

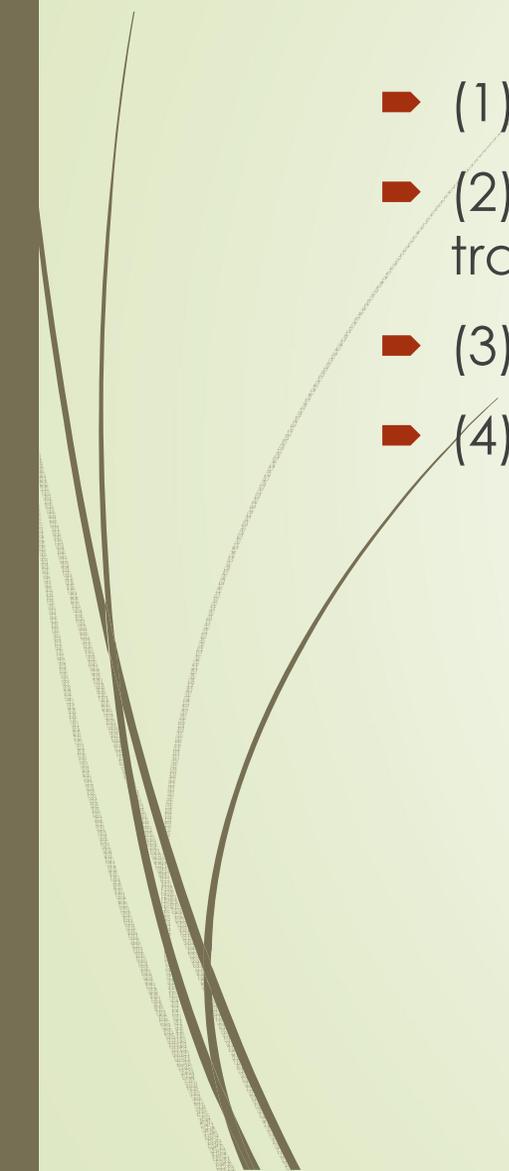


¿Qué es la gobernabilidad?

- 
- ▶ Por gobernabilidad se ha pasado a entender muchas cosas, gran parte de ellas inconexas, que hacen de la misma algo ambiguo
 - ▶ *Cuando el concepto se amplía la gobernabilidad puede predicarse de cosas tan diferentes como:*
 - ▶ *las mayorías parlamentarias*
 - ▶ *la construcción de consensos y coaliciones*
 - ▶ *la descentralización*
 - ▶ *el fortalecimiento del sistema electoral y de los partidos*
 - ▶ *la suficiencia financiera del Estado*
 - ▶ *la reforma política y del ejército*
 - ▶ *la no dimisión por parte de ministros corruptos (Prats, 2002)*



Raíces del concepto de gobernabilidad:

- (1) los trabajos encargados por la Comisión Trilateral desde los 70;
 - (2) la aplicación del concepto al entendimiento de los procesos de transición a la democracia;
 - (3) su uso por los organismos internacionales; y
 - (4) su utilización en la explicación de la construcción europea
- 



Primeros orígenes

- ▶ Situados en la **obra de Crozier, Hungtinton y Watanuki (1975)**
- ▶ Se plantea la necesidad de **superar el desajuste entre unas demandas sociales en expansión y la crisis financiera y de eficiencia del sector público** que caracterizó los 70.
- ▶ La obra que, a modo de informe, pretendía dejar patentes los **desafíos de las instituciones públicas** ante la cada vez más evidente **crisis del Estado del Bienestar**
- ▶ Coincidió con la **crisis fiscal de los Estados** y el surgimiento de una nueva forma de comprender la economía y la política
- ▶ En esta primera época, **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 éstos retos u oportunidades**



Un segundo uso del término gobernabilidad

- Surge **para designar la consolidación de las democracias en transición.**
- Autores como Guillermo O'Donnell (1979)³ o Adam Przeworski (1988) consideraron por gobernabilidad, “aquel estado de un país que, por un lado, **evitaba la regresión autoritaria y, por otro, permitía avanzar, expandir y aprovechar las oportunidades sociales, económicas y políticas.**
- La gobernabilidad radica en la **mejora del desempeño económico-social reforzado y generador de la mejora de lo político**” (Prats, 2002: 106).
- Doble papel de la gobernabilidad; por un lado **existe gobernabilidad cuando se evita la autocracia y, por otro, cuando se expanden los derechos y oportunidades de las personas.**



Tercer corriente sobre el concepto de gobernabilidad

- ▶ Contribuido a la mencionada amplitud y confusión acerca del concepto
- ▶ Utilizado por las agencias internacionales como sinónimo de “governance” (o gobernanza)
- ▶ Quizás la utilización más explícita del concepto ha sido la realizada por el Banco Mundial y el PNUD, quienes durante mucho tiempo han utilizado el término de gobernabilidad 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. (Kauffman, Kraay y Labatón. 2000).



De la definición adoptada desde los organismos multilaterales interesa destacar la combinación que se realiza entre:

- ▶ reglas del juego (por ejemplo, los procedimientos de elección y toma de decisiones)
- ▶ los resultados de la mismas en términos de eficacia y eficiencia (por ejemplo, de la implementación de regulaciones)
- ▶ legitimidad (valoración de los ciudadanos de sus instituciones).



Cuarta corriente

- Surgida a **raíz del análisis del proceso de construcción europea**.
- Durante los 90, **apareció toda una literatura que trataba de explicar a partir del concepto de “governance” (o gobernanza) la gobernabilidad** de la Unión Europea como estructura de toma de decisiones a través de redes multinivel de actores gubernamentales y no gubernamentales.
- Esta literatura, aportó **una nueva forma de comprender la gobernabilidad y la gobernanza** a través de la obra de autoras como Renata Mayntz (2000), Adrienne Héritier (1999) o Fritz Scharpf (2000 y 2001).
- Esta literatura abordó:
 - (a) una **nueva conceptualización de la legitimidad de las instituciones políticas** fundamentada en la **eficiencia de un gobierno** sobre todo para el pueblo más que por o desde el pueblo
 - (b) una nueva forma de entender las **políticas públicas en clave multinivel y de red**, donde la formulación y la implementación se producen en arenas y niveles políticos diferentes por actores con distintas capacidades y preferencias⁴.



Definición amplia de gobernabilidad

- ▶ “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político (estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz” (Camou 2001:36).
- ▶ Permite superar una lectura dicotómica (gobernabilidad versus ingobernabilidad)
- ▶ **Y en cambio analizar grados y niveles de gobernabilidad involucrando en la definición una “serie de ‘acuerdos’ básicos entre las élites dirigentes (...) en torno a tres ámbitos principales (...) el nivel de la cultura política (...) el nivel de las reglas e instituciones del juego político (... y) acuerdos en torno al papel del Estado y sus políticas públicas estratégicas” (:11).**



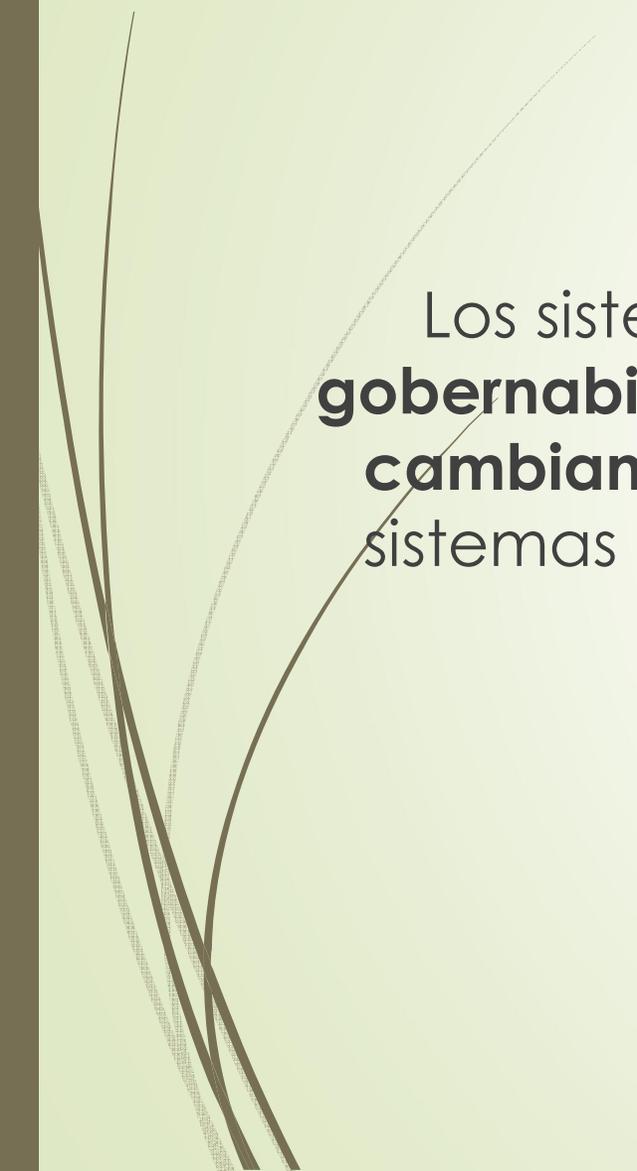
Paradigmas de gobernabilidad

- 1) relaciona niveles de análisis
 - cultura política
 - Instituciones
 - políticas públicas
- 2) campos de acción gubernamental
 - campo político
 - económico
 - Social
- Éstas pueden tener una articulación adecuada si se sustentan en:
 - “una serie de **acuerdos básicos entre las élites dirigentes y una mayoría significativa de la población**” (:51) que adoptan un **carácter institucional, reduciendo la incertidumbre** y proporcionando **legitimidad a las acciones de gobierno**.



Dimensiones clave: legitimidad, representatividad y eficiencia/eficacia

- ▶ La legitimidad es una **cualidad** de la gobernabilidad
- ▶ La estabilidad tiene que ver con el **estado** de la gobernabilidad,
- ▶ La eficacia/eficiencia es una **propiedad** de la gobernabilidad.
- ▶ Cuando se aborda la relación entre **gobernabilidad y eficacia**, “la **gobernabilidad es pensada como una propiedad de los sistemas políticos** definida por su **capacidad para alcanzar objetivos prefijados** al menor costo posible” (:33).
- ▶ Cuando se trata de la relación entre **gobernabilidad y legitimidad** la atención se refiere “al problema de la **calidad de la acción gubernamental**”.
- ▶ Cuando la relación se establece entre **estabilidad y gobernabilidad** se apunta a “la **previsible capacidad del sistema de durar en el tiempo**”



Los sistemas políticos **adoptan** determinado **modelo de gobernabilidad** de acuerdo con las **exigencias de un entorno cambiante**. Al ingresar esta relación en una **fase crítica**, los sistemas están **compelidos a articular un nuevo modelo** de gobernabilidad

Para Prats

- La gobernabilidad puede ser entendida como:
- “un **atributo** de las sociedades que se han estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los **actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones de autoridad y resolver sus conflictos** conforme a un **sistema de reglas y de procedimientos formales e informales** (...) dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias” (en IIG 2003:28).
- Es decir, la gobernabilidad es postulada como **una cualidad de las sociedades o sistemas sociales, “no de sus gobiernos”** (Prats 2001:120); son los sistemas sociales los que son (y en determinada medida) gobernables **cuando se da esa estructuración sociopolítica** mencionada líneas arriba.
- Para su análisis relaciona tres elementos:
 - a) actores estratégicos,
 - b) reglas, procedimientos o fórmulas, y
 - c) conflictos entre actores estratégicos.
- Un modelo de gobernabilidad se define **por la composición de actores estratégicos y sus prácticas**, por el **tipo de reglas e instituciones** (formales e informales) y **su grado de prevalencia**, y **por el grado de conflicto** susceptible de ser **procesado bajo las reglas y procedimientos en vigencia**.
- Interesa el vínculo entre **actores, reglas y conflictos**

Para Camou

- la gobernabilidad puede ser definida como:
- “el grado en el cual el sistema político se institucionaliza”
 - Y por institucionalización, citando a Huntington, como “el proceso por el cual las organizaciones y los procedimientos adquieren valor y estabilidad” (:212)
- ¿Quiénes son los “llamados actores estratégicos”?
 - Aquéllos que son “capaces de socavar la gobernabilidad, interfiriendo en la economía y en el orden público” mediante el uso de recursos de poder.
 - “todo individuo, organización o grupo con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos” (en IIG 2003:28).

Para Fernando Calderón

- Para quien la noción de gobernabilidad está referida “a la **capacidad política de una sociedad y debe ser vista como una construcción de la política**”;
- En cambio la gobernabilidad democrática, se refiere:
- “a la **construcción de un orden institucional plural, conflictivo y abierto**” que implique “una **capacidad mínima de gestión eficaz y eficiente** y de **autoridad que tendría que tener el poder ejecutivo** frente a los otros poderes y la sociedad misma” (:263).



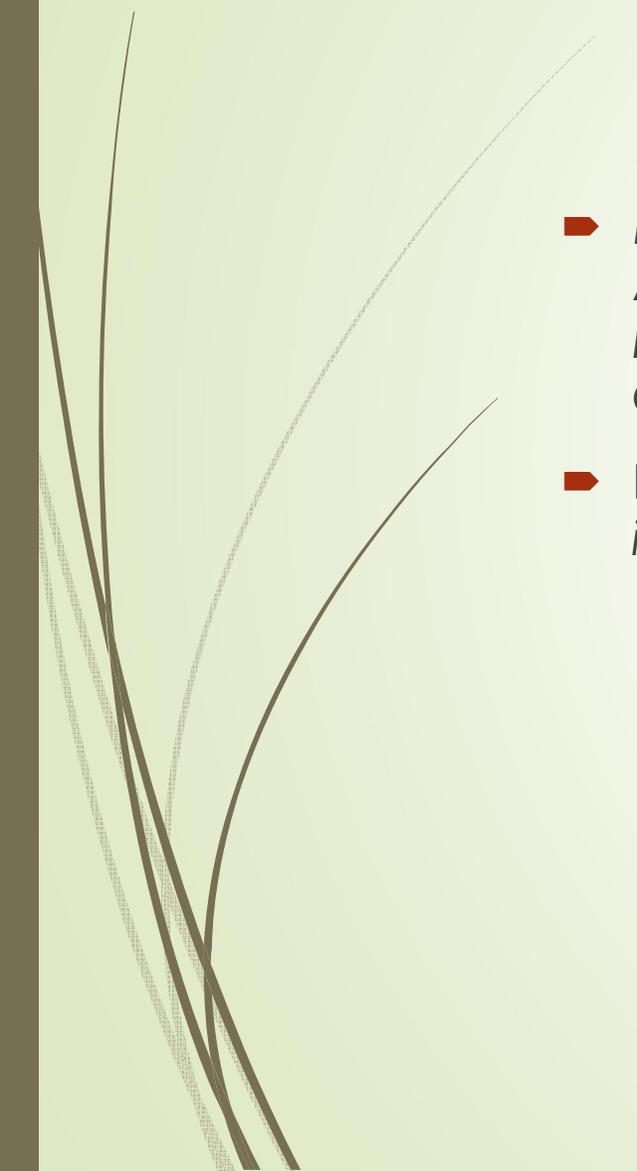
Aspectos metodológicos en el estudio de la gobernabilidad

- ▶ Para Prats:
- ▶ **Actores, reglas y conflictos** constituyen elementos a ser considerados en el estudio de un determinado modelo de gobernabilidad
- ▶ “todo análisis de gobernabilidad comienza identificando en un **momento histórico dado los actores estratégicos** —internos e internacionales—, **los recursos de poder que controlan, su solidez interna, sus expectativas, sus mapas mentales, su capacidad para representar o para agregar los intereses** que dicen representar o expresar, **el tipo de alianzas estratégicas** —internas o internacionales— y **los conflictos en lo que están envueltos**” (en IIG 2003:29).
- ▶ Los actores estratégicos **se definen e interactúan en función de reglas y procedimientos** (régimen político) **que deciden la manera en que se toman las decisiones de autoridad.**



Coppedge

- **Mientras menor es el nivel de abstracción resulta más útil la información para estudiar la gobernabilidad y plantea los siguientes pasos:**
- a) **identificar a los actores estratégicos** en un nivel apropiado — mientras más concreto mejor— durante un período delimitado,
- b) **considerar a los actores no estatales** tomando en cuenta variables tales como, inclusión, luchas de poder, capacidades de negociación y grado de formalización de las fórmulas que pautan sus relaciones con el Estado y con otros actores no estatales,
- c) **evaluar el sistema de partidos,**
- d) considerar **los recursos y la fortaleza de los actores estatales y del sistema de partidos** en sus relaciones intraestatales,
- e) en un régimen democrático, **analizar las relaciones entre los actores estatales y su adecuación a las normas;** finalmente,
- f) efectuar un **balance de los recursos y la capacidad del Estado para responder a las demandas sociales.**

- 
- 
- Mayorga, F., & Córdova, E. (2007). Gobernabilidad y gobernanza en América Latina. *Trabajo realizado bajo un mandato del NCCR Norte-Sur. Proyecto Gobernanza (IP8, Instituto Universitario de Estudios del Desarrollo, Ginebra).*
 - Prats, J. O. (2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Revista instituciones y desarrollo, 15, 11-29.*