

# GOBERNANZA UN NUEVO RETO A LA DEMOCRACIA.

Documento de trabajo  
Miguel Fajardo

## Ideas preliminares<sup>1</sup>

*“the Millennium Declaration, adopted by the world's leaders in 2000, recognized the vital link between good governance, development and human rights”,.. good governance promotes freedom from violence, fear and crime, and peaceful and secure societies that provide the stability needed for development investments to be sustained. Women are crucial partners in all these processes” (the Millennium Declaration)*

*Democracy, good governance and the rule of law at the national and international levels, as well as an enabling environment, are essential for sustainable development including sustained and inclusive economic growth, social development, environmental protection and the eradication of poverty and hunger (General Assembly resolution 66/288).*

### Resumen

El presente artículo contiene una reflexión sobre la gobernanza como experiencia y como estrategia de co-construcción de una democracia participativa. El término gobernanza es de reciente incorporación al vocabulario de la gestión pública y surge justamente en el contexto de las crisis de gobernabilidad de finales del siglo pasado. Es conveniente advertir que en los tiempos actuales hay movimientos sociales que impulsan la gobernanza como experiencias de proponer y desarrollar autonomías de la sociedad civil frente a las decisiones

---

<sup>1</sup> El presente documento tuvo en cuenta aportes del grupo de trabajo *el futuro presente* especialmente de Natalia Velázquez, Luz Dolly Lopera, Juan Carlos González, Kennedy Cruz, Fernando Tibaduiza, Ángela Velázquez, Tania Ricaldi, Nelly Sofía Ardila y Jorge Krekeler

## 1. Introducción.

Tanto en el ámbito de las organizaciones sociales como en escenarios gubernamentales es muy frecuente proponer la gobernanza como criterio para el desarrollo de actividades y programas sociales. Pero, ¿qué entendemos por gobernanza? ¿qué relación existe entre gobernanza y la administración pública (AP)?, ¿es lo mismo gobernanza que gobernabilidad? ¿Qué tiene que ver la gobernanza con la democracia? El tema es complejo, pero vale la pena reflexionarlo. Este es sin duda un tema crucial para el desarrollo de la humanidad, pues en el fondo está relacionado con uno de los temas álgidos de la sociedad global: la construcción social del Estado.

Hoy en día hay una preocupación frente a muchos neologismos que se incorporan al lenguaje corriente de la AP sin conexión con los planes, los procesos y las actividades de las desarrolladas por los gobiernos. Aguilar (2015) advierte sobre la posibilidad de que el término gobernanza que tiene tanta

potencialidad teórica y práctica se vuelva una etiqueta de moda, un término de denotación ambigua y versátil, un lugar común trivial o simplemente una manera más atractiva de nombrar las ideas y prácticas que desde antaño mantenemos inalteradas sobre el rol predominante y hasta unilateral que detenta el gobierno en la dirección de la sociedad (pág. 34)

Como se verá el concepto de gobernanza se refiere a la posibilidad de una transformación paradigmática del modo como se vive la democracia en las sociedades contemporáneas. No se trata de un resultado obtenido sino de un proceso de marcha. Es posible que organizaciones sociales y organismos de gobierno hagan transiciones paradigmáticas en el sentido de avanzar de un modelo de estado autoritario hacia otro que incluya necesariamente la participación ciudadana efectiva en la toma de decisiones para la organización y desarrollo de la sociedad.

Entre las grandes preocupaciones de la humanidad está el asunto de la democracia. En muchos países se vive un cierto desengaño o decepción frente a los sistemas de gobierno. Y hay razones suficientes para tal desencanto, entre ellas, y a título de ejemplo, se pueden mencionar: la corrupción en los sistemas de administración estatal, la apropiación de los bienes públicos por parte de empresas nacionales y transnacionales, la inequidad en el acceso a los bienes y servicios como la educación, la salud y las comunicaciones.

Por otra parte, en gran medida, las ciudadanías están atrapadas electoramente por las promesas, las campañas publicitarias y algunas prebendas individuales. Los dirigentes políticos se perpetúan en el poder gracias a un encadenamiento de sus electores, especialmente provenientes de la población pobre y vulnerable. De esta manera los pobres terminan eligiendo a personas interesadas en apoyar a los empresarios que han acumulado riqueza a través de la explotación del trabajo y la depredación del medio ambiente.

También en el contexto actual es preocupante la existencia de una cultura ciudadana despreocupada de los asuntos públicos. La despreocupación se manifiesta en la abstención electoral, la ausencia de participación en los organismos e instancias de participación ciudadana y en el apoyo electoral dado a dirigentes políticos juzgados y condenados por actos de corrupción.

Y como si fuera poco, los contradictores de los sistemas corruptos, los líderes sociales son silenciados mediante el asesinato selectivo y otras formas de amedrentamiento de las manifestaciones de inconformismo. Igualmente, a nivel global, hay una regresión de la democracia hacia gobiernos autoritarios. De esta manera la participación ciudadana en torno a los bienes comunes, las políticas públicas de carácter local, las consultas populares sobre el uso del subsuelo y otros asuntos locales son aceptados si las decisiones y acciones propuestas no afecten los intereses de los grupos dominantes de la economía: las grandes empresas del nivel nacional o internacional.

A esto habrá que añadir la tendencia a la derechización de los gobiernos en los últimos años (Estados Unidos, Brasil, Colombia) y al autoritarismo que desconoce la participación ciudadana como elemento central de la construcción de la democracia.

En este escenario cuando crece la participación o el apoyo a corrientes políticas transformadoras los políticos que ejercen el poder acuden a las amenazas de pérdida de beneficios, al desprestigio de las ciudadanías y los dirigentes que representan los intereses de las comunidades excluidas.

Por último, el escenario se ve influenciado dramáticamente por los medios de comunicación. Los grandes medios o medios comerciales de comunicación normalmente están al servicio de sus dueños, (de nuevo las grandes empresas). Desde luego hay excepciones, especialmente

en la comunicación que fluye a través de las llamadas redes sociales. Una nueva conciencia de ciudadanía urbana está emergiendo en el planeta alentada por los movimientos ambientalistas, de jóvenes y de mujeres que proponen en movilizaciones la necesidad de cambios en la forma de gerenciar los asuntos públicos.

En este sentido hay que descubrir las voces de esperanza que emergen, especialmente en las comunidades locales que buscan mejores niveles de autonomía en la gestión de sus bienes comunes. Sin duda, hay ejemplos de participación ciudadana que avizoran nuevos espacios para la democracia.

En este escenario, poco esperanzador, desde las comunidades y desde algunos movimientos políticos surgen prácticas de innovación social orientadas al desarrollo de planes de trabajo concertados entre los actores sociales y las diferentes autoridades gubernamentales.

Con estos planteamientos, como telón de fondo, se puede revisar el concepto de gobernanza. Para ello, en primer lugar, se presenta el origen del término, luego se proponen algunas ideas sobre la emergencia de un nuevo paradigma para la gestión del Estado y finalmente se señalan aspectos cruciales a tener en cuenta en el proceso de impulsar prácticas para la construcción de una gobernanza en la cual los diferentes actores sociales puedan incidir en la toma de decisiones que afectan las comunidades.

## **2. La crisis de gobernabilidad del Estado como punto de partida para la gobernanza.**

La cohesión y articulación de los seres humanos es una necesidad vital de la humanidad. Allí donde haya seres humanos se dan relaciones de poder orientadas a la búsqueda de bienes comunes o simplemente a la generación de mecanismos de gobierno y control de las relaciones. Por eso desde tiempos inmemoriales los seres humanos han venido reflexionando y actuando en torno a las formas de gobierno de las sociedades humanas.

En ese sentido la historia de la humanidad ha experimentado las más variadas formas de gobierno. En esta historia ha habido de todo: violencias, construcción de procesos de paz, dictaduras y experiencias de gobiernos que impulsan la participación ciudadana.

Salvo las corrientes anarquistas, en general, hoy en día, se acepta la necesidad de contar con Estados que a partir de leyes y el ejercicio “legítimo” de la fuerza impongan a la ciudadanía

el cumplimiento de normas para la organización social. Por eso la discusión de los objetivos, alcances, condiciones, principios y criterios para la gestión de los Estados está a la orden del día. El Estado moderno representa una transformación profunda de las ideas y las prácticas políticas de la edad media. Se establece como origen de todo poder “al pueblo soberano” que de manera directa o indirecta debe ser el autor de todas las determinaciones para la organización política, económica y cultural de la sociedad. Estos estados se pregonan democráticos; sin embargo, podemos encontrarnos con definiciones antagónicas de la democracia.

Después de la segunda guerra mundial surgió en el sistema mundo occidental la propuesta de un estado capaz de construir condiciones de bienestar para toda la población. De esta manera los estados occidentales emprendieron la tarea de crear empresas para garantizar la prestación de servicios básicos como Salud, educación, seguridad social, vivienda, electricidad, vías, acueductos, servicios de gas domiciliario.

Por distintas razones los estados no lograron desarrollar con eficiencia la prestación de tales servicios y se crearon inconformidades sociales que generaron crisis de gobernabilidad. Algunos analistas políticos expresan que los Estados asumieron una sobrecarga de responsabilidades que no podían cumplir. Por tal razón era necesario hacer una reforma de la estructuración de los Estados para superar la crisis de gobernabilidad.

Al señalar como casusa de la ingobernabilidad el sobredimensionamiento de la misión del Estado los dirigentes políticos se propusieron devolver a la sociedad, o, como dicen algunos, al mercado la responsabilidad de la producción de bienes y servicios fundamentales para el desarrollo humano. Para ello se inició un proceso de privatización de servicios como la electricidad, las comunicaciones, las vías, el servicio de agua potable, el servicio de salud, los servicios de asistencia técnica y financiamiento. De esta forma el Estado dejó de ser proveedor de bienes y servicios para convertirse en un órgano de regulación, coordinación, supervisión y control de las diferentes dimensiones del desarrollo humano. Desde luego, los estados siguen cumpliendo las demás funciones sustantivas relacionadas con la seguridad, la convivencia pacífica, la justicia.

Como resultado de los procesos de privatización gran cantidad de bienes y servicios públicos ahora están en manos privadas. Sin embargo, es necesario reconocer que los bienes comunes

no pierden su condición si están en manos privadas. La educación, la salud, las comunicaciones, el agua, el territorio, el medio ambiente son bienes comunes, patrimonio de la humanidad.

Entonces, la cuestión de gobernabilidad se caracteriza por su referencia a la probabilidad de crisis gubernativa y por la creencia sobre el papel central o único del Estado (el poder público) en la conducción social. Esta idea es congruente con el estado-centrismo (gubernamentalista y presidencialista) muy propio de la cultura política de la mayoría de los países de América Latina.

En sentido histórico la cuestión de la gobernabilidad consiste en preguntarse sobre la *capacidad de gobernar* del gobierno considerando a la sociedad como algo que debe ser gobernado y administrado dado que se la considera incompetente dividida e incapaz de autorregulación, autodesarrollo y autogobierno.

En esta dirección Aguilar (2015) concluye:

El asunto de la gobernabilidad es esencialmente asunto del gobierno, no de la sociedad. Asimismo, el riesgo de ingobernabilidad concierne directamente al gobierno, al agente de la gobernación social por antonomasia, pues se presumen o se conocen circunstancias en las que el gobierno ha perdido o ha estado al borde de perder su capacidad de desempeñarse como el agente director de la sociedad por errores de decisión o ineficacias de operación.

Es posible que la asignación de un papel preponderante al Estado en la organización social haya socavado la responsabilidad de la sociedad en la gobernanza de sus bienes comunes. Hay la tendencia a establecer regulaciones desde el Estado para las diferentes actividades humanas. En este sentido se esfuma la responsabilidad de construir capacidades de autogestión de los bienes comunes por parte de la sociedad. Frente a esta situación se presentan dos preguntas desafiantes: ¿de qué manera la sociedad crea condiciones para el reconocimiento de los bienes comunes tanto a nivel local como global? ¿cómo organizar una gobernanza responsable sobre los bienes comunes?

### **3. Un nuevo paradigma de Estado se abre camino.**

La insuficiente capacidad del gobierno tiene como consecuencia la necesidad de vincular al proceso de gobernar a actores sociales diferentes e independientes decisivos a la hora de trazar objetivos de políticas y regulaciones de la sociedad e igualmente decisivos en el alcance de objetivos debido al poder, a las competencias y a los recursos que poseen. En esta situación el gobierno se ve obligado a negociar con los nuevos actores que ya no se sujetan por órdenes debido al poder económico y político que poseen. En estas condiciones el resultado en la gestión no depende de “las lógicas de la política, la cual en el mejor de los casos puede ser una condición facilitadora con sus leyes, procesos administrativos, servicios públicos e impartición de justicia, pero no representa ya la condición decisiva de éxito”. (AGUILAR: 2015, pág. 61)

Justamente, esta es la situación que hace emerger el concepto y la práctica de nueva gestión pública que se ha venido expresando con el término Gobernanza. la Real Academia de la lengua española trae estas definiciones:

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

Entre otras definiciones la formulada por Aguilar-Villanueva (2015) contribuye a aclarar y delimitar el concepto.

Entiendo por gobernación/gobernanza el proceso de gobierno o de dirección de la sociedad mediante el cual una sociedad se dirige, gobierna y gestiona a sí misma. En esencia y en la práctica, es el proceso por el cual el gobierno, las empresas privadas, las organizaciones de la sociedad (civiles, religiosas, sociales) y los ciudadanos interactúan con el propósito de definir, acordar y decidir sus objetivos de interés general y de valor común, así como las formas de organización, los recursos y las actividades que se consideran necesarias y conducentes para lograr los objetivos deseados y decididos. En síntesis, gobernanza es el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia —fundamentales y coyunturales— y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección. (Pág. 70)

el PNUD (1997) LA OCDE (2000) han insistido en recomendar a los gobiernos la institucionalización de buenas formas de gobernanza que incluyan la participación y la

corresponsabilidad ciudadana en la búsqueda de la satisfacción de las necesidades fundamentales de los seres humanos. Ambos organismos reconocen el papel preponderante de la sociedad organizada en la gestión de los asuntos de interés público.

En el libro blanco de la Unión Europea (2001) se plantea

La reforma de la gobernanza aborda la cuestión de cómo la UE utiliza los poderes que le otorgan sus ciudadanos. Se refiere a la manera en que las cosas podrían y deberían hacerse. El objetivo es abrir el proceso de decisión política para dotarlo de unos mayores niveles de integración y responsabilidad. (pág.8)

La unión europea recomendó a sus estados miembros aplicar los principios de la buena gobernanza. “Cinco son los principios que constituyen la base de una buena gobernanza y de los cambios propuestos en el presente Libro Blanco: **apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia**” (negrilla fuera de texto) (COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS 2001, pág. 10)

También el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD propuso en 1998 la reforma gerencial del Estado con el propósito de lograr su eficiencia en el tratamiento de los asuntos públicos. Una de las reformas necesarias propuesta era justamente la de la participación de la sociedad civil en la gestión de los asuntos de interés de la sociedad.

Lamentablemente todas estas recomendaciones no han tenido impacto en los procesos de transición de una democracia representativa a una democracia participativa. Hay ahora una doble crisis: por una parte, un Estado débil que es presa de las presiones de sectores dominantes de la sociedad y de grupos empresariales transnacionales que son poderosos, por los conocimientos, las tecnologías, el poder político y los recursos financieros que manejan; por otra, la aceptación de la participación ciudadana por parte de los gobiernos es absolutamente limitada. Por ejemplo, las consultas populares sobre asuntos ambientales en Colombia han sido desconocidas por los actores del poder público. Como señala Boaventura de Sousa (2006) “Una democracia sin redistribución social no tiene ningún problema con el capitalismo; al contrario, es el otro lado del capitalismo, es la forma más legítima de un Estado débil” (pág. 75)



Se ha señalado anteriormente, que para lograr una sociedad más justa y democrática se requiere reinventar la democracia y, sobre todo reconocerla en los espacios vitales de los territorios, de las organizaciones, partidos y movimientos sociales. De esta manera sería posible crear una complementariedad entre la democracia representativa y la democracia participativa. Buenaventura de Sousa (2006) expresa mejor esta idea en los siguientes términos:

Veamos cuáles son las condiciones para poder efectuar esta complementariedad, que no es de ninguna manera fácil. Pienso que ella conlleva tres problemas: la relación entre Estado y movimientos sociales; entre partidos y movimientos sociales; y de los movimientos sociales entre sí. Son las tres vías donde puede construirse una articulación entre democracia representativa y democracia participativa que quizás constituya la creación de una forma de complementariedad. Los caminos de complementariedad entre ambas son muy complejos: no estoy diciendo que sea fácil realizarla en ningún lugar (pág. 80)

Sin duda, el escenario político actual para la democracia en América latina es complejo pues, en todos los casos, prima la democracia representativa que termina siendo una democracia al servicio de intereses privados. Propiamente se cuenta con una democracia procedimental e instrumental, que no reconoce la participación ciudadana directa como el mecanismo apropiado para la co-construcción del Estado. Este escenario encierra paradojas y contraposiciones paradigmáticas. Las ciudadanías se movilizan y participan masivamente en elecciones, sin embargo, hay claros indicios de la manipulación política de tales espacios de participación. Los resultados electorales de Brasil son paradójicos, al igual que las elecciones de consulta popular anticorrupción y del referendo sobre la paz en Colombia. En tales procesos las víctimas votaron mayoritariamente por sus victimarios.

Otra idea a considerar en la co-construcción de escenarios de gobernanza es el relacionado con las comunidades territoriales. Cada vez es más aceptado que los sistemas socio-ecológicos territoriales tienen derechos naturales que deben ser promovidos y defendidos por las autoridades del Estado. Hoy se empieza a reconocer que la naturaleza es sujeto de derechos y que los habitantes de los territorios deben ser corresponsables con la naturaleza y convertirse en promotores y defensores de sus derechos. También se están reconociendo los derechos especiales de los pobladores de las comunidades territoriales. En este sentido

todas las decisiones que afecten la naturaleza o las comunidades en los territorios no sólo deben ser consultadas con dichas comunidades sino aprobadas por las mismas sin las indebidas injerencias organismos de gobierno o empresas interesadas.

La gobernanza en los territorios se ejerce por actores (gubernamentales y de la sociedad civil) que reconocen y asumen la responsabilidad de zanjar las discrepancias y conflictos a través del diálogo directo, acudiendo, si fuese necesario a procedimientos de la democracia representativa. En este sentido

Es justamente en la interacción de diferentes actores y factores que emergen los territorios como construcción social histórica. Ya se ha señalado que los factores y los actores son múltiples y complejos. Hoy en día se acepta que la configuración social de los territorios es resultado de la interacción de los multi-actores. Algunos, para simplificar, señalan que la construcción social del territorio es producto de la acción del Estado y de la sociedad civil sobre las diferentes dimensiones de dicho territorio: biofísica, económica, política, social y cultural. Es conveniente volver a señalar que históricamente las dinámicas territoriales no son convergentes; las relaciones sociales en los territorios son complejas, divergentes y en algunos casos contradictorias. Esta premisa impediría afirmar que sea posible construir un territorio en el cual todas las interacciones entre los humanos y entre estos y la madre naturaleza fueran de carácter solidario. (FAJARDO: 2016, Pág. 13-14)

Por eso la co-construcción de la gobernanza en los territorios requiere la participación activa de numerosos actores. A título de ejemplo a continuación un listado que, sin duda resultará incompleto.

- Las diferentes instituciones y organismos del Estado presentes en el territorio.
- Las autoridades gubernamentales
- Los partidos políticos.
- Los empresarios.
- La academia y centros de producción de conocimiento.
- Los movimientos sociales.
- Las organizaciones sociales de las comunidades.
- Representantes de las empresas.
- Las comunidades educativas (maestros, estudiantes, directivos padres y madres de familia).
- Los medios de comunicación.
- Las instituciones y organizaciones culturales,
- Las confesiones religiosas
- Los grupos ambientalistas.

#### **4. Pesos y contrapesos en tiempos de transiciones paradigmática.**

El gran riesgo que enfrentan los constructores de democracias participativas está en la manipulación que puedan hacer los dirigentes sociales y políticos de la sociedad. En efecto las campañas políticas, generalmente se orientan a desprestigiar a los contendores y a señalar los peligros para la sociedad al elegir a determinados candidatos. El pueblo, (las ciudadanías), se deja convencer por las campañas que generan temores y termina votando por quienes han usufructuado del poder para su propio beneficio.

Entonces el camino para lograr una gobernanza responsable es largo, pues empieza con la creación de capacidades en la ciudadanía para poner en acción la democracia participativa superando la mera democracia procedimental. Es necesario que emerja una conciencia colectiva crítica capaz de enfrentar los poderes hegemónicos. Este asunto es crucial y tiene que ver con la educación para el ejercicio de la ciudadanía capaz de reconocer y ejercer sus derechos.

Otro camino largo es la co-construcción de la democracia al interior de las organizaciones sociales. Con frecuencia la democracia de las organizaciones copia el paradigma y los vicios de la democracia representativa. Es necesario valorar las transiciones paradigmáticas que están haciendo organizaciones sociales en diferentes territorios. Tales experiencias emergen de una conciencia crítica sobre los males del autoritarismo y del planteamiento de formas innovadoras de crear consensos sobre diferentes aspectos de la gestión de la sociedad.

La co-construcción de democracias participativas en los territorios es un imperativo de la consolidación de las democracias nacionales. Es claro que hay interdependencia entre lo local y lo nacional. Pero si la democracia no se expresa de manera efectiva en los territorios, en los niveles locales y regionales tampoco tendrá expresión en el nivel nacional. De ahí surge la importancia de valorar y aprender de las lecciones que están dando experiencias de organizaciones sociales en los territorios.

También está en juego la descentralización de las decisiones de Estado. Es necesario lograr que los territorios adquieran autonomías locales. Lamentablemente hay que señalar que ha habido intentos de descentralización, pero tal descentralización estuvo orientada a entregar

responsabilidades no cumplidas por parte de los Estados centrales. Esto implica un nuevo desafío para los constructores de la democracia: la organización de las comunidades territoriales capaces de gestionar sus propias potencialidades y necesidades.

#### Referencias:

AGUILLAR. V. Luis Fernando: (2015) Gobernanza y Gestión Pública, Primera edición electrónica,

<https://marcelagonzalezduarte.files.wordpress.com/2018/01/aguilar-villanueva-gobernanza-y-gestion-publica.pdf>

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO CLAD. (1998) Una Nueva Gestión Pública para América Latina.

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN000161.pdf>

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: (2001) , La Gobernanza Europea, un Libro Blanco. <http://www.bioeticanet.info/documentos/GobernanzaEuropea01.pdf>

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: (2001) , La Gobernanza Europea, un Libro Blanco. <http://www.bioeticanet.info/documentos/GobernanzaEuropea01.pdf>

DE SOUSA SANTOS, Boaventura. (2006) Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social (encuentros en Buenos Aires).

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/santos/Capitulo%20III.pdf>

FAJARDO, Miguel. (2016) Construyendo territorios solidarios, guía metodológica © Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias © Fundación Universitaria de San Gil © Fundación COOMULDESA.

<file:///F:/GOBERNANZA/Construyendo%20Territorios%20solidarios,%20Gu%C3%ADa%20Metodol%C3%B3gica.pdf>

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (2017) Diccionario de la lengua española, edición tricentenario. <http://dle.rae.es/?id=JHRSmFV>

United Nations Development Program UNDP: 2014. Discussion Paper Governance for Sustainable Development Integrating Governance in the Post-2015 Development Framework: [www.undp.org/](http://www.undp.org/) (consulted 20.10.2018).