

Hacia un concepto de gobernanza diferenciada en Colombia

Claire Launay¹

En América Latina y en Colombia en particular, los términos de gobernabilidad y gobernanza se emplean muy ampliamente cada vez que se trata de analizar el modo y la acción de gobernar, así como la interacción entre gobernantes y gobernados. En efecto, entre sectores académicos, agencias estatales y hasta entre organizaciones sociales se hace cada vez más referencia a la gobernabilidad o la gobernanza para estudiar las instituciones estatales, la ciudadanía y la reforma del Estado. Sin embargo, no existe en Colombia un uso estandarizado ni una definición común de la gobernanza. Los distintos sectores apelan a este concepto de acuerdo a sus propias apuestas políticas.

Más allá de la confusión semántica entre gobernanza y gobernabilidad, observamos también dos tendencias en la comprensión de la noción que, a nuestro entender, marcan la división fundamental que anima el debate. Por un lado, tenemos una aplicación global, institucional, legal del concepto que se manifiesta en la puesta en marcha de un *conjunto de herramientas institucionales*, calcado sobre los modelos democráticos existentes en Europa o en América del Norte: promoción de una mejor transparencia en los asuntos públicos, de una más efectiva descentralización, de un fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana. Los distintos elementos de ese enfoque se reagrupan generalmente bajo el término de “buena gobernanza”.

Por otro lado, algunas voces cuestionan el carácter “universal” de las herramientas políticas occidentales y critican las modalidades efectivas de la transferencia de un sistema de buena gobernanza a un país cuya historia y cuyas dinámicas sociales son muy diferentes a las del Norte. Desde este punto de vista, se busca una comprensión de la gobernanza que ya no sea simplemente la descripción del conjunto de las instituciones y administraciones existentes y de su nivel de funcionamiento, sino –de un modo más amplio– el conjunto de los *procesos* que permiten la implementación de regulaciones económicas, sociales y políticas.

Esta tensión permanente entre la aplicación “institucional” del concepto y su expresión diferente en un contexto sometido a la presencia de actores armados constituye una de las problemáticas fundamentales de la investigación titulada “Gobernanza y civilidad” realizada por un equipo de nueve investigadores del CINEP² y liderada por el Instituto francés de Investigación y Debate sobre la gobernanza (IRG)³. Teniendo esto en cuenta, el conjunto de

¹ Historiadora. Investigadora. Responsable del programa América latina del Instituto francés de Investigación y debate sobre la gobernanza (IRG) www.institut-gouvernance.org/flag (París, Bogotá). Integrante del proyecto “Gobernanza y civilidad” en CINEP. (Centro de Investigación y educación Popular), Bogotá, Colombia

² Fernán González, Silvia Otero, Teófilo Vásquez, María Clara Torres, Daniel Ruiz, Stellio Rolland, y la autora de este artículo, Claire Launay.

³ www.institut-gouvernance.org. Creado por iniciativa de la Fundación Charles Léopold Mayer (FPH) en 2006, el Instituto de investigación y debate sobre la gobernanza (IRG) (www.institut-gouvernance.org) es un “think tank” o espacio de conocimiento y experiencia, internacional, intercultural e interdisciplinario, con sede en París. Su objetivo central es animar el debate sobre la gobernanza, estableciendo una relación entre el mundo universitario y la investigación, el mundo de la función pública nacional e internacional, empresas, organizaciones de la sociedad civil, etc.

investigadores de este proyecto quiso llamar la atención sobre la imposible aplicación, *al pie de la letra*, de un concepto que tiende a ignorar los procesos históricos que han hecho posible la emergencia de la democracia en otras sociedades.

La presente ponencia propone un estudio de los conceptos de gobernanza y gobernabilidad y de las ambigüedades y desafíos que supone su aplicación en Colombia. En una primera parte, estudiaremos las ambigüedades en la definición y uso diferenciado de estos conceptos. En una segunda parte, presentaremos las contradicciones en cuanto a la aplicación de la gobernanza en el complejo contexto colombiano proponiendo el uso de una noción “gobernanza diferenciada”.

I. Entre gobernabilidad y gobernanza

1.1 Un concepto que surge de un debate internacional

La raíz etimológica de la “gobernanza” viene de la palabra latín “gubernare” que significa pilotear (manejar) una nave pero también el manejo de los asuntos públicos. En el idioma francés, “gouvernance” es una palabra antigua que usó por primera vez Carlos de Orleans en el siglo XV y que describe el arte de gobernar. La palabra “gobernanza”, o “gouvernance” en francés, resurge en 1937 con los estudios norteamericanos sobre “corporate governance”⁴. Este último término hace referencia sobre todo a la eficiencia y rentabilidad de una empresa. Se observa entonces, a pesar de su origen etimológico, una primera vulgarización del concepto de gobernanza en su aplicación a la esfera privada.

Su re-transferencia a la esfera pública aparece en 1973 en el contexto de la guerra fría con la denominación en español de “gobernabilidad”. En efecto, es la recién nacida organización mundial “Trilateral”, en la que participaban las principales empresas y gobiernos occidentales (Estados Unidos, Japón y la entonces Comunidad Económica Europea), la que vincula por primera vez el concepto de gobernabilidad para dar respuesta a lo que iba a ser el capitalismo sin fronteras, la nueva fase del sistema capitalista que hoy conocemos como globalización o mundialización.

En la década de los años ochenta el Consenso de Washington⁵ vendrá a fortalecer el programa de la Trilateral impulsando una línea económica neoliberal. La gobernabilidad se revela entonces como la traducción política de este conjunto de requisitos económicos donde el Estado debe dejar todo el camino libre al mercado. Marcos Roitman en esta misma dirección afirma: *“En nombre de la gobernabilidad se han articulado políticas de ajuste económico, de flexibilidad laboral, de privatización y desnacionalización de la economía. Se han practicado*

⁴ En 1937, en su artículo “The Nature of Firm” Ronald Coase explica el crecimiento de las grandes empresas por su superioridad en el mercado. En los años 70, el economista Oliver Williamson retoma esta teoría y integra el concepto de gobernanza

⁵ El nombre “Consenso de Washington” fue utilizado por el economista inglés John Williamson en la década de los ochenta, y se refiere a los temas de ajuste estructural que formaron parte de los programas del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, entre otras instituciones, en la época del re-enfoque económico durante la crisis de la deuda desatada en agosto de 1982. Algunos se refieren a la “Agenda de Washington”, otros a la “Convergencia de Washington” o a la “Agenda Neoliberal”.

políticas sociales y reformas del Estado adoptando medidas cada vez más represivas y autoritarias a fin de mantener el orden y garantizar la paz social necesaria para aplicar proyectos de corte liberal” (Roitman, 2002).

En los años noventa, con el fracaso de las políticas de ajuste estructural del Banco Mundial, aparecen nuevas condiciones de ayuda al desarrollo por parte de las instituciones internacionales. En efecto, los países están sometidos a criterios de “buena gobernanza” que miden su consolidación democrática y cuyo cumplimiento es indispensable para solicitar créditos de ajuste estructural a las instituciones de Bretón Woods⁶, o para solicitar la ayuda de la Unión Europea.

Asistimos entonces a un cambio progresivo de vocabulario: de gobernabilidad a gobernanza que para algunos representa tan sólo una sustitución superficial de los términos. Vidal Beneyto lo analiza de la siguiente manera: *“la gobernabilidad se tornará gobernanza en el discurso de la ciencia social cuando los efectos negativos de aquellas políticas caracterizadas por la llamada ausencia de lo político exijan una reconceptualización que evite la vinculación negativa que implica la gobernabilidad”* (Vidal Beneyto, 2002). En otras palabras, el concepto de gobernabilidad se vuelve “buena gobernanza” o simplemente “gobernanza” con el fin de sustituir una noción restringida a la observación de parámetros únicamente técnicos por otra con una connotación más englobante, de mejor presentación y políticamente “más correcta”.

Dejamos aquí el análisis histórico del concepto de la gobernanza para continuar con la enumeración de sus principales definiciones actuales.

1.2 Dos palabras y un uso indistinto

Existen en español dos palabras que según el diccionario de la Real Academia Española tienen una definición distinta. Gobernabilidad es “la cualidad de gobernable” y Gobernanza es “el 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”.

En las ciencias sociales, el libro de Jan Kooiman, *Governance and Governability* (1993), es una de las referencias más citadas para la distinción de estos términos. Kooiman define la gobernabilidad de la manera siguiente: “la gobernabilidad es la capacidad de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo en el contexto de otros sistemas más amplios de los que forma parte.” Se trata por lo tanto de una «capacidad» o habilidad. Esta definición insiste otra vez en criterios y condiciones para gobernar, y en este sentido viene a complementar la definición de la Real Academia. En cuanto a la gobernanza, siempre según las ciencias sociales, el concepto se refiere, ya no a una capacidad, sino a un *proceso* o a un conjunto de interacciones, y considera lo que de ellas resulta. Así lo confirma por ejemplo la definición a la que llegó el grupo latinoamericano de trabajo de la Oficina Regional del IDRC (International Development Research Center) para América Latina y el Caribe (taller “Gobernanza: Hacia un concepto”, Montevideo, 2004): “la gobernanza” se refiere a los procesos de acción colectiva que organizan la interacción entre los actores, la dinámica de los

⁶ Las instituciones de Bretón Woods (ciudad del Estado de New Hampshire en Estados Unidos) representan el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional fundadas en 1944.

procesos y las reglas de juego con las cuales una sociedad toma sus decisiones, y determina su conducta.”

Se puede ver entonces que el enfoque de la gobernabilidad consiste en evaluar las estructuras y el funcionamiento de las instituciones, con el propósito de que una sociedad se gobierne de manera cada vez más eficiente. En cambio, el enfoque de la gobernanza se refiere a un conjunto de procesos, regulaciones e interacciones, con la finalidad de que hagan posible un “desarrollo (...) duradero” y un “sano equilibrio” entre los actores que conforman una sociedad⁷.

Observamos luego, un uso diverso de estas dos palabras y a veces indistinto. En efecto, distintos actores como el PNUD hablan por ejemplo de “gobernabilidad democrática” que (...) *engloba los mecanismos, procesos e instituciones por las cuales los ciudadanos y los grupos expresan sus intereses, ejercen sus derechos jurídicos asumiendo sus obligaciones*” (documento del PNUD, 1994, citado por Le Texier, 2004). Esto significa que el PNUD daría a la palabra gobernabilidad, un sentido más amplio.

El Banco Mundial habla de “buena gobernanza⁸” restringiendo la gobernanza a una herramienta de evaluación de las capacidades técnicas de un gobierno y de su poder de producción económico. Su concepción de la gobernanza se limita entonces al análisis de un funcionamiento institucional y de sus resultados, sin tomar en cuenta, al parecer, otros factores humanos y sociales fundamentales.

Las organizaciones de la sociedad civil se refieren más a la palabra gobernabilidad que a la palabra gobernanza pero dando un sentido más amplio a este término que el que define el diccionario. Por ejemplo, la red de los programas desarrollo y paz hablan de “gobernabilidad social democrática”, posible sólo cuando existe “la coexistencia de un Estado eficiente, transparente y participativo, por un lado, y por otro, de una Sociedad Civil estructurada, activa y vigilante”⁹. Asistimos en este caso a una visión de la gobernabilidad netamente condicionada por una coordinación Estado- Sociedad civil.

A su vez, el Instituto de Investigación y Debate sobre la gobernanza el IRG toma el partido de usar el término “gobernanza” y de abordarlo de la manera más abierta posible. La definición que se ha adoptado al día de hoy es la siguiente: “la gobernanza abarca los modos de organización y de regulación de la convivencia, dentro de una sociedad determinada, desde el nivel local hasta el nivel mundial y según una ética definida en común¹⁰.”

1.3 Un concepto polisémico

⁷ Documento interno de trabajo del Instituto de Investigación y Debate sobre la gobernanza, *gobernabilidad y gobernanza, breves referencias para distinguir los conceptos, programa latino-americano*, mayo de 2007.

⁸ La noción de gobernanza fue utilizada por primera vez por el Banco Mundial en 1989, en un informe relativo a la zona de África subsahariana (Landell-Mills, Agarwala Ramgopal, Please Stanley, 1989) donde el fracaso del desarrollo está atribuido a la “mala gobernanza” de los Estados Africanos. De este informe surgió entonces la noción de “buena gobernanza” entendida como un servicio público eficiente, un sistema jurídico fiable y una administración responsable frente a sus usuarios.

⁹ Documento Red nacional de Programas Regionales de Desarrollo Integral y Paz, REDPRODEPAZ. Planteamiento Estratégico: www.redprodepaz.org/planteamiento-estrategico-redprodepaz.pdf

¹⁰ La definición de la gobernanza propuesta por el IRG se encuentra en el texto de presentación de la institución en : www.institut-gouvernance.org

Hemos caracterizado anteriormente una cierta ambigüedad, por un lado, en el uso indistinto de los dos términos y por otro lado, en las connotaciones ideológicas que estos conceptos implican.

En primer lugar, las definiciones dadas nos revelan que el concepto de gobernanza puede ser definido o usado por un lado con un enfoque analítico (descriptivo) y por otro lado por un enfoque normativo, es decir que remite ya no a lo que es (descripción) sino a lo que *debería ser* (prescripción). En este sentido, se habla de “buena gobernanza” o de “governabilidad democrática”, es decir que se presupone que habría una “mala” gobernanza y una gobernabilidad “no democrática”. Esto implica un juicio y un posicionamiento ideológico más o menos explícito¹¹.

En segundo lugar, nos hemos dado cuenta que los conceptos de gobernanza y gobernabilidad tiene un sentido evolutivo y variable según la época histórica y el escenario político. Parecería entonces no existir un uso estandarizado de la gobernanza, ni una definición común de estos conceptos. Parece a veces que uno se puede sustituir al otro o que uno se puede integrar en el otro.

En tercer lugar, notamos que la gobernanza y/o gobernabilidad abarcan una cantidad de presupuestos diferenciados según el tipo de actor que la pone en marcha. Si el concepto se usa casi siempre para referirse o a la acción o el modo de gobernar, o a la relación entre gobernados y gobernantes, la gobernanza/governabilidad lleva a un cuestionamiento del funcionamiento institucional, político y social del país. Es justamente este cuestionamiento sobre lo político que da a la gobernanza una connotación ideológica diversa según los actores. En efecto, algunos conciben lo político como una serie de instituciones funcionando bajo criterios de transparencia, equilibrio etc.. y otros hablan de gobernanza para referirse a un proyecto político de sociedad que hace interactuar la sociedad civil y el Estado y promueve una manera de gobernar concertada.

Ahora bien, es interesante mirar si la gobernanza permite un real cuestionamiento y renovación de lo político en Colombia o si se reduce a una aplicación de remedios y de herramientas técnicas.

II. ¿Una “Gobernanza diferenciada” en Colombia?

Las dos tendencias de la gobernanza mencionadas anteriormente se reflejan en Colombia. En efecto, tenemos por un lado, una voluntad de modernizar las prácticas de gobierno dictada en general por los principios de la Cooperación internacional. Esto significa entonces una aplicación “institucional” o legal” de la gobernanza bajo criterios predeterminados. Por otro lado, tenemos una visión crítica de esta “gobernanza” que no siempre aplica en la complejidad del contexto colombiano y que deriva en algunos casos en la necesaria aplicación de una gobernanza diferenciada según los contextos políticos y sociales encontrados. En esta parte, describiremos estas dos tendencias y lo que estas significan para el debate conceptual.

2.1. Un conjunto de herramientas para mejorar la gobernanza

¹¹ Documento interno de trabajo del Instituto de Investigación y Debate sobre la gobernanza, *governabilidad y gobernanza, breves referencias para distinguir los conceptos, programa latino-americano*, mayo de 2007.

Existe en Colombia una multitud de programas y proyectos de evaluación de la gobernabilidad/gobernanza desarrollados por las instituciones internacionales presentes en el país, el gobierno mismo o instituciones de la sociedad civil. Evaluando la acción de las instituciones públicas, se pretende contribuir a reformar el Estado y mejorar la gobernanza. Además, mejorar la gobernanza en Colombia se desarrollaría en distintas etapas: la evaluación del funcionamiento institucional y la puesta en marcha de algunas herramientas. Notamos en este caso que la gobernanza está reducida a la acción del Estado y de sus instituciones.

Sin embargo, al interrogar a los responsables de las evaluaciones ya hechas, parece que muchas no han sido terminadas o no han sido difundidas¹². A título de ejemplo, podemos citar el caso de una evaluación realizada en 2002 por un conjunto de instituciones públicas, universidades y organizaciones de veedurías ciudadanas cuyo objetivo era medir “la corrupción, el desempeño institucional y la gobernabilidad” en todo el país. 8308 entrevistas fueron realizadas. Non obstante, al querer consultar el resultado de esta evaluación, se nos respondió que había sido interrumpida por “incomprensión entre las instituciones sobre los indicadores de gobernanza y que no existía informe final”¹³. La definición de indicadores pertinentes para medir la gobernanza presentó en sí un problema. Podemos imaginar que los distintos actores han tenido una visión distinta del funcionamiento institucional.

También, y al igual que en el caso de los indicadores de evaluación de la gobernanza, es difícil encontrar en Colombia las herramientas adecuadas para modernizar el Estado. Estas herramientas que sugiere la gobernanza pueden ser o muy restrictivas o muy amplias. En efecto, no es igual hablar de herramientas tangibles y medibles como la gestión técnica de los recursos públicos que de herramientas más abstractas de renovación del espacio político o de la articulación entre gobernantes y gobernados.

Observamos en Colombia, ambos tipos de herramientas a menudo utilizados de manera separada. Algunos programas o proyectos se dedican al fortalecimiento de una gestión transparente de los asuntos públicos, como por ejemplo el *Programa Presidencial para la lucha contra la corrupción*, los indicadores de transparencia municipal desarrollados por *Transparencia por Colombia*, o la evaluación del desempeño integral de los municipios ; otros se concentran sobre la capacitación de los ciudadanos y la creación de mecanismos de enlace entre los organismos de gobierno, las autoridades locales y la propia comunidad, como por ejemplo el trabajo de sensibilización realizado por la organización *Congreso Visible* en Colombia¹⁴. Podemos también citar al trabajo de *Los Programas de Desarrollo y Paz* que se ejecutan en las regiones de Colombia. Es importante mencionar aquí que este último programa aborda la gobernanza de manera integral considerando que ésta se relaciona con el conjunto de las acciones para el desarrollo regional en un territorio dado. Según ellos, la dimensión territorial y la confrontación de intereses entre los actores de este mismo territorio representan los factores esenciales para replantear la gobernanza. Asistimos en este caso a una visión de la gobernanza netamente condicionada por una coordinación Estado- Sociedad

¹² Congreso Visible/IRG, Panorama de la evaluación de las instituciones públicas en Colombia, 2008 (Investigación en curso)

¹³ La persona entrevistada prefiere el anonimato. Entrevista realizada en el marco de la investigación Panorama de la evaluación de las instituciones públicas en Colombia

¹⁴ Congreso Visible, programa de la Universidad de Los Andes. Desde 1998, Congreso Visible realiza un seguimiento permanente al Congreso de la República y promueve distintas actividades con la ciudadanía, con el fin de vincularla al seguimiento de la gestión de sus representantes.

civil¹⁵. Esto nos señala que el uso de herramientas para mejorar la gobernanza no necesariamente obliga una visión “institucional” o “legal” de esta, sino que derivar también en una visión más integral.

Las distintas herramientas mencionadas revelan entonces, por un lado una visión de la gobernanza reducida a la sola eficiencia de un gobierno, y por otro lado una voluntad de abordar el concepto identificando los intereses de los actores de un territorio en sus distintos niveles: local, regional y nacional. También, se caracterizan por una serie de normas (gestión administrativa, transparencia, respeto de los derechos, proceso electoral, etc.) cuya aplicación es principalmente evaluada por los proveedores de fondos exteriores. Finalmente, se basan en general sobre criterios derivados de modelos democráticos de Europa o Estados Unidos que no necesariamente pueden aplicar en un territorio que vive un conflicto armado y donde la regulación política y social no esta en todas partes asumida por el Estado.

2.2. Aplicar la gobernanza desde la transformación y la evolución del Estado

El estudio realizado por los investigadores del Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP)¹⁶ nos indica, que la definición internacional, legal, institucional de la gobernanza no aplicaría en el contexto político colombiano. En efecto, los autores invitan a reconocer que la política en Colombia no está plenamente estatizada, que existe una presencia “diferenciada” del estado y que por consiguiente se deben tomar en cuenta los distintos actores que reclaman ser reguladores de la vida social. González y Otero rechazan por ejemplo las categorías de “Estado fallido” o “crisis de gobernabilidad” para analizar los problemas de la acción estatal. Ellos señalan que “es una visión abstracta del Estado que sirve de punto de referencia para los conceptos de gobernabilidad/gobernanza y que pasa por alto el hecho de que la concentración de poder en manos del Estado no se produce de manera natural ni automática” (Gonzalez, Otero, B, 2006, en <http://www.institut-gouvernance.org>). -- En este mismo sentido, se ha mostrado que la noción de ciudadanía – otra de las dimensiones de la gobernanza- también presenta este aspecto diferenciado. Tenemos por un lado, una lógica institucional promovida por varias organizaciones de la sociedad civil que fomentan la programas de liderazgo político, formación de los ciudadanos, participación activa y constructiva y por otro lado una lógica clientelista de la ciudadanía donde las formas de relaciones entre gobernados y gobernantes tienen otra característica: son formas de lealtad y subordinación entre clientes y patrones. Ahí tiene lugar la compra de votos a cambio de ladrillos, almuerzos u otros productos, la asignación de cupos en el sistema de seguridad social y otros tipos de intercambios siempre desiguales.

Los anteriores enfoques demuestran que la aplicación directa a la realidad colombiana del concepto de gobernanza, en la versión que propone el Banco Mundial, resulta inadecuada. Sin embargo, no se ha contemplado tal vez otras maneras de entender la gobernanza que podrían adaptarse a los diferenciales grados de centralización política e integración territorial y social con los que funcionan el Estado y la ciudadanía en Colombia.

¹⁵ Documento Red nacional de Programas Regionales de Desarrollo Integral y Paz, REDPRODEPAZ. Planteamiento Estratégico: www.redprodepaz.org/planteamiento-estrategico-redprodepaz.pdf

¹⁶ Fernán González, Silvia Otero, Teófilo Vásquez, María Clara Torres, Daniel Ruiz, Stelio Rolland, y la autora de este artículo, Claire Launay, “gobernanza y civilidad en Colombia”, 2006-2008, disponible en www.institut-gouvernance.org/flag

Para desarrollar este punto tendríamos que reconocer que existen varios tipos de gobernabilidad/gobernanza según el nivel y tipo de presencia del Estado en el territorio. En las zonas urbanas, algunas herramientas para mejorar la gobernanza podrían funcionar mediante algunos mecanismos legales, mientras que en zonas manejadas por poderes locales y regionales, la regulación política y social existente no podría responder a criterios universales de “buena gobernanza”. En efecto, co-existen en Colombia distintas formas de gobernar con una tensión entre quienes quieren acabar con todo intento de corrupción y clientelismo para “modernizar” la política y quienes parten de las limitaciones prácticas de las relaciones políticas en el país y recurren en mayor o menor grado a prácticas clientelistas.

Nuestra propuesta es entonces la de la aplicación en Colombia de un concepto de “gobernanza diferenciada”. Este último podría tal vez ayudar a resolver una serie de ambigüedades como las que se han mencionado. De esta forma, no tendríamos que quedarnos en el simple rechazo de un concepto sólo interpretado a la luz de las instituciones internacionales, sino que consideramos el término en un contexto específico. Por otro lado, en la noción de “gobernanza diferenciada”, lo diferenciado debe entenderse tanto en el sentido de la presencia diferenciada del estado de la que hablan los investigadores del CINEP, como en el sentido de diferenciada en relación a su contenido. Se puede en efecto considerar en Colombia, la posibilidad de una definición adapta y diferente a la de las instituciones internacionales.

Esta ampliación del enfoque coincide ampliamente con la distinción que hicieron N. Meisel y J. Ould Aoudia, en su iniciativa “Perfiles Institucionales”¹⁷, entre las *funciones institucionales*, de las cuales puede admitirse que sean universales y atemporales (como el hecho de generar confianza, preservar el orden y la seguridad en la sociedad, etc.) y los *arreglos institucionales* (o formas institucionales) que adoptan distintas caras según los países, según su nivel de desarrollo, su historia, etc. El peligro de un enfoque guiado por un ideal de “buena gobernanza” radica entonces, muy a menudo, en focalizarse solamente sobre la existencia de funciones institucionales, olvidando la realidad cultural, social y económica de los países que reciben la ayuda. Ciertamente es que la gran diversidad de historias y contextos no impide la existencia de cuestiones comunes (la cuestión de la legitimidad y del arraigo del poder o de los poderes vigentes; la del funcionamiento de las instituciones públicas y de la pérdida de confianza en el Estado; la del estatus de los actores no estatales en la coproducción del bien común; la del estatus real del nivel local en la gobernanza, etc.). Pero las respuestas que intentan y pueden aportar para estas cuestiones los distintos actores, de una cultura a otra, son a menudo radicalmente diferentes.

Así, en su uso diferenciado, la gobernanza no sería tanto un concepto sino más bien un referente. No describe una situación real ni prescribe un estado de hechos deseados, sino que hace referencia a procesos, funciones y a los diferentes grados de estos en contextos específicos. En este sentido, habría un interés claro en seguir hablando de gobernanza en Colombia.

2.3. Vale la pena hablar de gobernanza en Colombia

Aunque algunos siguen viendo en este concepto una nueva “moda” semántica sin demasiada profundidad y recomiendan ignorarla, consideramos al contrario, y precisamente a la luz de la investigación CINEP, que existe un real interés en seguir usando el concepto.

¹⁷ Meisel, Nicolas, Ould Aoudia, Jacques, «La «bonne gouvernance» est-elle une bonne stratégie de développement ? » Documento de trabajo interno.

Pensamos, primero, que el hecho mismo de que un término del lenguaje político internacional sea instrumentalizado de tal forma por actores con perfiles y objetivos tan diferentes es lo que constituye justamente su riqueza. Esto permite en efecto no quedarnos con un concepto rígido, abstracto sino con un concepto vivo y adaptable a diferentes contextos.

Consideramos luego, que la diversidad de las comprensiones de la noción de gobernanza pone en tela de juicio, en realidad, la capacidad del modelo político occidental, su lenguaje y sus conceptos, para aprehender la realidad de las dinámicas y de las estructuras sociopolíticas presentes en las otras regiones del mundo. Este concepto conlleva más críticas que aceptación, lo que en sí es interesante porque suscita el debate y evita la imposición de un sólo modelo.

Finalmente, en el caso colombiano, hablar de gobernanza permite revisitarse el sentido de lo político en una serie de preguntas concretas: ¿Cómo se construyen los poderes políticos, la(s) ciudadanía(s) y las reglas de juego de la vida política?, ¿Cómo se tejen las relaciones entre grupos de ciudadanos y autoridades estatales de los diversos niveles territoriales en zonas de activa confrontación militar entre actores armados ilegales?

Conclusión

El interés de usar el concepto de gobernanza en Colombia nos enfrenta a una serie de ambigüedades y tensiones. Hemos querido mostrar aquí primero, que hay un abanico de posibilidades conceptuales del término y segundo hay una tensión en su aplicación en Colombia. Ubicamos en efecto dos tendencias esenciales que pueden a veces entrar en pugna: la primera que reduce la gobernanza a un estudio técnico del funcionamiento de las instituciones y la segunda que considera la gobernanza como un conjunto de procesos contribuyendo a una renovación de lo político.

Parece necesario reinventar el concepto a la luz de la realidad específica colombiana y tal vez considerar la noción de “gobernanza diferenciada” como retomando la definición del Instituto de Investigación y Debate sobre la gobernanza como “*la identificación de un conjunto de procesos que permitan la implementación de regulaciones económicas, sociales y políticas realmente adaptadas a las realidades de las sociedades*”.

Bibliografía

Calame, Pierre, 2003, *la démocratie en miettes*, Paris, Editions Charles Léopold Mayer et Descartes et Compagnie

Commission Européenne, 2001, “Livre blanc sur la gouvernance européenne”, en http://europa.eu.int/comm/governance/white_paper/index_fr.htm

Fundación Buen Gobierno, 2002, “Instrumentos teóricos y metodológicos para la construcción de un índice global de gobernabilidad”, propuesta técnica

Haut Conseil de la Coopération Internationale (HCCI), « Gouvernance démocratique et coopération internationale », avis du Haut Conseil de la Coopération Internationale, adopté le 24 septembre 2002.

Huntington, Samuel, 1991, *The Third Wave: Democratisation in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press

Landell-Mills Pierre, Agarwala Ramgopal, Please Stanley, 1989, *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth: A Long-Term Perspective Study*, Washington D.C, The World Bank.

Launay, Claire, 2005, “La gobernanza: Estado, ciudadanía y renovación de lo político”, en *Controversia*, número 185, Cinep, Bogotá, diciembre, pp.92-105

Launay, Claire, 2007, Bolivar, Ingrid, 2007, “Lenguajes políticos globales y desafíos de la gobernanza en Colombia”, en *Controversia*, número 188, Cinep, Bogotá, junio, pp.171 - 197

Le Texier, Thibault, 2004, *Gouvernances*, Paris, Rhinoceros.

Meisel, Nicolas, Ould Aoudia, Jacques, « La « bonne gouvernance » est-elle une bonne stratégie de développement ? » Documento de trabajo interno.

Monedero, Juan Carlos, 2004, *El gobierno de las palabras: de la crisis de legitimidad a la trampa de la gobernanza*, Bogotá, Viva la Ciudadanía

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1997, “La gouvernance en faveur du développement humain durable”, documento de política general, en <http://magnet.undp.org/Docs/!UN98-21.PDF/Govfre.htm>

Roitman, Marcos, 2002, *Las razones de la democracia en América Latina*, Madrid, Sequitur.

Rolland, Stelio, 2005, “¿los Consejos Comunitarios: nueva forma de hacer política en el Bajo Atrato?”, en *Controversia*, número 184, Cinep, Bogotá, junio, pp.86-102

World Bank, 1992, Governance and development, Washington DC.

Vidal Beneyto, Jose, 2002, “la palabras del Imperio (1): gobernabilidad y gobernanza”, en www.geocities.com/contragobernanza/gobernanza.htm

Fichas del proyecto “gobernanza y civilidad en Colombia” publicadas en el sitio WEB:
<http://www.institut-gouvernance.org>

Bolivar, Ingrid, “La legitimidad de los actores armados en Colombia, septiembre del 2006”, Colombia, nota de análisis, en <http://www.institut-gouvernance.org>

(A) Gonzalez, Fernan y Otero, Silvia, “la presencia diferenciada del Estado: un desafío a los conceptos de gobernabilidad y gobernanza”, Colombia, nota de análisis, en <http://www.institut-gouvernance.org>

(B) Gonzalez, Fernan y Otero, Silvia, “¿Es ilegítimo el sistema político colombiano?”, Colombia, nota de análisis, en <http://www.institut-gouvernance.org>

(C) Gonzalez, Fernan, “¿De donde proviene la legitimidad de este líder elegido por segunda vez como presidente?”, Colombia, nota de análisis, en <http://www.institut-gouvernance.org>

(A) Launay, Claire, 2006, “El uso del concepto de gobernanza o/y gobernabilidad en Colombia”, Colombia, nota de análisis, en <http://www.institut-gouvernance.org>

(B) Launay, Claire, 2006, “la organización de una Misión de Observación Electoral Nacional e internacional en las elecciones presidenciales colombianas del 28 de mayo del 2006”, Colombia, nota de análisis, en <http://www.institut-gouvernance.org>

Rolland, Stelio, “¿Los consejos comunitarios de las comunidades negras: hacia la emergencia de una legitimidad étnica? ¿Hacia una transformación de la gobernanza local?”, Colombia, nota de análisis, en <http://www.institut-gouvernance.org>

Ruiz, Daniel, “Etnia, raza y cultura en la acción política: ¿nuevos retos para la gobernanza en Colombia?”, Colombia, nota de análisis, en <http://www.institut-gouvernance.org>

(A) Torres, Maria Clara, “¿Reformar y descentralizar para pacificar?”, Colombia, nota de análisis, en <http://www.institut-gouvernance.org>

(B) Torres, Maria Clara, “Legitimidades y acción armada en un municipio colombiano”, Colombia, nota de análisis, en <http://www.institut-gouvernance.org>

Vásquez, Teofilo, “La Constitución de 1991: entre los derechos y el modelo de desarrollo”, Colombia, nota de análisis, en <http://www.institut-gouvernance.org>