
La importancia de la competencia en gobernabilidad en la formación de los profesionales

The Importance of Ability in Governance in the Training of Professionals

MSc. Mauro Toscanini Segale

Profesor Titular

Rector

Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, Ecuador

mauro.toscanini@cu.ucsg.edu.ec

Fecha de enviado: 24/03/2015

Fecha de aprobado: 11/06/2015

RESUMEN: En el artículo se aborda la necesidad de la formación en gobernabilidad dada la importancia estratégica de este tema, no sólo de América Latina, sino también de países del llamado primer mundo. Se presenta una sistematización de miradas sobre el concepto de gobernabilidad y otros conceptos relacionados, como la gobernanza. Se destaca el papel clave de los actores estratégicos que pueden influir en la toma de decisiones a favor de la búsqueda de consenso y la capacidad de negociación, en aras de la gobernabilidad en los diversos escenarios, así como la necesidad de desarrollar competencias en dichos actores estratégicos que los preparen en ese sentido. Se muestra cómo el desarrollo de estas competencias no se aborda en los niveles de formación universitaria, y se adquiere por experiencia de vida o como parte de programas de educación en el cuarto nivel y se valora la pertinencia de la incorporación de la formación de competencias en gobernabilidad en la educación universitaria.

PALABRAS CLAVE: gobernabilidad, gobernanza, formación en gobernabilidad.

ABSTRACT: The article addresses the need for training in governance given the strategic importance of this issue, not only in Latin America but also called first world countries. Systematization of views about the concept of governance and related concepts such as governance occurs. The key role of strategic actors who can influence decision-making in favor of consensus and negotiation skills, in the interests of good governance in the various scenarios and the need to develop skills in these actors is highlighted that prepare strategic in that sense. It shows how the development of these skills is not addressed in the levels of university education, and is acquired by life experience or as part of education programs at the fourth level and relevance of incorporating skills training is valued at governance in higher education.

KEYWORDS: governance, governance, governance training.

El problema de la gobernabilidad afecta hoy a diversos países en muchas partes del mundo, pone en riesgo la posibilidad de realizar cambios necesarios en estructuras económicas y sociales que no responden ya a las necesidades del momento pues se relaciona con la capacidad de un país para el logro de una estabilidad política, económica y social que posibilite un desarrollo sostenible.

El concepto de gobernabilidad se identifica por muchos autores, con la razonable capacidad de mando, de conducción política y de disciplina democrática que pueden alcanzar las autoridades en una sociedad (Viglier, 2012). Este concepto, en proceso de construcción y desarrollo, se ha ido ampliando en los últimos años, y asumiendo matices diversos, dando lugar a conceptos muy relacionados; tal es el caso del concepto de gobernanza.

En el mundo anglosajón, "governance", es un término que ha sido empleado habitualmente para hacer referencia al ejercicio de la autoridad en una determinada esfera y con frecuencia se utiliza como sinónimo de gestión eficaz.

Coinciden los autores en relacionar la posibilidad del logro de gobernabilidad en la sociedad actual con el establecimiento de una

relación armónica entre los principales actores de la comunidad. En especial de aquellos actores dotados de un poder suficiente como para alterar de una forma significativa el orden público, impulsar o detener el crecimiento económico o, en general, afectar de forma significativa la marcha de la sociedad. (Toscanini, 2015, p. 2)

El presente artículo trata como tema central, la importancia de la formación de competencias en gobernabilidad a nivel universitario en el contexto ecuatoriano actual, dada la importancia que ha ido adquiriendo este tipo de

conocimientos y habilidades para el mejor desempeño de los líderes y actores estratégicos de la sociedad en cualquiera de sus ámbitos. La reflexión que se presenta forma parte de los resultados de una investigación del autor con vistas a su tesis de maestría en el tema.

El concepto de gobernabilidad comienza a utilizarse en el campo de la ciencia política por los expertos de la "Comisión Trilateral", en la década de los años setenta, para denominar los problemas que enfrentaban los regímenes democráticos debido al aumento de las demandas sociales y su imposibilidad de darles respuestas en la medida necesaria (Viglier, 2012).

El autor de este artículo coincide con Viglier (2012) y Freidenberg (2009), al identificar como la amenaza más seria a la gobernabilidad democrática en los últimos años el aumento sistemático de demandas sociales a las que los estados no están en capacidad de satisfacer en la forma necesaria.

En tal sentido los mencionados autores señalan, entre los problemas más críticos, la incapacidad de los gobiernos para responder a esas demandas, lo cual potencia la frustración y actividad de quienes integran los movimientos sociales que encabezan dichas demandas, insatisfacción que evoluciona hasta asumir formas más agudas de presión y protesta hasta llegar a "acciones que pueden ser calificadas como resistencia civil". (Toscanini, 2015, p. 3)

Puede inferirse en estos enfoques las relaciones existentes entre satisfacción de demandas sociales, desarrollo y gobernabilidad, pues las primeras logran adecuada respuesta "si el país cuenta con recursos para hacerlo, y estos recursos los aporta de manera sistemática un desarrollo cuyas posibilidades de sostenibilidad y autogestión están a su vez relacionadas con sus niveles de gobernabilidad". (Toscanini, 2015, p.3)

Un elemento a tomar en consideración por su valor estratégico, es el rol de los actores sociales. En el logro de gobernabilidad desempeñan un importante rol los actores sociales, que deben ser capaces de lograr negociaciones y consensos, y por tanto, estar formados en estas competencias.

De ahí que la universidad esté llamada a propiciar este tipo de formación en los actores que serán protagonistas de los destinos de la nación, y esta formación constituye una parte importante de su misión social y por ello la pertinencia del presente trabajo, orientado a la reflexión y análisis sobre la formación de competencias en gobernabilidad, como parte de la formación de graduados universitarios capaces de establecer la búsqueda de consensos, manejo de conflictos y concertación de acuerdos mínimos que contribuyan al desarrollo económico y social del país, necesidad primordial del mundo contemporáneo en sentido general, en América Latina y muy en particular en el Ecuador.

En torno al concepto de gobernabilidad

La necesidad de gobernabilidad y de formación en este tema constituye una demanda común en numerosos países, no sólo de América Latina, sino también de países del llamado primer mundo.

En América Latina la gobernabilidad se encuentra amenazada, entre otros factores, por la crisis fiscal de los estados, la falta de institucionalización de las organizaciones y procesos políticos, el colapso de los aparatos administrativos y la falta de legitimación de las estructuras políticas. Los problemas de gobernabilidad en la región se han expresado a través de revoluciones, insurrecciones civiles y golpes de Estado de carácter militar (Freidenberg, 2009).

Resulta necesario establecer algunas precisiones sobre el concepto, En opinión de Prats (2001, citado en Toscanini, 2015, p. 11), pueden distinguirse cuatro grandes fuentes que forjan el concepto de gobernabilidad, los trabajos encargados por la Comisión Trilateral desde la década de los 70 a las que se hacía referencia en el párrafo anterior; la aplicación del concepto de entendimiento que deriva de los procesos de transición a la democracia, *“su uso por los organismos internacionales; y su uso referido a la construcción europea. Como puede observarse, se vincula el concepto a distintos momentos históricos y situaciones igualmente diversas”*.

Las primeras referencias al concepto de gobernabilidad son las de Crozier, Hungtinton y Watanuki (1975), quienes establecen una relación entre la gobernabilidad, las demandas sociales y las crisis financieras y de eficiencia de los años 70. Los citados autores pretendían dejar patentes los desafíos de las instituciones públicas ante la cada vez más evidente crisis del Estado del Bienestar, y el surgimiento de una nueva forma de comprender la economía y la política que se traduce en un giro de la política económica hacia formas más reguladoras de intervención pública en la economía.

Como señalara Prats (2001, citado en Toscanini, 2015), el momento siguiente en cuanto al desarrollo del concepto de gobernabilidad se expresa en el momento de consolidación de las democracias en transición, lo cual se explica por la necesidad de establecer consensos y acuerdos entre las partes y alcanzar así un equilibrio inicial necesario para el paso a fases posteriores.

Sobre esto vale recordar los conceptos aportados por Adam Przeworski (1988), quien define gobernabilidad como aquel estado de un país que, por un lado, evitaba la regresión

autoritaria y, por otro, permitía avanzar, expandir y aprovechar las oportunidades sociales, económicas y políticas. Así pues, implícito a la gobernabilidad estaba la mejora del desempeño económico-social reforzado y generador de la mejora de lo político.

Vale subrayar la necesidad de distinguir dos dimensiones asociadas al concepto; por un lado existe gobernabilidad cuando se evita la autocracia y, por otro, cuando se expanden los derechos y oportunidades de las personas.

Otras aproximaciones subrayan elementos diferentes:

Juan Carlos Loyo Hernández define a la gobernabilidad como la habilidad de gobernar cualquier sistema político, sea democrático o no, de procesar y aplicar decisiones políticas en forma institucional, la gobernabilidad entonces entendida como el arte de gobernar reposa sobre dos elementos considerados como claves: la legitimidad conferida por los ciudadanos al gobierno y la eficacia del ejercicio de gobierno, es decir la capacidad del gobierno de responder a las necesidades mínimas de la población. (citado en Brunelle, 2007, p.69)

Cabe señalar dos elementos que irán cobrando fuerza en conceptualizaciones y prácticas y que muchos identifican ya como rasgos distintivos de gobernabilidad: legitimidad y eficacia. La primera dada por el nivel de respaldo de los ciudadanos y la segunda evaluada como capacidad de respuesta a necesidades mínimas de la población.

En este último punto Loyo Hernández considera que este límite “mínimo” está relacionado con la protección básica que se brindaría a la sociedad, asegurar el control y la estabilidad social, el resguardo de las fronteras, el respeto de la diversidad cultural, teniendo siempre en cuenta las características de la sociedad, sus valores, situación socioeconómica,

composición étnica, religiosa, territorial, entre otros (citado en Brunelle, 2007, p. 69).

Preciado, también referido por Brunelle (2007, p. 61), pone de relieve dos elementos, distingue en primer lugar la eficiencia administrativa de “*las políticas públicas, el desempeño institucional, en particular en materia de política económica y la inserción de los países al mercado global*”, con lo cual valora ante todo la dimensión económica del problema.

Y en segundo término pone de relieve el papel “*democrático que desempeña o debe desempeñar el Estado en los asuntos públicos, lo que se denomina gobernabilidad democrática y cuyo enfoque ve más allá de la gestión del gobierno para incorporar la participación ciudadana*” (2011, p. 61).

En el conjunto de elementos definitorios que van conformando una interpretación amplia del concepto se perfilan, la legitimidad, la eficiencia y eficacia en la capacidad de respuestas a las necesidades de la población. Como puede advertirse Preciado se proyecta en favor de la eficiencia administrativa y puntualiza incluso que se debe garantizar la inserción en el mercado global, con lo cual amplía más esta dimensión, e incorpora un factor fundamental: la participación ciudadana, criterio que comparten, entre otros autores, Casellas y de la Cierva J. (2007) y Oriol, (2012).

Otros rasgos esenciales se van perfilando, y así, en su definición del concepto de gobernabilidad destaca Angulo (citado por Brunelle, 2007), la solución de conflictos en forma pacífica y la transparencia, en tanto otros autores, como Vargas consideran la gobernabilidad en el sentido amplio y confiere tal importancia a la participación de los actores que identifica esa capacidad de coordinación y sus resultados como la esencia misma del concepto.

El uso del concepto por agencias internacionales es otra de las cuatro grandes fuentes que dieron lugar a su desarrollo, como apuntara Prats (2001). Dentro de esta corriente, las instituciones financieras y las organizaciones internacionales también tienen sus consideraciones particulares sobre gobernabilidad mediante las cuales elaboran sus políticas de acción, en este sentido indica Brunelle (2007, p. 68): *“El Programa de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), define a la gobernabilidad como la lucha contra la pobreza y la igualdad”* en tanto la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), define a la gobernabilidad como el fortalecimiento de la democracia.

Estas agencias internacionales incorporan un nuevo elemento a su interpretación, pues lo vinculan con el concepto de gobernanza, y en este concepto está implícito una arista que da cuenta de la necesidad del equilibrio, de la prevención de conflictos mediante una buena relación entre las fuerzas intervinientes en los posibles conflictos.

Toscanini (2015, p.12) señala al respecto: El Banco Mundial y el PNUD, durante mucho tiempo han utilizado el término de gobernabilidad para referirse al escenario que se logra como resultante de la conjugación de tres elementos fundamentalmente (Kauffman, Kraay y Labatón. 2000):

- el proceso y las reglas mediante los cuales los gobiernos son elegidos, mantenidos, responsabilizados y reemplazados;
- la capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos de manera eficiente y formular, implementar y reforzar políticas y regulaciones;
- el respeto de los ciudadanos y del estado a las instituciones que gobiernan las interacciones socio-económicas entre ellos.

Y finalmente, volviendo a retomar a Prats, nuevamente el concepto de gobernanza adquiere una relevancia mayor en el caso de la acepción del concepto de gobernabilidad que se produce en el contexto de la construcción europea.

Autores como Mayntz (2000), Hérítier (1999) o Scharpf (1997), aportan una nueva forma de comprender la gobernabilidad y la gobernanza, que comprende dos dimensiones: una nueva conceptualización de la legitimidad de las instituciones políticas fundamentada en la eficiencia de un gobierno, sobre todo para el pueblo más que por o desde el pueblo, y otro como nueva forma de entender las políticas públicas en clave multinivel y de red, donde la formulación y la implementación se producen en arenas y niveles políticos diferentes por actores con distintas capacidades y preferencias.

Kooiman (2003), uno de los autores representantes de esta tendencia, concibe la gobernabilidad como la capacidad de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo en el contexto de otros sistemas más amplios. Esta concepción toma en consideración el alineamiento efectivo entre las necesidades y las capacidades de un sistema sociopolítico para auto-reforzarse.

Importante resulta destacar las implicaciones de esta postura teórica, pues *“el problema de la gobernabilidad se torna entonces un problema de refuerzo (‘enforcement’); su nivel o grado estará determinado por el alineamiento de necesidades y capacidades a través de las instituciones”* (Toscanini 2015, p. 13).

Y ello trae aparejado una interrelación e interacción entre gobernabilidad y reglas del juego que se establecen, en la cual el nivel que se logre de gobernabilidad toma en consideración las reglas del juego y la calidad de estas para la solución de conflictos, sino además

como la misma gobernabilidad influye a su vez en el establecimiento de determinadas reglas del juego. A esto le llama el autor ciclo de retroalimentación entre gobernabilidad y reglas del juego o modos de solucionar los conflictos, en el que se observan influencias sistemáticas mutuas.

Así un nivel u otro de gobernabilidad se verá reflejado en el tipo de políticas públicas o regulaciones que se implementen. Es decir la gobernabilidad no sólo alineará mejor necesidades con capacidades conferidas institucionalmente, sino también necesidades y políticas.

Como puede observarse, con tal planteamiento se logra una contextualización sociopolítica que ofrece referentes necesarios en cuanto a estas dimensiones, sin las cuales no puede hablarse de gobernabilidad.

Otro elemento a considerar en la definición de Kooiman (1993, citado por Brunelle, 2007, p. 36), es el papel de los actores, en tal sentido señala en una de sus definiciones de gobernabilidad:

El modelo o estructura que emerge en un sistema sociopolítico en tanto que resultado común de la interacción de todos los actores en presencia. Este modelo no puede ser reducido a un solo actor o a un grupo de actores en particular.

Con lo cual se está relacionando la gobernabilidad con la interacción de los actores, no de un actor, ni de un grupo de actores, sino de todos ellos.

Esta dimensión es subrayada por Toscanini (2015, p. 14), que citando a Marshall, (2010, p. 237), define gobernabilidad como *“la interacción entre actores estratégicos propiciada por la arquitectura institucional”*. Asume entonces que: *“Desde este punto de vista, la gobernabilidad debe entenderse como la capacidad que dicha*

interacción proporciona al sistema sociopolítico para reforzarse a sí mismo, lo que puede transformar sus necesidades o preferencias en políticas efectivas”.

Y apunta que no necesariamente el refuerzo tiene que ser positivo, sino aclara la posibilidad de lo contrario, *“según el sistema transforme las necesidades ciudadanas en políticas públicas de forma más o menos efectiva o, dicha transformación se adapte a unas normas más o menos democráticas”* (2015, p. 14).

Esta valoración del concepto de gobernabilidad se encuentra muy cerca del de gobernanza al que se aludía anteriormente y con algunos rasgos que, autores como Myers, Martínez Hernández y Pérez, (2015), y como Bassols, y Mendoza, (2012), identifican como partes esenciales de éste.

Bassols y Mendoza, (2012, p. 9) relaciona el surgimiento del concepto de gobernanza con los debates que se producían en los años 80 y 90 acerca de la necesidad de un nuevo modelo de gestión de los gobiernos, momento en el cual, a su juicio, el concepto de gobernabilidad

pasó de una concepción netamente administrativa, a una ligada a la capacidad de gestionar problemas y demandas emanadas de la transición a la democracia...Asimismo sirvió para calificar el tipo de régimen por el que atravesaban ciertas sociedades (gobernabilidad autoritaria versus democrática...

Identifica este autor el momento de *“ascenso del nuevo concepto”* como la década de los 90, momento en que cobra una significación propia, diferente a la de gobernabilidad, más orientada a la *“intervención de nuevos agentes sociales en los procesos de gobierno”* (Bassols y Mendoza, 2012, p. 9).

Entre sus diversos ámbitos se le relaciona no sólo con los procesos de institucionales o empresariales en general, sino incluso, en los escenarios universitarios, como apuntan Ganga, Abello, y Quiroz, (2014).

Aun cuando se identifican diversas interpretaciones en cuanto al significado del concepto, pues como otros conceptos emergentes en ciencias sociales adolece de cierta tendencia a la polisemia, pudieran destacarse algunos elementos que apuntan como sus rasgos esenciales.

Entre ellos Bassols y Mendoza (2012, p. 10) señala: “a) *interdependencia o asociación; b) juego de actores; c) redes no jerárquicas; d) prevalencia del diálogo y la concertación en vez del conflicto e) corresponsabilidad; f) descentralización en la toma de decisiones*”.

Rasgos que dan cuenta de lo esencial del concepto de gobernanza en opinión del autor, quien la define como:

Procedimiento moderno en la tarea de gobernar que se realiza por medio del diálogo, de la negociación y el esclarecimiento de metas, fortalecidos por una comunicación política eficaz. Los actores participantes, provenientes de los sectores públicos o privado o también de la sociedad civil, se posicionan en el proceso de construcción de las políticas públicas. (2011, p. 16)

Tal concepción de gobernanza resulta especialmente importante pues pone de relieve el papel estratégico de los actores, no sólo los líderes políticos públicos, sino también los que provienen del sector privado y la sociedad civil, y redimensiona el alcance del concepto, tornándolo mucho más general y más relacionado con el desempeño de diversos sectores o ámbitos, como destaca Torrico, (2015).

Línea de pensamiento que se relaciona estrechamente con el tema central del presente trabajo, que trata justamente de la necesidad de formación en gobernabilidad de los referidos actores.

Bassols y Mendoza (2012, p. 16) subraya su enfoque abarcador e integrador al decir que el “*objeto último de una gestión bajo el enfoque de gobernanza es lograr la integración social en campos de conocimiento y acción específicos...*” Concibe tal integración a partir del reconocimiento de la pluralidad de saberes y “*multipolaridad de fuerzas conjugadas en la política del consenso*”.

Y precisando más este enfoque comparte las ideas de Enrique Cabrero (2006, p. 24, citado por Bassols y Mendoza, 2012, p. 18) y suscribe: “*en el enfoque de gobernanza... predomina la armonía por encima del conflicto... En consecuencia, apuesta por una política que logre la integración social mediante el consenso*”.

La importancia estratégica del “*sujeto participativo*” emerge según criterio de Bassols y Mendoza, (2012), como elemento común en los estudios más recientes sobre gobernanza, con lo cual se constata la pertinencia de la formación universitaria en gobernabilidad a fin de colaborar en la transformación del ciudadano común en un sujeto activo y participante en la toma de decisiones y construcción de consensos.

Pero no se trata únicamente del sujeto participativo, pues dicho sujeto está inmerso en un entorno concreto, histórico, social, institucional. Uno de los autores que mayores precisiones aporta en este sentido es Acosta (2002), quien, al llevar estos conceptos al ámbito institucional, describe la construcción del poder en las instituciones como un proceso donde los actores establecen intercambios de acuerdo con una serie de reglas formales e informales que

permiten la formación de identidades que actúan en un marco de oportunidades aceptadas.

Además de los actores, apunta Luis Joner (citado en Brunelle, 2007, p. 10) es imprescindible el papel del líder.

...se requiere de un liderazgo que indique el camino, que haga uso de todas las herramientas de gestión pública existentes y que tenga la sabiduría para percibir y aprender la realidad humana, aquellos deseos ocultos y explícitos de un pueblo, sus concepciones en relación con la vida y de lo que se espera de un dirigente.

El autor propone estos elementos – señala Brunelle - porque se sustentan en la historia que señala circunstancias donde se construyeron gobiernos legítimos por el apoyo popular y de un orden jurídico justo, pero que: *“fracasaron por no usar instrumentos adecuados para la gestión pública y dejaron de atender los reclamos básicos de los pueblos que los legitimaron”* (2007, p. 10).

El establecimiento de la gobernabilidad a juicio de los autores estudiados, pudiera darse en escenarios democráticos o puede darse en escenarios que no lo son, la base de la estabilidad política se garantizaría por mecanismos represivos que no son los más congruentes con las diversas aristas expuestas en los estudios presentados ni los más sustentables.

En el presente trabajo se concibe la gobernabilidad dentro de un sistema democrático, y se considera democracia al sistema de gobierno donde se dan las condiciones más óptimas para la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos, el control social del poder, donde se puede organizar la sociedad libremente para que los derechos se conviertan en realidad, lo que permite la construcción de ciudadanía. Teniendo

los ciudadanos la capacidad de elegir, en libertad, a sus gobernantes.

Matos (2009, p. 55) es del criterio de que:

Si un país quiere concretar una visión y orientarse en el cumplimiento de esa visión, los actores sociales y políticos deben cambiar la forma de conversar sobre el futuro. Este cambio implica cambios en los modelos mentales de los interlocutores y en el lenguaje que se utiliza, orientados con la acción estratégica que se desea implementar.

La estrategia para un país no puede ser predeterminada por instituciones externas o por un gobernante de turno; debe ser producto de un proceso de diálogo que lleve a consensos entre los actores sociales y políticos a nivel nacional y local.

Lograr estos consensos brinda viabilidad a los proyectos de cambios que se deseen implementar, señalados en la estrategia definida, se integran actores sociales en la ejecución de las acciones, lo que permite obtener los resultados deseados y se logra la construcción del bien común sobre los intereses particulares existentes.

Como puede observarse, el concepto de gobernabilidad se ha abordado en diversos ámbitos y desde diferentes ángulos, pero en ninguno de los casos se ha logrado dimensionar en su verdadera profundidad y amplitud todo el potencial que pudiera aportar la educación superior en relación con la formación en gobernabilidad para el desarrollo de un país.

Se necesita tener una visión de nuevos liderazgos en el gobierno y en las instituciones educacionales para generar una visión de futuro; para identificar los objetivos que se deben alcanzar. Esa visión de largo plazo involucra altos grados de confianza que requieren ser edificados sobre la base del consenso, la

negociación, la solución de conflictos. Y para ello la formación de competencias en gobernabilidad como parte de la formación universitaria aportaría una mejor preparación de ciudadanos preocupados y ocupados en este importante tema.

La formación de competencias en gobernabilidad es un tema en el que comienzan a incursionar actualmente tanto universidades de diversos países como instituciones de administración local, en sus propuestas pueden evidenciarse propósitos comunes de búsqueda de nuevas vías para un futuro mejor y modos diferentes de implementarla.

Formación en gobernabilidad. Algunas experiencias

Una breve referencia a los abordajes de este tipo de formación permite identificar los siguientes rasgos: programas institucionalizados del tipo de maestrías, o de menor duración y alcance, como los diplomados; o modalidades más cortas u operativas, con fines de capacitación, del tipo curso, dirigidos a públicos diversos, que profundizan en aspectos particulares del tema.

Algunos de estos cursos o programas que se presentan a continuación ilustran en torno a las tendencias que presentan en cuanto a los propósitos que persiguen, contenidos que abordan y niveles de formación.

La Red Interamericana de Formación en Gobernabilidad y Democracia (RIF-DEMO) junto a la Organización Universitaria Interamericana (OUI), el Colegio de las Américas (COLAM), han organizado en los últimos años diversas acciones de capacitación en el tema de gobernabilidad. En el año 2010 se ofreció en Perú la primera edición del curso internacional *“Actualización profesional en gobernabilidad,*

gestión pública y democracia” y en el 2011 se presentó una segunda edición.

Estos programas se han concebido como *“un ejercicio de comprensión, discusión y reflexión en torno al concepto de gobernabilidad, en el que se pretende delimitar su significado, para relacionarlo con conceptos como gobernanza, gobierno, políticas públicas, redes e instituciones”* con abordaje teórico de los conceptos y aplicación práctica de estos en función del mejoramiento de la gestión institucional.

Entre sus objetivos se identifican la identificación y comprensión de los conceptos relacionados con el tema de la gobernabilidad y su aplicación para el análisis de los contextos nacionales, *“subnacionales”* y locales latinoamericanos contemporáneos; la incorporación de una perspectiva amplia de análisis del concepto de gobernabilidad y su relación con el diseño de las políticas y la gestión pública en América Latina y ya en el plano más aplicado: la integración de un modelo que permita utilizar factores estructurales, actores y cuestiones públicas para el estudio de los problemas de gobernabilidad democrática y analizar el tema de las capacidades institucionales para el desarrollo de una gestión eficiente, legítima y estable de la acción pública en las Américas.

Otra acción que puede citarse es el curso *“Gobernabilidad, Gobernanza y Gobierno Digital”*, (2010) organizado con el respaldo de la red OUI, el COLAM y la Red Interamericana de Formación en Gobierno Electrónico (RIF-GE), orientada a la formación para aplicar herramientas digitales en el desarrollo de la gobernabilidad y gobernanza en los ámbitos nacionales, provinciales y locales de los países.

Se dirige a *“funcionarios de gobierno, a integrantes de organizaciones sociales y a investigadores universitarios, vinculados a los*

temas o procesos de Gobierno Digital, reforma y modernización administrativa y organizacional, inserción de las TIC en políticas y planes de desarrollo” (OUI, 2010).

La orientación de este curso es teórico-práctica; en lo teórico, se centra en:

- a) Potencial de desarrollo de la gobernabilidad y la gobernanza emergente para el mejoramiento de la efectividad, transparencia y apertura participativa del accionar público mediante las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC).
- b) Las condiciones que han impulsado y los condicionamientos que acotan al desarrollo del Gobierno Digital en América Latina y el Caribe.
- c) La necesaria coherencia y vinculación entre: i) los Planes de Desarrollo, ii) los Planes de Sociedad de la Información, iii) los Programas de Modernización Administrativa-Organizacional, y iv) los Programas de Gobierno Digital.
- d) Las oportunidades, fortalezas, riesgos y vulnerabilidades en los procesos de transformación apoyados por las TIC y el Gobierno Digital.
- e) Las posibilidades de incidencia ciudadana en los procesos, a través de la participación, el control social y el ejercicio sistemático de los derechos cívicos.
- f) El potencial para la gestación y emergencia de nuevas formas de injerencia, incidencia o intervención ciudadana, tales como la participación en el diseño de políticas públicas, los referéndums en línea y otras formas de ejercicio de la democracia directa.

En cuanto a la orientación práctica, se proponen el desarrollo de destrezas que permitan a los participantes procesos de análisis sobre la coherencia entre planes de desarrollo,

planificación de aplicación de la informatización, modernización administrativa y gobierno digital; fortalezas y debilidades para la contribución del Gobierno Digital a la gobernabilidad y la gobernanza; construcción de propuestas de gobierno digital para contribuir a la gobernabilidad y la gobernanza, articulación de redes de cooperación y coordinación y uso de aplicaciones computacionales para esos fines.

Como puede observarse se establece una clara relación conceptual entre desarrollo de competencias vinculadas al dominio de las nuevas tecnologías para la comunicación transparente, con procesos claves en el mundo contemporáneo como la participación, el control social, la intervención ciudadana en la toma de decisiones sobre políticas públicas, en contextos mediados por la modernización de los gobiernos y la planificación del desarrollo.

Este enfoque recibe especial relevancia a la luz de la indiscutible presencia del mundo digital en nuestros días, como apuntan Freitag Brodbeck, y Musse Jussara, (2015).

Igualmente por parte de la UNESCO, es un tema altamente priorizado desde inicios del siglo XXI, y constituye el eje de un proyecto para la formación en gobernabilidad electrónica en Latinoamérica, África y el Caribe, implementado en el 2010, concebido con el propósito de promover el uso de las TIC en las municipalidades, y de ese modo tratar de influir en una mejora en la gobernabilidad local.

El proyecto se orientó a la formación para funcionarios responsables de la toma de decisiones locales, y su diseño responde a una investigación sobre necesidades y las oportunidades de las regiones participantes. La definición de este organismo internacional sobre gobernabilidad y gobernanza y la importancia que presenta la formación de conocimientos y

destrezas en tales temas resulta especialmente ilustrativa:

Para la Unesco (2012):

... el propósito de implementar la gobernabilidad local es lograr una mejora de la gobernanza. Las características que definen una buena gobernanza son generalmente la participación, la transparencia y la información. Los avances recientes en las tecnologías de la comunicación y en Internet proporcionan oportunidades para transformar la relación entre gobiernos y ciudadanos de una nueva manera, así se contribuye al logro de los objetivos de una buena gobernanza. El uso de la tecnología de la información puede aumentar la participación de los ciudadanos en el proceso de gobernanza en todos los niveles proporcionando la posibilidad de una discusión de grupos on-line y mejorando el rápido desarrollo y la eficacia de los grupos de presión. Las ventajas que conlleva para el gobierno implican que éste pueda proporcionar un mejor servicio en cuanto al tiempo, haciendo la gobernanza más eficaz y más efectiva. Además, el coste de transacción puede ser menor y los servicios del gobierno ser más accesibles.

Entre los objetivos que persigue la gobernabilidad electrónica, la institución declara (Unesco, 2012):

- Mejorar la organización de los procesos internos de los gobiernos;
- Proporcionar mejor información y un mejor servicio;
- Acrecentar la transparencia gubernamental para reducir la corrupción;
- Reforzar la credibilidad política y la responsabilidad;
- Promover prácticas democráticas a través de la participación y la consulta del público.

Los propósitos del proyecto revelan la importancia que confiere el organismo

internacional al proceso de formación para el mejoramiento de la gobernabilidad, así como conceptos medulares para este tipo de formación: transparencia, participación ciudadana en la vida social y política a través del uso de las TIC; mejores políticas y prácticas de las tecnologías de la información y la comunicación como herramientas para el gobierno local propiciando la cooperación entre organismos de la sociedad civil y los gobiernos locales en la introducción de las TIC.

Los contenidos que selecciona para la formación en gobernabilidad se estructuran en tres ejes temáticos que abordan el tema pasando de lo teórico general a lo específico y enfoques de corte más aplicado.

Entre los conceptos que incluidos en el programa pueden citarse: concepto de gobernabilidad: conceptos y relaciones entre Gobierno y gobernabilidad, teorías de la gobernabilidad, marco teórico y delimitación del concepto de gobernabilidad en Las Américas y estudio de la gobernabilidad democrática en América Latina; transición política y gobernabilidad en América Latina; reforma del Estado, del gobierno y de la política, gobernabilidad democrática y capacidades institucionales, actores, estructuras y procesos de la gobernabilidad.

Finalmente se analiza la relación entre política, redes de políticas y políticas públicas y en este tema abordan conceptos como gobernanza, gobernabilidad y políticas públicas; políticas públicas, acción pública y redes de políticas y la gestión pública y los problemas de la gobernabilidad.

La implementación de este proyecto indica la importancia que concede la Unesco a la formación en gobernabilidad, y dentro de ello, como parte de esa formación, el papel

protagónico que confiere a los actores, estructuras y procesos.

Formación en gobernabilidad en el contexto ecuatoriano

En el contexto ecuatoriano se evidencia un interés en el tema que se va ampliando en los últimos años, aunque todavía no abundan referencias sobre programas que en este sentido se han acometido.

La sistematización realizada por Toscanini y Suárez, (2015), evidencia los rasgos que la caracterizan, así pueden observarse que se imparten cursos de capacitación en el tema por parte de diferentes instituciones e instancias, las cuales como tendencia corresponden a tres grupos: universidades, instancias de gobierno en diversos niveles así como por parte de partidos políticos.

Entre las acciones desarrolladas por universidades se encuentran las diseñadas e implementadas por la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, que ofrece este tipo de capacitación desde el año 2002 de manera ininterrumpida y ha logrado realizar en esos años doce cursos para integrantes de diversas formaciones, funciones y roles en la sociedad.

En la actualidad otras universidades ofrecen cursos en este tema, como parte de sus programas de capacitación, puede citarse por ejemplo, el Instituto de Altos Estudios Nacionales, (IAEN) Universidad de Postgrado del Estado), que cuenta con una oferta de este tema como parte del área gobernabilidad, derecho y democracia.

Ya en el cuarto nivel, se han ido estructurando programas de Diplomado inicialmente y con posterioridad programas de maestría. La experiencia más cercana la constituye la Maestría en Gobernabilidad y Gerencia Política de la UCSG, diseñada de

manera conjunta con la Universidad George Washington, programa que ya ha concluido su segunda edición.

En todos los casos referidos la formación se aborda desde el posgrado, como una acción de formación complementaria, a diferencia de la propuesta del autor del presente trabajo, cuyo propósito se orienta a destacar la importancia de la formación de competencias en este tema en el nivel de grado, lo cual por ende, supondría una mayor generalización, y un nivel mucho mayor de integralidad en la formación de los graduados.

Conclusiones

La pertinencia del estudio sobre el tema de la gobernabilidad, constituye uno de los problemas estratégicos que afectan hoy a numerosos países en diferentes latitudes.

La formación de competencias en este tema se va abordando de manera creciente, tanto por instituciones gubernamentales como por parte de organismos internacionales o por instituciones universitarias, pero sólo como formación continua o de postgrado

La formación de competencias en gobernabilidad contribuiría a una formación universitaria de mayor integralidad y consecuentemente, sería un aporte en la formación de graduados con mayor conciencia de la importancia de este tema y mejor preparados para incorporarlo como parte de su desempeño profesional

Referencias:

- Bassols, M. & Mendoza C. (Coord). (2012). *Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas*. Barcelona: Editorial Rubí.
- Brunellee D. (2007). *Gobernabilidad y democracia en las Américas: teorías y prácticas*. Loja: Universidad Técnica Particular de Loja.
- Casellas, A. & de la Cierva, J. (2007). *Gobernabilidad, participación ciudadana y crecimiento económico: adaptaciones locales a estrategias*

- globales. *Scripta Nova*, IX (134). En: www.ub.edu/geocrit/sn/sn-243.htm
- Crozier, M., Huntington, S. & Watanuki, J. (1975). *La crisis de la democracia. Informe sobre la gobernabilidad de las democracias. Primer Informe sobre la gobernabilidad de las democracias*. New York: University Press.
- Freidenberg, F. (2009). *La gobernabilidad democrática en Ecuador: factores condicionantes y las encrucijadas del cambio político*. España: Universidad de Salamanca.
- Freitag Brodbeck, Á. & Musse Jussara I. (2015). *Prácticas de Gobernanza de Tecnología de la Información en Universidades de América Latina*. Documentos y temáticas de Grupos de Trabajo. Comunidad TICAL. Accesible en: <http://dspace.redclara.net/handle/>
- Ganga, F., Abello, J. & Quiroz, J. (2014). *Gobernanza universitaria. Aproximaciones teóricas y empíricas*. Santiago de Chile: Editorial Conicyt, Ministerio de Educación.
- Héritier, A. (1999). *Policy Making and Diversity un Europe. Escaping Deadlock*. Italia: European University Institute.
- Kaufmann D., Kraay A. & Zoido-Lobaton (2000). *Gobernabilidad y crecimiento en el largo plazo: Evidencia para Latinoamérica y el Mundo*. Banco Mundial. Accesible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVA/NTCOR/Resources/>
- Kooiman, J. (2003). *Gobernar en Gobernanza*. Accesible en: <http://www.ucm.es/centros/cont/descargas/documento24211.pdf>
- Matos, L. (2009). *Gerencia política y gobernanza estratégica*. Puebla: Benemérita Universidad de Puebla.
- Mayntz, R. (2000). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 21. Accesible en: <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/>
- Myers, A., Martínez Hernández, G. & Pérez, E. (Coords.). (2015). *La democracia a debate. Perspectivas sobre democracia y gobernanza*. España: Universidad La Rioja, Ratio Legis.
- Oriol, J. (2012). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. En: <http://www.grupochorlavi.org/php/doc/documentos/>
- Przeworski, A. (1998). Democracia y representación. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 10. Caracas. Accesible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/CLAD0030103.pdf>
- Red OUI, COLAM & Red Interamericana de Formación en Gobierno Electrónico (RIF-GE), (2010). *Gobernabilidad, Gobernanza y Gobierno Digital*.
- Scharpf, F. W. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*. Chicago: Westview Press.
- Torrico Terán, M. A. (2015). *Gobernanza electoral y confianza ciudadana en el Estado de México*. *Espiral* 22(62), 101-138. Accesible: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?s>
- Toscanini Segale, M. (2015). *Modelo de gestión educativa para el logro de resultados de aprendizaje sobre gobernabilidad en la Carrera de Economía de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil*. Tesis de Doctorado. Universidad de La Habana.
- Toscanini Segale, M. y Suárez V.H. (2015). *Importancia de la formación universitaria en gobernabilidad. Valoración de actores sociales y expertos*. Tesis de Maestría en Gerencia Política y Gobernabilidad. Universidad Católica de Santiago de Guayaquil. En proceso de elaboración.
- Unesco. (2012). ¿Qué es la gobernabilidad electrónica? Accesible en: portal.unesco.org/ci/fr/files/14896/11412266495e..e-governance. Recuperado el 23 de junio del 2012
- Universidad de las Américas (2010). *Curso de Actualización Profesional "Gobernabilidad, Gobernanza y Gobierno Digital"* Accesible en: http://www.oui-ohc.org/formcourse/eventointerno.php?cod_even=eb74e5_gob. Consultado el 18/12/2012
- Viglier, P. (2012). *La agenda de Gobernabilidad (Conceptos y proceso de trabajo)*. Programa de las Naciones Unidas. En: http://www.sigob.org/sigob/pag_servicios/documentos.