

Convivencia y Gobernanza: Encuentros y Desencuentros

Juany Guzmán León¹

ABSTRACT

En el presente documento se recogen las principales ideas surgidas durante el proceso de reflexión desarrollado en el marco del proyecto sobre gobernabilidad y convivencia democrática en América Latina, desarrollado por FLACSO con el apoyo de la AECID.

En dicho proceso se trataron de destacar las principales variables de la compleja relación entre los conceptos de gobernabilidad y convivencia democrática. Relación en la que, cada vez más, se cuestiona el concepto de gobernabilidad, mientras que al de convivencia política o democrática se le adjudica una connotación positiva. Sin embargo, si bien es necesario tener en cuenta su cercanía, también se debe prestar atención a los aspectos que les separan.

A efectos de la discusión cabe atender al menos tres aspectos: los conceptos de gobernabilidad y gobernanza; la gobernanza como medio y la convivencia como aspiración; y, finalmente, la gobernanza para entender la convivencia o la gobernanza como parte de la convivencia.

1. Gobernabilidad y gobernanza

Considero que contraponer ambos términos tiene sus implicaciones. Casi se trata de una cuestión de gusto y esto nos debe encender una luz de alarma. Por ello es necesario precisar en qué se está pensando cuando se habla de cada uno de ellos. Es lo que trataremos de aclarar en este punto.

En primer lugar hay que reconocer que la tan difundida definición que asocia la gobernabilidad con el binomio legitimidad y eficacia nos muestra un camino, que como se ha señalado en numerosas ocasiones, da vueltas sobre sí mismo: ¿qué requiere a qué? ¿Se necesita legitimidad para ser eficaz o se necesita eficacia para ser legítimo? En los sistemas democráticos quien es electo, o electa, mediante las denominadas elecciones libres, pluralistas y periódicas tiene un capital semilla de legitimidad. Ha de ver si lo despilfarra o lo aprovecha para iniciar el juego con la eficacia. Tener la capacidad de cumplir objetivos, sobretudo cumplir alguna de las expectativas generadas, redundará posteriormente en mayor reconocimiento y así continuaría el círculo virtuoso.

El concepto tiene, además, una lectura muy pro gubernamental. Se les adjudica a los gobiernos tal centralidad en la construcción democrática, o directamente en la aspiración de aquello que

¹ Coordinadora Académica Regional de FLACSO. Directora del Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) de la Universidad de Costa Rica.

podría ser lo gobernable, que es posible que se pierda el perfil de la pluralidad de actores que hacen posible dicha gobernabilidad; cualquier cosa que eso sea.

La singularidad de la acción gubernamental y de las autoridades públicas no autoriza a plantear la aspiración democrática desde ellas poniendo, como parecer ser, en un segundo plano a los demás actores en la construcción de la polis, de lo público.

Opino que este aspecto es un elemento que está detrás de la ruta que ha llevado a apellidar a la gobernabilidad. Tal y como lo puso el PNUD en la agenda hace años: la gobernabilidad democrática, para distinguirla de la gobernabilidad autoritaria. Es decir, la diferencia está en el cómo las autoridades actúan para garantizar eficacia y reconocimiento. La respuesta inmediata es que la gobernabilidad autoritaria es más eficiente que la gobernabilidad democrática. Esta última se complica justamente porque en el cómo aparecen otros actores. Actores que tienen derechos y osan exigir su cumplimiento, o al menos reclamarlos; es por ello que la gobernabilidad democrática muestra cada vez más ineficiencia en lograr el binomio de reconocimiento y eficacia. Así pues, realmente no resulta paradójico que lo frecuente, sobretodo en el discurso oficial, sea aspirar a reducir la ingobernabilidad más que aspirar a la gobernabilidad democrática. Por tanto se corre el peligro de que la misma gobernabilidad apellidada, la gobernabilidad democrática, deje de ser una aspiración para convertirse en un problema. Es en estos tiempos, que medio en serio medio en broma, no pasan muchos días sin que escuchemos repetidamente aquello de que la democracia es ingobernable.

Frente a estas incomodidades del concepto de gobernabilidad se contrapone, se superpone, se pone al lado o se le asemeja y se utiliza indistintamente el término de gobernanza. Se utiliza de todas las formas posibles. Es por ello que señalaré cómo yo lo estoy utilizando.

Considero que más allá de una cuestión de gusto, sin dejar de admitir que hay parte de ello, la gobernanza da una idea de mayor movimiento. Uno de los actores claves, sin duda, es el Estado, o mejor dicho, el gobierno y las instituciones públicas. Pero claramente solo es un actor más. La gobernanza refiere a la idea de relación, de movimiento, de proceso que vincula a las autoridades públicas con la ciudadanía; pero también da cuenta de las relaciones múltiples entre los diferentes grupos de población, cómo interactúan, qué logran, hacia dónde se encaminan. En este sentido, tampoco presuponen autoridades públicas homogéneas que tienen objetivos claramente establecidos y que buscan la forma de ser eficaces y legítimas. Va más allá, al dar cuenta de una mayor complejidad. Existen contradicciones no solamente en los intereses que defienden los distintos actores de la comunidad civil, para ponerlo en términos gramscianos, sino también entre los actores de la comunidad política. Las mismas instituciones tienen intereses diversos y pluralizan enormemente el número de voces y de intereses en juego. La gobernanza refiere más a dar cuenta de cómo opera esa telaraña que a factores o requisitos que deben operar de determinada manera para alcanzarla. En ese sentido, me parece, este término no tiene una carga tan prescriptiva, tan normativa como se le ha impuesto al concepto de gobernabilidad.

2. La gobernanza como medio y la convivencia como aspiración

Por un lado la gobernanza está enfocada a cómo se da el juego de poder. Cómo se relaciona clase gobernada y clase gobernante. Cómo se relacionan las facciones entre quienes

gobiernan, o los diversos grupos de la sociedad civil entre sí. Se refiere a cuáles son recursos de poder que los distintos actores utilizan y cómo los utilizan; en qué escenario se mueven y qué alianzas tejen. También se refiere a los hechos o acontecimientos que muestra ese juego de actores e intereses. Si la gobernanza, en fin, se refiere más a cómo opera el juego, pareciera que la convivencia democrática es una aspiración que se busca al reconocer cómo opera ese juego. En otras palabras, no nos interesa la gobernanza por sí misma para registrar un estado de situación: así están las cosas. Existe una intencionalidad en el acercamiento al concepto de gobernanza. Esa intencionalidad es analizar si ese juego tiene algo que ver con la convivencia democrática o no. Entender qué factores la hacen posible y cómo se concreta un término al que adjudicamos de manera casi inmediata una carga valorativa tan positiva, el de convivencia democrática.

Esto nos obliga a reflexionar también en torno a esa aspiración que denominamos convivencia democrática. Nuevamente apellidada. Sin embargo es interesante que el término de convivencia por sí solo, sin apellidos, nos remite a un determinado tipo de relación; porque es fundamentalmente un concepto relacional entre personas que por diferentes razones (opcional y/o por la suerte del destino) han de compartir un espacio geográfico en medio de dos o más ejes de la diversidad; de edad y generación –en el caso de las familias-, de ascendencia étnica en las comunidades, de género, de preferencia sexual, de adscripción religiosa, partidista, ideológica o cultural, lingüística, de ingresos, de nivel educativo, de costumbres y tradiciones y un largo etc. Pero en este caso el aspecto importante es que no se refiere a cualquier tipo de relación, cuando nos referimos a convivencia ya damos cuenta de un conjunto de factores que parecen caracterizarla: mutuo reconocimiento, ciertas reglas para la resolución de los conflictos y en general un conjunto de normas de comportamiento (la inmensa mayoría no escritas) que precisamente permiten la convivencia. Cuando esas normas se vuelven obsoletas o alguien las incumple y no funcionan las reglas implícitas o explícitas establecidas para la resolución de los conflictos decimos que se ha deteriorado la convivencia.

Por tanto al referirnos específicamente a la convivencia democrática apuntamos deliberadamente a la convivencia que está intermediada por lo público, nos remitimos a una relación que va más allá de los grupos familiares o de barrio. Se trata de una aspiración que claramente tiene un objetivo político, el cómo se construyen relaciones en países que se dicen democráticos y sobretodo en sociedades que aspiran a ser sociedades democráticas. En ese sentido la convivencia democrática apuesta explícitamente por el reconocimiento de los derechos ciudadanos protegidos por una constitución y por las leyes. Un reconocimiento que afecta a las autoridades públicas en lo nacional y en lo sub-nacional, en lo local. Un reconocimiento que afecta al tipo de relación que se construye ya no solamente en lo interpersonal sino entre las ciudadanas y ciudadanos, sujetos de derecho. De forma conjunta entre la ciudadanía y la clase gobernante se ha de construir un conjunto de normas, que en su mayor parte estarán explícitamente apoyadas en todo un marco institucional o jurídico, el cual en ocasiones señala cómo operan en realidad las relaciones entre los distintos actores y en ocasiones tan solo representa una referencia.

La convivencia democrática como aspiración refiere a varias dimensiones:

1. si las normas y las reglas acordadas para las relaciones, entre clase gobernante y clase gobernada así como para las relaciones entre los mismos grupos de población, apuntan a un reconocimiento efectivo de derechos ciudadanos que genere una interlocución respetuosa de sus condiciones y aspiraciones como seres humanos.

2. si el entorno diacrónico y sincrónico, o como llamaría Marx, si las condiciones objetivas posibilitan o facilitan el reconocimiento de unos y otros como interlocutores válidos.

3. si las reglas particulares para la resolución de los conflictos son válidas para todas y todos los habitantes de la comunidad política: del distrito, del municipio, del departamento o del país.

La tercera de estas dimensiones es clave para el concepto de convivencia. Resulta central destacar que la convivencia democrática no obvia el conflicto. Al contrario éste es consustancial a la convivencia precisamente debido a la interacción continua de intereses, no solamente comunes sino también diferentes y hasta contradictorios, que ésta implica. El énfasis se sitúa en la forma en cómo se enfrentan dichos conflictos, en las condiciones en las cuales se enfrentan los distintos actores para dirimir o al menos administrar dichos conflictos y en las variables culturales e históricas que los caracterizan. Los sistemas democráticos son por excelencia los sistemas políticos que más han avanzado en crear mecanismos de resolución de conflictos que reconozcan los derechos de todas las personas. Sin embargo existe un claro rezago en reconocer y enfrentar las enormes desigualdades de condiciones, de recursos, de oportunidades, de accesos y de capacidades con las que cada uno de los distintos grupos de población acude a dirimir esos conflictos. Aunado a ello, existen algunos procesos de corrupción que carcomen la base de estos mecanismos de resolución de conflictos. Por ello se deslegitiman los mecanismos democráticos y se recurre a vías autoritarias en donde la violencia en sus más diversas formas sustituye de manera perversa las reglas de resolución de conflictos. En ese punto, la convivencia inmediatamente pierde su nombre para denominársele, de mala manera, como deterioro de la convivencia. Sin embargo se trata de mucho más que eso.

América Latina y en particular Centroamérica, presenta logros importantes en estas tres dimensiones a partir de la implantación de la democracia, y en particular con posterioridad a Esquipulas II. Sin embargo existen enormes deudas en la subregión que desafían la democracia, y que ésta o no ha querido o no ha podido saldar, o ambas. Cabe destacar la existencia de una institucionalidad débil y fragmentada, la desigualdad, y una historia de dolor, exclusión y conflicto armado que se traducen en carencias y obstáculos para la convivencia democrática. Por ello hay que entender la convivencia democrática como un recorrido más que como una meta. También como una utopía, pero como una utopía que se construye y que tiene alcances diferentes. Es clave valorar el ámbito espacial y político de la convivencia para valorar y poder aquilatar los avances, que si se ven solo en espacios macro, la decepción y la desesperanza se vuelven un obstáculo adicional; como si hubiera pocos.

3. La gobernanza para entender la convivencia o la gobernanza como parte de la convivencia

En este punto cabe destacar, por su importancia, la territorialidad cuando se trata de explorar las relaciones entre gobernanza y convivencia. No cabe duda que puede resultar anticuado hablar de territorialidad en los tiempos de facebook, de twitter y de youtube. En todo caso, el punto de partida es que la territorialidad no se ve sustituida por el mundo virtual y que las redes sociales, y eso sí es cada vez más evidente, y en general la comunicación virtual redefinieron lo espacial de manera irreversible. Este elemento supone una variable central para entender los nuevos desafíos para la convivencia democrática. Los avances en la llamada e-democracy, para citar solo un ejemplo, muestran que las relaciones entre quien gobierna y la ciudadanía realmente pueden modificarse, esperamos que para mejor, mediante una participación más activa de la gente en las distintas decisiones que deben adoptarse, mediante una mayor auditoría ciudadana de la gestión pública y en general a través de una mayor interlocución entre los actores sociales y políticos sobre la sociedad que quieren.

Todo ello sin embargo no excluye lo territorial. Cuando hablamos de convivencia nos referimos a compartir un espacio geográfico. Cuando hablamos de convivencia democrática lo geográfico es solamente una parte, puesto que también se comparte un espacio público, una comunidad articulada con un gobierno local, departamental, probablemente electo por las y los habitantes de la región específica, etc. Se comparte con organizaciones del más diverso tipo y agremiadas por ejes de articulación diversos: desde el agua y el transporte público, hasta la educación, la perspectiva de género o los derechos de la juventud o de los pueblos indígenas y afro descendientes, entre otros.

Así, si se plantea la convivencia democrática como un recorrido es imperativo ubicarse en el carril de la gobernanza, siguiendo con el símil. Solamente reconocer e identificar los factores que definen la gobernanza en un municipio determinado –ayudar a delinear tanto alcances como limitaciones, obstáculos para ese recorrido, potencialidades, condiciones históricas, contactos y alianzas nacionales e internacionales que la pueden favorecer e impulsar- ya contribuye a la convivencia democrática.

Desde esta perspectiva, la convivencia democrática representa una aspiración en tres vías: requiere de un marco institucional y jurídico nacional e internacional para no aislarse y ser parte del juego en la aldea global.

Por otra parte se han de retomar experiencias que tienen que ver con comunidades más pequeñas, vinculadas a un distrito, a un municipio o a un departamento. Pero no sobre todos los temas. Resulta importante vincular la convivencia en relación a los ámbitos considerados más importantes para determinadas comunidades. Qué hacen, cómo lo hacen y qué factores se vuelven determinantes para obtener ciertos resultados.

La tercera vía apunta al intercambio y la diseminación del conocimiento, de las experiencias y de las lecciones aprendidas. La convivencia también se aprende. Si hay secretos hay que descubrirlos. Es realmente necesario que la interlocución no sea cerrada a las comunidades sino que propicie mecanismos deliberadamente incluyentes de otras comunidades con dificultades. En relación a este aspecto la cooperación horizontal podría hacer vanguardia.

Los aspectos revisados nos llevan a pensar que gobernanza y convivencia no son excluyentes. De algún modo la gobernanza puede servir para entender cómo opera la convivencia, pero a la larga es parte de ella. Por supuesto que también es corresponsable en el deterioro de la convivencia. No es neutral, ni hay término medio, las reglas de la gobernanza construyen o destruyen convivencia.

4. Más preguntas sobre gobernanza y convivencia, encuentros y desencuentros.

Finalmente cabe plantear algunas preguntas que permitan explorar posibles rutas en la presente reflexión preliminar.

¿Es posible, en esta relación entre gobernanza y convivencia, avanzar hacia una dimensión propositiva que aborde los obstáculos que enfrenta Centroamérica (institucionalidad débil, contexto inmediato, mecanismos de resolución de conflictos), o es solamente útil para un estado del arte, para un estado del conocimiento? ¿Cómo se pueden establecer diálogos y en general interacciones que articulen saberes diversos entre actores de múltiples ámbitos, incluidos la academia, los partidos políticos, las iglesias, además de otros muchos grupos organizados? ¿En qué medida es urgente relevar los criterios de grupos de población específicos como mujeres, pueblos indígenas o afrodescendientes y juventud?

Bibliografía de referencia

Beiner, Ronald. Theorizing Citizenship (editor). State University of New York Press. N.Y 1995.

Bovens, Mark. The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organisations. Cambridge University Press. U.K. 1998.

Elkin, Stephen L. and Karol Edward Soltan (ed) Citizen Competence and Democratic Institutions. Pennsylvania Sate University Press. Penn. 1999.

Giorgis, Liliana. La problemática del ejercicio pleno de la ciudadanía en situaciones de marginación, desempleo y pobreza. Necesidad de una democratización de la democracia para garantizar la efectiva participación política de todos. En **REVISTA IIDH** Vol. 34 – 35, págs. 165-209. 2001-2002

Goizueta Vertiz, Juana. El derecho comunitario y la libertad de circulación y residencia de las personas en España: implicaciones del estatus de ciudadanía de la Unión. Institut de Ciencies Politiques i Socials, Barcelona:-2001

Jelin, Elizabeth. (Comp.). Ciudadanía e identidad: Las mujeres en los movimientos sociales latino-americanos. Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social. Ginebra-Suiza. 1987.

Mouffe, Chantal. El retorno de lo político: comunidad, ciudadanía, pluralismo y democracia radical. Paidós. 1999.

Nicolau i Coll, Agustí. Ciudadanía, un concepto occidental peligroso. Boletín ICCI-ARY Rímac, Año 6, No. 61, Abril del 2004

PNUD. Una brújula para la democracia. Aportes para una agenda de gobernabilidad en América Latina. Siglo XXI Editores. Buenos Aires, 2008.

Revista IIDH. No. 34 – 35. Edición Especial sobre Participación Ciudadana. 2001 – 2002, San José - Costa Rica

Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades. Año 8, Nº 16 Segundo semestre de 2006.