

POLÍTICA Y SOCIEDAD







LA GOBERNANZA: ESTADO, CIUDADANÍA Y RENOVACIÓN DE LO POLÍTICO.

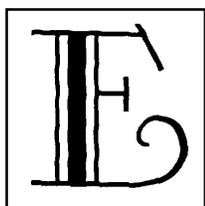
**ORIGEN, DEFINICIÓN E IMPLICACIONES
DEL CONCEPTO EN COLOMBIA***

POR CLAIRE LAUNAY¹

* Artículo recibido en octubre de 2005.
Artículo aprobado en diciembre de 2005.

¹ Historiadora. Investigadora del Cinep

INTRODUCCIÓN²



El sentido del concepto de gobernanza está estrechamente relacionado con los cambios acontecidos en los últimos treinta años en la escena mundial. En efecto, la globalización, los avances tecnológicos, el auge de organismos no gubernamentales

y el creciente papel político de la sociedad civil han provocado una crisis del modelo tradicional del Estado. De un lado, el Estado pierde su papel rector con respecto al desarrollo de la sociedad y a la regularización de la vida pública; de otro lado, tiene que interactuar con nuevos actores públicos y privados, nacionales e internacionales. También el marco de análisis tuvo que adaptarse a este nuevo escenario político. Debido a ello, hoy en día, resulta cada vez más frecuente cualificar la acción de un gobierno y el manejo de la gestión pública mediante el término gobernanza. Este mismo término no sólo se refiere a la “acción y efecto de gobernar” sino también “al 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”.³ Este nuevo concepto en su definición más neutral, tomará en cuenta el funcionamiento del Estado pero también su interacción y relación con otros actores públicos y privados, es decir, la sociedad civil y las empresas.

Sin embargo, la gobernanza se concibe de distintas maneras en cuanto a sus prácticas. Algunos consideran la gobernanza partiendo del análisis de las acciones públicas llevadas a cabo por un gobierno, otros proponen una visión más amplia tomando en cuenta la relación entre el interés de los gobernantes y los gobernados. En este sentido, la aparición, el uso y la interpretación del concepto de gobernanza requieren un análisis más profundo. Contribuir a ello, es el propósito de este artículo.

El nuevo concepto de gobernanza se ha venido precisando con el tiempo pero suscita todavía una cierta desconfianza por parte de las ciencias

sociales y políticas y un debate conceptual muy amplio. ¿La gobernanza sería una nueva manera de concebir y manejar la acción política o una nueva mirada sobre una realidad existente? ¿Sería una forma de gobierno complementaria o perfeccionadora del régimen político? ¿Qué simboliza la gobernanza: la crisis o la renovación de lo político? Mostraremos a lo largo de este artículo que la gobernanza puede significar todo esto a la vez: de un lado se presenta como un nuevo motor de la regulación política, social y económica del nivel local al nivel global, una herramienta de renovación del espacio político y de los fundamentos democráticos de nuestras sociedades. De otro lado, se ha puesto en evidencia los efectos perversos de la gobernanza. En efecto, la evaluación del Estado está reducida a la cuestión de la gestión técnica de los recursos públicos y en este sentido abre la puerta a una cierta privatización del campo público y de la decisión política, con lo que finalmente puede terminar justificando las reformas neoliberales en el ámbito político, económico y social.

Intentaremos en este artículo explicitar la problemática de la gobernanza abordando en primer lugar la génesis histórica del concepto y las principales definiciones, en segundo lugar evaluar a la luz del debate conceptual si la gobernanza puede ayudar a renovar lo político y en tercer lugar analizar las expresiones de la gobernabilidad en el contexto específico de Colombia.



DE LA GOBERNABILIDAD A LA GOBERNANZA

Origen del concepto

La raíz etimológica de la “gobernanza” viene de la palabra latina “gubernare” que significa pilotear (manejar) una nave pero también el manejo de los asuntos públicos. En el idioma francés, “gouvernance” es una palabra antigua que usó por primera vez Carlos de Orleáns en el siglo XV y que

describe el arte de gobernar. La palabra “governance”, o “gouvernance” en francés, resurge en 1937 con los estudios norteamericanos sobre “corporate governance”.⁴ Este último término se empleó para definir el conjunto de las técnicas de organización y de gestión de una empresa, haciendo referencia sobre todo a la eficiencia y rentabilidad dentro de la misma. Se observa entonces, a pesar de su origen etimológico, una primera vulgarización del concepto de gobernanza en su aplicación a la esfera privada.

Su transferencia a la esfera pública aparece en 1973 en el contexto de la guerra fría con la denominación de “governability”. En efecto, es la recién nacida organización mundial “Trilateral”, en la que participaban las principales empresas y gobiernos occidentales (Estados Unidos, Japón y la entonces Comunidad Económica Europea), la que vincula por primera vez el concepto de gobernabilidad para dar respuesta a lo que iba a ser el capitalismo sin fronteras, la nueva fase del sistema capitalista que hoy conocemos como globalización o mundialización. Según Juan Carlos Monedero, “era al tiempo una ofensiva política frente a las demandas sociales de democracia política” (Monedero, 2004). En su programa, la Trilateral proponía al mundo una modernización de las prácticas de gobierno democrático, entre otras la descentralización de la administración pública, la conversión de los Parlamentos en órganos más técnicos y menos políticos y el control estatal de los medios de comunicación. En la década de los años ochenta el Consenso de Washington⁵ vendrá a fortalecer el programa

de la Trilateral impulsando una línea económica neoliberal. La gobernabilidad se revela entonces como la traducción política de este conjunto de requisitos económicos donde el Estado debe dejar todo el camino libre al mercado. Marcos Roitman en esta misma dirección afirma:

“En nombre de la gobernabilidad se han articulado políticas de ajuste económico, de flexibilidad laboral, de privatización y desnacionalización de la economía. Se han practicado políticas sociales y reformas del Estado adoptando medidas cada vez más represivas y autoritarias a fin de mantener el orden y garantizar la paz social necesaria para aplicar proyectos de corte liberal” (Roitman, 2002).

En 1989, la caída del muro de Berlín y el fin del régimen soviético lleva a un profundo cambio político en los países del Oriente y del Sur. Este cambio cualificado a veces de “tercera ola de democratización” (Huntington, 1991) puso a la democracia en el centro de las preocupaciones políticas. También, con el fracaso de las políticas de ajuste estructural del Banco Mundial, aparecen nuevas condiciones de ayuda al desarrollo por parte de las instituciones internacionales. En efecto, los países están sometidos a criterios de “buena gobernanza” que miden su consolidación democrática y cuyo cumplimiento es indispensable para solicitar créditos de ajuste estructural a las instituciones de Bretón Woods,⁶ o para solicitar la ayuda de la Unión Europea.

2 Este artículo se escribió a partir de una bibliografía general sobre el concepto de gobernanza. Para otra etapa de la investigación se revisará literatura más específica como la del Instituto Iberoamericano de Gobernabilidad de Barcelona y los trabajos financiados por la CAF en el marco del Programa de Gobernabilidad para Colombia.

3 Definición común propuesta por la Academia Real Española.

4 En 1937, en su artículo *The nature of firm* Ronald Coase explica el crecimiento de las grandes empresas por su superioridad en el mercado. El los años 70, el economista Oliver Williamson retoma esta teoría e integra el concepto de gobernanza.

5 El nombre “Consenso de Washington” fue utilizado por el economista inglés John Williamson en la década de los ochenta, y se refiere a los temas de ajuste estructural que formaron parte de los programas del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, entre otras instituciones, en la época del re-enfoque económico durante la crisis de la deuda desatada en agosto de 1982. Algunos se refieren a la “Agenda de Washington”, otros a la “Convergencia de Washington” o a la “Agenda Neoliberal”.

6 Las instituciones de Bretón Woods (ciudad del Estado de New Hampshire en Estados Unidos) representan el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional fundadas en 1944.

Asistimos entonces a un cambio progresivo de vocabulario que para algunos representa tan sólo una sustitución superficial de los términos. Vidal Beneyto lo analiza de la siguiente manera:

“la gobernabilidad se tornará gobernanza en el discurso de la ciencia social cuando los efectos negativos de aquellas políticas caracterizadas por la llamada ausencia de lo político exijan una re-conceptualización que evite la vinculación negativa que implica la gobernabilidad” (Vidal, 2002).

En otras palabras, el concepto de gobernabilidad se vuelve “buena gobernanza” o simplemente “gobernanza” con el fin de sustituir una noción restringida a la observación de parámetros únicamente técnicos por otra con una connotación más englobante, de mejor presentación y políticamente “más correcta”. En la misma línea, Germán Solinís estima que este concepto de “buena gobernanza” fue reevaluado por el riesgo ideológico que comporta, ya que “presupone la legitimidad de ciertos actores políticos hegemónicos para gobernar, cómo gobernar y a nombre de quién.”⁷ Según Pierre Calame:

“la buena gobernanza viene del sector privado (corporate governance) y es promovida por el Banco Mundial para adaptar las estructuras del Estado a las exigencias del liberalismo económico, es altamente política porque tiene el objetivo de reorganizar los diferentes niveles de responsabilidad dentro de la sociedad. Este concepto llega a debilitar los Estados centrales subordinando las funciones redistributivas a las lógicas de la economía liberal” (Calame, 2003, 16).

La evolución conceptual de la noción de gobernabilidad a la de gobernanza,

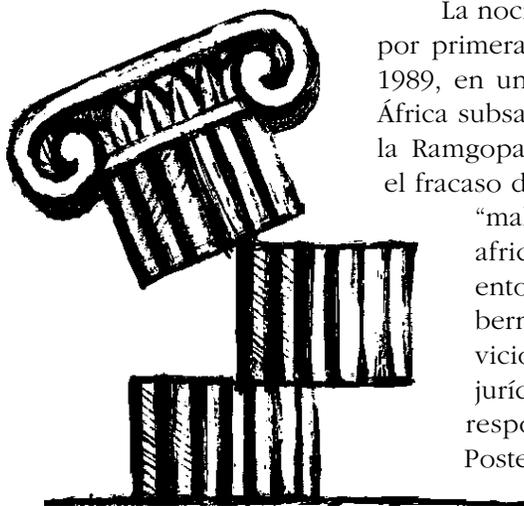
pasando por los criterios de buena gobernanza, caracteriza el período desde el fin de la guerra fría hasta nuestros días. De esta forma, la gobernanza se impone hoy como un concepto central de las ciencias políticas, de la sociología de las organizaciones y del *management* en general. Dejamos aquí el análisis histórico del concepto de la gobernanza para continuar con la enumeración de sus principales definiciones actuales.

Las definiciones de las instituciones internacionales

Nos hemos dado cuenta que el concepto de gobernanza tiene un sentido evolutivo y variable según la época histórica y el escenario político. Hemos también notado que la gobernanza tiene una connotación ideológica muy anclada en los preceptos del neoliberalismo. Sin embargo, como veremos enseguida, la noción puede también referirse a un proyecto de sociedad más incluyente. En definitiva, la gobernanza está definida por cada uno de los grandes actores multilaterales según sus prácticas, objetivos e intereses propios. Por ello, nos parece útil enunciar las distintas definiciones dadas por los principales de ellos.

La gobernanza según el Banco Mundial

La noción de gobernanza fue utilizada por primera vez por el Banco Mundial en 1989, en un informe relativo a la zona de África subsahariana (Landell-Mills, Agarwala Ramgopal, Please Stanley, 1989) donde el fracaso del desarrollo está atribuido a la “mala gobernanza” de los Estados africanos. De este informe surgió entonces la noción de “buena gobernanza” entendida como un servicio público eficiente, un sistema jurídico fiable y una administración responsable frente a sus usuarios. Posteriormente el Banco Mundial afina su definición y concibe la



gobernanza como “la manera en que se ejerce el poder en la gestión de los recursos económicos y sociales de un país en vía de desarrollo”. También existe otra definición más operativa:

“gobernanza es una gestión imparcial y transparente de los asuntos públicos, a través de la creación de un sistema de reglas aceptadas como constitutivas de la autoridad legítima, con el objetivo de promover y valorizar valores deseados por los individuos y los grupos” (World Bank, 1992).

Esta concepción refleja, según un informe del Alto Consejo francés de la Cooperación Internacional,

“una visión no- intervencionista y minimalista del Estado, una concepción estrictamente funcionalista e instrumentalista que reduce a éste a la cuestión de la gestión técnica de los recursos públicos, dejando al margen la esfera política como lugar de determinación de un proyecto de sociedad, en beneficio de un enfoque en términos de procedimientos, de reglas y de la creación de instituciones de regulación de los mercados” (Haut Conseil de la Coopération Internationale, 2002).

El Banco Mundial restringe efectivamente la gobernanza a una herramienta de evaluación de las capacidades técnicas de un gobierno y de su poder de producción económico. Su concepción de la gobernanza se limita entonces al análisis de un funcionamiento institucional y de sus resultados, sin tomar en cuenta, al parecer, otros factores humanos y sociales fundamentales.

La gobernanza según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Pnud)

En 1994, el Pnud da su definición de la gobernanza en un documento titulado *Initiatives for change*:

“la gobernanza puede ser considerada como el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa con el objetivo de manejar las cosas de un país en todos los niveles. Ella engloba los mecanismos, procesos e instituciones por las cuales los ciudadanos y los grupos expresan sus intereses, ejercen sus derechos jurídicos asumiendo sus obligaciones” (Documento del Pnud, 1994, citado por Le Texier, 2004).

Tres años después en 1997, el Pnud lanza su “Programa global para la gobernanza” (Pnud, Global Programme for Governance, 1997), donde se identifican cinco dimensiones de la gobernanza: las instituciones; la gestión del sector público, del sector privado y de sus deberes mutuos; la descentralización y la gobernanza local; las organizaciones de la sociedad civil y la gobernanza en circunstancias particulares.

A la diferencia del Banco Mundial, el Pnud pone al hombre en el centro de la noción de gobernanza, considerándola como una herramienta de promoción del desarrollo humano. En este sentido, para el Pnud, la gobernanza tiene una finalidad esencialmente social. También el Pnud cuida de repartir las responsabilidades y no se focaliza únicamente sobre las administraciones públicas.

La gobernanza según la Unión Europea

La concepción europea –que es bastante diferente– está presentada en *El libro blanco sobre la gobernanza europea*, como:

“las reglas, los procedimientos y las actitudes que influyen sobre el ejercicio de los poderes al nivel europeo, en particular, desde el punto de vista de la apertura, de la participación, de la responsabilidad, de la eficiencia y de la coherencia” (Comisión Europea, 2001).

La Unión Europea es, sin lugar a dudas, un importante laboratorio de experimentación de la gobernanza en ese continente porque internamente se están redefiniendo los poderes y prerrogativas estatales. La cuestión de la gobernanza se plantea también externamente en las relaciones con los países que desean integrar la Unión Europea y con los países que se benefician de su ayuda como uno de los criterios que ellos deben cumplir. En la práctica sin embargo, no sobra decir que la promoción de la participación democrática incluida en la definición europea de la gobernanza se queda en la mera retórica. En efecto, imperativos económicos adquieren mucho más peso que los requisitos que derivan del concepto de gobernanza. Con ello se tiende a privilegiar una Europa económica más que una abierta y democrática. El reciente rechazo de los ciudadanos franceses a la Constitución Europea propuesta en el referendo del 28 de mayo de 2005, demuestra en parte una gran desconfianza con respecto a la puesta en práctica de los mecanismos democráticos dentro de la Unión Europea.

Por distintas que sean las definiciones de la gobernanza, se vislumbran en ellas tres elementos comunes. En primer lugar, todas tienen su origen en la visión neoliberal sea para reafirmarla o para cuestionarla. En segundo lugar, no se puede ignorar en cada una de las definiciones el cuestionamiento puesto al poder político. En último lugar, la gobernanza en esas tres versiones tiende un puente entre “gobierno” y “Estado”. Se refiere en efecto a nuevos sectores y actores sociales junto al Estado y a unas relaciones de distintos tipos entre ellas. La gobernanza lleva efectivamente a reconocer una cierta crisis del Estado y a concebirlo de otra manera y a su articulación con la sociedad. De esta forma, algunos ven en el concepto un indicador de la desaparición del Estado social de derecho y de la democracia; otros por el contrario un medio interesante para llegar a un verdadero cambio del Estado. Mostraremos en la segunda parte las consecuencias para lo político de este debate conceptual.



LA GOBERNANZA Y SUS IMPLICACIONES PARA LO POLÍTICO

Los aportes del debate conceptual

Es importante empezar por identificar los principales participantes en este debate conceptual. Podemos distinguir tres categorías de actores. La primera categoría que llamaremos los defensores del concepto de gobernanza en su acepción neoliberal, está compuesta esencialmente por los dirigentes del Banco Mundial, de las instituciones de Bretton Wood y en cierta medida de algunas instituciones internacionales, como por ejemplo la Unión Europea, la que, como lo hemos subrayado, a pesar de su propósito más amplio, parece seguir el camino del neoliberalismo. La segunda categoría reúne algunos politólogos, sociólogos, una parte de la izquierda europea y latinoamericana, y los “altermundialistas”, quienes defienden una posición anti-neoliberal y que, en consecuencia, se encuentran en contra de la noción de gobernanza por considerarla derivada de la ideología neoliberal. La tercera categoría, más matizada y pragmática, pero a la vez más heterogénea, ve en la gobernanza una herramienta útil para la reformulación de lo político, cuyos fundamentos deben adaptarse obligatoriamente hoy en día a un contexto globalizado.

Queremos analizar ahora los argumentos relevantes de cada categoría de actores mencionada para ilustrar así el contenido real del debate alrededor de la gobernanza. No queremos repetir ahora los argumentos de los defensores del concepto en su acepción neoliberal que se expusieron ampliamente en la primera parte. Queremos en cambio poner de relieve las reticencias de los anti-neoliberales con respecto a la gobernanza. Más que un rechazo total del concepto de la gobernanza, estos últimos llaman la atención sobre los distintos riesgos que puede implicar la gobernanza en su acepción neoliberal.

El primer riesgo surge con relación a la desaparición del papel tradicional del Estado. Según ellos, la gobernanza lleva a la privatización de la decisión política, beneficiando a los actores económicos, y multiplicando de esta forma el efecto neoliberal del derrumbamiento del Estado social. Lo político se vuelve entonces un simple asunto de gestores y técnicos. También a nivel nacional, el Estado está amenazado en sus prerrogativas por el mercado y las multinacionales, por el crecimiento del poder de las regiones y ciudades, y por la afirmación de las sociedades civiles. En definitiva, la gobernanza supondría la transformación del Estado, la asunción de funciones diferentes, o bien su desaparición en la compleja coyuntura que surge con la imposición de nuevos actores.

Un segundo peligro aparece en la homogenización de lo cultural a la cual puede llevar la gobernanza como correlato a la imposición universal de normas morales y comportamentales. La gobernanza se traduciría, en este sentido, en una visión universal de lo político, lo económico y lo cultural; lo político se reduciría a la afirmación de la democracia como modelo ideal de gobierno, lo económico a la implementación del capitalismo, y el ámbito de lo social y cultural a la reivindicación de los derechos humanos.

En fin, el tercer riesgo es el de concebir la gobernanza como un sinónimo de la democracia o del Estado de derecho, con lo cual esos últimos términos pierden su verdadera significación. En realidad, según estos críticos, lejos de ser una forma renovada de democracia, la gobernanza en su carácter neoliberal representa una amenaza para ella.

En este mismo debate, la ya mencionada tercera categoría de actores reconoce por el contrario ciertas ventajas en el concepto de la gobernanza. Ella apunta de hecho a la noción y a la práctica del Estado y no sólo a la del gobierno. También impulsa

una mirada más global sobre las regulaciones sociales y la búsqueda de un equilibrio de fuerzas entre los distintos sectores políticos, sociales, empresariales y culturales de una sociedad dada. En fin, la gobernanza en un contexto globalizado se piensa en los distintos niveles: local, nacional y global. En eso, tiene la ventaja de plantear los problemas de manera transversal y permite la comparación de sistemas y actores provenientes de distintos contextos.

De la lucha conceptual e ideológica en torno a la gobernanza nos surgen varias reflexiones. De un lado, se debe efectivamente reconocer la posible transformación y evolución del papel del Estado, el puesto preponderante del mercado y una afirmación más fuerte de la sociedad civil y del papel que ella desempeña, debidos entre otros factores a las nuevas condiciones impuestas por un contexto mundial cada vez más globalizado. El debilitamiento del Estado tiene sin lugar a dudas muchos efectos perversos, en particular en el ámbito de las políticas sociales y en la justa repartición de las riquezas. Si este derrumbe estatal es inevitable, se trata entonces de construir ahora otras formas de redes sociales y políticas capaces de asumir y asegurar el bienestar de nuestras sociedades. El concepto de gobernanza da expresión justamente a la articulación de estas nuevas redes.

De otro lado, no parece muy productivo quedarse en la simple lucha ideológica sobre el sentido del concepto. Sería más interesante quizás proponer una forma distinta de abordar la gobernanza poniendo en el centro de la noción la dimensión humana y, a partir de una realidad existente, desarrollar unas herramientas útiles para la renovación de lo político.

¿Repensar la gobernanza?

Nos apoyaremos en esta última fase de nuestra reflexión conceptual en el pensamiento de Pie-

*La gobernanza
supondría la
transformación
del Estado, la
asunción de
funciones
diferentes o su
desaparición.*

re Calame, quien después de una larga experiencia profesional como funcionario público francés y director de una antigua empresa siderúrgica del norte de Francia y actual director de la Fundación franco suiza Charles Leopold Mayer nos propone “una revolución de la gobernanza” (Calame, 2003, 95). Pierre Calame empieza por explicitar su concepción de la gobernanza recusando

“la ilusión de las recetas de buena gobernanza que garantizarían en todas partes del planeta, a partir de un modelo dominante de la economía, la buena gestión de los asuntos públicos y la cohesión de las sociedades” (ibíd., 16).

En este aspecto, el autor está en profundo desacuerdo con el Banco Mundial. Sin embargo, aunque no cree en las recetas, Pierre Calame afirma la existencia de “principios comunes de la gobernanza”. Él la abordaría entonces como “un marco de pensamiento que permite a toda sociedad disponer de unas reglas comunes, a partir de las cuales cada uno inventa, según sus raíces históricas, su propio modelo y sus propias prácticas”. Más allá de esto, Pierre Calame propone su propia definición de la gobernanza:

“el arte de organizar en el espacio público la relación entre los intereses de los ciudadanos y entre los niveles locales, nacionales y mundiales. Es también el arte de producir reglas de juego que tienen sentido tomando en cuenta la complejidad de nuestras sociedades y permitiendo el diálogo y la acción colectiva” (ibíd., 15).

Esta definición merece un análisis más detallado. Notamos primero que Pierre Calame no omite citar en su definición “los intereses de los ciudadanos”, reconociéndolos como parte integrante del espacio público, lo que no aparecía en las demás definiciones. Luego el autor insiste sobre la necesaria articulación de los niveles locales, nacionales y mundiales, teniendo en cuenta en esto la realidad existente del contexto globalizado. También es im-

portante destacar que él habla de “reglas de juego” que tienen sentido; entendemos allí su preocupación por el hecho de llegar a imponer reglas con una concertación previa. Finalmente, Calame menciona el diálogo y la acción colectiva, precisando con ello la importancia crucial de la participación y del sentido democrático.

Con esta definición la gobernanza toma una nueva significación y plantea nuevos desafíos. Uno de ellos consiste en la necesidad de identificar los intereses de los ciudadanos, los cuales dependerán seguramente de la historia, la cultura y las tradiciones sociales y políticas. Para esta identificación se requerirá abrir espacios de diálogo entre los ciudadanos y las autoridades públicas. Otro desafío tiene que ver con la articulación de los intereses mutuos de los actores de una sociedad y la necesaria definición de las reglas de juego que regulen la vida pública. En este sentido, se abre aquí una dimensión ética del concepto de gobernanza que requeriría un estudio ulterior. El último desafío invita a concebir de nuevo lo político en un plano territorial que incluya lo local, lo nacional y lo global. Resumiendo, la definición de Pierre Calame pone en evidencia una inevitable interconexión entre territorio, ciudadanos, políticas públicas y ética.

Por otra parte, cada uno de esos desafíos supone el desarrollo de capacidades de análisis y de herramientas metodológicas para llevar a cabo esta “revolución de la gobernanza” que, por supuesto, deben ser adaptadas a cada país. En este sentido la Fundación Charles Léopold Mayer ha propuesto una iniciativa para repensar la gobernanza que quiere explorar nuevas perspectivas y miradas sobre esta noción, creando para ello un espacio internacional de reflexión, que tome en cuenta la diversidad de cada sociedad. Esta iniciativa puede en sí representar una buena fuente de información en cuanto a la puesta en práctica de la gobernanza y de sus adaptaciones culturales esenciales.

Más allá de las palabras y de las trampas del lenguaje, es decir más allá de las varias interpretaciones ideológicas de la gobernanza y del esfuerzo por darle una definición común, ella tiene el mérito

de ser un concepto amplio que permite una multitud de aplicaciones. Esto en sí puede constituir una cierta riqueza, pero sólo a condición de buscar algunos principios comunes al manejo de este concepto. En efecto, si por una parte las especificidades culturales de cada sociedad deben ser tomadas en cuenta, también es cierto que la realidad existente obliga a las instituciones públicas y a los ciudadanos a pensar de lo local a lo global. Mirando la realidad latinoamericana, y específicamente el caso colombiano, observamos que lo argumentado anteriormente tiene su expresión en las múltiples tensiones políticas, sociales y económicas que vive este país. Para poder ejemplificar nuestra reflexión conceptual abordaremos puntualmente las diversas dinámicas que genera la cuestión de la gobernanza en esta sociedad.



¿Y LA GOBERNANZA EN COLOMBIA?

La terminología adoptada y sus connotaciones

En primer lugar, es necesario precisar que en América Latina y en Colombia en particular se usa casi siempre el término de gobernabilidad y no el de gobernanza. En efecto, en la bibliografía de los últimos diez años, cuando se trata de analizar el funcionamiento de las instituciones estatales, la cuestión de la participación ciudadana o la reforma del Estado se hace únicamente referencia al concepto de gobernabilidad. Podemos señalar dos razones para esta elección semántica. Por un lado, el Estado colombiano en su desarrollo está sometido a las reglas impuestas por instituciones internacionales como el Banco Mundial y el Pnud, por lo cual el concepto de gobernabilidad se reduce entonces a unas normas puramente técnicas relativas a la eficiencia del Estado. Por otro lado, parece que en América Latina el lenguaje de las ciencias políticas todavía no ha introducido la palabra “gobernanza”,

o bien por falta de definición común para este nuevo término o bien porque el término gobernabilidad basta para referirse a las distintas formas de concebir la acción de gobernar.

Esta opción terminológica no reduce el concepto de gobernabilidad a una sola definición sino que encontramos bajo el uso de este término un concepto evolutivo en el cual cabrían tanto definiciones más cercanas de las tradicionales como otras más novedosas y amplias. En Colombia la gobernabilidad constituiría entonces una noción poco precisa, sin pretensiones teóricas ni semánticas, pero que se usa cada vez que se trata de analizar el modo y la acción de gobernar. Finalmente, hablese de gobernabilidad o de gobernanza, no es el término usado lo que prima sino sus distintas connotaciones y acepciones. Para no entrar en confusiones con respecto al contexto colombiano, usaremos en lo que viene el término gobernabilidad.

Por lo anterior, es importante estudiar las distintas connotaciones de la gobernabilidad en Colombia. Hasta mediados de los años ochenta, en América Latina y en Colombia, la gobernabilidad tiene una connotación negativa. En efecto, las crisis económicas y sociales, la declinación del Estado de bienestar, el agotamiento de modelos, la violencia, la corrupción, el descrédito de los partidos políticos y la incapacidad de las agencias estatales para responder a las demandas sociales son factores que demuestran una cierta ausencia de gobernabilidad. Se hace entonces mucho más referencia a la crisis de gobernabilidad o a la ingobernabilidad que a la gobernabilidad en sí. Sin embargo, en el principio de los años noventa, las discusiones sobre este concepto abandonan dicha connotación negativa y privilegian la consolidación democrática y la redefinición del papel del Estado. Más que partir de valoraciones negativas, lo que se busca es mejorar la gobernabilidad y proponer elementos para obtener “sociedades gobernables” para llegar a una connotación más positiva que quiere relacionar el sistema democrático con el mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos. Se trata en este sentido de considerar no sólo la calidad de la gestión pública: efi-



ciencia, eficacia y transparencia pública, sino también de evaluar la capacidad de los gobiernos de actuar según los principios democráticos. Esta connotación positiva de la gobernabilidad le da un nuevo carácter. La Fundación Buen Gobierno⁸ habla por ejemplo del carácter “dinámico y cambiante” de la gobernabilidad que “obliga a considerar que su significado y contenido se refieran tanto a cuestiones materiales precisas por un lado, como a consideraciones subjetivas”(Fundación Buen Gobierno, 2002). En apariencia, con éstas últimas se haría referencia a factores menos tangibles como por ejemplo las formas de participación ciudadana.

Observamos también que según la concepción de la Fundación Buen Gobierno, la gobernabilidad y la democracia no se explican independientemente: a mayor nivel de gobernabilidad, más democracia. En efecto, no sólo se toma en cuenta el actor “gobierno” sino también el actor “ciudadano”. Además se considera como primordial la relación gobernantes-gobernados. Sin embargo, a la hora de juzgar la capacidad de un gobierno de respetar esos principios democráticos, la Fundación Buen Gobierno reconoce la difícil tarea de construir indicadores de medida. Ella menciona que “los indicadores no to-

man en cuenta el conjunto de tradiciones e instituciones que determinan cómo se ejerce la autoridad en un país”. A pesar de este interesante enfoque con respecto a la necesidad de tomar en cuenta –más allá de la calidad de gestión de un gobierno– factores mucho más subjetivos, la Fundación Buen Gobierno parece concentrar su preocupación en la búsqueda de indicadores pertinentes limitándose así a la voluntad de medir objetivamente la gobernabilidad. En efecto, nos podemos preguntar si más que medir la gobernabilidad en un contexto dado, no sería más importante interesarse por las preocupaciones del conjunto de los actores de la gobernabilidad y por sus intereses.

En Colombia existen otras instituciones u organizaciones sociales que trabajan el tema de la gobernabilidad. Como lo hemos visto anteriormente, el Pnud muestra una concepción de la gobernabilidad estrechamente relacionada con el desarrollo humano, que considera que la democracia y la reforma de los sistemas políticos juegan un papel determinante en el desarrollo de los pueblos. Para caracterizar sus acciones con respecto a la gobernabilidad el Pnud en Colombia habla de “gobernabilidad democrática”. Según esta agencia de las Naciones Unidas, la gober-

nabilidad democrática supone la legitimidad de las instituciones políticas, económicas y administrativas a todos los niveles: “abarca los complejos mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, median sus diferencias y ejercen sus derechos y obligaciones legales”.⁹ Más allá de una “governabilidad eficaz”, la “governabilidad democrática” otorga un puesto primordial a los ciudadanos y a sus intereses. De esta forma, los mecanismos de participación ciudadana entran en juego en el momento de debatir sobre la gobernabilidad. En este sentido el Pnud apoya distintos tipos de programas en Colombia que ponen en práctica su visión de la gobernabilidad. Algunos se dedican al fortalecimiento de una gestión transparente de los asuntos públicos, como por ejemplo el Programa presidencial para la lucha contra la corrupción; otros se concentran sobre la capacitación de los ciudadanos y la creación de mecanismos de enlace entre los organismos de gobierno, las autoridades locales y la propia comunidad. A través de las acciones del Pnud se evidencia una voluntad política, no sólo de medir la buena o mala gestión de un gobierno, sino también de tomar en consideración el conjunto de los actores implicados en la gobernabilidad de una sociedad.

Para terminar con esta caracterización de la gobernabilidad por las organizaciones políticas y sociales colombianas, es interesante mencionar la concepción de la red Prodepaz (Red de los Programas de Desarrollo y Paz en Colombia) la cual reivindica una “governabilidad social democrática”, posible sólo cuando existe “la coexistencia de un Estado eficiente, transparente y participativo, por un lado, y por otro, de una sociedad civil estructurada, activa y vigilante”.¹⁰ Asistimos en este caso a una visión de la gobernabilidad netamente condicionada

por una coordinación Estado-sociedad civil. Los programas de desarrollo y paz que se ejecutan en las regiones de Colombia abordan la gobernabilidad de manera integral y consideran que ésta se relaciona con el conjunto de las acciones para el desarrollo regional en un territorio dado. La dimensión territorial y la confrontación de intereses entre los actores de este mismo territorio representan los factores esenciales para replantear la gobernabilidad.

Este panorama general sobre la concepción de la gobernabilidad en Colombia nos revela una situación conceptual análoga a la que fue evocada en las dos primeras partes de este artículo. En efecto, tenemos por un lado una visión reducida a la sola eficiencia de un gobierno, y por otro lado una voluntad de abordar el concepto que identifica los intereses de los actores de un territorio en sus distintos niveles: local, regional y nacional. Ahora bien, con el objetivo de estudiar la expresión real de la gobernabilidad, al considerar la especificidad del contexto colombiano, es útil caracterizar la crisis de gobernabilidad que vive el país y analizar si los distintos remedios propuestos contribuyen o no a la renovación de lo político en Colombia.

La crisis de la gobernabilidad en Colombia y sus posibles salidas

En Colombia persiste una crisis de gobernabilidad que según la coyuntura se acentúa en mayor o menor grado. Dentro de las causas de esta crisis se cuentan el papel del caudillismo en los partidos políticos, el clientelismo o la corrupción. Además de éstas, se mencionan otras causas que conciernen más específicamente a la relación Estado-sociedad en un marco territorial. En primer lugar, el Estado colombiano estaría todavía en forma-

8 La Fundación Buen Gobierno es una organización colombiana fundada por Juan Manuel Santos cuya misión es apoyar la transparencia de la gestión pública como condición necesaria en la lucha contra la corrupción.

9 Página Web del Pnud: *Governabilidad democrática. Marco de acción del Pnud Colombia*: www.pnud.org.co/governabilidad

10 Documento Red Nacional de Programas Regionales de Desarrollo Integral y Paz, Redprodepaz. *Planteamiento Estratégico*: www.redprodepaz.org/planteamiento-estrategico-redprodepaz.pdf



ción y no existiría un consenso sobre su modelo. En segundo lugar, el Estado no habría logrado todavía un control soberano y pleno sobre la totalidad del territorio y existirían áreas con una precaria presencia del Estado. Esta situación se agravaría con los grandes desequilibrios entre regiones en términos de grados de desarrollo, niveles de ingreso, inversión privada y pública. En tercer lugar, la presencia de los grupos armados ilegales impediría el proceso de formación del Estado y de apropiación del territorio por parte de los ciudadanos. En efecto, esos grupos en algunas regiones substituyen al Estado, le disputan el monopolio de la fuerza, de la gestión del espacio público y de la administración de la justicia, e impiden además a sus habitantes ejercer plenamente su papel de ciudadanos.

Esta “conflictividad territorial” afectaría la gobernabilidad en Colombia y generaría varios conflictos con respecto a la construcción del Estado y del territorio que debilitaría la acción ciudadana participativa. Los autores de un análisis sobre la conflictividad territorial¹¹ insisten sobre esas razones coyunturales y estructurales y que a causa de ellas la gobernabilidad se ve perturbada en tres aspectos principales: el proceso político, la administración del Estado y la legitimidad del gobierno. En cuanto al primero, las presiones ejercidas por parte de los actores armados a los candidatos a elecciones dan lugar a un empobrecimiento del liderazgo político. De igual manera los ciudadanos ven coartada y cuestionada su libertad de elegir. También la incidencia de los actores armados sobre la administración pública, local y regional provoca una disminución de la autonomía del Estado en el uso de los recursos públicos. Finalmente, la ineficiencia en el uso de los recursos y la lentitud para responder a las demandas sociales disminuye el respaldo ciudadano a las instituciones y socava entonces la legitimidad del Estado. Este estudio nos demuestra muy bien las consecuencias del conflicto armado sobre la



gobernabilidad en Colombia, pero más allá de ello nos permite identificar tres puntos esenciales en este problema. El primero tiene que ver con las relaciones Estado-sociedad; el segundo se centra sobre las conexiones del Estado entre los niveles local, departamental y nacional; el tercero caracteriza las relaciones dentro de la sociedad.

No sobra decir que en Colombia esas cuestiones que fundamentan la gobernabilidad han sido analizadas y que varios intentos se han llevado a cabo para tratar de resolver esas dificultades. Es oportuno entonces analizar de qué manera se han desarrollado y examinar si de esos intentos o remedios puede resultar una gobernabilidad distinta.

En cuanto al funcionamiento del Estado en los niveles locales, departamentales y nacionales, es importante recordar que a finales de la década de los ochenta, el Estado colombiano puso en marcha una serie de reformas político-administrativas con las cuales quería remediar los problemas históricos de ineficiencia, falta de presencia en el territorio nacional y falta de legitimidad política. Esas reformas, entre las que se destaca la descentralización en 1986 y la elección popular de alcaldes en 1988, fueron luego fortalecidas con la redacción de una nueva constitución política en el año 1991. Los principales rasgos de la Constitución tienen que ver precisamente con la redefinición de las relaciones entre los ciudadanos y el Estado y por consiguiente con un cierto mejoramiento de la gobernabilidad en Colombia. La Constitución intentó modernizar el mundo político, y aunque su impacto se ha visto limitado a ámbitos específicos (derechos de comunidades étnicas, mundo escolar y laboral, entre otros), logró transformar algunos de los sentidos atribuidos a la relación Estado y sociedad y convertirse en una de las referencias utilizadas por actores colectivos para reivindicar sus derechos. Precisamente, la Constitución de 1991 opera como el marco histórico, el texto de referencia desde el cual se pregunta por la construcción de una gobernabili-



dad en Colombia. Se vuelve entonces la base jurídica, política y social para las instituciones que desarrollan programas de ayuda al mejoramiento de la gobernabilidad en Colombia.

Sobre esta base política varias instituciones, sean agencias estatales u organizaciones no gubernamentales, proponen estrategias, instrumentos y acciones para la gobernabilidad. Dentro de ellos debemos distinguir, por un lado, remedios técnicos que desean lograr un Estado eficiente, transparente y participativo y, por otro lado, remedios socio políticos que enfatizan sobre la estructuración de una sociedad civil, vigilante y activa. *El Programa presidencial de lucha contra la corrupción* apoyado por el Pnud-Colombia realiza un proceso de rendición de cuentas para fomentar la transparencia administrativa de las instituciones. Los “Pactos por la Transparencia” pretenden constituir uno de los instrumentos para lograr esta meta. Esos acuerdos deben ser suscritos voluntariamente tanto por una autoridad local (alcalde municipal, gobernador departamental o director de una corporación autónoma regional) como por organizaciones representativas de la ciudadanía. La autoridad que suscribe el “Pacto por la Transparencia” se compromete a permitir el acompañamiento de la ciudadanía para verificar el cumplimiento de los compromisos derivados del pacto y garantizar la difusión de las actuaciones públicas. El grupo de ciudadanos (Comité de Seguimiento) es responsable de hacer seguimiento, evaluación y control social a los compromisos adquiridos por la administración pública. Este mismo programa presidencial organiza los Consejos Comunales, espacios de participación ciudadana que deben informar a la comunidad sobre los recursos transferidos al departamento y a los municipios implicados y evaluar la gestión y resultados de los gobernantes locales.

Habría que estudiar de manera mucho más profunda los impactos de esas medidas, sin embargo, podemos considerar que constituyen remedios interesantes con respecto al funcionamiento de los mecanismos de control ciudadano, obligando al Estado a respetar sus compromisos de la manera más transparente posible. No obstante, esas medidas se restringen al ámbito técnico de la gobernabilidad y no consideran la intervención de esos grupos ciudadanos en el momento de planificar las políticas públicas.

Poniendo más énfasis sobre la estructuración de una sociedad civil responsable, vigilante, activa y participativa, la organización no gubernamental *Foro por Colombia* contribuye a la inclusión de la sociedad civil con programas de capacitación que promueven valores y prácticas democráticas que garanticen la convivencia de los ciudadanos colombianos. También los *Programas de Desarrollo y Paz* que intervienen en varias regiones de Colombia fomentan la apropiación de una institucionalidad pública y privada por parte de los ciudadanos, y fortalecen el liderazgo político y social mediante la capacidad de organización, gestión y articulación a nivel social y comunitario. La formación de los ciudadanos para defender sus derechos, para organizarse y ejercer una participación activa y constructiva es fundamental en el marco de la gobernabilidad y son múltiples las iniciativas en este sentido en Colombia. Sin embargo, habría que observar si los espacios de diálogos con las autoridades públicas permiten una real expresión de los ciudadanos y si estos últimos tienen realmente poder de influencia sobre las decisiones públicas.

En términos de gobernabilidad local, es interesante mencionar que la publicación de la Ley 70 de 1993 otorga una existencia legal en Colombia a los

“Consejos Comunitarios de las comunidades negras” en el Bajo Atrato. Esta nueva expresión política generó muchas expectativas porque se proponía renovar la gobernabilidad y la manera de hacer política en el Pacífico. Las comunidades negras tendrían así la posibilidad de organizarse y ejercer un papel político en la región. Stellio Rolland (2005, 86-102) nos muestra, en efecto, que la puesta en funcionamiento de esos Consejos Comunitarios suscita un debate abierto sobre las responsabilidades y obligaciones de los actores políticos locales y que, en este sentido, fortalece la democracia local y la apropiación del espacio público. Rolland concluye que “esta forma organizativa constituye el eje central de una causa política: la de la buena gobernabilidad local” (ibíd., 102).

A la luz de la descripción anterior se observa una diversidad de herramientas para lograr “otra gobernabilidad” en Colombia. Algunas abordan los aspectos técnicos del concepto de gobernabilidad, otras se dedican al fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en Colombia y con esto a aspectos mucho menos tangibles y medibles. Estos esfuerzos complementarios nos indican que la cuestión de la gobernabilidad en Colombia no se puede abordar sin estudiar las relaciones entre las distintas autoridades, los grupos ciudadanos y los actores armados en distintas zonas del país, y en los diferentes niveles territoriales (municipio, departamento, nación). Al retomar la definición mencionada de Pierre Calame, más que reducir las preocupaciones y los esfuerzos por la gobernabilidad en las cuestiones de administración pública o reforma del Estado, hay que reconocer que la política en Colombia no está plenamente estatizada y que por consiguiente se deben tomar en cuenta los distintos actores que reclaman ser reguladores de la vida social.

Desde esta perspectiva, el estudio de la gobernabilidad en Colombia se traduce en una serie de preguntas concretas: ¿Cómo se construyen los poderes políticos, la(s) ciudadanía(s) y las reglas de juego de la vida política? ¿Cómo, además de articular los intereses de los distintos actores públicos, construir confianza y relaciones sociales pacificadas

luego de años de confrontación? ¿Cómo se tejen las relaciones entre grupos de ciudadanos y autoridades estatales de los diversos niveles territoriales en zonas de activa confrontación militar entre actores armados ilegales? En otros términos, la preocupación por la gobernabilidad en Colombia se debería analizar, por un lado, desde la transformación y evolución del Estado en los niveles locales y regionales y, por otro, desde la articulación de los intereses de los grupos específicos de población con los de las autoridades públicas. De esta percepción de la gobernabilidad, se podría tal vez llegar a una real renovación de lo político en Colombia.



CONCLUSIÓN

En el curso de este artículo se derivan algunas conclusiones fundamentales. Primero, no hay una sola definición de la gobernanza. Cada actor involucrado la define efectivamente según sus objetivos y prácticas, lo que significa que no existe todavía un acuerdo común alrededor de este concepto ni tampoco sobre la terminología. Segundo, el debate conceptual revela la dicotomía que manifiesta la gobernanza: demuestra por un lado una crisis del Estado y, por otro el surgimiento de una herramienta para renovar lo político, aunque, otra vez, no haya un acuerdo o una visión común con respecto a la forma o metodología para reformar este poder político.

También hemos visto con la tesis de Pierre Calame que la gobernanza debería obligar a repensar lo político sugiriendo la invención de nuevos mecanismos democráticos. Su pensamiento plantea desafíos y propuestas que avizoran una sociedad futura más incluyente. Sin embargo, él no se queda en la simple proyección teórica, sino que además indica elementos que pueden ser útiles en el marco de una investigación tendiente a analizar de manera más concreta las dimensiones de la gobernanza.

