

**PARTICIPACIÓN EN EL SEMINARIO PROSPEC 2012, EN CIUDAD UNIVERSITARIA, DISTRITO FEDERAL, EL 12 DE OCTUBRE DE 2012.**

**Alejandro Anaya Huertas<sup>1</sup>**

***Gobernabilidad y gobernanza***

Muy apreciada y admirada Doctora Guillermina Baena,  
Estimados participantes del Seminario PROSPEC 2012,  
Estimada comunidad universitaria:

Agradeciendo la muy gentil invitación que, con toda oportunidad me formuló mi profesora, la doctora Guillermina Baena Paz, quisiera, en primer término, pedirles disculpas por no poder estar con ustedes este día como era mi deseo. Mi ausencia se debe a eventualidades de carácter profesional que deben ser atendidas en estos días por su servidor. Espero, no obstante, que el material que pongo a su amable consideración resulte de utilidad y, desde luego, quedo a sus órdenes para cualquier comentario, en la dirección de correo electrónico proporcionada.

Nuestro interés en la *gobernabilidad* emergió tras la lectura de *La capacidad de gobernar en México*, obra coordinada por Samuel Schmidt, hace casi tres lustros. Esa obra contiene sendos artículos de Yehezkel Dror, Sergio de la Peña,

---

<sup>1</sup> Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestro y Candidato a Doctor en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública. Trabaja desde 1990 en las siguientes instituciones: H. Cámara de Diputados, (entre 1990 y 1991); Procuraduría General de la República (entre 1992 y 1993); Despacho Ojeda Asociados (entre 1994 y 1995); Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (entre 1995 y 2000); Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (entre 2000 y 2003). Desde 2003 a la fecha trabaja en la Suprema Corte de Justicia de la Nación y actualmente está adscrito a la Coordinación de Derechos Humanos y Asesoría de la Presidencia de ese Alto Tribunal. Es conductor del programa de televisión *Cine Debate* y también colabora en el programa de radio *Desde la Corte*. Ha publicado y traducido decenas de artículos y editoriales sobre temas relacionados con el derecho, la administración pública, la política, la ciencia, el cine y la música. Tiene a su cargo la sección Opera y Justicia en la revista *Pro Ópera*, y en el blog de la revista *Nexos* tiene a su cargo la sección de Absurdos Jurídicos (donde ha publicado artículos como: *¿Es posible adueñarse legalmente del silencio?*; *El (absurdo) juicio en contra de Galileo*; *La demanda contra Dios*, *Los Beatles como argumento judicial*; *Insectos y Derecho*; *De litigios y chocolates*; *Cómo demandar al Diablo*; *Tangos jurídicos*; *Gemelos y siameses: sus acertijos jurídicos*; *Necrofilia y Derecho*; *Enredos del quórum*, y *Jueces que se multan a sí mismos*, entre otros). Desde 2003 elabora el *Reporte sobre la Magistratura en el Mundo*, que recaba diariamente las principales actividades de los tribunales en el ámbito internacional. Con más de 2,000 números elaborados y publicados, dicho boletín puede consultarse en la página web de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Email: [aanayah@mail.scjn.gob.mx](mailto:aanayah@mail.scjn.gob.mx)

Lorenzo Meyer, Samuel Schmidt, y Macario Schettino. Particularmente nos llamó la atención el trabajo de Lorenzo Meyer intitulado “El sistema político y la gobernabilidad mexicana” porque entre sus fuentes de consulta, remite a la obra de un académico hindú llamado Atul Kohli, que concibió a la gobernabilidad la capacidad del Estado para gobernar, y enunció los principales factores que inciden en ella. Fue entonces que optamos por obtener *Democracy and discontent*, de 1990, que si bien tiene un contenido enfocado casi en su totalidad a la problemática de gobernabilidad registrada en la India, contiene una introducción teórica en la que expone su visión descriptiva de la gobernabilidad. Coyunturalmente, en esa época, cayó en nuestras manos otra fuente hindú, el *Arthashastra*, un tratado sobre el gobierno atribuido a Kautilya, brazo derecho del Rey de la India, y que se remonta a casi años antes de Cristo. En él, Kautilya ofrece los grandes pilares del arte de gobernar, a saber: la justicia, la ética y la convicción anti-autocrática.

Siendo entonces la gobernabilidad el objeto de nuestro interés en ciernes, nos remitimos a otra obra citada en el artículo de Lorenzo Meyer: el informe *The crisis of democracy*, de 1975, de Crozier, Huntington y Watanuki, en el que vinculan la democracia con la crisis de gobernabilidad. Ya dos años antes, James O’Connors había anunciado una crisis fiscal de gran envergadura en los países más avanzados. Según su hipótesis, dicha crisis derivaría en la tantas veces anunciada *crisis final del capitalismo*. Esta aseveración orientó en cierta forma a los académicos mencionados en su Informe sobre Gobernabilidad, elaborado para la famosa Comisión Trilateral en el que anunciaron la incontrolabilidad de la crisis fiscal en los Estados Unidos, Europa y Japón, y sugirieron medidas fuertemente restrictivas en la operación del sistema democrático de los países centrales y lo que llamaron “*su exceso de democracia*”.

Dicho exceso, sostenían, provocaba una demanda imposible de satisfacer, y esa “sobrecarga” sería insoportable para la democracia tal cual se venía desarrollando en esos países. Se partía, adicionalmente, de la premisa de que tarde o temprano los países de la gran periferia del sistema mundial se convierten

en entidades difíciles de gobernar. Según los autores del Informe, las disfunciones de la democracia se manifestaban en cuatro aspectos principales:

- a. *Deslegitimación de la autoridad.* Se advierte una debacle en la confianza que la sociedad tienen en sus gobiernos. El Estado de bienestar había difundido una ideología igualitaria que al no poder cumplirse tiende a deslegitimar la autoridad pública. En rigor, lo que se trata es de sostener como incompatibles el keynesianismo y la democracia. Así, la vitalidad de la democracia en los años sesenta, manifestada por el aumento de participación política, generó problemas para la gobernabilidad de la democracia en los años sesenta, derivados de la disminución de la confianza del público en la autoridad del gobierno. Al comentar esta reflexión, Gianfranco Pasquino señala que la disminución de confianza de los ciudadanos respecto de las instituciones de gobierno y la falta de credibilidad en los gobernantes provocan automáticamente una disminución de las capacidades de estos últimos para afrontar los problemas, en un círculo vicioso que puede definirse como la espiral de la ingobernabilidad. Las causas de dicho fenómeno se remontan a las transformaciones culturales de amplio alcance que culminaron en los años sesenta en un tipo de sociedades altamente escolarizadas, expuestas a los medios de comunicación de masas, tendientes a la participación reivindicativa lanzada a desafiar a la autoridad en todos los campos y en todas las instituciones, de la familia a la escuela.
- b. *Sobrecarga del gobierno.* La disponibilidad del Estado para intervenir en las relaciones sociales provoca un enorme aumento de las demandas dirigidas a las instituciones políticas, lo que determina una parálisis por sobrecarga de demandas. La satisfacción de esas demandas exacerba las tendencias inflacionarias en la economía. Al comentar este argumento del Informe, Pasquino acota que solamente un gobierno que se base en la eficacia y en el consenso es un gobierno plenamente legítimo y así, pues, en los sistemas políticos contemporáneos, cada vez más, la legitimidad es el

producto de las prestaciones gubernamentales que satisfacen las exigencias de amplios grupos sociales.

- c. *Desagregación de intereses*. La competencia entre organizaciones políticas lleva a la incapacidad de seleccionar y agregar intereses causando la incapacidad de las instituciones respecto de la absorción de las demandas fragmentarias. El peso asumido por la administración en la mediación de los conflictos provoca una burocratización de la vida política, que a su vez genera una “disolución del consenso”, y
- d. *Provincialismo en los asuntos internacionales*. Esto deriva de las presiones ejercidas por la sociedad respecto de sus necesidades interiores. Los liderazgos no trascienden las fronteras.

En la última parte del Reporte se formula una serie de recomendaciones para disminuir los síntomas de ingobernabilidad —que se resumía como la erosión de la legitimidad de la autoridad estatal—, y éstas incluían: a) disminuir el exceso de demandas sobre los aparatos de gobierno, b) detener la desagregación o pulverización de los intereses, promoviendo su reagrupamiento alrededor de grandes objetivos comunes y c) combatir el retraimiento del interés público en materia de política exterior, ya que entonces la famosa amenaza soviética seguía siendo vista como una imponente realidad.

En 1980, Ralf Dahrendorf publicó un ensayo de crucial importancia para la comprensión de la gobernabilidad (*Effectiveness and Legitimacy: On the “Governability” of Democracies*) ya que señala dos de sus componentes fundamentales: legitimidad y efectividad.

En 1990, en *Democracy and Discontent*, Atul Kohli concibió a la gobernabilidad, llanamente, como la capacidad del Estado para gobernar, y enunció los principales factores que inciden en la gobernabilidad: a) la presencia o ausencia de coaliciones políticas sólidas y duraderas, b) la efectividad o ineffectividad de la acción gubernamental, y c) la capacidad o incapacidad del sistema político para resolver conflictos sin recurrir a la violencia.

Parece haber consenso en los elementos primordiales de la gobernabilidad son legitimidad, eficacia, estabilidad y orden. Veamos someramente cada uno de ellos, antes de comenzar a referirnos a la gobernanza.

a) *Eficacia y legitimidad*. Resulta comprensible que la eficacia del Estado se refiera concretamente a las actividades que éste realiza. La eficacia presupone que el poder político es capaz de ejercer la acción de gobierno sobre los ciudadanos; es decir, que orientando su conducta con mandatos y prohibiciones, fundamentados en el consentimiento y en el monopolio de la fuerza, consigue sus objetivos. En cualquier caso, la eficacia para el gobierno no es sino la consecución de sus objetivos. La legitimidad implica la capacidad para engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la sociedad. Al hacer referencia a las creencias, se hace hincapié en los valores que se sustentan en grupos sociales determinados y sociedades globales. Esto significa — sostiene Ivancich— que la legitimidad reflejará las valoraciones diversas existentes en las sociedades modernas, así como también las tendencias homogéneas de las sociedades tradicionales. Weber estableció una tipología de “dominaciones legítimas”, a saber: el tradicional, el carismático y el legal con administración burocrática. En el primero, la legitimidad descansa en la santidad de las ordenaciones y de los poderes de mando, es decir, que los mandatos son legítimos por la fuerza de la tradición y el arbitrio del señor, al cual aquella le demarca el ámbito correspondiente. En el segundo, el carisma parece como “don”, “gracia” que expresa cualidad sobrehumana y se basa en una comunicación de carácter emotivo; significa nuevos mandamientos, una subversión del pasado, es la gran fuerza revolucionaria. El tercer tipo de dominación legítima se sustenta en las reglas abstractas, el orden impersonal donde se obedece el Derecho, es decir, que la obediencia se da dentro de una competencia limitada, racional y objetiva. Adicionalmente, la legitimidad puede ser entendida como el principio de razón que hace de una relación de mando-obediencia una relación de derecho sustentada en una convención entre quien manda y

quien obedece; es decir, la legitimidad crea una relación contractual que origina derechos y obligaciones, cuya garantía descansa en la posibilidad de aplicación de la fuerza, pero no de cualquier fuerza, sino sólo de aquella que se ha reconocido como necesaria para hacer cumplir los acuerdos. En suma, la legitimidad puede ser entendida como un continuum que abarca dos aspectos en constante movimiento: el apoyo y la confianza mutuos entre la sociedad y el gobierno.

- b) *Estabilidad*. La eficacia y la legitimidad son condiciones necesarias para la estabilidad del Estado. Dicha estabilidad puede ser entendida como: a) ausencia de violencia; b) longevidad o duración gubernamental; c) existencia de un régimen constitucional legítimo; d) ausencia de cambio estructural, y e) atributo de una sociedad multifacética. La estabilidad es la previsible capacidad del sistema político para durar en el tiempo, y esto es uno de los elementos primordiales del orden. La estabilidad se vincula estrechamente al procesamiento de los conflictos. La vida implica una serie de negociaciones permanentes donde los intereses presentes concilian e interactúan buscando equilibrios que no sacrifiquen las aspiraciones de otros. La mutua cooperación lleva a un equilibrio social que muestra al ser humano civilizado actuando entre derechos y libertades compartidos. Se establecen negociaciones cuando se elabora un contrato; cuando se decide un cambio de estado civil; en la mudanza territorial; en los pactos y tratados internacionales. La negociación, en suma es un hábito que tiende al equilibrio armónico en la convivencia humana.
- c) *Orden*. Napoleón Bonaparte solía decir que *el que controla el desorden tiene más poder que el que mantiene el orden*. Al analizar comparativamente la incidencia de los procesos de Independencia de Estados Unidos y de los países de América Latina, North, Summerhill y Weingast enfatizan que el orden político es un bien público que debe ser cuidadosamente construido y preservado. Para los efectos de esta aportación, se considera, asimismo, que el orden es un componente fundamental de la gobernabilidad, con estrecha vinculación con la eficacia,

la legitimidad y la estabilidad. Así, puede definirse al *orden político para un individuo* como aquél que requiere de tres aspectos fundamentales para su seguridad personal: la vida, la familia, y la fuente de subsistencia. El orden se sostiene en la sociedad cuando se sostiene para la mayoría o todos los individuos. Así, el desorden de la sociedad es lo contrario, cuando una gran parte de la misma teme por sus vidas, sus familias, o fuentes de subsistencia y riqueza. El orden político existe idealmente —y en la teoría de juegos— cuando los participantes encuentran de su interés, dadas las expectativas sobre las acciones de los otros, obedecer las reglas escritas o no escritas que apelan al respeto de los unos a los otros. En opinión de North, Summerhill y Weingast, un sistema de orden tiene las siguientes características: a) una matriz institucional que produce una serie de organizaciones y establece una serie de derechos y privilegios, b) una estructura estable de relaciones de intercambio tanto en los mercados políticos como económicos, c) un conjunto subyacente de instituciones que comprometa de forma creíble al Estado con una serie de normas políticas y al fortalecimiento de los derechos que protegen a las organizaciones y las relaciones de intercambio, y d) conformidad como resultado de alguna mezcla de interiorización normativa y mecanismos externos (a los individuos) para hacer cumplir las normas (*enforcement*). Indubitablemente, el Estado, al ser concebido como una sociedad humana establecida permanentemente en un territorio, requiere de un poder supremo, el gobierno, que mediante la construcción y la preservación del orden busca el cumplimiento de los fines que, precisamente, dan origen al Estado. Orden y Estado son, prácticamente, expresiones indisolubles, ya que el Estado es el orden que se establece para hacer posible en las sociedades humanas la armonía entre libertades individuales y fines colectivos. El gobierno, como timón del Estado y como autoridad cohesionadora, es el orden por antonomasia.

Gobernabilidad y democracia, como la desgastada pareja de la película *Secretos de un Matrimonio* (Bergman, 1973) encuentran la cuadratura al inevitable

círculo de la convivencia con un apetitoso producto de venta conocido como “governabilidad democrática”. Pero pocos lustros después el bombón conceptual comenzó a empalagar y se sacó del pesado cofre de los conceptos una tosca palabra que evoca a Fernando de Rojas o a Bernal Díaz del Castillo: *governanza*. Nuestra llegada al *Arthashastra*, obra a la que hicimos referencia anteriormente, fue gracias a la lectura de un documento elaborado por Daniel Kaufmann, especialista en indicadores del Banco Mundial, intitulado *La gobernabilidad es fundamental. Del análisis a la acción*. En ese trabajo, Kaufmann afirma que la gobernanza es un conjunto de tradiciones e instituciones a través de las cuales se ejerce la autoridad en un país, incluyendo el proceso de elección, supervisión y reemplazo de quienes ejercen esa autoridad; la capacidad del gobierno para gestionar eficazmente los recursos y poner en práctica políticas acertadas, y el respeto de los ciudadanos y del estado por las instituciones del país. De hecho — sostiene Kaufmann— es posible identificar seis indicadores fundamentales para medir la gobernanza: voz y rendición de cuentas; estabilidad política y ausencia de violencia; efectividad gubernamental; calidad regulatoria, estado de Derecho, y control de la corrupción.

Fue entonces cuando surgió en nosotros un profundo interés por el estudio de la gobernanza, vocable que fue incorporado al Diccionario de la Real Academia Española el 21 de diciembre de 2000, en los siguientes términos: *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*. Expresiones como “desarrollo duradero” y “sano equilibrio” no son frecuentes en el vetusto Diccionario.

Aunque la expresión gobernanza tiene sus antecedentes conceptuales en la Edad Media en las lenguas española, inglesa o francesa, la denotación actual del concepto es en gran medida un producto emergido de la investigación anglosajona, a fines de la década de los ochenta del siglo XX.

Ya en 1591, Shakespeare, en la segunda parte de *Henry VI*, pone en voz de uno de los personajes: “...*What shall King Henry be a pupil still Under the surly Gloucester’s governance?*...” Por su parte, *gouvernance* era una expresión ya



utilizada en Francia durante el siglo XIII, como se aprecia en la invaluable investigación de Frédéric Godefroy. De hecho, el *Dictionnaire de l'Académie Française*, 4ème edition (1762) y el *Dictionnaire de l'Académie Française*, 6ème edition (1835), definieron a *gouvernance* como una expresión propia de otros tiempos muy atrás:

GOUVERNANCE. s.f. Jurisdiction établie en quelques Villes des Pays-Bas, à la tête de laquelle est le Gouverneur de la Place. La Gouvernance d'Arras, de Lille, etc.

GOUVERNANCE s. f. Jurisdiction qui existait autrefois dans quelques villes des Pays-Bas, et à la tête de laquelle était le gouverneur de la place. La gouvernance d'Arras, de Lille, etc.

Así, parece haber consenso en que la expresión “*gouvernance*” nació en Francia, en el siglo XII, con un sentido eminentemente técnico al referirse a la conducción de las *baillages*, que eran circunscripciones administrativas y jurisdiccionales encomendadas a los *baillis*, representantes del rey. Más adelante, era normal ver en los frontispicios de los edificios públicos a los letreros que decían la “*Gouvernance de la Flandre*” o “*Gouvernance de Casamance*”, por ejemplo.

Aparentemente, algunos historiadores ingleses de la Edad Media hacían referencia a la “*governance*” para caracterizar a la organización del poder feudal. Pero es, al menos, hasta el siglo XVI cuando se le da un mayor uso a la expresión en la isla británica, y en su desarrollo, llama la atención el epígrafe que se incluye en este apartado. Adicionalmente, Amadeu Solá acota, con acierto, que es evidente la afinidad histórica entre el inglés *governance*, el francés *gouvernance*, el portugués *governança* y el español *gobernanza* (que se escribe *governança* en los textos castellanos del siglo XV).

Pero suele haber palabras que, después de surgir y utilizarse en los diccionarios, correspondencia, frontispicios y obras de teatro, súbitamente, caen en desuso y prácticamente, desaparecen de escena durante siglos. Y fue hasta 1985 cuando Hollingsworth y Lindberg publicaron el artículo intitulado *The Governance of the American Economy: The Role of Markets, Clans, Hierarchies*,

*and Associative Behaviour*. En 1989, *governance* fue utilizado en el Informe del Banco Mundial, de 1989, intitulado *Sub-Saharan Africa: From Crisis To Sustainable Growth*, en el que se concluye que lo que caracteriza a la crisis que se registra en la región es, precisamente, una “*crisis of governance*”.

Resulta evidente, que ha habido gran diversidad en la traducción al castellano de *governance*: “buen gobierno”, “gobernación”, “gobernalidad” (sic.), “gubernancia”, o incluso “governabilidad”, confundiendo en este caso, el concepto de *governance* con el de *governability*, haciendo confusas las lecturas y reflexiones, y, desde luego, más largo aún el camino a Ítaca al que nos referíamos arriba. Por eso, para los fines de esta aportación, en el siguiente cuadro se incluyen unas cuantas definiciones y reflexiones que diversos especialistas han acuñado sobre la gobernanza:

Autor	Definición/reflexión
Aguilar Villanueva, Luis	Es el proceso de dirección/gobernación de la sociedad, entendido como el proceso mediante el cual sectores, grupos, y personalidades de la sociedad definen sus objetivos de convivencia y supervivencia, las acciones específicas que los grupos o sectores sociales habrán de llevar a cabo a fin de realizar los objetivos del interés social y las formas como coordinarán sus acciones y productos. Gobernanza se refiere al proceso social de definición del sentido de dirección y de la capacidad de dirección de la sociedad.
Kaufmann, Daniel, et. al.	Conjunto de tradiciones e instituciones a través de las cuales se ejerce la autoridad en un país, incluyendo el proceso de elección, supervisión y reemplazo de quienes ejercen esa autoridad; la capacidad del gobierno para gestionar eficazmente

	los recursos y poner en práctica políticas acertadas, y el respeto de los ciudadanos y del Estado por las instituciones que rigen las interacciones entre ellos.
Kooiman, Jan	Mientras que el gobierno consiste en las interacciones con las que tanto los actores públicos como los privados persiguen solventar problemas sociales o crear oportunidades sociales, preocuparse por las instituciones sociales en las que estas actividades de gobierno tienen lugar y formular los principios de acuerdo con los que estas actividades se llevan a cabo, la gobernanza denota ideas conceptuales o teóricas sobre ese tipo de interacciones.
Oriol Prats, Joan	Procesos de interacción entre actores estratégicos.
Yanacopulos, Helen	Es una actividad intencional en la que las organizaciones tratan de incidir en otros actores políticos para llegar a una meta específica. Es un marco explicativo que intenta describir la relación cambiante entre actores estatales y no-estatales en la política global.

A la luz de los conceptos vertidos anteriormente, parece haber coincidencia en que la definición del sentido de dirección de la sociedad, de las formas de organizarse para realizar los objetivos y del modo como se distribuirán los costos y beneficios ya no puede ser obra exclusiva del gobierno, considerado como el actor

único o el dominante, sino que es el resultado de la deliberación conjunta-interacción-interdependencia-coproducción-corresponsabilidad-asociación entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales en el que el gobierno y las organizaciones juegan roles cambiantes con acoplamientos recíprocos según la naturaleza de los problemas y las circunstancias sociales. Por tanto, desde nuestra perspectiva, la gobernanza es *el conjunto de instituciones derivadas de las interacciones entre actores estratégicos*.

Para distinguir entre gobernabilidad y gobernanza, es sumamente recomendable consultar *Gobernabilidad y governance democráticas: el confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional*, de César Nicandro, del que puede extraerse lo siguiente:

	Gobernabilidad	Gobernanza
<b>Definición del concepto</b>	Capacidad de presentar y aplicar decisiones políticas mediante cauces institucionales y las reglas del juego establecidos en los regímenes democráticos, sin violentar el marco del derecho y en un contexto de legitimidad democrática.	Patrones y estructuras mediante las cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo procesos de intercambio, coordinación, control, interacción y toma de decisiones (en las cuales también se encuentra la toma de decisiones políticas) dentro y entre órdenes sociales y regímenes democráticos, y que en su dimensión prescriptivo-normativa, busca en la actualidad ser

		consecuente con los valores de la democracia (representatividad, legitimidad), la eficiencia y la eficacia institucionales.
<b>Denotación del concepto</b>	Atributo del sistema político (con niveles o grados), capacidad, habilidad.	Orden de cosas, patrones de interacción, condición, situación, mecanismos y métodos institucionalizados.
<b>Objetos de estudio directamente asociados al concepto</b>	Regímenes políticos considerados democráticos en general, y por su centralidad en el proceso de toma de decisiones, se da especial importancia al papel del poder ejecutivo.	Sistemas sociales, regímenes políticos, organizaciones y redes de organizaciones, en espacios territoriales y organizacionales diferenciados.
<b>Ámbitos de referencia</b>	Nacional, subnacional, y excepcionalmente al nivel local.	Local, nacional, regional, supranacional.
<b>Actores políticos relevantes</b>	Actores políticos y sociales estratégicos (poderes ejecutivo, legislativo y judicial, partidos políticos, sindicatos, movimientos).	Actores políticos y sociales estratégicos, ONGs, organismos internacionales, agrupaciones comunitarias, corporaciones privadas, redes de actores.
<b>Características de la</b>	Generada con base en	Implícita dentro del

<p><b>interacción</b></p>	<p>reglas de juego legalmente establecidas, donde hay que incluir aquella interacción política establecida y generada informalmente.</p>	<p>concepto de <i>governance</i>. La interacción se genera entre una gran cantidad de actores varios y actores políticos clave.</p>
<p><b>Papel del entorno y del sistema (orden) social</b></p>	<p>Se asume un entorno político y social dinámico, determinante para la comprensión de los factores que condicionan procesos de toma de decisiones políticas (la formación de coaliciones, agendas políticas, expectativas sociales, movimientos, entre otros).</p>	<p>Se asume un entorno dinámico, tanto fuera como dentro del ámbito de referencia, el cual es condicionado por (y a su vez motor condicionante de) el orden social</p>
<p><b>Orden y estabilidad</b></p>	<p>Criterios para definir niveles de gobernabilidad, cuando los actores políticos implicados en la toma de decisiones son capaces de garantizar (mediante las reglas de juego establecidas) la permanencia del sistema político y social sin el uso de estados de excepción y sin vulnerar derechos</p>	<p>Conceptos implícitos en el término <i>governance</i> democrática. Alude al orden político institucional que determina la participación e interacción de actores en los procesos de conducción social.</p>

	humanos fundamentales y las leyes básicas.	
--	--	--

Finalmente, para concluir, me permito poner a su amable consideración algunas reflexiones que podrían generar una discusión fructífera sobre las interacciones entre la gobernabilidad y la gobernanza:

- a) No estamos de acuerdo en considerar que la gobernanza es un “enfoque” que apareció para suplantar al “enfoque” de la gobernabilidad.
- b) Lo que tradicionalmente se ha considerado como gobernabilidad (como atributo del gobierno), se asemeja más al “modo jerárquico” de la gobernanza. Esta aseveración se apoya en las investigaciones de Jan Kooiman sobre los modos de gobernanza. En esta vertiente, los sistemas de intervención son el modo de interacción entre el Estado y los ciudadanos individuales, grupos u organizaciones de gobierno más clásico y característico. Los instrumentos más comunes y ampliamente utilizados son tanto el derecho como las políticas. No hay apenas ningún área de la actividad social que no sea gobernada al menos parcialmente por una o más normas o una o más políticas. Para prácticamente todas las materias en cada nivel de la intervención pública en los asuntos sociales, la política es la práctica estándar. Frecuentemente, esta intervención está enlazada con una o más formas de regulación legal o administrativa. Bajo la gobernanza jerárquica, la solución de problemas y la creación de oportunidades son atributos exclusivos del gobierno. La gobernanza jerárquica es netamente *weberiana* (y especialmente, por los estudios de Weber sobre la burocracia que establecieron el escenario para prácticamente todas las teorías sobre las formas jerárquicas/burocráticas de coordinación de la vida social), con Estados rectores o interventores fuertes, lo que tradicionalmente se ha asociado conceptualmente con gobernabilidad. La jerarquía, entonces es el proceso en el que los líderes controlan a los no líderes.

- c) Lo que tradicionalmente se ha considerado como gobernanza (como reivindicación de la sociedad civil) en la categorización de Kooiman, se ubicaría, llanamente, como “cogobernanza”.
- d) Gobernabilidad y gobernanza se encuentran en interrelación permanente y dinámica: por una parte, la gobernabilidad entraña la aptitud de un gobierno para generar gobernanza, y por otra, la gobernanza requiere de gobernabilidad.
- e) En el entramado sistémico que incide en la gobernabilidad y en la gobernanza destaca, principalmente, la complejidad. Al respecto, suele decirse que uno puede controlar el timón de un barco, pero no la tormenta. En este caso, la tormenta es representada por la complejidad y la globalización, el timón es conducido por las interacciones de la gobernanza, y la ruta que sigue el barco representa la gobernabilidad. Muchas gracias.