

GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA

Por: Lic. Ericka N. Estrella Díaz¹

Los vocablos *governabilidad* y *governanza* son a menudo confundidos y utilizados como sinónimos, cuando en realidad no lo son. Esto lleva a una falta de comprensión de lo significa cada uno de estos términos y, en consecuencia, desata muchos debates en cuanto al alcance de cada uno de ellos, ya que se crean tantas definiciones como autores existen. Por eso, es importante establecer el origen de ambos términos, a fin de poder comprender lo que realmente implica cada uno de estos conceptos y la relación existente entre ellos.



La introducción del término y del tema de la gobernabilidad de un Estado al ámbito institucional se dio en los setenta con el Informe de la Comisión Trilateral².

Este informe titulado

*"La crisis de la democracia. Informe sobre la gobernabilidad de las democracias"*³, fue publicado por la New York University Press en 1975 y reportaba sobre las disfunciones que, según sus autores (Crozier, Huntington, Watanuki), presentaban entonces los regímenes democráticos y que los hacía difícilmente gobernables. Así pues, lo que en realidad se define en este reporte es el proceso de ingovernabilidad, el cual se define como la pérdida de autoridad gubernamental que puede experimentar un Estado a consecuencia de los problemas ocasionados por un "aumento de las demandas sociales frente a una capacidad financiera e institucional constantes o incluso en detrimento en algunos casos" (Crozier, et al, 1975). Es decir, de acuerdo a este informe la crisis existente en los regímenes democráticos se debía a un exceso

¹ Abogada. Directora del CIZA.

² Organización internacional de carácter privado creada en 1973 y que reúne a los principales líderes empresariales, académicos y políticos de Norteamérica, Europa y Asia Pacífico.

³ CROZIER, M; HUNTINGTON, S.; WATANUKI, J. (1975). *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission.*

de democracia o de participación ciudadana, ya que – en base a la tesis formulada en el susodicho informe- del hecho del aumento de las expectativas sociales de los ciudadanos , también aumentaron las demandas de estos hacia el gobierno; sin embargo, los recursos del estado, para dar respuesta a estas demandas, han disminuido, lo cual genera frustración en la ciudadanía, generando así una crisis entre los gobiernos y sus sociedades. Ahora bien, según la tesis sostenida en este informe, esta incapacidad responsiva por parte del gobierno para con las demandas sociales de su comunidad, se debe a que su sistema político-administrativo tradicional se encuentra superado por el acelerado progreso de la tecnología y la complejización de la estructura social. Por lo cual, este informe asevera que tanto una mayor participación ciudadana como una mayor intervención del Estado sólo harían más ingobernables a los Estados. En razón a esto, los autores del informe sostienen que la solución reside en tecnocratización de las esferas gobernantes; es decir, dar la conducción del Estado ya no a políticos sino a actores sociales como las empresas, asociaciones y algunas instituciones que representen a los principales grupos de interés, de manera que como representantes de los principales grupos de la sociedad, serán capaces de conciliar más fácilmente las diferencias que surjan entre los miembros de la sociedad.

Así pues, la tesis del informe de la comisión trilateral, con base al cual era necesario excluir la participación ciudadana de la gestión de la *Res Publicae*, en pro de la concentración del poder en unos cuantos tecnócratas, se convirtió en la justificación ideológica de las dictaduras en Latinoamérica (Doctrina de la seguridad nacional).

Desde esa época se ha debatido mucho respecto al concepto de gobernabilidad, el cual ha evolucionado desde entonces. Así, a casi cuatro décadas de aquel informe en cual se hacía público el término de gobernabilidad, el multicitado término ha tomado una nueva concepción doctrinal. Efectivamente, en la actualidad la gobernabilidad se define entorno a las sociedades y no entorno a sus gobiernos. Es decir, en la actualidad, la gobernabilidad se concibe como un atributo, una cualidad de las sociedades y no de sus gobiernos. De esta manera, podemos constatar que las diversas definiciones actuales del término gobernabilidad se rigen por un mismo eje rector: la determinación de la gobernabilidad como una capacidad social y no como una capacidad del Estado o gobierno.

Así, tenemos por ejemplo a Joan Prats⁴, quien en su artículo de investigación *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico*, define la gobernabilidad como “una capacidad social, como atributo colectivo de toda la sociedad para dotarse de un sistema de gobierno que empuje el carro de los objetivos del desarrollo humano”. Ahora bien, Prats continúa diciendo que un sistema social es gobernable “cuando está estructurado socio-políticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales – que pueden registrar diversos niveles de institucionalización- dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias”. Precisamente, porque no todas las sociedades se gobiernan con base en la democracia, él propone que se hable no de cualquier tipo de gobernabilidad, sino de gobernabilidad democrática, ya que sólo por medio de esta se podrá alcanzar un alto nivel de desarrollo humano. En ese sentido, el politólogo español advierte que la gobernabilidad democrática sólo se dará cuando la toma de decisiones de autoridad y la resolución de conflictos entre los actores estratégicos se produzca conforme a un sistema de reglas y fórmulas que podamos calificar como democracia.

Del mismo modo, el autor Luis Aguilera García, reconocido autor cubano sobre los temas de gobernabilidad, comenta que a la gobernabilidad se le concibe como “...una capacidad social y una relación social. Es decir, como la capacidad social de trazar y lograr objetivos en organizaciones, localidades, naciones, regiones y seres humanos (gobernabilidad corporativa, local, nacional, regional y social). Esta capacidad social consiste en relaciones sociales entre grupos, organizaciones, localidades, naciones, regiones y seres humanos”⁵.

Así pues, podemos constatar que hoy en día el concepto de gobernabilidad se enfoca desde la sociedad, pero desde una sociedad construida sobre un sistema democrático. Además, el concepto de gobernabilidad viene hoy en día asociado indisolublemente con el término de Gobernanza (traducción dada por la RAE al vocablo inglés *Governance*), el cual es un concepto agregado en los noventa a la discursiva de la gobernabilidad, siendo hoy parte intrínseca de ella.

⁴ Politólogo e historiador español, ex director del Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña.

⁵ AGUILERA GARCÍA, Luis. (2002). "Gobernabilidad y Gobernanza: Cinco Tesis a la Luz del Capitalismo Neoliberal del Siglo XXI", en *Gobernabilidad, Comunidad virtual de desarrollo humano e institucional*. Disponible en <http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=Newsfile=articlesid=1809> , [Consulta: 27-08-2010].

Así, la gobernanza es definida por la RAE como:

1. f. Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.
2. f. ant. Acción y efecto de gobernar o gobernarse.

Entonces, con base a esto podemos inferir que mientras la gobernabilidad se refiere a la capacidad de una sociedad a ser gobernada o a gobernarse; la gobernanza se refiere al conjunto de dispositivos y condiciones que como un todo tienen por función acrecentar o mantener la gobernabilidad de una sociedad.

El autor B. Revesz determina que mientras la "gobernabilidad se refiere a las adaptaciones y procesos en el marco del Estado y de la Administración pública para mejorar su relación (vertical) con la ciudadanía y el procesos de toma de decisiones. La gobernanza se articula fundamentalmente a la forma de mejorar la relación (horizontal) entre una pluralidad de actores públicos y privados, igualmente para mejorar los procesos de decisión, gestión y desarrollo de lo público y colectivo, teniendo en cuenta una relación con característica de integración y de interdependencia."⁶

Así pues, podemos inferir que la gobernabilidad se refiere al equilibrio existente entre los diferentes actores de una sociedad, el cual les permite alcanzar y lograr las metas trazadas para el conjunto de la sociedad que conforman. Mientras que la gobernanza se refiere a la manera de gobernar, es decir, se refiere a la estructura institucional, al conjunto de normas (basadas en la autonomía y la responsabilidad o rendición de cuentas) que permiten generar un sistema de poder fuerte y cohesivo que a su vez posibilite la gobernabilidad de la sociedad.

⁶ REVESZ, B. (2006). Gobernabilidad democrática, descentralización y desarrollo territorial local y regional. Artículo del Congreso internacional gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina. Cochabamba, Bolivia.

En conclusión, los términos de gobernabilidad y gobernanza si bien se originaron en diferentes épocas, si bien tienen diferente significado, son conceptos asociados; es decir, son conceptos relacionados porque no tienen operatividad el uno sin el otro, de tal modo que la gobernabilidad (equilibrio democrático entre los actores de la sociedad) no es posible sin la fortaleza de un proceso de gobernanza que prepare y mantenga un terreno apropiado para la primera. Y de igual modo, la gobernabilidad es un factor que promueve una gobernanza democrática, es decir permite continuar la mejora de la estructura democrática de una sociedad. Esto es tan cierto que la calidad y el nivel de gobernabilidad de determinada sociedad, se puede medir por el grado de desarrollo institucional de la gobernanza de dicha sociedad.