nos recuerdan la importancia central de las organizaciones sociales y de la sociedad civil, de su capacidad de conciliar el acercamiento con los poderes instituidos y la preservación de su autonomía organizativa y política y su combatividad, en el proceso de generación de arreglos participativos efectivos y en su posterior consolidación.

REFERENCIAS

- Avritzer, L. (2006). *Participatory Governance: Strengthening democracy in Brazil*. Report from a meeting of Leonardo Avritzer at the Woodrow Wilson International Center for Scholars (pp. 1-6). Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center.
- Bauman, Z. (2001). *Community: seeking safety in an insecure world*. Cambridge: Polity Press.
- Bevir, M. (2009). *Key concepts in governance*. London, Thousand Oaks: SAGE.
- Börzel, T. A. (1998). Organizing Babylon - On the Different Conceptions of Policy Networks. *Public Administration*, 76, 253-273.
- Börzel, T. A. (2011). Networks: reified metaphor or governance? *Public Administration*, 89(1), 49-63. doi: 10.1111/j.1467-9299.2011.01916.x
- Bourdin, A. (2001). *A questão local*. Rio de Janeiro: DP&A.
- Carrión M, F. (2007). El desafío político de gobernar la ciudad. *Nueva Sociedad*, 212, 36-52.
- Castoriadis, C. (2005). *Escritos políticos*. Madrid: Los Libros de la Catarata.

- Darlow, A., Percy-Smith, J., & Wells, P. (2007). Community strategies: Are they delivering joined up governance? *Local Government Studies*, 33(1), 117-129. doi: 10.1080/03003930601081457
- Dowding, K., Dunleavy, P., King, D., Margetts, H., & Rydin, Y. (2007). Understanding urban governance: the contribution of rational choice. In M. Bevir (Ed.), *Public governance. Vol I: theories of governance* (pp. 87-108). London: Sage.
- Frey, K. (2004). Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? *Política & Sociedade: Revista de Sociologia Política*, 1(5), 117-136.
- Frey, K. (2005). ICT-enforced Community Networks for Sustainable Development and Social Inclusion. In L. Albrechts & S. J. Mandelbaum (Eds.), *The Network Society: A New Context for Planning?* (1 ed., pp. 183-196). London, New York: Routledge
- Frey, K. (2007). Governança urbana e participação pública. *RAC-eletrônica - Revista de Administração Contemporânea*, 1, 136-150.
- Grote, J. R., & Gbikpi, B. (Eds.). (2002). *Participatory Governance. Political and Societal Implications*. Opladen: Leske + Budrich.
- Guerrero, O. (2007). Antiestatismo. La estatolatría ante los ojos del anarquismo, el industrialismo y el neoliberalismo. *Espacios públicos*, 10(19), 8-44.
- Haus, M., & Heinelt, H. (2005). How to achieve governability at the local level? Theoretical and conceptual considerations on a complementarity of urban leadership and community involvement. In M. Haus, H. Heinelt & M. Stewart (Eds.), *Urban governance and democracy: leadership and community involvement* (pp. 12-39). London, New York: Routledge.
- Hirst, P. (2000). Democracy and Governance. In J. PIERRE (Ed.), *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy* (pp. 13-35). Oxford: Oxford University Press.
- Klijn, E.-H., & Skelcher, C. (2007). Democracy and governance networks: compatible or not? *Public Administration*, 85(3), 587-608.
- Kooiman, J. (2000). Societal governance: levels, models, and orders of social-political interaction. In J. Pierre (Ed.), *Debating governance: authority, steering and democracy*. (pp. 138-164). New York: University Press.

- Kooiman, J. (2002). Governance. A social-political perspective. In J. R. Grote & B. Gbikpi (Eds.), *Participatory governance. Political and societal implications* (pp. 71-96). Opladen: Leske+Budrich.
- Kooiman, J. (2004). Governar en gobernanza. *Revista Instituciones y Desarrollo*(16), 171-194.
- Mangabeira Unger, R. (1998). *Democracia realizada: a alternativa progressista*. São Paulo: Boitempo Editorial.
- Mayntz, R. (2009). Governancetheorie: Erkenntnisinteresse und offene Fragen. In E. Grande & S. May (Eds.), *Perspektiven der Governance-Forschung* (pp. 9-19). Baden-Baden: Nomos.
- Mouffe, C. (2007). *Über das Politische: wider die kosmopolitische Illusion*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- RHODES, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government1. *Political Studies*, 44(4), 652-667. doi: doi:10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x
- Rodríguez, A., & Winchester, L. (1996). Cities, democracy and governance in Latin America. *International Social Science Journal*, 48, 73-83.
- Santos, B. d. S. (1999). Reinventar a democracia: Entre o pré-contratualismo e pós-contratualismo. In F. d. Oliveira & M. C. Paoli (Eds.), *Os sentidos da democracia. Políticas do dissenso e hegemonia global* (Co-edição ed., pp. 83-129). Petrópolis-RJ. Brasília -DF: Editora Vozes. FAPESP. NEDIC.
- Santos, B. d. S. (2007). *Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social*. São Paulo: Boitempo Editorial.
- Schmitz, K. L. (1995). Comunidade: a unidade ilusória. In O. d. Miranda (Ed.), *Para ler Ferdinand Tönnies* (pp. 177-193). São Paulo: EdUSP.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions *International Social Science Journal*, 50(155), 17-28.
- Stoker, G. (2000). Urban political science and the challenge of urban governance. In J. Pierre (Ed.), *Debating governance: authority, steering and democracy* (pp. 91-109). Oxford: Oxford University Press.
- Stoker, G. (2011). Was local governance such a good idea? A global comparative perspective. *Public Administration*, 89(1), 15-31. doi: 10.1111/j.1467-9299.2011.01900.x
- Taylor, M. (2003). *Public Policy in the Community*. New York: Palgrave MacMillan.

Tönnies. (1995). Livro I: Determinação geral dos conceitos principais (Textos selecionados de Comunidade e Sociedade). In O. d. Miranda (Ed.), *Para ler Ferdinand Tönnies* (pp. 231-272). São Paulo: EdUSP.

Villanueva, L. F. A. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.