



Número especial con los galardonados del
TERCER CONCURSO DE ENSAYO SOBRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
"PEDRO G. ZORRILLA MARTÍNEZ"

MENCIÓN ESPECIAL

Reflexiones sobre la gobernabilidad y su importancia para el
desarrollo local*

Raziel Husata Garay**

Abstract

El autor describe y analiza la importancia de la capacidad de gobierno para el fortalecimiento de los ámbitos regionales y locales. Para ello, realiza un ejercicio de definición de gobernabilidad y la distingue de ideas cercanas como la de gobernanza. Asimismo, expone indicadores y componentes para resaltar el sentido práctico de la gobernabilidad, y los relaciona con puntos que han de considerarse en la agenda de descentralización y mejoramiento de los gobiernos locales.

Palabras clave

Gobernabilidad, gobernanza, desarrollo local, políticas públicas, gobiernos regionales.

1. Introducción

La gobernabilidad implica el ejercicio de la autoridad con el fin de mantener un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad y el mercado (**Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2005**). Como concepto (Cruz, 2001:4), se refiere a la capacidad de presentar e

* Este ensayo obtuvo una Mención Especial en el Tercer Concurso de Ensayo sobre Administración Pública "Pedro G. Zorrilla Martínez" que organiza el Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

** Pasante de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

implementar decisiones políticas mediante cauces institucionales y las reglas del juego establecidas.

En la gobernabilidad, según Coppedge (1994), se busca una reestructuración corporativa de la sociedad que garantice la capacidad de los actores institucionales para concretizar un pacto social incluyente, participativo y que supere el corporativismo tradicional.

Asimismo, la gobernabilidad (Sonntag, 1998) hace referencia a un conjunto de condiciones “técnicas” del sistema político que media entre la sociedad y el Estado, es decir, un poder ejecutivo con un proyecto para el presente y futuro y con capacidad de articular canales para tomar decisiones; una burocracia que sabe traducirlas mediante el empleo de reglas de racionalidad formal que la caracterizan; así como una fuerza pública que protege el territorio para garantizar la seguridad externa y que ejerce el monopolio del uso de la violencia para conservar la seguridad interna.

Así, la gobernabilidad es el resultado de interacciones, relaciones y redes entre los distintos sectores (instituciones de gobierno, sector público, sector privado y sociedad civil) e implica decisiones, negociación y relaciones de poder entre las partes interesadas para determinar quién, cuándo y cómo se obtiene qué (Wilde *et al*, 2010).

En la última década, el concepto de “gobernabilidad democrática” se ha vinculado de manera importante con el ámbito local, por lo que se ha convertido en una parte integral de los enfoques de desarrollo y ha proporcionado una base para el apoyo de reformas de descentralización y la creación de capacidades de los gobiernos subnacionales, regionales o municipales. El concepto de “buen gobierno” en el ámbito local denota calidad, efectividad y eficiencia en la administración y prestación de servicios públicos, la calidad de las políticas y los procedimientos de adopción de decisiones, su capacidad de inclusión, transparencia y rendición de cuentas, así como la manera de ejercer las competencias.

Sin embargo, la gobernabilidad local puede verse afectada por los mismos procesos de descentralización, por ejemplo, si los gobiernos locales se hacen cargo de servicios que anteriormente eran prestados por organizaciones nacionales. En consecuencia, es importante especificar que la gobernabilidad local y la descentralización, que en

ocasiones se utilizan indistintamente, son conceptos relacionados entre sí pero diferentes. La descentralización es primordialmente un proceso nacional legislativo, institucional y fiscal, en tanto que la gobernabilidad depende de un elemento más democrático que se deriva de las relaciones ciudadanas directas con el gobierno.

En este sentido, los procesos de gobernabilidad local muestran una importante profundización en las prácticas políticas democráticas, pues ponen al ciudadano en un contacto más directo con los tomadores de decisiones y amplían el espacio para la participación social, la transparencia y la rendición de cuentas.

Derivado de lo anterior, el propósito de este artículo es reflexionar sobre la construcción de un mejor gobierno y su toma de decisiones a nivel local, tomando como referencia el concepto de gobernabilidad, dado que éste comprende un espectro amplio de temas y actores que influyen en la planificación y los procesos decisorios en materia política, económica y social.

2. Gobernabilidad y gobernanza

En la sección anterior se abordó el concepto de gobernabilidad y es importante distinguirlo de la idea de gobernanza, dado que ésta ha venido adquiriendo un peso mayor en la discusión relacionada con las ciencias sociales en general. Su propuesta metodológica supera los asuntos de dirección de gobierno e incorpora el tema de la participación ciudadana, de la llamada sociedad civil, de las redes de intereses estratégicos agrupados en instituciones o en flujos organizativos que apenas prefiguran instituciones, como es el caso de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG).

En la gobernanza, la autoregulación social enfatiza la capacidad y el deseo de los grupos para establecer determinados arreglos, pues buscan promover compromisos institucionales democráticos que confieran mayor peso relativo a los grupos de masas políticamente relevantes (sindicatos, ONG) que a los grupos elitistas (empresarios, militares, Iglesia), pero que al mismo tiempo permitan la representación política efectiva de todos ellos.

La lógica que subyace en el enfoque de gobernanza es que una mayor participación ciudadana traerá consigo mayor calidad en la tarea de gobernar. Esta lógica se basa tanto en principios democráticos como en nociones administrativas y de eficiencia. La base democrática en la gobernanza se refiere a que la ciudadanía debe tener más influencia en las políticas que se adoptan en su nombre. Así, el gobierno operará mejor si el público en general se involucra más.

Desde este enfoque, la gobernanza puede ser definida como el conjunto de mecanismos y métodos para atender un amplio espectro de problemas y conflictos mediante los cuales los actores implicados usualmente llegan a tomar decisiones vinculantes y satisfactorias (Offe y Schmitter, 2001). Al respecto, hay tres elementos que influyen decisivamente en la viabilidad de un pacto social consensuado:

- a) La cohesión de la clase política;
- b) La confianza y autoconfianza en las políticas públicas del gobierno; y
- c) La capacidad de actuación y de generación de iniciativas por parte de la sociedad civil.

De aquí se derivan tres consecuencias:

- I. El sistema de partidos como instancia intermediaria privilegiada entre sociedad y gobierno;
- II. La capacidad reguladora del Estado frente a los intereses individuales y corporativos –que se ha visto, sin embargo, deteriorada por el discurso avasallador del Estado mínimo-; y
- III. La capacidad de influencia de las formas de autorregulación social sobre el Estado y el gobierno.

El supuesto es que para ser eficaz, especialmente en términos democráticos, el gobierno debe ser apoyado por una sociedad civil activa (Putnam, Leonardi y Nanetti, 1993). Se considera que contar con grupos sociales activos abre la puerta a la representación

política y, quizá aún más importante, eleva los niveles de confianza ciudadana y cooperación.

Los modelos de gobernanza en la Administración pública requieren de una población activa que pueda ser movilizadada y exhortada a tomar parte en el sector público, por lo que en este contexto las redes suelen considerarse un componente central de la capacidad de gobernar.

En el análisis de redes se considera que éstas son en gran medida autorganizadas y capaces de tomar decisiones e implementarlas por sí mismas (Kickert, Klijn y Koopenjaans, 1997). Las redes ofrecen un vínculo entre el Estado y la sociedad que es distinto de las conocidas relaciones corporativistas, pues aquellas no surgen como respuesta a las demandas del sector público, sino que se constituyen de manera más autónoma.

3. Componentes e indicadores de gobernabilidad

De acuerdo con Camou (1995), existen tres componentes de análisis sobre la gobernabilidad: 1) Gobernabilidad y eficacia: la tradición de la "razón de Estado", 2) Gobernabilidad y legitimidad: la tradición del "buen gobierno"; y 3) Gobernabilidad y estabilidad.

El primer componente pone énfasis en la dimensión de la eficacia/eficiencia en el ejercicio del poder político, y por ende de la gestión gubernamental como clave de la gobernabilidad de un sistema social. Aquí la gobernabilidad es una propiedad de los sistemas políticos, definida por su capacidad para alcanzar objetivos prefijados al menor costo posible, por lo que se asemeja a la noción de "razón de Estado".

En este sentido, podríamos trazar un paralelo entre gobernabilidad -entendida como grado de gobierno eficaz- y la noción weberiana de 'dominación'. De este modo, si el grado de gobierno hace referencia a la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas, diremos que a mayor probabilidad de

encontrar cumplimiento (o al menos aceptación social) a una decisión política, tendríamos mayor grado de gobierno, y por tanto, mayor gobernabilidad.

Claro que esta concepción debe quedar exenta de dos simplificaciones. En primer lugar, el ejercicio eficiente del poder no excluye, sino que incorpora la dimensión del consenso como insumo del proceso de toma de decisiones e implementación de políticas. En segundo término, el concepto de poder implicado en estas reflexiones no viene definido en términos de una causalidad lineal y mecánica, por el contrario, en las sociedades complejas, donde aumenta el número y la variedad de los subsistemas sociales, ningún actor es capaz de disponer libremente de "todo" su poder; más bien, los distintos actores sociales, políticos y económicos poseen una "porción" de poder que ejercen estableciendo vetos cruzados sobre las decisiones de los otros actores y, por tanto, cada actor debe tener en cuenta el conjunto de expectativas y estrategias de los otros al momento de la toma de decisiones.

El segundo componente, "Gobernabilidad y legitimidad", se vincula más con la tradición de la justicia y la aceptación social de un ordenamiento político. Aquí, la nota dominante viene dada por la preocupación de desentrañar las condiciones del Estado justo y establecer la mejor forma de gobierno.

En este componente destaca la conexión necesaria entre legitimidad y ejercicio del poder, concentrando su atención en el problema de la calidad de la acción gubernamental. Asimismo, sin ignorar la necesidad de garantizar las estructuras básicas de la reproducción de la esfera económica, pone énfasis en las amenazas a la gobernabilidad provenientes de la exclusión, los rezagos sociales y la imposibilidad -por parte de vastos sectores de la población- de acceder a una vida digna. Bajo esta perspectiva, la gobernabilidad debería recoger, elaborar y agregar en la acción gubernamental la demanda de la sociedad civil, haciéndola valer como criterio de utilidad colectiva.

En el tercer componente, "Gobernabilidad y estabilidad", se alude a que un sistema será más gobernable en la medida en que posea mayor capacidad de adaptación y flexibilidad institucional frente a los cambios de su entorno nacional e internacional, económico, social y político. No obstante, esta caracterización de la estabilidad debe ser distinguida de cualquier referencia a la inmovilidad o el estancamiento, de modo que para que un

sistema sea estable "debe ser capaz de cambiar adaptándose a los desafíos que provienen del ambiente... (puesto que sólo)... una continua adaptación a la realidad siempre cambiante permite a un sistema sobrevivir" (Morlino, 1988:603-604).

Con base en las consideraciones anteriores, podemos presentar una definición amplia de gobernabilidad, capaz de integrar los tres componentes básicos a que hicimos referencia. De acuerdo con esto, entenderemos por gobernabilidad un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental. Esta definición, aun en su brevedad, nos permite articular los principios de eficacia, legitimidad y estabilidad presentes en los distintos análisis del tema. Asimismo, permite ubicar a la gobernabilidad en el plano de la relación entre el sistema político y la sociedad, evitando cargar a uno solo la responsabilidad de mantener adecuadas condiciones de gobierno.

A diferencia de aquellos autores que ponen énfasis, de manera unilateral, en las dimensiones de eficacia/eficiencia gubernamental, nosotros destacamos la importancia de los componentes consensuales (legitimidad) que requiere el funcionamiento adecuado de todo sistema político.

Por otra parte, sin olvidar la dimensión de las demandas sociales satisfechas, y con ello el componente de "legitimidad" que debe tener todo sistema político para producir la gobernabilidad de la sociedad, incorporamos también el necesario balance que supone considerar los requisitos de eficacia/eficiencia en la toma de decisiones. Ambos elementos, conjugados con la capacidad de adaptación a los cambios del entorno por parte de los sistemas políticos (estabilidad), nos ofrecen una caracterización amplia de la cuestión.

3.1. Indicadores de gobernabilidad

De acuerdo con el estudio de Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2005:4) del Banco Mundial, los componentes de la gobernabilidad pueden integrarse en 6 dimensiones:

- I) Voz y rendición de cuentas: la medida en que los ciudadanos de un país pueden participar en la elección de su gobierno, así como la libertad de expresión, asociación y prensa.
- II) Estabilidad política y ausencia de violencia: la probabilidad de que el gobierno esté sujeto a actos de desestabilización a través de medios inconstitucionales o violentos, incluidos actos de terrorismo.
- III) Eficacia del gobierno: la calidad de los servicios públicos, la capacidad de la Administración pública y su independencia de las presiones políticas, así como la calidad de la formulación de programas.
- IV) Calidad del marco regulatorio: la capacidad del gobierno para establecer políticas y reglamentaciones acertadas que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado.
- V) Estado de derecho: el grado de confianza de los agentes en las reglas sociales y su nivel de acatamiento, incluidos la calidad del cumplimiento de los derechos de propiedad, la policía y los tribunales, así como el riesgo de que se cometan delitos.
- VI) Control de la corrupción: la medida en que se ejerce el poder público en beneficio privado, incluidas las modalidades de corrupción en pequeña y gran escala, y el control del Estado por minorías selectas.

4. La gobernabilidad y el ámbito local

En el ámbito local hay varias características contextuales que pueden afectar la determinación de qué tipos de programas de gobernabilidad son más o menos importantes y tienen mayores o menores probabilidades de lograr efectos:

- Indicadores socioeconómicos: entre ellos los de educación, acceso a la satisfacción de las necesidades básicas y papel de la mujer.

- La economía: su base, crecimiento y tipo; la dependencia financiera con respecto a recursos externos, incluida la asistencia y la deuda; y el grado de integración en la economía mundial.
- Capacidad humana y sustentabilidad: base de recursos naturales y tendencias con respecto al medio ambiente.
- Diversidad y estructuras culturales, religiosas y étnicas: conflictos o polarización y medios internos para resolverlos.
- Valores, redes y conocimientos autóctonos.

Con base en lo anterior, y atendiendo los problemas de cada territorio (estado, municipio, localidad, etcétera), los procesos de gobernabilidad local suponen (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2010):

- Voluntad política para ampliar y fortalecer el gobierno democrático sub-nacional y su independencia funcional.
- La existencia de instituciones de origen electivo en el espacio sub-nacional.
- La existencia de un ámbito de actuación sub-nacional para políticas públicas.
- Competencias propias de los gobiernos sub-nacionales.
- Recursos propios.
- Desarrollo económico con gestión propia.
- Posibilidad de establecer o participar en asociaciones municipales regionales o transfronterizas.
- Posibilidad de establecer mecanismos de transparencia y participación ciudadana.
- Posibilidad de planificar el uso de un territorio y las líneas estratégicas de desarrollo.

Por lo tanto las acciones a seguir para incrementar los niveles de gobernabilidad en el ámbito local son:

- Desarrollar el marco normativo.
- Desarrollar el marco institucional.
- Profesionalización de la función pública.
- Planificación.
- Incrementar la transparencia, participación y rendición de cuentas.
- Fomentar la integración y el asociativismo.

5. Conclusiones

Impulsar la gobernabilidad local requiere de estrategias que equilibren la legitimidad y eficiencia en la atención y solución de los problemas colectivos. Al respecto, se propone la siguiente agenda de trabajo:

1. Diálogo regional en materia de gobernabilidad local, descentralización y su impacto sobre la reducción de la pobreza: es necesario crear un programa de diálogo sobre políticas que se pueda realizar a nivel regional, en foros y reuniones de asociaciones locales donde estén representadas distintas problemáticas (energía, medio ambiente, desarrollo de capacidades, prevención de crisis y recuperación, género, VIH/SIDA, gestión de conocimiento, etc.). El diálogo regional ayudaría a reforzar y mantener los lazos multilaterales.

2. Fortalecer los mecanismos de coordinación de los programas en materia de gobernabilidad local y descentralización: es esencial que este proceso prospere para evitar la duplicación de programas y producir sinergias en los mismos. Al respecto, es importante realizar reuniones periódicas regionales y subregionales a fin de promover la coordinación interna entre programas, políticas e intercambiar experiencias.

3. Mayor coordinación entre los actores de los procesos de gobernabilidad local y descentralización: pese a que gran parte de los desafíos en materia de gobernabilidad local y descentralización son sistémicos, las entidades de cooperación que trabajan en la región a menudo no responden al problema en esa misma forma. La coordinación entre entidades permitiría un enfoque más integrado en el proceso de consolidación de acciones democráticas locales.

En conclusión, la gobernabilidad está ampliamente vinculada a la idea de buen gobierno, dado que éste se refiere a la asignación y gestión de recursos para responder a problemas colectivos en un marco de participación, transparencia, rendición de cuentas, imperio de la ley, eficacia y equidad. Por tanto, el buen gobierno vela por que las prioridades políticas, sociales y económicas que se derivan de amplios consensos sociales, donde se escuchan las voces de los más pobres y los más vulnerables al adoptar decisiones con respecto a la asignación de recursos para el desarrollo (PNUD, 1997:3).

6. Fuentes de información

Camou, Antonio (1995), "Gobernabilidad y Democracia", *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, no. 6, México, Instituto Federal Electoral.

Camou, Antonio (comp.) (2001), *Los desafíos de la Gobernabilidad*, México, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede México/Plaza y Valdés.

Coppedge, Michael (1994), "Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina", en *Revista Síntesis*, no. 22, Madrid, Sociedad Editorial Síntesis.

Cruz Rubio, César Nicandro (2001), "Gobernabilidad y *governance* democráticas: el confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional", en *DHIAL. Desarrollo Humano e Institucional en América Latina Magazine Electrónico del Instituto Internacional de Gobernabilidad*, consultado en http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/GOBERNABILIDAD_Y_GOVERNANCE.PDF (última fecha de revisión: 8 de junio de 2012).

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi (2005), *Governance matters IV: governance indicators for 1996-2004*, Washington, World Bank Institute.

Kickert, Walter, Erik-Hans Klijn y Joop F. M. Koopenjaans (1997), *Managing complex networks*, Londres, Sage.

Morlino, Leonardo (1988), "Estabilidad política", en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI.

Offe, Claus y Philippe Schmitter (2001), "Las paradojas y los dilemas de la democracia liberal", en Antonio Camou (comp.), *Los desafíos de la Gobernabilidad*, México, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede México/Plaza y Valdés.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1997), *Gobernabilidad y Desarrollo Humano Sostenible*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010), *Cooperación internacional en gobernabilidad local y descentralización en América Latina y el Caribe: Un mapeo inicial*, Panamá, Centro Regional del Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD).

Putnam, Robert, Robert Leonardi y Raffaella Y. Nanetti, "*Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*", Princeton, Princeton University Press.

Sonntag, Heinz (1998), "Gobernabilidad democrática, globalización y pobreza en América Latina hacia el siglo XXI", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, no. 12, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Wilde, Alexandra, Shipra Narang, Marie Laberge y Luisa Moretto (2010), "Guía del usuario para medir la gobernabilidad local", Noruega, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Centro de Gobernabilidad de Oslo.



ENC R U C I J A D A
REVISTA ELECTRÓNICA DEL
CENTRO DE ESTUDIOS EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

DÉCIMO NÚMERO
ENERO-ABRIL 2012

Revista Electrónica del
Centro de Estudios en Administración Pública de la
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,
Universidad Nacional Autónoma de México



Centro de Estudios en
Administración Pública
FCPS UNAM



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. José Narro Robles*

Secretario General: *Dr. Eduardo Bárzana García*

Secretario Administrativo: *Lic. Enrique Del Val Blanco*

Abogado General: *Lic. Luis Raúl González Pérez*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Director: *Dr. Fernando Castañeda Sabido*

Secretaria General: *Lic. Claudia Bodek Stavenhagen*

Secretario Administrativo: *Lic. José Luis Castañón Zurita*

Jefa de la División de Estudios de Posgrado: *Judit Bokser Misses*

Jefa de la División de Educación Continua y Vinculación:
Lic. Alma Iglesias González

Jefa de la División del Sistema Universidad Abierta y Educación a
Distancia: *Lic. María de Lourdes Durán Hernández*

Jefa de la División de Estudios Profesionales:
Mtra. Consuelo Dávila Pérez

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública:
Dr. Ricardo Uvalle Berrones

Coordinador de Informática:
Ing. Alberto Axcaná de la Mora Pliego
(Responsable de la Publicación Electrónica)

www.politicas.unam.mx

LA REVISTA

Director de la Revista:
Ricardo Uvalle Berrones

Secretario Técnico de la Revista:
Maximiliano García Guzmán

Consejo Editorial:
Erika Döring González Hermsillo
Eduardo Guerrero del Castillo
Omar Guerrero Orozco
Elena Jeannetti Dávila
Roberto Moreno Espinosa
Raúl Olmedo Carranza
Nicolás Rodríguez Perego
Gerardo Torres Salcido

Diseño, integración y publicación electrónica:
Coordinación de Informática
Centro de Investigación e Información Digital

ENC R U C I J A D A REVISTA ELECTRÓNICA DEL CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Año 4, No.10, 2012, es una publicación cuatrimestral editada por la Universidad Nacional Autónoma de México a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y el Centro de Estudios en Administración Pública, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F., Tel. (55)56229416 y (55)56229426, <http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/>, maximiliano_unam@yahoo.com.mx. Editor responsable: Dr. Ricardo Uvalle Berrones. Reserva de Derechos al uso Exclusivo No. 04-2011-011413340100-203, ISSN: 2007-1949. Responsable de la última actualización de este número, Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Mtro. Maximiliano García Guzmán, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México D.F., fecha de la última modificación, 15 de junio de 2012.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente completa y la dirección electrónica de la publicación.