

# LA GOBERNABILIDAD EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: ¿A QUÉ NOS REFERIMOS Y CUÁL ES SU IMPORTANCIA?

---

## GOVERNANCE IN PUBLIC POLICIES: WHAT DO WE MEAN BY IT? WHAT IS ITS RELEVANCE?

CARLOS ALBERTO PÉREZ VILLEGAS\*

### Resumen

La gobernabilidad como concepto resulta clave en el entendimiento de las sociedades modernas, en un contexto de crisis, en sociedades complejas y con aspiraciones democráticas. Es a través de la gobernabilidad que se busca obtener la estabilidad social necesaria para el desarrollo humano. Comprender conceptualmente y dimensionar los alcances de la gobernabilidad es fundamental para analizar su papel en la realidad y estar en posibilidades de instrumentar su accionar.

**Palabras clave:** Crisis, gobernabilidad, Acciones de gobierno, Gobernabilidad democrática, Desarrollo Humano.

### Abstract

governance as a concept is key to the understanding of modern societies in a context of crisis, in complex societies with democratic aspirations. It is through governance that seeks social stability

*\* Participante en el 5o concurso regional de ensayo de transparencia organizado por el IACIP, con el ensayo: "Transparencia y rendición de cuentas en los partidos políticos: la representación como motor de esta obligación"; Licenciado en Administración Pública por la Universidad de Guanajuato con la tesis laureada de licenciatura "Transparencia y representación de los partidos políticos mexicanos 2008-2012", actualmente servidor público en la Secretaría de Gobierno del Estado de Guanajuato*

needed for human development. Conceptually understand the scope and dimension of governance is essential to analyze its role in reality and be in a position to implement their actions.

**Descriptors:** Crisis, governance, government actions, democratic governance, Human development

Del título se pueden deducir dos grande elementos de los cuales hay que establecer una relación, es decir, la gobernabilidad y las políticas públicas. En las próximas páginas trataré de establecer dicha relación concretar, como el subtítulo lo indica, a lo que me refiero y la importancia que este tema en general y sus componentes en específico revisten.

Aunado a lo anterior, me parece de suma importancia contextualizar el tema, que aunque es meramente introductorio, es muy global y genérico, y merece ser enmarcado en un contexto específico para un mejor entendimiento.

De acuerdo con lo recién mencionado, este tema de la gobernabilidad se enmarca en un contexto como el mexicano, en el que se está en proceso, (bien podría ser intento) de construir un sistema de democracia liberal (Ugalde, 2010), entendiéndolo por esto, ese marco en el cual se busca la ampliación de los derechos políticos, de las libertades humanas y la mayor participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.

En este contexto de construcción de democracia, en el que se buscan ampliar los ámbitos de intervención de la ciudadanía en el ejercicio y control del poder público, con el énfasis en dotarse de un mejor gobierno que mejore las condiciones de vida de sus gobernados con la participación de éstos mismos, en ese entorno se encuentra como pieza fundamental la gobernabilidad como elemento de estabilidad y las políticas públicas como instrumentos de generación de desarrollo.

La gobernabilidad en principio, pareciera un tema muy estudiado, pero si miramos alrededor, en América Latina, en México y en Guanajuato, más bien resulta que ha quedado en conceptos, en teoría y máximo como herramienta de discurso. Lo anterior ya me parece pretexto suficiente para emprender un camino en búsqueda de conceptos, de herramientas, de elementos teóricos adicionales que puedan ser usados y llevados a la práctica. Mi intención con el tema, que apenas esbozaré en esta ocasión, es conocerlo de manera teórica a fondo, para después estar en posibilidad de contrastar la realidad en mi entorno con los postulados teóricos que estaré discutiendo y entendiendo a la par.

Primero lo primero, comenzar a conocer un poco del estado del arte del tema, que en sí mismo puede ser poco, aunque diseccionando elementos y después buscando unir las piezas podemos encontrar mucho material, pero como este trabajo es meramente introductorio y de carácter general, comenzaré con elementos básicos, como lo es saber a lo que me estaré refiriendo cuando hablo de gobernabilidad, diferenciarlo de otros conceptos relacionados o varias veces tomados como sinónimos y después dar una pequeña justificación de la importancia de este concepto cuando de políticas públicas se trata.

Un elemento fundamental para conocer el concepto de gobernabilidad proviene del concepto que tenemos de crisis, es decir, son dos conceptos que mantienen una relación estrecha, entendiendo la crisis como la fractura de una continuidad, la perturbación de la estabilidad, que no necesariamente es negativa, pero que como característica primordial aumenta las incertidumbres (Morín, 2011), en específico, la crisis social, cuando entendemos en el contexto de la ciencia política que se tiene un concepto más amplio a partir de la problemática y las complicaciones para poder satisfacer las necesidades de los ciudadanos. No obstante esta situación crítica, representa también una serie de oportunidades para un cambio en los principios organizativos y de dirección que restablezca el bienestar social, así como la construcción de nuevas capacidades de gobierno (Aguilar, 2006).

Es en esta crisis generada en el aumento del estado de bienestar que surge el concepto de gobernabilidad, como ese problema que enfrenta el Estado para poder mantener la satisfacción de las necesidades sociales y, al mismo tiempo, mantener el control de la propia sociedad en un esquema democrático.

En esos momentos de crisis, es cuando el problema de la gobernabilidad toma relevancia inicialmente, y es con el reporte de la comisión trilateral integrada por Crozier, Huntington y Watanuki (1975) que el tema se vuelve global y comienza un debate acerca de la importancia de la gobernabilidad, integrando el elemento democrático, la gobernabilidad democrática dado el contexto en el que se dio el surgimiento de este concepto, en democracias ya consolidadas que tenían problemas y crisis sociales, haciendo dudar de la democracia misma.

No obstante, el amplio debate de la gobernabilidad democrática, como lo señala Frei (1997), en Iberoamérica el contexto es distinto y el propio debate de la gobernabilidad y los implícitos cuestionamientos al funcionamiento de la democracia trajo consigo dudas a los países latinoamericanos que hicieron que regímenes dictatoriales o totalitarios se vieran fortalecidos. No fue sino hasta años después que en este lado del hemisferio el debate tomó

un sentido más útil y sigue siendo un tema de abordaje común, pero la aplicación en ambos casos ha quedado a deber.

Ahora bien, dentro de este debate hay varias concepciones de gobernabilidad que se han esbozado y algunas de ellas bastante importantes y con ciertos elementos en común. En este sentido, el texto de Alcántara Sáez (1995) confronta algunas posturas y, en relación a la mencionada comisión trilateral, señala que este informe llevaba a plantear cuatro tendencias que creaban disfunciones en el sistema democrático:

1. La deslegitimación de la autoridad y la pérdida de confianza en el liderazgo como consecuencia de la persecución de las virtudes democráticas de la igualdad y del individualismo;
2. A la “sobrecarga” del gobierno debido a la expansión de la participación política y del desarrollo de las actividades gubernamentales;
3. A la desagregación de intereses como consecuencia de la intensificación de la competencia política y que ha conducido a la fragmentación de los partidos políticos, y
4. Al incremento del parroquialismo nacionalista en la política exterior dadas las presiones ejercidas por la sociedad.

A su vez, el mismo Alcántara (1995) cita lo escrito por Dieter Nohlen (1992:4) acerca de que:

“...el concepto de gobernabilidad se refiere a la interacción entre gobernantes y gobernados, entre capacidades de gobierno y demandas políticas de gobierno. Hace referencia a la tensión que existe entre las dos partes y pone en cuestión el sistema de gobierno, como productor de decisiones políticas y encargado de su ejecución, y su capacidad para estar a la altura de los problemas a resolver”.

Para Aguilar (2006), la acción y los resultados del gobernar son los que muestran la capacidad de gobernar, no estrictamente con las facultades o dotación de atribuciones, es decir, que se trata de capacidades aplicadas.

Respecto a este concepto de ingobernabilidad y su peligro, me parece que no tiene desperdicio alguno el párrafo siguiente de Luis F. Aguilar (2006: 57- 58):

“El peligro de ingobernabilidad concierne directamente al gobierno, a su capacidad de gobernar y de ninguna manera se relaciona con la estructura constitucional del Estado y menos con la estructura del sistema económico o social... Se trata de una crisis en la dimensión gubernativa, no una crisis de estructura del sistema, aunque la tendencia a la ingobernabilidad por el modo gubernativo, si no es revertida, conducirá probablemente a colapsar al Estado y al sistema social”.

El énfasis en el tema de la gobernabilidad, como podemos observar, está puesto en la capacidad de hacer, de dirigir, de dar resultados a las demandas de la sociedad, de solucionar los problemas, no tanto de las herramientas y estructuras en las que esté montado un régimen de gobierno.

También, el propio Luis Aguilar nos señala la distinción del concepto de gobernanza, que incluye, dice, esa diferencia entre capacidad directiva y eficacia directiva del gobierno; capacidad es la posibilidad de emprender y promover en forma eficiente acciones de interés colectivo, la eficacia es resultado del uso de esa capacidad. Así, una acción de gobierno no es lo mismo que una acción gubernativa, ni en el concepto ni en la realidad.

La importancia del uso de las capacidades y los resultados que con ello se consiguen es trascendental en el conocimiento de este campo, pues nos da el marco de referencia sobre esta temática y, debido a ello, el concepto que tal vez he estado buscando es el de la gobernación, es decir, el de la aplicación de las capacidades de gobierno, pues la gobernabilidad es condición en la que las capacidades de gobierno han sido suficientes, es más, un calificativo que el acto o la acción que lleva a ese estatus de gobernable o a ese estado de gobernabilidad.

Como ya había mencionado con anterioridad, el tema de la gobernabilidad es más bien gobernabilidad democrática, es decir, el ejercicio de esas capacidades de que está dotado el gobierno, que tal como lo dijo Frei (1997) alude a cuestiones de estilos, comportamientos y orientaciones políticas del presente y del pasado reciente, en parte muy coincidente con lo que enunciaba Aguilar respecto de la perspectiva de la Comisión Trilateral.

Si bien la gobernabilidad democrática es un concepto con cierta coincidencia y con algún grado de acuerdo, hay un concepto más complejo que me parece fundamental a la luz de un planteamiento más integral para los estados, es decir, que ampara al tema de la gobernabilidad más allá del lente político y lo entrelaza con otro tema fundamental, el tema del desarrollo. El concepto al que me refiero es al de la gobernabilidad democrática para el desarrollo humano.

Escobedo (2004:103) señala que:

“desde la perspectiva del desarrollo humano, la gobernabilidad está ligada a los componentes básicos de la democracia. La pobreza y el atraso tienen relación con un tipo de gobernabilidad producidas por regímenes autoritarios y de baja e ineficaz institucionalidad. Estos factores mezclados propician la persistencia de la pobreza y la vulnerabilidad de las personas”.

Esta cita nos permite justamente resaltar la importancia del tema en cuestión. La gobernabilidad como lo vemos, en términos generales, se refiere al desempeño del gobierno, mediante el cumplimiento o uso de las capacidades con que éste cuenta para la satisfacción de necesidades de la sociedad, el desempeño impregnado de un estilo de hacer las cosas, de gobernar, en buena medida, determina el éxito o el fracaso de las acciones realizadas.

Aunado a este concepto de gobernabilidad, básicamente formado, con conceptos de otros autores, se encuentra el de la gobernación, como la dirección del gobierno respecto de las acciones de la sociedad y es justamente esta gobernación la que da el estilo que forma parte de la gobernabilidad.

Con los dos párrafos anteriores lo que trato de cerrar es ese concepto amplio de gobernabilidad, como algo mucho más general y que a su vez contiene la gobernación como parte fundamental; esa dirección de las acciones sociales distinta de la pura acción de gobierno, actos de gobernación orientan y con ellos se determina la gobernabilidad de una sociedad, pues de eso y del buen uso de las capacidades de que está dotado un gobierno y otros elementos de organización social es que se puede o no responder a las necesidades sociales.

Justamente con base en lo que señala Escobar respecto a la relación estrecha entre la gobernabilidad y el desarrollo humano podemos hablar de una importancia total de la gobernabilidad en el quehacer público, como una condición necesaria para que una sociedad pueda continuar subsistiendo y desarrollándose.

En relación al título del presente trabajo, es preciso voltear a ver el tema de las políticas públicas y su definición, sobre todo para poder acordar a lo que nos referimos, sin mayor discusión, y más como un concepto clave y base de lo que en un futuro pretende ser una investigación más profunda.

A lo que aquí me refiero como políticas públicas son a los cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos acotados, que se definen a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder (Canto, 2005)

Es un concepto amplio y justamente así lo quiero percibir para poder abarcar lo más posible, pero siendo precisos del enfoque de derechos, es decir que se exigen derechos por parte de los ciudadanos, y que justamente esos derechos que se tienen son la guía de actuación de las políticas públicas.

Pues bien, estas acciones del Estado no son sencillas, se trata generalmente de situaciones y problemas complejos, con diferentes actores, intereses, posibilidades, recursos disponibles, etc.

En el contexto de una sociedad que desconfía de sus instituciones, de un gobierno que goza de poca credibilidad (en general todos los gobiernos, unos más y otros menos, pero la credibilidad y confianza siguen siendo bajos) y los problemas públicos siguen aumentando y haciéndose más complejos, pareciera insuficiente y rebasadas las capacidades de respuesta a tantas necesidades que, como sociedad, tenemos.

Resulta imprescindible una condición de gobernabilidad en la que no haya violencia pero que exista estabilidad en el entorno y esto se da justamente con acciones de gobernación que permitan dicha estabilidad. La gobernabilidad democrática implica también resaltar y valorar el papel de la oposición y de las minorías, en concordancia con las políticas públicas y la necesidad de tomar en cuenta todas las voces. Es mediante la colaboración que se construyen puentes, con la pretensión de que puedan determinar mejores condiciones para el desarrollo humano, por lo que se incluye la participación de la población como actriz de su propio desarrollo (Martínez & Mora, 2010).

En resumen, es a través del uso de las capacidades del Estado que se pretende que, bajo el amparo de políticas públicas se creen las oportunidades para la sociedad definida y que con ello pueda a su vez, incrementar sus propias capacidades para el desarrollo humano, en términos muy someros de lo que hablaba Amartya Sen.

Los conceptos por separado no cobran mucha relevancia, es la concatenación de ellos y el sentido de unidad de la realidad lo que puede darnos mayor claridad al respecto. Si no somos

conscientes que el enfoque de políticas públicas es una herramienta, que la gobernabilidad es una condición deseable y asequible a través del uso de las capacidades de gobierno y que la búsqueda es de oportunidades y de creación de capacidades para las personas, difícilmente podremos tener una vista completa del bosque de lo público y solamente veremos el árbol de nuestro tema.

Seguramente desde el punto de vista teórico no es nada nuevo el planteamiento, sin embargo la pretensión es justamente que estos conceptos sirvan de base para desarrollar herramientas útiles, basadas en experiencias adquiridas, para la solución y aplicación de estos conceptos, de saltar del pensamiento al producto, de saltar del mundo de las ideas a la realidad.

Éste fue un primer acercamiento conceptual que necesariamente exige ser reforzado, aclarado y detallado, pero que al menos espero pueda servir como referencia inicial de lo que se pretende en un futuro no muy lejano y de la importancia del tema mismo, ya que es mediante estos cursos de acción en un ambiente de gobernabilidad que se puede revertir la espiral de problemas públicos que nos pongan en una dinámica de ampliación de capacidades, rumbo al desarrollo integral de nuestra sociedad.

## **Bibliografía**

Aguilar Villanueva, Luis F. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. México: Ed. Porrúa.

Aguilar Villanueva, Luis F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.

Alcántara Sáez, Manuel. (1995). *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*. México: Fondo de Cultura Económica.

Caldera Ortega, Alex Ricardo. (2012). *De la administración pública a las políticas públicas. Ensayos desde la ciencia política*. México: Ed. Porrúa.

Canto, Manuel, (2005). "Políticas públicas basadas en los derechos. Experiencias de la sociedad civil a través del mundo" Publicación realizada por Terre des Hommes Francia, Raphaëlle Lehnardt y Emmanuelle Bertrand.

Crozier, Michel J.; Samuel P. Huntington & Joji Watanuki, (1975). "*The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*". New York: University Press.

Escobedo, Juan Francisco, (2004). México: poliarquía en construcción. Democratización, comunicación, información y gobernabilidad". Universidad Iberoamericana: México.

Frei Ruiz-Tagle, Eduardo, (1997). *Gobernabilidad democrática. Presente y futuro de la política en Iberoamérica*. Santiago-Chile: Ed. Andrés Bello.

Guerrero, Omar, (2010). *La administración pública a través de las ciencias sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.

Martínez, David y Mora Arturo, (2010). "Perspectivas del universalismo en México: el papel de los gobiernos estatales" en *Perspectivas del universalismo en México*. México: Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente.

Prats, Joan, (1998). *Gobernabilidad democrática y fortalecimiento del poder legislativo. Rol y situación actual de los parlamentos latinoamericanos* en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1998). "Cooperación y gobernabilidad democrática. Fronteras de interacción Ejecutivo-Parlamento". Caracas-Venezuela: Ed. Nueva Sociedad.

Secretaría de Gobierno (2005). "Los nuevos retos de la gobernabilidad democrática" México: Fondo de Cultura Económica, Secretaría de Educación Pública.

Ugalde, Luis Carlos. (2010). "Por una democracia liberal (para erradicar el clientelismo)". En *Revista Nexos en línea*

<http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=72986> consultado el 06 de octubre de 2010.





