

**Gobernabilidad y Gobernanza para el Desarrollo: la mala
concepción de los términos y sus consecuencias para la
democracia.**

Por

Claudio A. Alpizar Ojeda

**Trabajo Final de Graduación presentado como requisito para optar
al grado de Magister en Estudios Latinoamericanos con Énfasis en
Cultura y Desarrollo.**

Sistema de Estudios de Posgrado

**Posgrado Profesional en Estudios Latinoamericanos con Énfasis en
Cultura y Desarrollo.**

321.8

A429g

Universidad Nacional de Costa Rica

Marzo de 2010

**Gobernabilidad y Gobernanza para el Desarrollo: la mala
concepción de los términos y sus consecuencias para la
democracia.**



Por

Claudio A. Alpízar Otoyá

Trabajo Final de Graduación presentado como requisito para optar al grado
de Magister en Estudios Latinoamericanos con Énfasis en Cultura y
Desarrollo.

Sistema de Estudios de Posgrado

**Posgrado Profesional en Estudios Latinoamericanos con Énfasis en Cultura
y Desarrollo.**

Universidad Nacional de Costa Rica

Marzo de 2010

Tutor: Rodolfo Meoño Soto

Sustentante: Claudio Alpizar Otoyá

Signatura



Edgardo de Barras

Devuelva este libro en la última
fecha indicada

Resumen:

Las personas que tengan acceso a este ensayo podrán comprobar en el transcurrir de su lectura, las diferencias conceptuales y prácticas existentes entre dos conceptos fundamentales para el desarrollo de la política y la administración pública: gobernabilidad y gobernanza.

La inquietud de desarrollar un trabajo investigativo sobre la conceptualización de esos temas surge de la muy común utilización del primero de ellos, la gobernabilidad, y de su negación, la ingobernabilidad. En la actualidad es muy común escuchar en los discursos verbales y escritos de los líderes políticos y sociales el uso de estos términos, los cuales han sido sacados de su real concepción para ubicarlos en uso erróneo y común, con interés de llamar la atención sobre la imposibilidad en la toma de decisiones y su ejecución rápida. Por otra parte no es común el uso de la palabra gobernanza, y mucho menos el conocimiento de su significado, inclusive para muchos gobernanza es sinónimo de gobernabilidad.

En el presente ensayo el autor pretende dilucidar las grandes diferencias de significado existentes entre un término y el otro, así como las confusiones más comunes al respecto. Esto con la intención de que se comprenda tanto la necesidad de disociarlos a pesar de su consubstancialidad, con la idea de que se comprenda la importancia de ambos en el desarrollo de los procesos democráticos que requieren los estados, inspirado especialmente por lo que ha sido frecuente que suceda en América Latina con la atrofia de su institucionalidad

política y su disfuncionalidad democrática.

La gobernanza es un concepto muy propio para el estudio y la definición de las relaciones dentro del entramado institucional que conforma una organización estatal; así como de la articulación que sus diferentes componentes desarrollan en la ejecución de las políticas públicas, tanto para su eficiencia como para su eficacia. En el caso de la gobernabilidad es la posibilidad de generar la mayor participación de los diferentes actores estratégicos de la sociedad, entendidos estos como aquellos con capacidad de veto en las decisiones tomadas, lo que exige se les contemple dentro de un verdadero y amplio proceso de comunicación política, para lograr intersecar un interés común de los tres sectores claves de la sociedad: la opinión pública, los políticos y los medios de comunicación.

Durante la lectura de los diversos capítulos del ensayo, los lectores podrán ampliar conocimientos sobre otros conceptos claves y su importancia, así como toda la relación que de ellos se logra identificar y que son claves para la comprensión de los conceptos centrales de gobernabilidad y gobernanza.

Agradezco al Sr. Rodolfo Meoño Soto y al Sr. Wilburg Jiménez Castro por su orientación y colaboración, tanto en la forma como en el fondo del presente trabajo, sin ella la conclusión de esta investigación no hubiese podido ser posible. Especial reconocimiento a mi familia por el apoyo durante todo el proceso de la Maestría, y sobre todo a Dios por iluminarme en todas mis decisiones.

Tabla de Contenido:

Consideraciones preliminares	1
I. La claridad de los conceptos: “muletillas” o indicadores para un país en vías de desarrollo.....	6
1. Centralización	7
2. Delegación	10
3. Desconcentración	12
4. Descentralización	13
5. Sectorialización	14
6. Política y “Despolitización”	17
7. Comunicación Política	22
II. Gobernabilidad y Gobernanza: de la Democracia Representativa a la Democracia Participativa.....	28
1. Evolución histórica de la Gobernabilidad y su confusión con Gobernanza	28
2. La Gobernabilidad hoy	34
3. Gobernanza y su relación con la Gobernabilidad	40
III. Las relaciones complejas entre el desarrollo y la gobernabilidad, es el ámbito de los detonantes de la ingobernabilidad	47
1. Entonces, ¿Cómo transformar las políticas en rendimientos efectivos y eficientes?	47
2. Desarrollo: su relación con Gobernanza y Gobernabilidad	53
3. Desarrollo: en Democracia o en Autarquía	59
Consideraciones finales.....	67
Bibliografía	73

CONSIDERACIONES PRELIMINARES:

El interés por desarrollar el presente ensayo surgió en el transcurrir de varios años en los cuales el autor ha sentido pasión por el tema de la gobernabilidad democrática, y se acentuó en el proceso de la Maestría de Estudios Latinoamericanos con énfasis en Cultura y Desarrollo de la Universidad Nacional de Costa Rica, al descubrir similitudes en su interpretación regional y en la desintegración de los objetivos nacionales que conllevan a crisis políticas recurrentes.

El reclamo, que cada día es mayor, de más participación y consideración de los diversos grupos sociales que integran la nación en la definición de las políticas públicas que les afecta; y la relación de esta falencia con el común mal uso del término gobernabilidad, el cual muchos que participan de la vida política prostituyen, como igual sucede con otros conceptos que son claves para el desarrollo de la política, entendida esta desde la visión aristotélica de ser la ciencia de las ciencias, fueron otro detonante para escribir al respecto.

Con estas líneas pretendo delimitar el área de análisis y ejecución tanto de la gobernabilidad como de la gobernanza, entendiéndose a ambos como fundamentales en el ejercicio de la política. Por otra parte, también se rescata la instrumentalización de elementos como la comunicación política y la sectorialización de las funciones superiores de los que ejercen el poder del Estado.

Es común oír a los políticos hablar de "ingobernabilidad" como referente a la imposibilidad de concretar sus objetivos y acciones políticas con brevedad, a la vez que se llama a la no "politización" de los temas urgentes para poder

lograr su concreción. En ambos casos existe una solapada intencionalidad de evitar la participación y el debate de las propuestas, muchas veces desligadas de las verdaderas prioridades e intereses sociales, y más enfocados en favorecer a grupos preponderantes y con mayor influencia y poder de decisión.

Esto ha llevado, adrede o por ignorancia, a confundir el entramado institucional con la elasticidad política con que debe ser dotado el Estado, en aras de favorecer los intereses de las verdaderas mayorías, dentro de procesos democráticos que han sido los preferidos de los países que consideran a las libertades políticas como fundamento de sus sistemas. Es por lo anterior, que considero indispensables entrarnos al debate de la gobernabilidad con la perspectiva de generar intercambio y participación sobre el tema, a sabiendas que las decisiones consensuadas siguen siendo fundamentales en la política y en lo que es su mayor producto: la democracia.

El marco de la historia política latinoamericana de las décadas de 1930 a 1960, se caracterizó por gobiernos populistas que aparecieron en muchos países motivados por la crisis económica iniciada en 1929, y otro tanto por la poca eficacia de las políticas públicas de años anteriores. Fieles representantes de esta corriente fueron gobernantes como Juan Perón (Argentina), Rómulo Betancourt (Venezuela), Haya de la Torre (Perú), Paz Estenssoro (Bolivia), Carlos Ibáñez (Chile), Anastasio Somoza G. (Nicaragua), Tiburcio Carias (Honduras), Fidel Castro (Cuba), Lázaro Cárdenas (México), entre otros tantos.

Esto provocó en los incipientes Estados una débil institucionalidad, que se caracterizaría por reglas poco claras y cambiantes, de acuerdo a efímeras coyunturas, que vinieron a restringir un fortalecimiento de la división de poderes y una disfuncionalidad gubernamental, inclusive dando al traste con partidos

políticos que se desquebrajarían constantemente. Defecto condimentado con la deslegitimación de actores estratégicos de la sociedad -grupos con una incidencia significativa en la estructura nacional- que se caracterizan por tener la posibilidad de vetar decisiones tomadas por el poder central, pero que se ven marginados de toda participación.

En aquella época no se hablaba como hoy en día de gobernabilidad, pero allí podríamos encontrar el engendro de la ingobernabilidad. Los líderes que llegaron a gobernar se caracterizaron por una personificación del poder, al que llegaban en forma carismática. Se aprovechaban del vacío institucional, que de alguna manera les permitía gobernar libremente y a su antojo. Motivo adicional para no preocuparse de fortalecer los sistemas y las instituciones, todo lo contrario, acentuaron la debilidad endémica en la mayoría de ellas. Eso les permitió sustentar largas dictaduras maquilladas con las ideologías del momento.

Esos gobernantes aferrados al poder por mucho fueron inconscientemente los promotores de las dictaduras militares durante los años 70 y parte de los 80, que a la postre serían quienes los relevaría de sus funciones. Estos se apropiaron del poder y el gobierno de las naciones latinoamericanas, sin asomo de generar un proceso de reforma política que pudiera fortalecer la institucionalidad democrática. Los casos positivos de Costa Rica y Uruguay son capítulos aparte, pues son más un reflejo de excepción en la región.

Los años 80, que para los economistas es una década pérdida, no tuvo nada de pérdida para la política latinoamericana. Represento la caída de las dictaduras militares y el reingreso a la búsqueda de los procesos democráticos

y de elecciones populares como el instrumento predilecto para la participación ciudadana. Empero, nuevamente dejando de lado el fortalecimiento de los cuerpos intermedios del Estado, quedando actores estratégicos excluidos de participación política y de la toma de decisiones, y los ejércitos funcionando como actores solapados de la política nacional. En la mayoría de los casos con políticas neoliberales que fracasaron en la solución de los mayores problemas de América Latina: la pobreza y la desigualdad, impedimentos para el soñado desarrollo, y que a la postre han motivado en el inicio del presente milenio nuevamente el ascenso de gobiernos populistas junto con su hijo natural, el clientelismo. Cambiaron los clientes, más no la forma de hacer política.

Así aparecerán gobierno populistas como el de Hugo Chávez (Venezuela), Daniel Ortega (Nicaragua) Rafael Correa (Ecuador), Evo Morales (Bolivia), Leonel Fernández (Rep. Dominicana), Álvaro Uribe (Colombia), Fernando Lugo (Paraguay), Carlos Menem y los Kirchner (Argentina), así como el depuesto presidente Manuel Zelaya de Honduras. Y años antes Fujimori en Perú.

Gobiernos populistas que polarizan a la sociedad, generando conflictos con posiciones irreconciliables, lo que ha motivado a los ostentadores coyunturales del poder a interesarse por buscar la "governabilidad" por medio del llamado a cambios en Asambleas Constitucionales, maquillados para no evidenciar su interés de fondo, como es el perpetuarse en el poder. Una forma de evitar la oposición política lógica en una democracia, que obliga a la concertación e intersección de interés en la toma de decisiones. Definen la gobernabilidad como el cambio institucional que facilite el ejercicio del poder y

las resoluciones sin oposición, golpeando inclusive la propia institucionalidad que utilizaron para su ascenso al poder.

Esta psicosis reeleccionista -que hasta hace poco no era permitida en la mayor parte de los estados latinoamericanos- se ha convertido en el principal objetivo, justificada en el escaso tiempo para lograr los "cambios" requeridos, pero más interesados en acabar que en fortalecer la poca institucionalidad lograda en los últimas tres décadas. América Latina apenas empieza a dar sus pasos firmes a la democracia institucionalizada, pero se encuentra constantemente amenazada de regresar al totalitarismo en pleno Siglo XXI.

Llamo la atención en que pensar en una democracia totalmente consolidada solo logra el descuido del reforzamiento y adecuación creativa de la institucionalidad estatal, más cuando los países latinoamericanos -entre ellos el nuestro, aunque con avances más que significativos- son países imperfectamente democráticos. Esto me ha llevado a desarrollar la presente investigación teórica y conceptual, sobre dos conceptos que hoy en día tienen vigencia: gobernabilidad y gobernanza; que han sido por mezquindad o por intereses particulares mal definidos, tanto en su concepción como en su campo de acción. Estamos obligados a buscar un punto de inflexión que nos lleve a valorar su verdadera dimensión, así como el aporte que su entendimiento pueda brindar al desarrollo y al fortalecimiento de la institucionalidad democrática de la región.

I. LA CLARIDAD DE LOS CONCEPTOS: "MULETILLAS" O INDICADORES PARA UN PAIS EN VÍAS DE DESARROLLO.

En esta primera parte realizaremos una definición y análisis teórico-práctico sobre diversos conceptos claves para comprender la temática desarrollada en el ensayo. Son términos que a pesar de su frecuente utilización por políticos y administradores públicos, estos evidencian un desconocimiento en su conceptualización. Han sido conceptos aplicados en muchas ocasiones como "muletillas" discursivas, sin el verdadero trasfondo en su aplicación y con la prostitución de los términos y por ende del concepto, tanto de quienes los utilizan, como por quienes reciben los mensajes.

1. Centralización:

Este concepto tiene implícito una concentración de poder, que también se refleja en su ejercicio por medio de una autoridad formal. Entendemos "poder" como el derecho y la capacidad de condicionar el accionar de otros, de guiarlos y dirigirlos hacia un objetivo determinado, así como la capacidad de formular políticas al dar directrices generales, o específicas en determinado ámbito.

Por tanto, ese ejercicio de poder es típico de la acción de "gobierno" que se tiene en el sector público y que ejercen las máximas autoridades ejecutivas. En un sistema democrático de corte occidental, como el que impera en Costa Rica y en casi toda América Latina, el ejercicio del poder se lleva a cabo por medio de las decisiones tomadas en el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y el Poder Legislativo.

El poder es un concepto abstracto que es más perceptible como fuerza o energía, que además complica la cuantificación de sus efectos. Pero podemos decir que tiene diferentes facetas en su función: la autoridad, la soberanía y el prestigio. Para efectos de nuestro trabajo lo entenderemos como una característica propia de un individuo o un grupo de ellos, que tiene su origen en cuestiones muy variadas para originar esa propiedad.

En el caso de las democracias occidentales, el poder es adquirido por medio de un sistema de relaciones que lo justifica y lo legitima de acuerdo con el trasfondo social. Por ejemplo, en el caso de Costa Rica, la Constitución Política en su artículo 9 establece que el Gobierno de la República lo ejercen los tres poderes mencionados en párrafos anteriores, a lo cual adicionan el Tribunal Supremo de Elecciones, con rangos de independencia. Es un funcionalismo propuesto en el siglo XVIII por Charles Secondat Barón de la Brede y Montesquieu, que se sustentaban en las ideas de John Locke del siglo XVII, las que promovían evitar la centralización del poder y la distribución del mismo en organismos diferentes.

Hoy en día no cabe duda, ni es de discusión, que el poder sin control es un mal en sí mismo, Karl Lowenstein decía que el poder sin control abusa y acaba destruyéndose a sí mismo, y Lord Randolph Acton agregó su famosa premisa que promulgaba que el poder tiende a corromperse y el poder absoluto tiende a corromperse absolutamente. Esto nos lleva a concluir que no podemos esperar, ni pretender, que exista una fiscalización automática del poder, lo que obliga a que esta venga desde fuera del proceso mismo de poder. Como comprobaremos la verdadera gobernabilidad no solo descentraliza el poder en forma vertical, sino que es un instrumento para que los ciudadanos los

fiscalicen y lo orienten hacia intereses comunes, así como la gobernanza la asiste en su cometido.

En mi tesis para optar al grado de Licenciatura en Ciencias Políticas, en 1995, logré demostrar que en Costa Rica en un devenir de 58 años, de 1936 a 1994 el concepto de centralización fue evolucionando hasta el punto de buscar soluciones de diversas formas, para disminuirla. Más que todo sustentado en la conciencia de los gobernantes sobre las dificultades e inconvenientes de mantener un régimen central demasiado restrictivo de delegación para la toma de decisiones estratégicas. Sin embargo, aún hoy, a casi 15 años de la mencionada tesis, Costa Rica sigue siendo el país más centralizado de América Latina en la toma de decisiones, lo que sin dudarlo me permite afirmar que esta es una de las causas que da origen a la ingobernabilidad, en el sentido estricto de su significado, como veremos en las próximas páginas.

En criterio del autor de este ensayo, el poder tiene su legitimización en la obediencia generada por el convencimiento y consentimiento popular, más que por el recurso de la fuerza, lo cual obliga a institucionalizarlo y normalizarlo por medio del consenso, por medio de un verdadero proceso de comunicación política; es allí en el cual está el fundamento de la gobernabilidad. Entendida esta como la participación y la consulta a todos los involucrados en determinado proceso -pero no como la forma de boicotear la toma de decisiones- que deberá estar definida previamente por la institucionalidad del sistema.

“La unidad de poder, política, económica o militar surge tan sólo en el momento en que determinadas actividades corporales o espirituales son separadas del conjunto de la actividad individual

para servir al poder de organización, según una división de trabajo y articulación del mismo ordenadas de acuerdo a un plan, y esas actividades son encaminadas unitariamente con firmeza por órganos especiales hacia una conexión unitaria de acción".

Estas palabras de Hermann Heller (1984, p. 251) determinan que el núcleo de poder lo tiene el Poder Ejecutivo, pero que este no es el poder total del Estado, puesto que bajo el sistema de pesos y contrapesos, como el que caracteriza a las democracias occidentales, parte de ese poder lo ejercen también otros órganos del Estado. La acción más importante del Gobierno es condicionar las soluciones de interés público que se enmarcan en la acción institucional, lo que le obliga a un ordenamiento interno que le permita movilizarse democráticamente con mayor proyección y agilidad en las directrices de crecimiento y desarrollo; esto es lo que se ha dado en llamar en las últimas décadas como gobernanza, la cual debe ser consustancial con un proceso de gobernabilidad. Diferenciación de términos que es el objetivo del ensayo y que trataremos más adelante.

Aquí quisiera aprovechar para definir mi concepción e interpretación del Estado -que es importante tener en cuenta durante el ensayo- y que se sustenta en el mismo Heller, quien hacía referencia a su existencia solo si hay individuos que operan y se esfuerzan para que llegue a ser. Heller creía que con la participación y aceptación por los individuos del Estado se podía lograr la especialización del trabajo, la interdependencia y la cooperación de una comunidad. Además era claro en su teoría que la elección de un individuo para la representación política, así como la división de poderes para el ejercicio de

las acciones de administración del mismo, lo precisaban como institución para regir los intereses comunes del pueblo, respetando siempre su libertad y su soberanía. Para Heller el Estado es una unidad de dominación, que funciona con poder propio pero claramente delimitado en lo personal y lo territorial.

En Heller hay una clara centralización del poder en el pueblo que conforma el Estado, pero a la vez una clara descentralización vertical y horizontal de su ejercicio, tanto en los elegidos por los gobernados para gobernar, como en las instituciones con que se conforma el Estado.

2. Delegación:

Aunque este trabajo tiene que ver más con política que con administración, no podemos dejar de lado este concepto que es con el que se inicia el proceso de organización formal, pues no podemos soslayar algunas referencias a este ámbito organizativo y administrativo (Gobernanza) por su relación estrecha con los aspectos políticos (Gobernabilidad), pues en el marco de la institucionalización que define el primero es en el que se ejerce la política, la cual es el sustento de la segunda, y a la inversa.

En un Gobierno se enlazan dos funciones básicas, sin dicotomía, la política y la administración, lo que obliga a ambos a interrelacionarse para la consecución de los objetivos. La política debe estar presente en dos funciones básicas de su accionar: como actitud respecto a un problema y como táctica en el juego de la toma de decisiones, que debe dar cabida a una actitud visionaria. Este último es el papel de la gobernabilidad, que junto con la gobernanza igualmente son procesos complementarios, sin dicotomía, en donde el primero

promueve la política (eficacia) y la segunda una administración democrática de las políticas públicas (eficiente).

De ahí la importancia de la delegación, que en palabras sencillas, representa fundamentalmente un acto de confianza de un superior jerárquico para con sus subalternos inmediatos. Es un acto sustentado en la confianza que se gana mediante el conocimiento de la capacidad de ejecutar los trabajos asignados, las órdenes, los deberes y la responsabilidad demostrada en el cumplimiento de labores. La delegación es un acto bilateral, en el cual el superior jerárquico transfiere deberes y exige las correspondientes responsabilidades, los cuales a su vez delegan y exigen responsabilidad a sus propios subalternos. Y decimos que es bilateral porque para perfeccionarse tiene que gozar de la aceptación consciente y plena de aquellos en quienes se están delegado deberes y autoridad, para exigirles las correspondientes responsabilidades.

Se afirma que el acto de delegación no implica cesión de responsabilidades, sino exigencia de las mismas, pues el que delega sigue manteniendo ante sus superiores, o terceras personas afectadas, la total responsabilidad por los actos delegados.

“La autoridad se delega cuando un superior confiere facultades de decisión organizacional a un subordinado. Obviamente, los superiores no pueden delegar una autoridad que no tienen, ya sean miembros de la mesa directiva, presidentes, vicepresidentes o superiores. Igualmente los superiores no pueden delegar toda su autoridad sin, de hecho, transferir sus puestos a sus subordinados”. (Koontz, Harold y O’Donnell, 2001, p. 410)

En resumen, podemos afirmar que la delegación es un instrumento eficiente para liberar a las personas del excesivo centralismo del poder en las organizaciones – el Estado y sus poderes son organizaciones- pues dota de libertades relativas en la dirección de tareas, que obliga a asumir a plenitud sus responsabilidades, evitando exageradas e ineficientes concentraciones de poder.

3. Desconcentración:

La desconcentración no implica la creación de una personería jurídica independiente de la sede central, puesto que es más bien un paso más de delegación, sin mayor independencia política o administrativa, aunque sí en relación al concepto visto anteriormente: la delegación simple. La desconcentración es un acto discrecional, no exigido por la ley, su aplicación o uso mantiene las relaciones formales entre las diferentes unidades de la organización.

Se pueden dar actos de desconcentración en funciones específicas, como cuando se crean en el Gobierno, generalmente mediante un acto jurídico o decreto, una institución para cumplir determinada labor, pero no se le otorga personería jurídica, porque esta se centrará en el nivel del respectivo ministerio o vice ministerio. Esto es parte de la gobernanza del entramado institucional.

La desconcentración dota de funciones propias a los organismos dentro de una organización para tomar decisiones de tipo técnico y operativo, sin necesidad de consultar cada día a sus superiores inmediatos, de quienes se recibe orientaciones generales, normas de actuación, etc., lo que permite un

mayor grado de independencia administrativa en sus funciones, pero no política.

Un ejemplo claro es lo que dispone la Constitución Política de Costa Rica (Art. 188), que delega en las Juntas Directivas de algunas instituciones descentralizadas el derecho de desagregar las políticas generales centrales en políticas institucionales del respectivo ámbito del sector en que ellas trabajan: Economía, Salud, Transporte, Vivienda, etc. para tener planes operativos específicos de seguridad social, de educación, de desarrollo agrario y asentamientos campesinos, sustentación de precios, de formación vocacional para obras, y otros.



4. Descentralización:

Este concepto no se basa en delegación, sino en una decisión político-jurídica, la cual puede ser otorgada en el campo administrativo o político, o en ambas. En el caso de nuestro país el único órgano que puede otorgarla, según lo establece la Carta Magna, es la Asamblea Legislativa por mayoría simple o calificada de los diputados. La más perfecta de las descentralizaciones es la territorial, que en el caso de nuestro país se da en los Consejos Municipales - no así en las provincias como de alguna manera lo establece nuestra constitución política, y que es lo más común en muchas naciones de América Latina- electos por voto popular para ejercer el gobierno municipal dentro de la jurisdicción de cada uno de los cantones.

Otro buen ejemplo de descentralización política y administrativa son las instituciones públicas de educación superior, que más que autónomas son autárquicas, pues el nombramiento de sus autoridades deviene de aquellos

BIBLIOTECA
FAC. FILOSOFÍA Y LETRAS

integrantes de los mismos órganos, que eligen o reeligen a sus autoridades, de acuerdo a las normas estatutarias definidas.

También existe la descentralización regional en aquellos países que así lo establecen, entre otros casos cuando el territorio está organizado en forma federativa como: México, Brasil, Argentina, Estados Unidos de América, Suiza, etc., caso contrario el de Costa Rica que es de forma unitario.

En Costa Rica existen instituciones que poseen, además de la descentralización administrativa, la descentralización política otorgada por el ordenamiento jurídico supremo del país –la Constitución- lo que les permite decidir por sí mismas sus fines últimos, como es el caso de las municipalidades y las instituciones públicas de educación superior (Art. 84), así como el caso de la Caja Costarricense de Seguro Social (Art. 73) y el Patronato Nacional de la Infancia (Art. 55). Dependiendo de los grados de descentralización política y administrativa que se den en la administración pública de un estado, en esa misma proporción se requiere mayor captación y entendimiento del papel funcional de la gobernabilidad y la gobernanza, como procesos consustanciales en el momento de ejercer el poder temporal del gobierno de turno.

5. Sectorialización:

Está orientada a fortalecer coordinadamente la toma de decisiones políticas del ámbito central del Poder Ejecutivo, incluyendo en ese proceso diferentes instancias institucionales, bajo el liderazgo del respectivo Ministro del ramo (sectorial). Por definición a él le corresponde tal función, al tener la responsabilidad política no solo de su despacho, sino también del ámbito de las instituciones que coadyuvan a la consecución de los mismos objetivos

específicos de sector conjuntamente con el Presidente de la República. No solamente facilita la conformación de un sistema público del sector respectivo, sino que también facilita la incorporación de organismos e instituciones del sector privado pertinentes, con el propósito de que ellos manifiesten sus necesidades e ideas, con la idea de participar en la orientación de las políticas de sus ámbitos.

La sectorialización permite replantear el papel de condicionamiento político que tiene el Poder Ejecutivo, colocándolo ya no como un ente relativamente pasivo, sino como una instancia institucional activa, decidida a utilizar en forma racional, coordinada y planificada la fuerza y dinamismo del sector paraestatal, conceptualizándolo como conjunto integrado funcionalmente al sector central y a sus propósitos nacionales.

Es un proceso con función de carácter integrador, ya que busca integrar y vincular los planes nacionales de desarrollo, con los propios de cada una de las instituciones públicas, llevando a la vez implícito el reconocimiento de las condiciones particulares de esas últimas. Las agrupa bajo la responsabilidad del ámbito político de cada ministro, quien es el titular del respectivo sector, aunque también existen ministros multisectoriales o nacionales (Seguridad Pública, Relaciones Exteriores y Culto, Planificación Nacional y Política Económica y Justicia). Es una coordinación programática en procura de la eficacia, aunque no aspira directamente a lograr por ese medio la eficiencia administrativa y el incremento de la productividad, pues esa es responsabilidad de cada una de las instituciones dentro de su autonomía de gestión.

En los procesos de sectorialización se obliga a los entes públicos a observar las directrices generales que dicte el ministro rector, lo cual da

coherencia a las actividades de su sector y con ello contribuye al desarrollo integral y coordinado del sector público en su conjunto, y al desarrollo del Estado en general. La sectorialización permite y facilita la gobernabilidad del sector respectivo encomendado a cada ministro.

Cuando se habla de sectorialización de las funciones superiores del Gobierno, se hace referencia a las decisiones políticas y a los objetivos generales que estas definen para el conjunto. Son las ideas primordiales que se posee para el desarrollo del país, las que deberán ser desconcentradas en la práctica a los diferentes sectores que para tal fin se consideren necesarios; a la vez, los sectores deben ser los que desarrollen y trabajen, con agudeza esas ideas directrices, coordinando lo que les concierne dentro de las unidades que lo conforman. Queda claro, que el "condicionamiento" como acción política, es un elemento endógeno y exógeno de la sectorialización, mediante el cual se presenta y logra la coherencia y la coordinación en el nivel de la política superior, evitando la excesiva centralización que se da con frecuencia.

Al respecto una definición de sector del doctor Juan Ignacio Jiménez Nieto (1977, p. 33) es más que oportuna:

"El sector es un concepto analítico. Representa el sumatorio de la acción pública y privada en cada uno de los compartimentos estancos en que arbitrariamente puede dividirse la acción social. No es por tanto, administrable sino gobernable. La acción de gobierno no es función administrativa, sino intrínsecamente política, en el sentido más vulgar del arte de lo posible y en el más técnico de asignación autoritaria de prioridades, de acuerdo a la captación por el gobernante de las demandas del grupo

gobernado. Se administran las instituciones y se gobiernan los sectores”.

Mediante la definición de políticas, lo que hace el Gobierno es orientar el futuro del Estado, al determinar los objetivos fundamentales de su gestión; en el Gobierno la función política tiene prioridad sobre la función administrativa. De ahí que mediante los sectores lo que se busca es trazar las tareas comunes que se imponen a los diversos organismos públicos en función de la política global del país.

Como corolario de lo anterior se evidencia más claramente la acción política superior como responsable y directora del proceso, pues a ella corresponde coordinar las políticas particulares de cada uno de los integrantes institucionales de dicha “orquesta”, concreta en la integración sectorial y los intereses nacionales.

En síntesis, la sectorialización es el instrumento más útil y oportuno que tiene la gobernanza para desarrollar la eficacia reclamada al entramado institucional estatal, y a su vez es la herramienta que permite la gobernabilidad dentro del Estado cuando se amplía su radio de acción y participación para que contemple tanto al sector público, como al privado.

6. Política y “Despolitización”:

La política es un término que pertenece al vocabulario usual de las personas; esto, sumado a su antigüedad, ha provocado vaguedad en su uso. Algunos tratan de ubicarla dentro de la ciencia del Estado, otros como la ciencia del Poder, está última es más precisa, más operacional y será la utilizada en el presente ensayo. Sin embargo, el descrédito provocado por

algunos que la han querido ejercer, ha generado ser vista como un nicho generador de corrupción de difícil control.

Los que creemos y defendemos a la Ciencia Política, como ciencia del poder, no encontramos diferencia natural entre las relaciones del poder que se dan en el Estado, y las existentes en las otras organizaciones humanas. Más bien, encontramos particularidades en la medida de la perfección interna y en el grado de obediencia que cada una consigne.

Cuando se comete el error de estudiar únicamente al poder sólo desde el Estado, estamos descuidando comprobar el origen y las características del mismo, puesto que este se genera en los diversos grupos humanos que lo conforman, dentro de esa unidad imaginaria que es la nación. Todo ser humano forma parte de sociedades particulares, motivado por la diversidad de gustos y objetivos de cada uno, lo cual lo hace sentirse ligado a cada una más que de manera parcial.

Pues bien en la gran mayoría de las relaciones humanas existen relaciones de autoridad, dentro de las que hay que distinguir cuáles son de poder, y cuáles están al margen de las relaciones de fuerza, como las basadas en simpatía, admiración, afección, amor, etc.

Esto quiere decir que la sociedad en sí misma, en forma intrínseca, está politizada. Si la política se da en todos los estamentos y grupos sociales, sin importar el tamaño de estos, esto simplemente significa que la misma es consustancial al devenir diario de los seres humanos, pues es la forma de ponerse de acuerdo, de conciliar posiciones divergentes en aras de buscar puntos de convergencia para la definición de políticas.

Empero, aquellos que no saben interpretar ni ubicar a la política, ni diferenciarla de lo político, cuando la primera es el mundo de las palabras y la discusión, mientras la segunda es el marco en el cual se desarrolla la lucha por el poder y la toma de decisiones, son dados a utilizar un término imposible de aplicar como es la despolitización. Al que tratan de significar como desarraigar o arrancar de la sociedad a una -cuidado si no la principal- variable que produce conflicto de interés de los diversos grupos que componen la sociedad, siendo todo lo contrario, pues es una interrelación a que se obligan los individuos para la busca de acuerdos.

Entre las diversas definiciones de democracia quisiéramos traer a recuerdo la de E.E. Schattschneider (1960) porque se ajusta a nuestro análisis y porque se mantiene vigente, además de que el elemento de la politización es de lo más original que propuso. Sobre él escribe Vincent Lemieux (Gauthier, Gosselin y Mouchon, 1995, p. 105) de la Université Laval de Quebec:

"Si ajustamos la definición de Schattschneider a la que nosotros propusimos de la política, se puede decir que hay democracia en un sistema político cuando organizaciones dirigidas por líderes que están en competición entre sí y son responsables ante el público, politizan divisiones y dan a publicidad los problemas y soluciones relacionados con esas divisiones, a fin de impulsar a los públicos a participar en las decisiones que les incumben".

El mismo Lemieux (Gauthier et al., 1995, p. 107) agrega sobre Schattschneider:

"Según este autor, la politización de las divisiones que de otra manera permanecerían siendo privadas, o, se podrían agregar,

“funcionarizadas”, moviliza al público y lo impulsa a participar en la política. En nuestra definición de la política se puede entender las divisiones como todo aquello que está en desacuerdo sobre la configuración percibida como normal de los recursos de la colectividad o de una colectividad a otra. En este sentido, un trato de libre comercio, la lucha contra el déficit fiscal o contra el desempleo, o también la cuestión de la soberanía de Quebec son objetos de divisiones, por cuanto los actores no tienen la misma percepción de las configuraciones de recursos relativos a esas situaciones y por lo tanto no tienen la misma percepción de los problemas que se plantean en relación con las normas propias de los actores.”

Desde la perspectiva de aquellos que no perciben la importancia de la política en la consideración de las profundas divergencias o diferencias de opinión que se dan entre los seres humanos, es común que encuentren en ella a un obstáculo para la eficiencia, más cuando llega a acuerdos intermedios entre intereses particulares, lo que según estos atenta contra el diseño de planes globales. Desde esta visión es común que algunos gobiernos intenten “suprimir” la política, siempre con poco éxito puesto que como transcribimos en líneas anteriores la misma es intrínseca al ser humano, es parte de su ser.

Esta pretensión de “despolitizar” a los temas de interés de la sociedad, es más que evidente y se suscribe a un espacio limitado, que sería al de “palacio”, a esos que quieren concentrar el poder y las decisiones en las políticas públicas discutidas, analizadas y ejecutadas por un grupo pequeño.

En su maravilloso libro *En Defensa de la Política*, Bernard Crick (1995, p. 110) escribe:

“La política se ve con excesiva frecuencia como un pariente pobre, por naturaleza dependiente y subsidiario. Rara vez se la aprecia como algo con vida y carácter propios. No es religión, ética, derecho, ciencia, historia ni economía; no lo resuelve todo ni está presente en todo, y no es ninguna doctrina política concreta, ya sea conservadora, liberal, socialista, comunista o nacionalista, aunque puede contener elementos de casi todo lo anterior. La política es política, valorable por lo que es y no porque ‘sea como’ o ‘realmente sea’ algo más respetable o singular. La política es política. La persona que desea que la dejen en paz y no tener que preocuparse de la política acaba siendo el aliado inconsciente de quienes consideran que la política es un espinoso obstáculo para sus sacrosantas intenciones de no dejar nada en paz”.



Aristóteles fue un fiel defensor de la polis como un conglomerado de miembros con múltiples intereses y tradiciones, no como el resultado de una religión, un interés o una tradición únicos. Donde hay política existe una aceptación de existencia simultánea de diversos grupos, con diferentes intereses y tradiciones, claro dentro de una unidad territorial sujeta a un gobierno común, que es percibida desde su exterior como una unidad imaginaria.

Así las cosas, un buen sistema político debería estar dotado de los instrumentos necesarios para escuchar a esos grupos, a fin de buscar la conciliación en la medida de lo posible, ofreciendo categorías legales, de

protección y medios de expresión y participación claros y razonablemente seguros, todo dentro de un marco de libertad: esto es sinónimo de gobernabilidad.

En conclusión, intentar renunciar a la política, o destruirla como se hace con el frecuente uso de la palabra "despolitización", es destruir justamente al mejor activo que tienen los seres humanos para poner orden en el pluralismo y la variedad de las sociedades. La gobernabilidad es politizar los temas, discutir los proyectos, definir las políticas públicas por consenso; cuando ello no se da se genera uno de los principales efectos que lleva a la verdadera ingobernabilidad y con ello el freno al desarrollo como veremos en páginas futuras.

7. Comunicación Política:

La Comunicación Política no es periodismo, como es común que algunos políticos la entiendan, tampoco es política en sí misma, como tampoco es mera información. Es una disciplina que de manera consustancial relaciona a la comunicación con la política, proceso que bien ejecutado pudiera hacer que lo político haga su aparición en una forma más exacta y concreta como reflejo del interés de la sociedad, entendida esta como la integralidad de tres sectores: la sociedad civil, los políticos y los medios de comunicación.

La comunicación política es el instrumento mediante el cual la política logra establecer no solamente los puntos de convergencia y de interés de los tres sectores mencionados, sino que es fundamental, pues su aplicación es exactamente el proceso que permite la gobernabilidad del Estado. Es la

comunicación política la que permite interrelacionar las tres dimensiones de lo político: la información, la política y la comunicación.

En el modelo democrático la comunicación política es una pieza esencial, tanto como lo es el principio de soberanía, o el principio de elección. Es el paso de la democracia elitista a la democracia de masas, que ha sido el mayor escollo que se le presenta a la gobernabilidad, ante el reclamo ciudadano que las políticas públicas no representan su sentir. Reafirmamos, entendida esta como el proceso de conciliación de interés para el desarrollo dentro del marco del contrato social y la búsqueda del bien común.

Ahora bien, quien podría negar que en la sociedad los equilibrios son inestables, puesto que en el marco de estos tres sectores enunciados se da una lucha constante de poder en los grupos que integran cada uno de ellos, que buscan el predominio de sus intereses, tanto en su nivel interno, como en el externo. La comunicación política de estos actores se genera en el espacio público, que se ubica en la intersección que se da entre sociedad civil y el estado, como hizo referencia en su momento Kant. Esto nos define que existe un espacio público y un espacio privado. En el primero es la comunicación política la que hace posible aplicar la ideología de la igualdad, y por tanto, supone la distinción entre ambos espacios.

Dominique Wolton (Gauthier et al., 1995, p. 110) hace una excelente descripción de lo que no es la comunicación política, al escribir:

“La política es inseparable de la comunicación y, por lo demás, la historia de la democracia es la historia de las relaciones entre ambas. Hoy el problema reside principalmente en determinar mejor el carácter específico de la ‘comunicación política’ en el momento

en que, con la radio, la televisión y los sondeos, la comunicación se encuentra en plena expansión. En última instancia, toda política llega a ser comunicación política en el sentido en que la política es constantemente objeto de debates y de comunicaciones. Hay que comprender, pues, lo que distingue la comunicación política de todos los demás fenómenos comunicacionales que hoy rodean a la política. La comunicación política no es la comunicación pública del Estado y de las instancias destinadas a la sociedad. No es tampoco la mediatización de la política aun cuando esta mediatización desempeña un papel importante; tampoco es sinónimo de 'marketing' político ni puede referirse a todo intercambio de discursos relacionados con el objetivo de poder, pues entonces se trataría de una definición demasiado amplia, sin capacidad de discriminación."



Wolton (Gauthier et al., 1995, 110) amplia con claridad en la definición siguiente:

"... es el espacio en que se intercambian los discursos contradictorios de los tres actores que legítimamente se expresan en público sobre la política y que son los políticos, los periodistas y la opinión pública a través de los sondeos".

Queda claro que la comunicación política es un proceso dinámico y abierto, no como una técnica, pues se trata de un campo de enfrentamiento de diversos discursos políticos. En la mayoría de las ocasiones opuestos, que pueden tener diferente apoyo, ya sea este de los periodistas, de los políticos o de la opinión pública. Entendidos todos estos públicos cargados de diferencias

internas en las cuales también se dan luchas en la imposición de sus discursos políticos.

Lo que se define en el marco de la comunicación política es la selección de temas y de los problemas, sobre los cuales se ajustan la intersección de interés dentro de un marco de enfrentamientos cognoscitivos e ideológicos que permite la política, como ciencia de las ciencias. Y comprendiendo que en la democracia casi todos los asuntos son objeto de enfrentamiento y de negociaciones, lo cual nos inhibe de pretender "despolitizar" los discursos y las posiciones de los diferentes actores.

El mismo Wolton (Gauthier et al., 1995, p. 118) concluye:

"En definitiva, la comunicación política como lugar del enfrentamiento de los discursos con miras a la conquista y el dominio del poder político y de los discurso conexos, desempeña así un papel central: o bien refuerza esa ideología de la igualdad que niega la realidad, o bien contribuye a preservar el rol esencial de las diferencias que de ninguna manera está en contradicción con la igualdad política."

Ahora bien, hace más de sesenta años Lévi-Strauss (1958) escribía sobre la necesidad de ver a la sociedad como un organismo que está constituido por una variedad de individuos y de grupos que se comunican constantemente entre sí. Hoy en día esa comunicación se ha intentado neutralizar utilizando argumentos como la "despolitización" de los temas o la "ingobernabilidad" de las sociedades, ambos términos muy relacionados con el deterioro de la comunicación política como principio democrático, y como una limitante de la circulación de mensajes entre los actores políticos.

Debe quedar claro que no es nuestra intención reducir la política y las relaciones de poder a la comunicación política, no creemos que esta última sea por definición la misma política, pero sí que en ella -como proceso de su desarrollo- representa mucho del acontecer político por el que camina la sociedad como imaginario colectivo. La comunicación política permite tratar ese desapego del público ciudadano por la política, al devolverle una realidad de la cotidianidad de los problemas de interés, como bien afirma Jean Mouchon (Gauthier et al., 1995, p. 204), en su ensayo titulado La comunicación presidencial en busca de un modelo:

"Restablecer el intercambio político en un espacio público intensamente mediatizado ha llegado a ser uno de los principales problemas que hay que resolver en un momento en el que las dificultades económicas tienden a disolver el vínculo social".

En el mismo documento Mouchon (Gauthier et al., 1995, p. 215-216) agrega sobre el modelo impositivo que ha sido el preferido de los políticos, y su relación con el paso al modelo interactivo que piden los ciudadanos:

"El modelo impositivo, que separa al público de la deliberación y lo reduce al rol de destinatario a quien se le enseña una lección, se basa en una concepción del intercambio muy simplificadora y profundamente desigual. Su adopción, en un período en el que la confianza comienza a deteriorarse, debe hacerse muy hábilmente. Inscrito en un dispositivo que lo asemeja a un gran espectáculo, este modelo toma distancia del discurso político tradicional, de modo tal que logra camuflar la filosofía que lo sustenta. Con todo, la habilidad del procedimiento no puede por sí sola asegurar la

perennidad del modelo. La distribución de los roles en la escena pública no es nunca fija. Objeto de negociaciones, esa distribución supone un grado suficiente de reconocimiento entre los actores para justificar su pertinencia".

Ese modelo interactivo es parte del paso requerido de la democracia representativa a la democracia participativa, del que tanto oímos hablar en su discurso del día a día a la clase política, o a la ciudadanía, como un reclamo permanente para ser tomada en cuenta para la toma de decisiones en las políticas públicas. Pero que consciente, o disimuladamente, se ha dejado de lado, inclusive solapadamente se limita como tema clave en la discusión sobre gobernabilidad.

II. GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA

De la Democracia Representativa a la Democracia Participativa, otra visión de la Descentralización Política.

En este capítulo nuestro interés se centrara no solamente en buscar diferenciar a los conceptos de gobernabilidad y gobernanza, sino también en el hecho de rescatar su importancia para ese reclamo imperativo de mayor participación democrática que casi imploran las sociedades actuales. Es un intento de disociar el marco de sus funciones, con la intención de dejar claro el campo de su acción, pero sin dejar de lado que en el campo político ambos procesos debe actuar con consubstancialidad.

1. Evolución histórica de la Gobernabilidad y su confusión con Gobernanza:

El tema de la ingobernabilidad no solamente se ha convertido en la muletilla más reciente, para que los políticos justifiquen su falta de liderazgo e incapacidad para llegar a acuerdos ciudadanos y con ello al éxito de su gestión; y por supuesto al desarrollo y la eficacia de las políticas públicas. Sino que, además, representa una constante confusión en relación a los términos gobernabilidad y gobernanza, y lo que significan, al punto de que cuando hay suerte, ambos son utilizados en forma de sinónimos, o en el peor de los casos el segundo, es invisibilizado, tanto en el discurso como en la acción política.

La gobernabilidad es junto con el concepto de comunicación política y de desarrollo, uno de los tres conceptos sobre los que deseamos centrar este ensayo, lo que nos obliga a establecer unos conceptos mínimos comunes para poder establecer un concepto que parece haberse desbordado en el discurso de algunos políticos, con las consecuencias que esto representa para la política. Esto nos obliga en primera instancia a desarrollar las raíces históricas del concepto y en segunda oportunidad su distinción y relación con la gobernanza.

Para tales efectos los trabajos del Dr. Joan Oriol Prats (Prats, 2003, p. 1), desde el Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIG) son más que oportunos. Prats en su ensayo "El concepto y el análisis de la gobernabilidad" llama la atención y afirma que la gobernabilidad como concepto de análisis tiende a perder fuerza, por el uso indiscriminado del término, pues:

"...hasta cierto punto, todo parece ser un problema de gobernabilidad, lo que hace que su utilidad para el analista disminuya, convirtiéndose en un cajón de sastre de límites vagos donde todo cabe y es difícil decir qué se queda fuera".



Prats resalta cuatro momentos claves en la historia del concepto de gobernabilidad, etapas que permiten la construcción conceptual más consistente. El primer momento se ubica en la obra *The Crises of Democracy* de Crozier, Hungtinton y Watanuki (1975), que fue una respuesta a la solicitud de la Comisión Trilateral de un informe sobre gobernabilidad de las democracias, que fue la misma comisión que luego encargó a Robert Putnam y a Susan Pharr en el 2000, una revisión de lo acontecido en los 25 años posteriores, el último cuarto del Siglo XX.

En esta obra el interés se centró en cómo superar los desajustes que se presentaban entre la crisis financiera y de eficacia, y las demandas de la sociedad civil que se encontraban en expansión y que se le reclamaban al sector público en los setentas. Con la obra se busco dejar establecidos los compromisos que debían asumir las instituciones públicas ante la crisis del Estado de Bienestar. Un Estado que habían entrado en pánico ante la imposibilidad de cumplir con las exigencias crecientes de ciudadanos que se habían acostumbrado a altos niveles de bienestar, en momentos de crisis fiscales.

Con este marco y en esta primera etapa (Crozier et al., 1975, p. 2):

“... se entendió por gobernabilidad la distancia entre las demandas sociales y la habilidad de las instituciones públicas para satisfacerlas; así pues, la gobernabilidad se definía, en sentido amplio, como la capacidad de las instituciones públicas de hacer frente a los desafíos que confronta, sean estos retos u oportunidades”.

Para Prats el segundo momento del término surge cuando se empieza a utilizar con intención de designar a las democracias consolidadas o a las que se encuentran en transición, esto fue a inicios de los ochentas. Momento que se caracterizará porque sus principales exponentes darán un doble papel a la gobernabilidad -que inclusive se mantiene hoy día con algunas contradicciones-; por una parte se considera que existe la gobernabilidad cuando no hay autocracia o regreso a ella, y por otro en la expansión de los derechos y las oportunidades de las personas, tanto en los aspectos sociales, como en los económicos y políticos.

El uso del término va a tener su tercer momento cuando los organismos internacionales lo empiezan a utilizar como sinónimo de "governance" (gobernanza). Los que más se distinguieron en este uso fueron el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial, que como afirma Prats lo utilizaron para referirse a: 1) el proceso y las reglas mediante los cuales los gobiernos son elegidos, mantenidos, responsabilizados y reemplazados; 2) la capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos de manera eficiente y formular, implementar y reforzar políticas y regulaciones; y 3) el respeto de los ciudadanos y del Estado a las instituciones que gobiernan las interacciones socio-económicas entre ellos, tal y como lo establecieron Kauffman, Kraay y Labatón (2000).

Cuando no hay claridad en la definición y utilización de los términos sucede que se confunde al entramado institucional mencionado (gobernanza-sectorialización), con la capacidad de gobierno que permite ese entramado institucional (governabilidad).

En esta etapa el concepto se instrumentalizó mediante el establecimiento de una normativa en su aplicación, quitándole lo más preciado, que es la posibilidad del ciudadano de interactuar con los poderes temporales de las instituciones que ostentan el poder del Estado. Se neutralizó así la elasticidad que permite la participación ciudadana en el ajuste de esa institucionalidad y la definición de las políticas públicas.

La cuarta interpretación sobre gobernabilidad se da como consecuencia del proceso de construcción de la unión europea que se desarrolla en los noventa, mediante el cual se intentó explicar la gobernabilidad de la Unión Europea a partir del concepto de "governance" (gobernanza). En esta

explicación se veía a la Unión Europea como una estructura de toma de decisiones por medio de redes multinivel de actores gubernamentales, y no gubernamentales.

Aquí va hacer aparición una conceptualización diferente para dar legitimidad a las instituciones políticas, en el cual lo importante será esa relación del gobierno con el pueblo, relación en la que hay -en ambos sectores- diferentes actores con diferentes intereses y preferencias. Fue un intento por rescatar el valor de la gobernabilidad y de diferenciarlo de la gobernanza, que hoy en día se mantiene en Europa.

En la introducción de su libro *Gobernabilidad, crisis y cambio*, el Dr. Manuel Alcántara Saez (1995, p. 11), politólogo español, haciendo referencia al desarrollo del término en las últimas tres décadas, hace un resumen de las etapas enumeradas y las describe como escalones profundamente diferentes, pero la lectura de la última etapa que describe -y que remarcamos- difiere de la propuesta de Prats, y es la que seguramente predomina como idea equivocada en América Latina:

*"El primero de ellos lo representaron los distintos escritos sobre la "crisis de la democracia"; posteriormente entro en liza la corriente intelectual preocupada con el rendimiento del sistema político, tanto en el ámbito económico, como en el institucional; también otro escalón fue el conformado por el debate en torno a la crisis del Estado; **por último, en cuanto a su capacidad de alumbrar un modelo de desarrollo que facilitase la prosperidad de los países menos avanzados**".*

Personalmente, como autor de este ensayo, me gustaría indicar de una quinta etapa de la gobernabilidad, la que ubicaríamos con el inicio del nuevo milenio, con el desgaste evidenciado por las políticas neoliberales -para nuestros efectos enfocados principalmente en América Latina- que creemos que no es exactamente crisis del capitalismo ni su fin como algunos presagian. Pues es más que evidente el avance de este en el mundo; para muestra la proliferación del comercio internacional y la limitación de las regulaciones a nivel mundial. Sería más bien la delimitación del mercado como agente e instrumento en lo que le compete, y al Estado retomando su papel de árbitro salomónico de la sociedad.

Esta quinta etapa se conceptualizaría como una red multinivel, pero de los actores estatales, que al no sentirse representados, o en alguna medida excluidos en la toma de decisiones (gobernabilidad) por la democracia representativa, empiezan a exigir ser considerados, lo que a sus vez obliga a establecer un entramado institucional político que permita ese intercambio (gobernanza). A nuestro modo de ver las cosas, nuevamente los procesos sectoriales se potencializan como la mejor alternativa, para que ese ejercicio sea retomado en las funciones superiores de los gobiernos, con la idea de retomar la participación política.

Empero, esta propuesta de una quinta etapa quisiera dejarla para el final del ensayo, como parte del cierre y las conclusiones derivadas de la investigación.

2. La Gobernabilidad hoy:

Si la sociedad es un rompecabezas, en el cual sus diversos componentes tienen las capacidades para aportar en su construcción, esto obliga a una reinterpretación del concepto de gobernabilidad, que ha sido incluido más en la búsqueda de eficiencia que de eficacia de las políticas públicas. Lo cual lo ha limitado a ser definido como un proceso de agilización para la aplicación de políticas públicas, cuando su fortaleza más bien está en el intercambio y la convergencia política –politización- que genera para la toma de las decisiones que definen a aquellas.

La variedad de interés y objetivos que se presentan en las sociedades ha concentrado intereses de grupo en particularidades, lo que complica armar el rompecabezas estatal referido. Puesto que esa desintegración de un proyecto nacional o país, ha generado la pérdida de interés por la participación política, o en su defecto, que cuando se presenta sea a base de la defensa de particularidades o individualidades de grupo, al no sentirse estos representados en la concepción original de bien común que sustenta el contrato social, tan pregonado por las democracias liberales-occidentales.

No solo estamos en un mundo que luego de los tiempos de la Guerra Fría y posteriormente a 1989 con la visión de un mundo unipolar, que no solamente ha dado vuelta a un mundo multipolar, sino que a lo interno de cada país se produce una clara presencia de sociedades multigrupales que defiende y preconizan mundos y sociedades diversas. Esto ha provocado que algunos políticos acostumbrados a tomar decisiones unilateralmente, conciban a la ingobernabilidad como la imposibilidad de ejecutar las acciones desde centros minados para la participación ciudadana.

Cuando hablamos de gobernabilidad debemos tomar en cuenta, o al menos definir, los parámetros en que estamos pensando para su definición. Recordemos que en los orígenes de su evolución, en lo que se definió como primera etapa, se hacía referencia al distanciamiento entre las demandas de los diversos grupos sociales y la poca habilidad de las instituciones públicas para complacerlas. El tema de fondo no era la estabilidad política del sistema, o la crisis de Estado; mucho menos era el interés de iluminar un modelo de desarrollo, como se utiliza hoy en día como principal carta de presentación de la gobernabilidad.

La estabilidad tiende a ser uno de los parámetros más utilizados para evaluar la gobernabilidad en las naciones, pero acá surge otro problema para su análisis. Sobre ella escribe el Dr. Alcántara Sáez (1995, p. 25):

"... las visiones y aproximaciones diferentes entienden la estabilidad política como: i) la ausencia de violencia; ii) la longevidad o duración gubernamental; iii) la existencia de un régimen constitucional legítimo; iv) la ausencia de cambio estructural, y v) atributo de una sociedad multifacética. En la misma dirección de establecer un listado de dimensiones por medio de las cuales entender la estabilidad política, pero añadiendo aspectos económicos a los estrictamente políticos, Ersson y Lana (1983:261) enuncian seis dimensiones: i) el déficit del sector público; ii) la inflación; iii) la volatilidad; iv) la estabilidad gubernamental; v) la violencia, y vi) la protesta civil. Finalmente, de manera mucho más reducida y centrándose únicamente en el caso

británico, Nordlinger (1971) apunta cómo las actitudes de la población hacia la autoridad política contribuyen a la estabilidad”.

Podemos fácilmente percibir que la estabilidad indistintamente del campo a que se le refiera, corre el riesgo de ser percibida como sinónimo de regularidad de los comportamientos. Esto puede llevar a pensar que la estabilidad tiene existencia cuando se da una autolimitación para comportarse en un marco previamente establecido, lo que de alguna manera podría interpretarse como una limitación a la politización de temas de interés en común de los diversos grupos que integran la sociedad, en pos de la toma de decisiones. Es común que cuando el sistema no permita a los políticos tomar las decisiones de forma rápida, ágil y “estable” se le defina como ingobernable.

Si en los siglos XVI y XVII, en tiempos de la Ilustración, lo que buscaron los principales ideólogos de la democracia fue la participación ciudadana por medio de la representación política, ya fuese en el Poder Ejecutivo o en los Parlamentos. Hoy por hoy el tema sigue vigente, pero desde una perspectiva diferente, que no tiene a la representación como base, sino a la participación. Esto por cuanto las sociedades actuales son más numerosas en individuos y por ende en intereses, esto último justificado en mucho por el acceso y la preocupación por la educación y la preparación que han experimentado las sociedades, lo cual obliga y exige una mayor integralidad a la hora de tomar decisiones que afectan al total de la nación.

En mucho podríamos achacarle la culpa de la prostitución del término gobernabilidad a los organismos internacionales y a su confusión con el término anglosajón “governance”; este último en inglés cambia su significado,

de conformidad a su aplicación en determinados contextos, que en última instancia es el que le significa.

Caso parecido a lo que sucede con el término desconcentración, que tampoco existe en inglés, pues el que utilizan en ese idioma es "decentralization", y de igual forma su utilización contextual es lo que define si está haciéndose referencia a desconcentración o descentralización, tal y como lo entendemos en español. En nuestro idioma ambos términos connotan una amplia diferencia y carga en la institucionalización y distribución del poder, que como comenté al principio, es el tema central de estudio de la Ciencia Política. Sin embargo, para este caso ya existe un amplio conocimiento sobre la diferencia de ambos conceptos, que se fortaleció tanto con el debate político, como con su conceptualización en la academia.

Personalmente creo que la gobernabilidad, como proceso, viene dando un giro nuevamente hacia su etapa inicial, cuando se predicaba que esta se presentaba en menor o mayor medida en una sociedad en el cuanto las instituciones estatales cumplían con las demandas sociales, pero con la diferencia que ahora se ve confundida o asistida por la gobernanza.

Empero, hoy con un ingrediente adicional que la diferencia. Puesto que ya no se le observa como un simple cumplimiento de las funciones definidas y encomendadas a esas instituciones, sino, además como la necesidad de adicionalmente incorporar a los grupos sociales como actores y forjadores de su destino, y no como simples espectadores. Esto sería lo que el suscrito define como la Quinta Etapa de la gobernabilidad, que se ha estado gestando durante los años finales del siglo pasado y los inicios del presente siglo.

Quinta Etapa que va a generar la necesidad de definir y diferenciar entre gobernanza y gobernabilidad, en la cual la primera sería el proceso descrito en el párrafo anterior de las relaciones del entramado institucional y que ampliaremos más adelante. Mientras que la gobernabilidad, será su proceso consustancial y que al final es el que permite desarrollar debate y consenso sobre las diversidades que se presentan en la política; es el instrumento que permite la democratización de la gobernanza.

Esto nos obliga a diferenciarla para evitar las confusiones, adrede o por ignorancia, que se dan en la actualidad.

Ahora bien, no podemos dejar de lado las ideas de otros pensadores que consideran que ambos conceptos son parte de una ideología dominante, que utiliza conceptos engañosos para enmascarar la realidad de sus ideas e intenciones. Uno de ellos es el Dr. Eduardo E. Saxe-Fernández (2005, p. 162) que considera que el binomio terminológico gobernabilidad y gobernanza es parte de esa "nebulosa conceptual":

"Gobernabilidad y Gobernanza son nociones que tienen impactos reales en la constitución de políticas que justifican y explican en la aplicación de las mismas, tanto mediante los instrumentos nacionales a disposición de quienes detentan poder y concentran riqueza, como también mediante el conjunto de organizaciones, instituciones y regímenes internacionales que han construido y maneja (instituciones financieras internacionales, por ejemplo)"

Es totalmente válida la propuesta del Dr. Saxe-Fernández pues como describimos en página anteriores, los conceptos no solamente han sido utilizados como sinónimos, sino que también como forma de bloquear la

participación ciudadana; enfocados más en una toma de decisiones fáciles y rápidas, que a la vez concrete políticas públicas que diluyan con velocidad y sin complicaciones en un entramado "desburocratizado".

La intervención de organismos supranacionales y su desbordamiento en la búsqueda de "machotes" de éxito para la consecución del sueño del desarrollo capitalista, sin contemplaciones de tipo social, ha provocado una pérdida de sentido conceptual y de realidades diferentes entre las naciones, con la utilización prostituida de los términos gobernabilidad y gobernanza, agrega Saxe-Fernández (2005, p. 163):

"Más aún, esa gobernabilidad en su nivel de mayor generalidad denotativa y de pretensión deontológica, tiene como ideales la justicia y la equidad social y como ideal político una democracia efectiva y solidaria. Pero, en su nivel de mayor incidencia real y, por lo tanto, en su nivel más específico y particular, se refiere a los criterios, políticas e instrumentos que emplean los OFI para que sus programas en América Latina, precisamente, "produzcan" esa anhelada e ideal gobernabilidad democrática."

Sin embargo, y a pesar de compartir el utilitarismo que algunos sectores del poder pretenden darle a ambos términos -tal y como lo enfoca Saxe-Fernández- en criterio de quien escribe estas líneas no es encajonándolos como una nueva forma de "modernismos", y con ello desecharlos, como podríamos abordar el análisis de estos. Sino más bien redefiniéndolos en relación a sus orígenes y a una verdadera significación. Puesto que independientemente de la visión ideológica en la cual nos ubiquemos para su crítica, cualquiera que sea la organización de un Estado, el ordenamiento de

una institucionalidad democrática (gobernanza) en conjunto con la participación ciudadana (governabilidad) es clave en la definición de las políticas públicas y es requisito de cualquier sociedad que se precie de pluralista.

3. Gobernaza y su relación con la Gobernabilidad:

Aún tengo presente, como anécdota, cuando a mediados de diciembre de 2008, en visita que le hiciera al Sr. Presidente de la República y Premio Nobel de la Paz, Doctor Óscar Arias Sánchez, en su casa de habitación, mientras conversábamos de diversos temas, aproveché y le hice referencia a la diferencia entre los conceptos de gobernanza y gobernabilidad. En cuanto escuchó el término gobernanza, su pregunta inmediata fue: ¿qué si el término existía?, con propiedad le asegure que sí y le mencioné de su uso común en España y el resto de Europa.

Aún con dudas me remitió a un diccionario Larousse en español que tenía en una mesita de su sala de televisión; busqué la palabra gobernanza y debo reconocer que con sorpresa no la encontré. El Sr. Presidente me volvió a mirar y me dijo "ves no está", inmediatamente yo le respondí "gobernabilidad" tampoco. Pues mientras buscaba en el diccionario y ante la desilusión de no haber encontrado la primera palabra, inmediatamente me había apresurado a realizar la búsqueda de la otra.

No sé si la versión del diccionario era reciente, me imagino que sí, sin embargo, además de una bonita anécdota, la referencia a ese momento me parece un punto de partida importante para reafirmar las complejidades que se presentan en la definición de ambos conceptos, tanto en el aspecto de forma como de fondo.

En inglés el término "governance" es relativamente antiguo, muy utilizado como sinónimo de gobierno, que a su vez es utilizado por los anglosajones para definir toda la maquinaria de acción que tiene el Estado. Lo cual ha tentado a muchos políticos latinoamericanos a utilizarlo de igual manera, lo que ha llevado a la confusión conceptual entre lo que es la participación y consulta ciudadana, con el entramado institucional del Estado.

Plantear este tema es fundamental en el entendimiento de las articulaciones que requieren la institucionalidad y la territorialidad de una nación, además de ser clave en la actualización que requiere el tan pregonado pacto social; fundamento que por siglos se ha definido como el punto esencial en la conformación del Estado como organización socio-política, más siendo la base de la interrelación del Estado y la Sociedad Civil.

No cabe duda en cuanto a que el ejercicio de gobernar cada día se hace más complicado, pues debe lidiarse con las demandas sociales que no solamente cada día exigen más, sino que también entre ellas son contradictorias, lo que dificulta el cumplimiento de objetivos. Pero esto a la vez es la fortaleza de la democracia, entendida como una sociedad plural promovida y alimentada por la politización oportuna que realizan todos sus actores, tanto a nivel individual como de agremiados.

Existe un dilema entre la eficacia de las políticas públicas y la representatividad de los dirigentes. Esta dualidad es la clave que busca solucionar la gobernanza como proceso de coordinación de actores sociales para la consecución de metas, esta es la razón por la que los procesos de sectorialización se vuelven de suma utilidad, al permitir no solamente la representatividad, sino la toma de decisiones de una manera acertada y

prudente, dentro del marco comentado de que la política es el ejercicio del poder dentro del marco de lo posible, por la fragmentación y la incertidumbre que reina a lo interno de esa unidad imaginaria que es la nación.

Según David Easton (1975, p. 435) son tres elementos básicos los que interactúan en un sistema político: el gobierno (autoridad), el régimen (reglas) y la comunidad política, los tres conforman un entramado de relaciones que son las que provocan la inestabilidad bien de cambio, o de reto, que a la vez puede ser violento o pacífico. Por cierto, los tres tienen su espacio en la sectorialización.

La gobernanza se ejecuta, o tiene su centro en el entorno socio-organizativo, y logra ser democrática mediante la utilización de las políticas sectoriales, entendiendo la premisa de que los sectores se gobiernan y las instituciones se administran, con la combinación de elementos desconcentrados y otros descentralizados, que de alguna manera deben seguir lineamientos definidos por concentración de decisiones. Esto último no es excluyente de consultar y retroalimentarse del quehacer social y de las demandas que de ella emanan. Siguiendo a Easton podríamos decir que la gobernanza está más referida a la relación entre el gobierno (autoridad) y el régimen (reglas).

Dentro del marco de la sociedad, cualquier actor que quiera ejecutar o actuar aisladamente, tendrá poco éxito como influencia política. Entonces, la gobernanza viene a ser una manera amplia de gobernar, entendiendo que existe una élite que concentra y desconcentra poder en el Gobierno que ha sido seleccionada como guía y tomador de decisiones de carácter nacional. Pero que no le excluye o le obliga a una acción aislada dentro del concierto que

representa la sociedad, dentro del espacio común de actores públicos y actores privados.

La necesidad de gobernanza surge ante este vacío; o en su defecto de la disminución del Estado como árbitro y actor, que promovieron por décadas los defensores de las políticas neoliberales, en especial en América Latina. Intentaron con éxito reducir o deteriorar su participación como director principal y definidor de las políticas públicas, para cedérselo al mercado, que ha sido un descentralizador de poder sin control y sin visión integral de la sociedad.

Es oportuno referenciar al Profesor Emérito de Erasmus University, Jan Kooiman (1998, p. 171), quien afirma:

"Parece que hay un cambio de los modelos más tradicionales en los que gobernar se consideraba como algo básicamente 'unidireccional', de los gobernantes hacia los gobernados, hacia un modelo bidireccional en el que se tienen en consideración tanto aspectos, problemas y oportunidades del sistema de gobierno como el sistema a gobernar. Esto es lo que llamamos gobernanza socio-política o gobernanza interactiva, fundada sobre interacciones amplias y sistémicas entre aquellas que gobiernan y los que son gobernados y esto se aplica tanto a las interacciones público-público como a las interacciones público-privado".

Esto ha llevado a una disyuntiva en cuanto a si ese papel debe sustentarse en el control social (recursos), o en los objetivos de la acción pública (política) como resultado del respeto y la mediación de los diversos actores sociales, tanto públicos como privados.



Esto último es un punto medular en la confusión o el interés solapado de definir al otro término que nos ocupa: "governabilidad", como la dificultad de tomar decisiones rápidas o urgentes. Digo esto por cuanto en algunas naciones de nuestra región –sin que importe su ideología- existen gobernantes que pregonan la necesidad de un control social total como gobernabilidad, lo que ha motivado una constante intención en adecuar las Constitucionales Políticas a sus intereses.

Lo que equivoca el camino a la gobernabilidad, y más bien lleva al totalitarismo como su sinónimo, obviando que el contrato social tiene como su magno documento a las constituciones políticas, puesto que son ellas las que enmarcan un interés o contrato social general en aras del descuidado bien común. Refiriendo el asunto a lo comentado por Easton, la gobernabilidad se concentraría más en la comunicación política que se da en la relación entre el gobierno (autoridad) y la comunidad política, aquí las reglas las establecen los liderazgos políticos, más que la formalidad del régimen.

Con lo anterior se ha querido dejar clara mi posición en cuanto a que en la gobernanza, a diferencia de la gobernabilidad, el elemento central del estudio no es el poder político. Por cuanto la idea fundamental es lograr la funcionalidad y la participación de los diversos actores sociales dentro de la institucionalidad establecida previamente, para la toma de decisiones que se encuentra centralizada en el gobierno de turno, que ha sido determinado por valores y principios democráticos preestablecidos. Mientras tanto en la gobernabilidad, sí existe el elemento del poder político como la clave de la discusión, pues en ella cada actor social trata de imponer, negociar o

transformar su papel político. En ambos casos la comunicación política es un instrumento determinante.

Pudiera ser que las discusiones de la gobernabilidad nos remitan a un debate que pretende modificar o alterar el poder y la capacidad de sus actores en el Estado, mientras que en la gobernanza podría darse algo al respecto, pero no es su fin último; lo que sí lo es en la gobernabilidad. En esta última la comunicación política se potencializa a su máxima expresión como un proceso dinámico y abierto -en palabras de Dominique Wolton (1995, p. 111):

"... no como una técnica; se trata de un lugar de enfrentamiento de discursos políticos opuestos apoyado o bien por los periodistas o bien por los políticos, o bien por la opinión pública en virtud de los sondeos. Tiene así la característica de terminar siempre con la victoria frágil de un argumento sobre el otro".

En síntesis, la gobernanza y la instrumentalización que pueda realizar ella de la sectorialización, facilita un contacto más estrecho con los diversos actores sociales para que aquellos que tienen que tomar las decisiones dentro de la institucionalidad del Estado, la realicen de manera más acertada. No conlleva a ceder el ejercicio del poder del Gobierno -asignado por los ciudadanos- a los actores del momento, que presionan, pero si les facilita su acción. Es una interacción pública-privada que busca la coordinación.

Según Jan Kooiman (1995, p. 171):

"El concepto de gobernanza está siendo utilizado en diversas subdisciplinas de las ciencias sociales. A pesar de que hay numerosas diferencias en la manera en que es definido y utilizado, existen elementos comunes tales como el énfasis en las reglas y

las cualidades de los sistemas, la cooperación para incrementar la legitimidad y la eficacia y la atención a nuevos procesos y acuerdos público-privados. El éxito aparente del concepto parece ser que reside en que refleja la necesidad social de nuevas iniciativas basadas en la realización de crecientes interdependencias sociales”.

Por su parte en la gobernabilidad la participación de actores como la sociedad civil, los políticos y los medios de comunicación, se entraban en una lucha por el poder y la imposición de los intereses particulares de cada uno de los componentes de los diversos actores de esos macro-sectores. Aquí la comunicación política exige un pulso mayor, no solo para fortalecer al consentimiento y la participación ciudadana, sino para la definición de la agenda política nacional. En la gobernabilidad, a diferencia de la gobernanza, la iniciativa no solo está en el Gobierno, pues este es un actor más dentro de la sociedad; aquí los liderazgos no están preestablecidos por la norma, sino por la acción y la personalidad de los actores.

Es por ello que si la gobernanza, como se dijo, está referida a la interacción del entramado institucional predeterminada por las reglas del juego, podría referirnos a una teoría de gobierno en la que solo son importantes las estructuras y los procesos. Esto entraría en contradicción con la idea de diseñar una teoría democrática de participación socio-política de los actores de la sociedad. Pero eso es requisito que la gobernabilidad haga su aparición para promover la interacción entre gobernantes y gobernados, que será lo que genere dinámica al régimen, lo que hemos definido como elasticidad política.

III. LAS RELACIONES COMPLEJAS ENTRE DESARROLLO Y LA GOBERNABILIDAD, ES EL ÁMBITO DE LOS DETONANTES DE LA INGOBERNABILIDAD.

Este último capítulo tiene como objetivo desnudar el uso indiscriminado del concepto de gobernabilidad, que al quererle suscribir como una toma ágil y fácil de decisiones, ha perdido la riqueza que le brinda tanto a la política como a la democracia. Además de evidenciar que otro concepto en juego es el de desarrollo, que ante algunos intereses perversos, solapadamente ha perdido su objetivo intrínseco que debe ser la persona, el individuo, y se ha concentrando más en lo económico y los recursos, como únicas variables que pueden definir si una sociedad es o no desarrollada.

1. Entonces, ¿Cómo transformar las políticas en rendimientos efectivos y eficientes?

Si la gobernanza es la capacidad de formular e implementar de un gobierno, esto exige, desde la institucionalidad del mismo, un mayor diálogo crítico entre las diversas perspectivas y las marcadas diferencias que se dan dentro de una sociedad. Esta interacción solo puede ser promovida mediante un instrumento clave, como es la política, la cual permite la politización –entiéndase intercambio de ideas– de los temas que son prioridad, y la toma de decisiones a partir de la convergencia de las ideas, objetivos y horizontes en común, en los cuales diversos grupos ceden ante un proyecto en común que

no solo lograr fortalecer a la democracia, sino que es la normativa para el desarrollo humano, clave para el bien común.

Al respecto es oportuna la definición del Raff Carmen (2004, p. 33) en su libro Desarrollo Autónomo, cuando afirma:

"El "desarrollo" ha significado un abismal bandazo hacia el maldesarrollo universal, y la principal culpable es la práctica, profundamente carente de ética y no integrada, de la economía de rapiña, de exacción y de expoliación. Solamente restituyendo la economía a su matriz cultural adecuada, es que puede revertirse este bandazo, para generar un verdadero desarrollo –para los subdesarrollados y para los sobredesarrollados igualmente."

Es la política la que genera la participación de los diversos actores de la sociedad, y si entendemos a la participación como el fundamento de la democracia, irremediablemente se concluye que esta última es provocada y promovida como resultado de la política, por esa interacción de los diversos grupos que integran la sociedad y que generan en ella una lucha de intereses, que deberán resolverse con un interés común que es el sustento de las políticas públicas. En palabras de Ralf Carmen es la posibilidad de definir una "matriz cultural adecuada" para los asuntos que puedan promover un acertado desarrollo. Aquí juega un papel clave la comunicación política como instrumento de la gobernabilidad.

Ahora, seguramente al lector le surge de lo anterior otra pregunta ¿cuáles son las instituciones más apropiadas para canalizar las demandas ciudadanas en políticas efectivas, que es el gran marco de la gobernabilidad?

Exactamente ahí surge el problema y la dificultad para diferenciar a la gobernanza de la gobernabilidad, pues aparecen las instituciones como fundamento clave. Empieza la discusión sobre si su participación, dentro del proceso de participación ciudadana y la conceptualización moderna de la gobernabilidad, las debe definir como endógenas (variables dependientes), o como exógenas (variables independientes) al proceso.

Si ubicamos a las instituciones sociales como variables exógenas se requiera un estudio más sistémico de ellas, pues siendo así, estas permitirían condicionar al comportamiento político de los individuos y de los grupos de ellos, que no variarán sus posiciones. Empero, si vemos a las instituciones como variables endógenas la cosa cambia.

Sobre este tema, hay otro problema por definir en cuanto a la ubicación de las instituciones como endógenas o exógenas, y está sustentado en la identidad cultural de cada sociedad. Elemento en que la gobernabilidad en el buen sentido del término es un instrumento al permitir el intercambio entre actores sociales, y no solo en los supuestos preestablecidos, que como bien escribe R. Carmen (2004, p. 72):

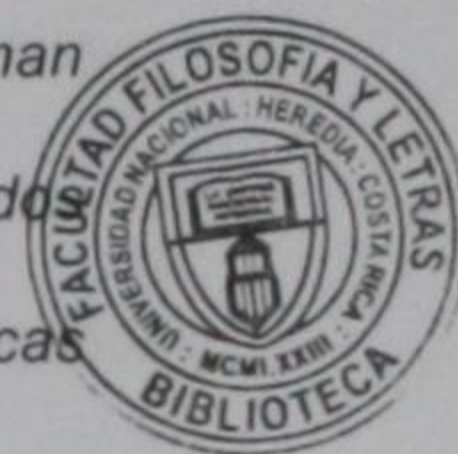
"... la literatura oficial sobre el desarrollo muestra poco o ningún interés en la identidad cultural, la autonomía política y la autodependencia económica, como una energía inextinguible, eterna fuente renovable de energía para el desarrollo."

Así encontraremos que estas instituciones cambia, puesto que serán concebidas como coaliciones de actores estratégicos que se modifican en la medida que logran establecer arreglos de poder, que las obligarán a ceder ante un proyecto que abrigue intereses comunes. Como se ha dicho reiteradamente,

esto es el tema central –el poder- de estudio de la Ciencia Política, y desde la perspectiva del autor de este ensayo lo fundamental de la gobernabilidad.

Para Joan Prats (2003, p.16) ambas perspectivas institucionales se complementan y son claves en los estudios de la gobernabilidad y de la gobenanza, ya que obligar a:

“... la transformación de las demandas y preferencias a través de las instituciones políticas, requiere del estudio de cómo se forman las instituciones (aproximación endógena) que mejores resultados produce en términos de evitar crisis o fomentar políticas (aproximación exógena)”.



Desde esta óptica debemos resaltar las virtudes de la sectorialización como un proceso útil, tanto a la gobernanza, como a la gobernabilidad, al permitir el gobierno de las instituciones políticas, tanto públicas como privadas, así como la participación de los diversos actores de un sector y la coordinación de todos los entes involucrados en este. Lo que se fortalece con la posibilidad de que el ministro –que es un funcionario político y no administrativo- como Rector del ramo o sector, pueda tomar la decisión más acertada de acuerdo a los lineamientos y programas que han sido definidos como prioridad del gobierno de turno.

Lo que me hace traer a recuerdo una de mis conclusiones en la tesis del licenciatura (1995), cuando afirmé que los sectores se gobiernan y las instituciones se administran, hoy trece años después la podríamos ajustar, y decir que en los sectores se debe aplicar la gobernabilidad para la consecución de acuerdos políticos y la gobernanza para la confluencia de las políticas públicas dentro del entramado institucional. Puesto que la democratización de

procesos exige cada día con más fuerza dar un paso de la representación ciudadana a la participación ciudadana, en sociedades que no solamente han crecido en cantidad y en la calidad de sus miembros, sino en la diversidad de intereses y objetivos.

La necesidad de lograr rendimientos efectivos como indicadores de desarrollo en las sociedades, es en muchos casos lo que ha llevado a los líderes políticos al debate sobre gobernabilidad, y a la confusión con gobernanza. Esa "maraña" institucional, que en muchos casos, especialmente para el caso de América Latina, ha tenido un crecimiento amorfo - desproporcionado y descoordinado- es lo que genera dificultades en la ejecución de las políticas públicas decididas por los gobiernos o liderazgos de turno.

Por eso la importancia de comprender que la gobernanza estudia y diagnóstica la interacción forjada por las reglas del juego entre las instituciones, que son en última instancia las que restringen a los actores en sus comportamientos y en la confluencia de las políticas públicas. Mientras que la gobernabilidad está referida a la capacidad de gobierno que tienen quienes lideran en el gobierno, es la capacidad que tienen de alinear necesidades e intereses, y luego hacerlos discurrir en el entramado institucional. La gobernabilidad conlleva altas dosis de liderazgo.

En alguna medida la gobernanza como proceso es más independiente de la política, mientras que en la gobernabilidad se presenta una dependencia de variables por la participación que se da de grupos de interés y diversos actores políticos en la definición de necesidades y prioridades de las políticas públicas. En ese distanciamiento, o falta de acuerdo, que se da entre los que

deciden y los que promueven sus necesidades e intereses ciudadanos, es el origen que genera la ingobernabilidad, que pudiera generarse tanto por la captura de las políticas públicas por grupos de interés, o por un veto mutuo entre actores políticos que no logran ponerse de acuerdo.

Podríamos creer que diferenciar entre un término y otro no tiene mayor relevancia en la sociedad, pero ello nos llevaría a sesgar cualquier análisis o estudio que se realice de lo que acontece con las satisfacción ciudadana con la democracia y sus resultados, puesto que no se lograría establecer con claridad el objeto de estudio.

Esa arquitectura institucional que estudia la gobernanza es la que al final determina la capacidad del gobierno de transformar las necesidades en políticas para la satisfacción de estas, al definir patrones y reglas de interacción entre las instituciones que lo conforman. Por su parte, la gobernabilidad es la máxima expresión de la implementación de la comunicación política, en aras de la búsqueda de acuerdos y la toma de decisiones para establecer las políticas públicas efectivas. Esta las define y la otra las ejecuta.

Es acertado afirmar que en la gobernanza las reglas del juego son más rígidas y de previo están definidas, mientras que en la gobernabilidad estas pueden cambiar o modificarse de acuerdo a los intereses de los actores y a su interrelación estratégica con otros actores. En la gobernabilidad priva la relación entre las instituciones políticas mientras que la gobernanza esta más limitada a las instituciones de gobierno.

El radio de acción de la gobernabilidad supera el nivel de gobierno, su carácter es nacional, mientras que la gobernanza está más limitada al

entramado institucional de gobierno, en el sector público. La gobernabilidad trasciende al sector público, pues involucra al sector privado. La gobernabilidad vincula a las políticas con la gobernanza, es la que promueve mayor participación y mayores niveles de democracia en la sociedad, en aras del bienestar común.

Hasta aquí se puede concluir que la gobernanza es la capacidad de implementación, mientras que la gobernabilidad es eso más la capacidad de formulación al transformar demandas en políticas y respuestas, por lo que es imposible que se genere cuando no exista democracia, pues la diversidad y tolerancia política son sus requisitos.

2. **Desarrollo: su relación con Gobernanza y Gobernabilidad.**

Desarrollo es otro concepto que ha desbordado su significación inicial, en su evolución por definirse, paso de ser un sinónimo de progreso a sustituirle. Para luego transformarse en un concepto compuesto al estar acompañado ya sea con la palabra humano o sostenible, en aras de buscar una integralidad que le signifique y le aleje de la percepción meramente de riqueza material.

Sobre la definición de desarrollo tenemos décadas de discusión para definir su ámbito, el Dr. Wilburg Jiménez Castro (1972, p. 42) escribía a inicios de los años setenta, cuando apenas empezaba el debate al respecto que:

“El desarrollo es un proceso social global, y sólo por comodidad metodológica, o en un sentido parcial, puede hablarse de desarrollo económico, político, cultural y social”.

El mismo autor cuando hacía referencia a las características del subdesarrollo hablaba de la *“ausencia de instituciones que influyan y hagan*

posible el cambio", una labor que hoy en día es asignada al proceso de gobernanza.

También llamo la atención ha cuando Jiménez Castro (1971, p. 45) se adelantaba en el tiempo al describir el sentido actual de la gobernabilidad al afirmar que el desarrollo:

"... es una transformación en las interrelaciones personales del poder. Es pasar de estructuras tradicionales a estructuras modernas y se hace en etapas dentro de un proceso que necesariamente debe conciliar intereses conflictivos que coexisten y luchan por prevalecer."

Si nos limitamos a definir a la gobernabilidad como la capacidad de formulación e implementación de políticas, su corolario sería que aquella puede existir sin democracia, ya que un gobierno autoritario tiene mucha capacidad de implementación. Así las cosas, los países gobernados por dictaduras son los más gobernables, puesto que paradójicamente se logran establecer sin contratiempo las decisiones tomadas por quienes ejercen el gobierno.

P. Bardhan (Prats, 2002, p. 10), argumenta –cuando hace referencia al desarrollo económico–:

"... que la democracia no es una condición necesaria ni suficiente para el desarrollo, pues los problemas de inconsistencia temporal de las políticas inhiben a los poderes públicos de adoptar compromisos creíbles, cayendo en manos de intereses concentrados que obtienen beneficios que para el resto de los ciudadanos suponen pérdidas difusas. No obstante, este mismo autor admite que cuando el concepto de desarrollo se amplía para

incluir derechos civiles y políticos, casi por definición un régimen democrático es más conducente al desarrollo".

Esta justificación de Bardhan es más que oportuna como referente de la gobernabilidad democrática, puesto que si concentramos nuestra atención únicamente en los beneficios materiales que genera el desarrollo, enfocado solo desde una visión economicista, estaríamos dejando aspectos que son parte de ese conglomerado de aspectos que definen en su magnitud el desarrollo humano y sostenible. Esto permite asegurar que no necesariamente el desarrollo produce democracia, pero al contrario esta última sí podría producir el desarrollo en todas sus aristas.

Como hemos dicho aquellos que quieren igualar el concepto de gobernabilidad con la facilidad de implementar las decisiones tecnócratas, en la mayoría de las veces caracterizadas por un enfoque de disonancia cognoscitiva y miopía política en cuanto a la realidad social, se han encargado de desviar su significado. La ausencia de gobernabilidad debilita a la democracia, ya que el punto medular de su falencia se deriva de la incapacidad de las instituciones políticas para resolver la interacción de los diversos actores sociales en conflicto por la vía de procedimientos democráticos, que facilitan la participación o al menos la exposición de posiciones sobre los temas de fondo que afectan a la sociedad.

Al respecto y con acierto se lee en el libro Derecho Autónomo de Carmen (2004, p. 73):

"Si después de 40 años, el desarrollo no ha tenido como resultado un mejoramiento sustantivo de la calidad de la vida de los pobres del mundo (Nyoni, 1987), es porque quienes son los objetos del

desarrollo han sido mantenidos fuera del proceso de toma de decisiones, y/o se les impide participar en todo nivel, excepto el nivel puramente simbólico de la "participación en los beneficios" (Cohen y Uphoff, 1977)"

En el punto de la interacción es clave el realineamiento y ordenamiento del entramado institucional (gobernanza) tanto del gobierno como de la sociedad. Para el caso de muchas naciones en desarrollo, como es el caso especial de América Latina, las instituciones estatales en bastantes casos han crecido en una forma que desborda y desvía -incluyendo duplicación de funciones- los objetivos principales para lo que fueron creadas. Es así como se presentan una mala ejecución de las decisiones tomadas a la hora de aplicar las políticas públicas, lo que acrecienta el descontento social y la pérdida de credibilidad en la democracia, como instrumento clave para la solución de los conflictos y las necesidades de las comunidades. Lo que aprovechan algunos políticos interesados en perpetuarse en el ejercicio del poder, y al decir de ellos "promoviendo cambios estratégicos en beneficio de la gobernabilidad del país".

Pareciera que en alguna medida con la interpretación que se le quiere dar a la gobernabilidad, enfocándola en el éxito del desarrollo económico, se ha querido minar el poder público, la soberanía, que en la democracia ejerce la colectividad ciudadana, que es el sujeto principal. Como afirmaba José Ortega y Gasset (1984) el grado de concordancia de la sociedad es lo que permite mantenerla como un todo; de lo contrario el país se empieza a dividir en partes, en las cuales cada sector luchara por sentirse representado, lo cual podría llevar a dos caminos: una polarización social o una multiplicidad de interés; y en ambos casos se complica la gobernabilidad.

La discusión sobre desarrollo -en una nación que se precie de ser una democracia- debe definir un horizonte de bien común; esto exige que la gobernabilidad sea interpretada como la toma de decisiones con sustento de la participación de los variados actores sociales; en palabras de Ortega y Gasset (1984, p. 37):

"Se trata sólo de determinar el sujeto a quien el mando compete. La democracia propone que mandemos todos; es decir, que todos intervengamos soberanamente en los hechos sociales".

Del mismo autor (Ortega, 1984, p. 37) agregaría:

"Consideramos el Gobierno, el Estado, como uno de los órganos de la vida nacional; pero no como el único ni siquiera el decisivo. Hay que exigir a la máquina Estado mayor, mucho mayor rendimiento de utilidades sociales que ha dado hasta aquí; pero aunque diera cuanto idealmente le es posible dar, queda por exigir mucho más a los otros órganos nacionales que no son el Estado, que no es el gobierno, que es la libre espontaneidad de la sociedad".

Esa máquina del Estado -lo que nosotros hemos definido como entramado institucional- a que hace referencia Ortega y Gasset es exactamente a la que la gobernanza intenta "aceitar" para poner a trabajar con mayor eficiencia, pero sobre todo eficacia, valiéndose de un instrumento clave como es la sectorialización de funciones superiores del gobierno. Y los otros órganos que no son el Estado, ni el Gobierno, y que también son órganos fundamentales para la integración de un trabajo conjunto deben ser integrados mediante la comunicación política, instrumento determinante de la

governabilidad; es la que logra descodificar la realidad nacional y los puntos de convergencia nacional que podrían conllevar a facilitar el camino hacia el desarrollo, entendido este como algo más que aspectos económicos y de infraestructura.

No podemos obviar que en el marco del desarrollo –humano y sostenible- lo que más ha costado a muchos países es lo correspondiente al establecimiento de una economía estable y con justa distribución de la riqueza. En los países desarrollados sus éxitos han sido logrados, en la mayoría de los casos, bajo regímenes democráticos, lo cual algunos no creen “oportuno ni necesario” para países en vías de desarrollo, en los cuales ven como un lujo la democracia política y no encuentran vinculación entre esta y el desarrollo. Por ese afán desarrollista se define la necesidad de mayor “governabilidad” como un asunto clave para un desarrollo económico, como primordial; así las cosas podríamos interpretar que la democracia política podría esperar.

Raff Carmen (2004, p. 30) acentúa el problema cuando escribe sobre esta tendencia de interpretación del desarrollo que:

“El economicismo reduce la oikonomia –el arte de administrar el hogar- a su denominador común más bajo: las “cosas” económicas y el arte de hacer dinero (crematística). El desarrollismo, su hermano gemelo, reduce el desarrollo al crecimiento de indicadores económicos bajo el régimen de un mecanismo no operativo, de “derrame hacia abajo” de la riqueza. Tanto el economicismo como el desarrollismo pretenden dirigir el curso de un organismo complejo, la sociedad humana, mediante un único indicador macroeconómico, el “crecimentalismo”.”

Podemos concluir que el detonante de la ingobernabilidad dentro del marco del subdesarrollo, se ubica en las intenciones de los gobernantes de obviar la participación ciudadana en la definición de las políticas públicas. En la consideración de dar mayor participación ciudadana para generar conciencia de lo que realmente es importante para la acertada toma de decisiones, lo que los lleva al sesgo, voluntario o involuntario, de encasillar a la gobernabilidad como sinónimo de agilidad o velocidad de ejecución, y no de participación civil. Que para el caso de los bien intencionados podría subsanarse entendiendo la diferencia que hay entre gobernanza y gobernabilidad. Aquí también aplica lo que afirma el Dr. Saxe-Fernández (2005, p. 166) cuando describe a lo que algunos aspiran como gobernabilidad:

“Un “estado derecho con disciplina” ha sido el anhelo buscado por regímenes como el franquista, el somocista o el pinochetista. Y la forma “gobernanza” de la gobernabilidad tiene una base/origen de autoritarismo más que de democracia, es decir, puede darse con mínima democracia o incluso sin ella.”

3. Desarrollo: en Democracia o en Autarquía.

Este es otro dilema en el que la gobernabilidad juega un papel fundamental, y es una decisión que debería tomar soberanamente cada nación, sin embargo, el delirio por el desarrollo a toda costa ha sido el detonante en los países mal llamados del Tercer Mundo, que han justificado cierto grado de totalitarismos en la toma de decisiones, como un precio “normal” en la búsqueda del desarrollo como un objetivo, convirtiéndolo más en un fin que en un medio.

Raff Carmen (2004, p. 120) acierta cuando define:

*“La participación popular significa, ni más ni menos, colocar el poder de la gente lado a lado con el poder del Estado e insistir en que la soberanía del Estado debería ser la soberanía popular de la gente. Reemplaza la administración de las cosas y la gente **con política y debate político**. La participación popular, consecuentemente, requiere una cultura política democrática.”*

El marcado con negrita es del autor de este ensayo para llamar la atención de un concepto clave que define a verdadero sentido de la gobernabilidad.

Esto a la vez me hace recordar a Aristóteles cuando hacía referencia a las formas ideales de gobierno (monarquía, aristocracia y democracia) y a sus deformaciones (autarquía, oligarquía y demagogia), puesto que podríamos asegurar que la forma en que algunos políticos intentan conceptualizar a la gobernabilidad, a la que definen como la toma de decisiones rápidas, entendida esta rapidez como sinónimo de evitar la consulta ciudadana, y obviar la búsqueda de consensos. Así la deforman al convertirla en un instrumento útil para aquellos intereses que pretenden degenerar a la democracia en autarquía.

Hay temas que por su significado dentro de la sociedad como un todo y que por su carácter, pueden modificar o ampliar el pacto social, al obligar a la participación ciudadana. Son aquellos que exigen la politización social – concepto entendido en toda su magnitud- en aras de lograr el punto de convergencia dentro de las divergencias temáticas lógicas de una democracia, lugar único posible para el desarrollo de la gobernabilidad, entendida como participación y representación ciudadana.

Cuando el ataque es sobre los defectos o deficiencias del entramado institucional, que por un crecimiento amorfo termina atomizando la toma de decisiones y la funcionalidad institucional, y con ello bloqueando la ejecución y eficacia de las políticas públicas establecidas, ese es otro tema, pues de lo que hablamos es de gobernanza. Sobre esto valga mencionar nuevamente a Raff Carmen (2004, p. 200) y conceptualización de que el desarrollo genuino es inclusivo:

"El desarrollo genuino "conoce sus límites", en términos materiales; cuando se trata de lo que es deseable tanto como posible desde la perspectiva de "hacerse más humano", no hay límites. Si se acepta que la agencia humana está en el centro de lo que hay que desarrollar, entonces, resulta de importancia secundaria si esa agencia opera en un entorno rico o pobre en recursos."

Por otra parte, si entendemos al desarrollo desde la concepción integral de desarrollo humano y sostenible, este solo será posible dentro de una sociedad democrática, puesto que solo en ese marco las personas pueden lograr las máximas aspiraciones de sus ambiciones y sueños individuales. Empero, dentro de un marco de reglas de juego establecidas por una organización estatal que asegura la igualdad de oportunidades y resultados que sean de equidad e interés general de la sociedad. Estas a su vez tendrán que estar enmarcadas dentro de las posibilidades de participación y expresión de posiciones que solo un verdadero proceso de gobernabilidad puede asegurar.

Sobre esto vale la pena traer acotación el siguiente texto de William A. Douglas (1984, p. 37) en su libro *Democracia y Desarrollo*, en el cual escribió sobre democracia política lo siguiente:

"La democracia se basa en el respeto a la dignidad de cada individuo. Para conserva su dignidad el hombre debe gobernarse a sí mismo; si permite que lo gobiernen otros, estos lo usarán para lo que les convenga a ellos, y nadie respeta a una persona que se deja manejar por otros.

El objetivo básico de la democracia es el desarrollo del individuo; sin embargo, si este no gobierna su propia vida y son otros los que lo hacen con él, la riqueza de la nación podría ser utilizada para beneficio del individuo. Carecería entonces de las cosas que necesita para mejorarse. Ahora bien, el conjunto de individuos forma el pueblo, por lo tanto el pueblo tiene el derecho de gobernarse a sí mismo. Si el pueblo es gobernado por unos pocos, la nación, así como el individuo, pierden su independencia".

Agregaría a este último reglón que también pierde su sentido. Mi percepción me indica que en muchos casos algunos gobernantes intentan eliminar o minimizar la consustancialidad que debe existir entre la gobernabilidad y la democracia política, para provocar asegurar el dominio de decisiones del grupo de gentes que gobiernan en determinado momento histórico, y la neutralizar la participación de los ciudadanos.

Estos temas no son nuevos pero si recurrentes en las diversas coyunturas políticas que se presentan sobre todo en países en "vías de desarrollo". Allá por los ochenta cuando A.H. Somjee (Douglas, 1985, p. 204)

criticaba los conceptos de desarrollo políticos, hacía la salvedad de que muchos de ellos son elaborados sin un verdadero conocimiento de las complejidades de las sociedades políticas de estas naciones. Y agregaba que:

“Por encima de todo esto, sin embargo, las diferencias básicas en el desarrollo político han sido producto de las instituciones políticas nuevas y de la comprensión que los ciudadanos tienen de sus propios valores implícitos en ese campo. Así, las diferencias son también resultado de la participación real de los ciudadanos en el proceso político y del crecimiento de la capacidad política de los mismos de hacer efectivo el ejercicio del poder político, un ejercicio legítimo, responsable y controlable”.

Para esta época en que Somjee escribía esas líneas era cuando apenas se empezaba a oír del concepto de gobernabilidad, tiempos en que la necesidad de superar los desajustes de la crisis financiera y de eficiencia se encontraban en choque con las demandas de la sociedad civil que estaban en franca expansión, las instituciones públicas fundamentales en el “Estado de Bienestar” se convulsionaron. Parafraseando a este autor, el ciudadano entendía a la gobernabilidad como su posibilidad de ejercer su poder político sobre instituciones que se empezaban a distanciar de sus demandas sociales y de su concepción original.

Luego de este devenir ciudadano que se cuestionaba resultados y objetivos como parte de la gobernabilidad, y ante los conflictos sociales que se presentaron entre la inoperancia de los gobiernos de turno con la sociedad, el concepto pasó a ser patrimonio exclusivo y ejemplarizante de cómo funcionaban los asuntos políticos en las democracias consolidadas, que tenían

dos características básicas: primero, no había en ellas autocracia y segundo, había una expansión de los derechos y las oportunidades de las personas que aseguraba el éxito para el desarrollo, pero en el cual los resultados económicos y comerciales eran en mucho lo determinante para su evaluación.

Sin embargo, hoy en día pareciera que el concepto de gobernabilidad ésta siendo desvirtuado, al punto de que en algunos casos podríamos decir que su significado es la toma de decisiones autárquica, sin consulta ni consenso, lo que podría llevarnos a definir a naciones como Cuba y Corea del Norte como países con altos grados de gobernabilidad.

Nuevamente recurriendo a A.H. Somjee (Douglas, 1985, p. 205) transcribimos un amplio párrafo aún vigente a pesar de haber sido escrito hace más de 25 años:

“Los países desarrollados han conseguido, en grados diferentes, que los ciudadanos tengan cierta influencia, que las instituciones públicas, respondan a las exigencias ciudadanas y que los elegidos a cargos públicos rindan cuentas. Pero estos logros no son absolutos. Dentro de un mismo país, hay diferencia en los grados de avance de un campo al otro. Las conquistas de un pueblo frente a sus autoridades electas son alteradas constantemente por la penetración de nuevas fuerzas. Por ejemplo, las multinacionales de nuestro tiempo han comenzado a burlar la regla de la ley de la disponibilidad a dar cuenta. Las computadoras están dando sutil ventaja a bancos, compañías de seguros y casas comerciales y así ha surgido una nueva desigualdad en beneficio de los que las manipulan. Los medios de

comunicación dan enorme influencia política a un grupo selecto de personas que ni han sido electas ni pueden ser requeridas formalmente a rendir cuentas excepto en casos de violación de la ley. La complejidad creciente de la vida moderna limita continuamente la capacidad de comprensión del individuo sobre los asuntos públicos. Aunque formalmente el pueblo de las democracias liberales cuenta con una amplia gama de disposiciones para la participación y la igualdad, prácticamente lo que tiene es derecho a protestar cuando las decisiones públicas afectan su bolsillo. Así pues, el desarrollo político de cualquier sociedad, incluyendo las consideradas desarrolladas, con referencia a las fuerzas nuevas que constantemente las afectan, no es ni el seguro ni el adecuado para resolver todos los problemas".

La gobernabilidad debe ser entendida como la capacidad política de una nación, que en definitiva es el medio ideal para el desarrollo político de cualquier sociedad, base en que se debe de sustentarse cualquier otro tipo de desarrollo, sea este social, ambiental o económico. La gobernabilidad permite la elasticidad de la sociedad, adaptándola para acoplarse a los cambios coyunturales que se presentan en el tiempo, más cuando significa una participación real del ciudadano en el proceso político, así como la asimilación y ajustes requeridos en los propósitos de las instituciones políticas y su entramado, la gobernanza.

La gobernabilidad permite, tanto a los ciudadanos, como a los gobernantes el establecimiento de nuevas relaciones, que no necesariamente

tienen que estar ligadas con relaciones de poder, pero que sí permiten la fluidez y la legitimidad de este. A la vez permite a los que son parte del gobierno ser responsables mediante un contacto real con los ciudadanos.

En fin, si gobernabilidad es participación en definitiva, la misma podrá estar solamente garantizada en países democráticos. Giacomo Saní (1981, p. 180), en su libro Participación Política llama la atención sobre los tres niveles de participación política existentes, el primero de ellos lo define como "presencia", así hace referencia a los comportamientos receptivos o pasivos, aquí las personas no realizan aportaciones personales significativas. El segundo lo llama participación de "activación" y en el cual el individuo desarrolla una serie de actividades, ya sea dentro o fuera de de la organización política; y el tercero, lo llamo "participación", en un sentido muy puntual, pues es aquel en que el individuo incide directa o indirectamente en las situaciones políticas. Así las cosas, es con la última definición de participación que la gobernabilidad democrática se identifica pues como afirmaba Ortega y Gasset (1987, p.155):

"... toda nación es, pues, un proyecto de vida en común, algo que se va haciendo en vista de un futuro, no meramente algo que ya está ahí, en las espaldas, como pasado, como tradición", a lo cual agregó "sólo hombres capaces de vivir en todo instante las dos dimensiones sustantivas del tiempo –pasado y futuro- son capaces de formar naciones".

CONSIDERACIONES FINALES

El distanciamiento entre ciudadanos y gobernantes ha generado dos efectos que han golpeado a la sociedad, ambos fundamentales en un verdadero proceso de gobernabilidad: poca comunicación política y por ende mínima politización de los asuntos de interés social. Si los asuntos de interés ciudadano no se llevan a la mesa de discusión difícilmente los diferentes actores sociales podrán exponer sus posiciones al respecto, y para que esta politización de asuntos sea fructífera es imperativo un verdadero proceso de comunicación política, pues esta última no es la política en sí, pero sí permite que ella se desarrolle o descubran gran cantidad de temas de interés político, que a su vez es lo que caracteriza a las sociedades democráticas.

La confusión adrede, o por ignorancia de un verdadero proceso de comunicación política, ha llevado a hacerla sinónimo de periodismo e información, o en el peor de los casos a confundirla con "marketing" político y promoción de imagen. El primero de los casos es parte instrumental de la comunicación política, y el segundo puede que sea un buen resultado luego de su aplicación por aquellos que la aplican; pero el fin último de la comunicación política es poner a los actores sociales a discutir sobre temas de interés particular de grupos o general de la nación, es el campo público de la politización de los temas. Y vuelvo a repetir, entendida la politización como la posibilidad de exposición y discusión de los diversos puntos de vista que se dan en cualquier sociedad que se precie de democrática y pluralista.

Por tanto, la gobernabilidad requiere no solamente de la comunicación política sino del reconocimiento de que el poder discurre en la sociedad, que no existe un poder absoluto y que el que ejerce el entramado institucional no

solamente tiene que desarrollarse dentro de un marco que se caracteriza por democrático –gobernanza- sino que debe gozar de una participación activa de los ciudadanos, que es la única que permite esa elasticidad, tanto al Estado, como a la sociedad.

En la medida que la sociedad goce de elasticidad para la definición de las políticas públicas, en esa misma medida es que la gobernabilidad se hace presente. Por su parte, la elasticidad del Estado, como la máxima organización de una nación, es la que permite al entramado institucional acoplarse a los requerimientos de las realidades y a las coyunturas que afectan a un país, tanto de factores internos como externos, para el logro no solamente de políticas públicas eficientes sino también eficaces dentro del concepto de la sociedad como un todo.

En Latinoamérica por muchas décadas se ha fortalecido la idea y práctica de una democracia elitista, que responde más a las muy conocidas coordenadas de la teoría de J. Schumpeter, autor que ha analizado a la democracia existente desde el foco de la teoría económica. Es la visión realista de una democracia en la que los ciudadanos juegan un rol secundario, reducidos a espectadores de las decisiones sobre las políticas públicas, y sacados del juego de la política. Esto ha promovido más el paso a una democracia delegativa que a la tan pregonada democracia participativa. Al ciudadano se le pide limitar su participación al voto electoral, pero a sabiendas de que será el aval con el que delegará la tarea de decidir y mandar a los gobernantes elegidos, pues son ellos quienes gozan del conocimiento del manejo de la problemática nacional. Es así como la gobernabilidad mal



comprendida es parte del discurso de una elite que no tiene intenciones de dar espacio, ni considera prudente, a la participación ciudadana.

El papel que Schumpeter da al ciudadano es muy diferente al que le dio Hermann Heller en su concepción de Estado, desarrollada al principio del ensayo, pero pareciera que indica la línea de muchos que ejercen el poder del Estado y que mal interpretan a la gobernabilidad. Schumpeter (1968, p. 250) clarifica el elitismo de su teoría cuando escribe:

"... al entrar en el ámbito de la política, el ciudadano medio desciende a un escalón inferior de rendimiento mental. Razona y analiza de una forma que le parecería infantil si se tratara de la esfera de sus intereses concretos; su modo de razonar se convierte en asociativo y afectivo", y agrega desde su concepción de democracia que "el método democrático es el arreglo institucional para alcanzar decisiones políticas, a partir del cual algunos individuos obtienen el poder de decidir mediante una lucha competitiva por el voto popular" (Schumpeter, 1968, p. 257).

Es así como el concepto de gobernabilidad en algunos políticos que ejercen el poder se deforma, para intencionalmente vender la idea de que el ciudadano cuenta en la elección de los líderes, y después e inmediatamente de la elección, debe replegarse y dar todas las "herramientas" que faciliten a los gobernantes la toma de decisiones y su implementación. En palabras de Schumpeter (1968, p. 296):

"Los votantes deben respetar la división del trabajo entre ellos y los políticos a quienes han elegido (...) deben comprender que,

una vez que han elegido a alguien, la acción política ya no es cosa de ellos sino de este último".

En muchos países, y Latinoamérica no es la excepción, se vive un desinterés por la política, el cual ha llevado a desdeñar la disciplina, desarraigándola de su indispensable función social, así como de ser el fundamento sobre el que se sostiene la democracia. Esto ha llevado que tanto gobernantes, como gobernados, de una u otra manera, prostituyan el término gobernabilidad, al encasillarlo en una toma de decisiones rápidas y muchas veces autárquica, con el menoscabo que ello representa en la democracia; que corre el riesgo de interpretarse como el encargo del gobierno y la administración de la cosa pública a unos pocos, sin mayor participación popular. Lo que también se intenta con la reciente costumbre de llamar frecuentemente a procesos constituyentes, para cambiar las Constituciones Políticas de los países, todo en aras de evitar la "ingobernabilidad" en que han caído las sociedades.

En el mejor de los casos lo que ha sucedido es una confusión de términos entre gobernabilidad y gobernanza, que se ha generado desde aspectos semánticos hasta prácticos, siendo estos último los más riesgosos. Ambos conceptos son consustanciales, pero en el fondo conllevan diferencias que obligan a disociarlos a la hora de definirlos y aplicarlos, puesto que en ambos existe un alto grado de participación ciudadana, al punto de que hoy en día se habla tanto de gobernabilidad democrática, como de gobernanza democrática. Con una diferencia sustancial, que en la primera lo fundamental es la participación en la cual el individuo incide en las políticas públicas, mientras que en la gobernanza democrática lo que impera es su participación

en la ejecución de estas dentro del entramado institucional; es exactamente aquí el origen de su consubstancialidad.

Seguramente quienes lean estas líneas llegarán a la conclusión de que nada permite afirmar -como regla- que los niveles de dimensión de la participación ciudadana sean claves para definir si favorecen, o complican, la gobernabilidad; y que tampoco la intensidad con que se haga aseguran el éxito en la misma; pero si debe quedar claro que tanto en la política, como en la democracia, los niveles de participación son claves para definir o determinar el desarrollo genuino del ser humano. Entendiendo que la:

"La palabra "desarrollo" debería, entonces, reservarse para aquello para lo que fue acuñada en primer término: para indicar crecimiento, sí, pero también y sobre todo para invocar creación, cultura, educación, propiedad y control, la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, y todo, implicando la agencia humana autónoma." (Carmen, 2004, p. 287)

Tanto la gobernabilidad como la gobernanza exigen una clara definición y entendimiento de otros conceptos claves como son centralización, descentralización, concentración, desconcentración, sectorialización, comunicación política, politización, y seguramente algunos más. Puesto que en una sociedad el juego y el ejercicio del poder son una permanente, tanto dentro de su institucionalidad como en el libre ejercicio de las relaciones sociales e individuales.

Esto es lo que ha sido nuestro ejercicio en este ensayo, y sin querer agotar el tema, todo lo contrario, podría terminar asegurando que tanto en el marco de los problemas presentado en los setentas con la crisis del "Estado

de Bienestar", así como la posterior con la caída de los países del eje soviético de economías centralizadas y planificadas, hasta llegar a la crisis actual de las economías neoliberales con el mercado como institución central de la sociedad.

El péndulo entre los pensamientos de izquierda (socialistas) y los de derecha (individualistas) han despertado nuevamente el interés por la búsqueda del centro y por el fortalecimiento del Estado como el eje de la vida de una nación, sin dejar de lado las posibilidades y beneficios que provocan los derechos individuales para el desarrollo humano y sostenible de una nación. Es en este marco en el cual la gobernabilidad se relativiza entre ser un fin, o un medio para la sociedad.

Terminaría diciendo que cuando los individuos que ejercen el poder temporal de una nación, y que en determinado momento de su ejercicio apelan a la "ingobernabilidad" como la limitante para la consecución de los objetivos prometidos, en el fondo lo que ponen en evidencia es su incapacidad política para conversar, para llegar acuerdos y para hacer coincidir la diversidad de intereses que caracterizan a un país que se precie de ser democrático. La "ingobernabilidad" es falta de liderazgos, así como la justificante de algunos mal llamados "políticos" para no cumplir con la labor encomendada.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcántara Saéñz, Manuel. (2004). *Gobernabilidad, Crisis y Cambio*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Alpizar Otoyá, Claudio. (1995). *La Sectorialización de las funciones superiores del Gobierno de Costa Rica (1936-1994)*, Tesis de Licenciatura no publicada. Ciencias Políticas: Universidad de Costa Rica.
- Carmen, Raff. (2004). *Desarrollo autónomo. Humanizar el paisaje: una incursión en el pensamiento y la práctica radicales*. San José, Costa Rica: Editorial Universidad Nacional.
- Crick, Bernard. (2001) *En Defensa de la Política*. España: Tusquets Editores S.A.
- Crozier, M.J., Hungtinton, S.P. y Watanuki, J. (1975). *The Crises of Democracy. Report on the Governability of Democracies to he Trilateral Comision*. New York: New York University Press.
- Douglas A., William. (1984). *Democracia y Desarrollo*. San José, Costa Rica: Libro Libre.
- Douglas A., William. (1985). *La democracia en los países en desarrollo*. San José, Costa Rica: Libro Libre.
- Easton, David. (1975). "A Re-Assessment of the Concept of Political Support". London: British Journal of Political Sciencie, 5.
- Gauthier, G., Gosselin, A. y Mouchon, J. (1995). *Comunicación Política*. Barcelona, España: Editorial Gedisa.
- Heller, Hermann. (1984). *Teoría del Estado*. Costa Rica: Editorial Estudiantil, FEUCR.
- Heller, Hermann. (1984). *Teoría del Estado*. San José, Costa Rica: Editorial Estudiantil, FEUCR.
- Jiménez Castro, Wilburg. (1971). *Administración pública para el desarrollo integral*. D.F., México. Editorial fondo de Cultura Económica.
- Jiménez Nieto, Juan Ignacio. (1977). *Política y Administración, Colección de Ciencias sociales: Serie de Ciencias Políticas*. Madrid, España: Editorial Tecnos.

- Kauffman, D., Kraay A. y Labatón-Zoito, P. (2000). *Aggregation Governance Indicators*. Policy Research Working Paper 2195. En http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/agg_ind.pdf
- Kooiman, Jan. (2004). *Gobernar en Gobernaza*. Revista Instituciones y Desarrollo No. 16. Barcelona, España: Institut Internacional de Governabilidad de Catalunya. Comité d'Urgell.
- Koontz, Harold y O'Donnell, Cyril. (2001). *Curso de Administración Moderna*. Bogotá, Colombia: Editorial McGraw-Hill.
- Ortega y Gasset, José. (1987). *De la Política*. San José, Costa Rica: Libro Libre.
- Prats, Joan Oriol. (2003). *El concepto y el análisis de la Governabilidad*. Barcelona, España: Instituto Internacional de Governabilidad.
- Sani, Giacomo. (1981). "Participación política", *Diccionario de Política*, Norberto Bobbio y Nicola Matteucci. Madrid: Siglo XXI.
- Saxe Fernández, Eduardo (2005). *Poder y Política en América Latina: Governabilidad-Gobernanza como ideologema neoliberal globalista*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Shumpeter, Joseph. (1968). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Madrid, España: Aguilar.



SIDUNA



F118760