



Universidad Militar Nueva Granada

INSTITUTO DE ESTUDIOS GEOESTRATÉGICOS Y ASUNTOS POLÍTICOS
IEGAP

10/112021

GOBERNANZA

Por: MG (RA) Ricardo Rubianogroot Román.¹

RESUMEN

Extractando a continuación se retoma una definición sencilla pero explicativa del documento maestro del programa para el doctorado en Relaciones Internacionales, Seguridad y Gobernanza que está estructurando la Universidad Militar Nueva Granada, UMNG, en él se resume la concepción de lo que es el alcance de la Gobernanza:

“Es la nueva posición acerca del gobierno de la sociedad; si este recae sólo en el Estado que ejerce el poder de gobernar, el concepto sería Gobernabilidad, pero si esta actividad de gobierno es compartida, el concepto sería Gobernanza”.
(UMNG.FARIES, 2021. Pág. 1)

Sobre esta noción, hay un espacio amplio de discusión, su significado apunta a una forma de obrar, unas tareas y compromisos a cumplir en cuanto al gobierno, de los asuntos en común, o sobre el común de los asuntos que atañe a todos en una sociedad; es el conjunto de acciones orientadas al manejo de los diferentes proyectos de un territorio con propósitos supraestatales², relaciones que buscan como parte de un todo, una nueva forma de dirigir más democrática que las tradicionales.

En este sentido, el significado de la noción de gobernanza se asocia a las formas de un gobernar nuevo, descentralizado y asociado con la significación que gobierno y la sociedad que dirigen, coparticipan, sin perder independencia ni uno ni otros.

¿Cómo ha evolucionado bajo este concepto el país?, y ¿qué aciertos y desaciertos se pueden determinar con su acogimiento?

¹ Asesor del Instituto de Estudios Geoestratégicos y Asuntos Políticos de la Universidad Militar (IEGAP). Este documento forma parte de la serie “Análisis Coyunturales” del IEGAP. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de su autor y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Universidad Militar Nueva Granada.

² Supraestatal. Cuando grupos o conjuntos de países se relacionan de manera institucionalizada, es decir que se conforman bloques más o menos estables que deciden conjuntamente sobre diferentes temas.

PALABRAS CLAVE:

Gobernabilidad. Gobernanza. Trabajo colectivo. Descentralización. Paz.

Gobernabilidad y gobernanza:

En el concepto de gobernabilidad desde el punto de vista político, se identifican dos elementos fundamentales, primero, las variantes de legitimidad y eficiencia del sistema democrático, las situaciones de crisis de ese mismo sistema, el déficit fiscal y los problemas de gobernación de países en desarrollo; segundo, que de esa gobernabilidad depende la capacidad de un gobierno de mantener legitimidad y buscar el desarrollo simultáneamente. (Alcántara, 2010)

La utilización del concepto de gobernabilidad ha sido la elaborada por el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, quienes lo utilizan para referirse a:

1. El proceso y las reglas mediante los cuales los gobiernos son elegidos, mantenidos, responsabilizados y reemplazados.
2. La capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos de manera eficiente, formular, implementar y reforzar políticas y regulaciones.
3. El respeto de los ciudadanos y del Estado a las instituciones que gobiernan las interacciones socioeconómicas entre ellos. En las sociedades contemporáneas es el vínculo entre gobernabilidad y democracia. (Medina, 2016. Pag 2)

Teniendo en cuenta lo anterior, según Medina (2016, pág. 58) es la capacidad de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo en el contexto de otros sistemas o instituciones de los que forma parte, esos sistemas pueden ser de todo un país o Estado, o de una región determinada. En otras palabras, la Gobernabilidad es la capacidad de un sistema sociopolítico para auto reforzarse, implica una correlación entre necesidades y capacidades a través de las instituciones. En este orden de ideas, la Gobernabilidad dependerá tanto de la capacidad Institucional de dirigir en una forma apropiada de acuerdo con las circunstancias vividas y que esa dirección sea aceptada, reconocida y acatada por los gobernados.

Mientras que la gobernanza es la capacidad de tomar decisiones colectivas en un territorio o comunidad determinada, y cubre la familia y cualquier otro ámbito social, abarca políticas públicas y de las empresas, puede aplicarse a diferentes sectores para la toma de decisiones, no equivale solo a un sistema de gobierno específico o a un conjunto de políticas públicas, sino que abarca un sistema constituido por diferentes actores sociales.

En cuanto al concepto de gobernanza, más allá de su visión como un sistema de relación entre actores en redes, se plantea como una modificación o evolución en el Estado, en su manera de abordar y resolver sus asuntos, en sus procesos de construcción conjunta y participativa. Cubre las áreas de las políticas públicas, la tensión entre un enfoque centrado en el Estado y otro centrado en la sociedad, en el que ambos actores o ámbitos dialogan, exponen sus intereses, participan y concuerdan. (Vázquez, 2019 pág. 102)

La gobernanza no es solo el gobierno de un Estado-nación ejerciendo su poder de forma unilateral, es también la realización de relaciones políticas entre diversos actores involucrados en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar medidas sobre asuntos de interés público. (Whittingham, 2005, p. 240).

Es importante según Torres (2013) establecer la importancia que tienen las Fuerzas Armadas en este objetivo, en la medida en que pueden contribuir decisivamente con el resto de las instituciones democráticas, para garantizar la gobernanza y la gobernabilidad, referidas.

Gobernanza en Colombia.

Según CIDOB (s.f) centro de investigación en relaciones internacionales, En el mes de mayo del año 2018, Colombia resolvió adherirse mediante un acuerdo con Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE, esta es una organización internacional cuya misión es diseñar políticas para [una vida mejor](#), su objetivo, promover políticas que favorezcan la prosperidad, la igualdad, las oportunidades y el bienestar para todas las personas. Según la página web oficial del OCDE (2020), como una de las consecuencias de esta relación, lleva a Colombia a comprometerse con la continuación de las reformas tras la adhesión en las áreas de gobernanza pública, que los delegados del comité de la OCDE estiman prioritarias.

Entre los compromisos posteriores a la adhesión, Colombia ha aceptado seguir con las reformas en cuatro áreas fundamentales de gobernanza pública: 1. Efectividad y eficiencia de las instituciones de justicia. 2. Transparencia y rendición de cuentas. 3. Marcos e instituciones de integridad y contra la corrupción. 4. Capacidad administrativa subnacional³. (OCDE, 2020)

Igualmente, Suecia ha prestado su cooperación, a través del programa denominado “Fomento de la eficiencia institucional y de la efectividad de la gobernanza pública en Colombia como estrategia para apoyar el crecimiento inclusivo y seguir acercando Colombia a la OCDE” (en lo sucesivo, “el proyecto SIDA”).

³ Una entidad subnacional, normalmente supone un gobierno o una administración local que incluye diversas localidades, comarcas, municipios o provincias con un cierto grado de autonomía, en un número variable de materias. (Diccionario Sensagent)

El proyecto SIDA cuatrienal pretende aumentar la agilidad estratégica del estado colombiano en la era posterior al conflicto, especialmente en las regiones más afectada por el mismo. Se centra, entre otras cosas, en las áreas en las que los delegados del Comité de Gobernanza Pública de la OCDE han detectado la necesidad de reformas para alinear más estrechamente las políticas públicas y la práctica del país a los niveles de la OCDE. (OCDE. 2018. Pág.7)

Los Acuerdos finales de la Habana, y la gobernanza.

Es un buen inicio en este tema, citar a Vela (2012), para determinar cómo la gobernanza se involucró en los Acuerdos Finales AF, y mencionar su opinión al respecto:

“Se considera que para construir la paz en Colombia se necesita de una sociedad comprometida capaz de consolidar una sinergia en tres aspectos principales: seguridad, economía y respeto por la dignidad humana, esta última entendida como la garantía y protección de los derechos humanos”. (Vela, 2012. Pág. 71)

Para ese logro es fundamental, un “Estado con una sólida capacidad institucional, y la incorporación de visiones de los diversos sectores sociales y políticos en la vida política” como lo menciona Julián Arévalo. (Arévalo, 2014, Pág. 4).

Con el único propósito de iniciar el proceso de superación del conflicto armado con las Farc, se inició la adecuación de la estructura y el funcionamiento de la institucionalidad para la paz, generando nuevos organismos que tienen la responsabilidad de lograr el cumplimiento de lo acordado en la negociación, dando paso de esta manera a la gobernanza. (CIDOB, s.f)

Se suman a las entidades ya existentes como la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la Unidad de Restitución de Tierras y el Centro Nacional de Memoria Histórica, entidades que han apoyado en la coordinación e implementación de medidas de asistencia, atención y reparación otorgadas a las personas afectadas por el conflicto; se citan algunas de esas nuevas estructuras producto de los Acuerdos:

La Jurisdicción Especial para la Paz. JEP

La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, Convivencia y la No Repetición.
CEV

La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad

El Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia.

El Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.

La Agencia para la Reincorporación y la Normalización

La Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas. UBPD

El Fondo Colombia en Paz.

Gobernanza mal entendida.

En cuanto al concepto de gobernanza, como se ha mencionado, más allá de su visión como un sistema de relación entre actores, se plantea como una modificación o evolución en el Estado, en su manera de abordar y resolver sus asuntos, en sus procesos de construcción conjunta y participación. (Vázquez, 2019, pág. 102)

Pero la realidad vivida en Colombia con estas nuevas instituciones creadas que dan cabida a la gobernanza, no ha funcionado adecuadamente. Se ha creado toda una burocracia, costosa, que desangra al Estado, paquidérmica y los resultados esperados no se perciben. Un buen número de estas nuevas instituciones se quieren perpetuar, alargar los plazos y tiempos para los cuales fueron creadas, se citan solo algunas:

Según la página web oficial de la Jurisdicción Especial para la Paz - JEP funcionará por un término inicial de 15 años, que podrá ser extendido por 5 años más. Es decir, este mecanismo de justicia especial funcionará por 20 años hasta este momento, todo dependerá cuando llegue la fecha prevista para su cierre qué procesos no se han cerrado y qué tiempo extra habrá que prorrogarle a esta jurisdicción.

La Corte Constitucional por su parte, asumió el estudio de una demanda que busca extender el mandato de la Comisión de la Verdad CEV, que, según las normas actuales, es de tres años y acaba en noviembre de este año. La demanda dice que no debe contabilizarse en su mandato el periodo que duró vigente el estado de emergencia sanitaria decretado por la Pandemia de Covid-19, ya que, esta impidió el normal funcionamiento de la Comisión. ¿Acaso todas estas nuevas Agencias no podrán argumentar en el mismo sentido?

La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, ha trabajado de manera muy irregular, en la práctica, esta inactiva tiene una periodicidad de reuniones mensuales, lo que no se ha cumplido. Según el Instituto Kroc⁴ en su quinto informe del mes de mayo del 2021, de los 578 compromisos, (Kroc, 2021) la implementación de esta comisión está a medias, pues el 50 por ciento de sus medidas no se han iniciado, el 33 por ciento están en estado mínimo y 17 por ciento, en intermedio. Y aunque viene sesionando ocasionalmente, el instituto recomienda que se convoque con mayor frecuencia. (Periódico el tiempo, 2020)

La Unidad de Búsqueda de personas desaparecidas - UBPD tiene un mandato de 20 años para buscar a las personas dadas por desaparecidas, de esta forma, busca contribuir a la satisfacción de los derechos a la verdad y a la reparación de las víctimas en el proceso de búsqueda. Esta dependencia trabaja de la mano con la JEP y la CEV, su periodo igualmente podrá extenderse, lo que es muy probable.

⁴ El Instituto Kroc de Estudios Internacionales para la Paz de la Universidad de Notre Dame es uno de los centros de estudio más reconocidos a nivel mundial, y que el Gobierno del Presidente Santos escogió para hacer un seguimiento de los Acuerdos de la Habana.

Se podría continuar con el resto de las nuevas organizaciones que tipifican la gobernanza, lo que haría muy extenso este documento, lo que si vale la pena es, evaluar si esta nueva forma de dirigir y su adopción en Colombia han cumplido con las finalidades de la OCDE 1. Efectividad y eficiencia de las instituciones de justicia. 2. Transparencia y rendición de cuentas. 3. Marcos e instituciones de integridad y contra la corrupción. 4. Capacidad administrativa subnacional⁵. (OCDE, 2020)

CONSIDERACIONES FINALES

Parecería que Colombia no logra entender los provechos de trabajar en gobernanza; la complejidad de nuestro contexto y la cultura e idiosincrasia de las personas solo permite a algunos ver “oportunidades” individuales de las que se aprovechan con la creación de estas nuevas estructuras, y priman los intereses personales por encima del objetivo y la función de esas entidades.

Faltaría ver, la observancia de las organizaciones internacionales que lideran y han apoyado el propósito de lograr una verdadera gobernanza en el país, donde efectivamente la sociedad se sienta involucrada. Hasta el momento, desde que se habla de gobernanza en el país en el contexto de los AF por los compromisos alcanzados con la OCDE y los programas SIDA, hay más críticas que aciertos, las recientes instituciones establecidas se han destacado más por su burocracia, por la infinidad de diversos cargos públicos creados, y por supuesto por los altos presupuestos generados.

La gobernanza en Colombia, no logra identidad ni solidez.

INSTITUTO DE ESTUDIOS GEOESTRATÉGICOS Y ASUNTOS POLÍTICOS (IEGAP)

⁵ Una entidad subnacional, normalmente supone un gobierno o una administración local que incluye diversas localidades, comarcas, municipios o provincias con un cierto grado de autonomía, en un número variable de materias.

REFERENCIAS:

Alcántara. 2010. “De la gobernabilidad” 2010. Universidad de Salamanca. Disponible en:

file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/De_la_gobernabilidad.pdf

[Bernardo Vela Orbegozo \(2012\). Lecciones de derecho internacional. Tomo I. Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita. Universidad Externado de Colombia. 2012.](#)

CIDOB (s.f). Implementación del Acuerdo Final de Paz. Barcelona. Disponible en:

https://www.cidob.org/publicaciones/documentacion/dossiers/dossier_proceso_de_paz_e_n_colombia/dossier_proceso_de_paz_en_colombia/implementacion_del_acuerdo_final_d_e_paz

[Diccionario Sensagent, consultado el 3 de noviembre de 2021, disponible en: http://diccionario.sensagent.com/Entidad%20subnacional/es-es/](#)

Julián Arévalo (2014). Construcción de paz y un nuevo modelo de construcción de estado: una lectura de los dos primeros acuerdos de la habana. [Revista de Economía Institucional](#), Vol. 16, No. 30, 2014. P. 133.

Kroc, 2021. “El acuerdo Final de Colombia en tiempos del COVID-19: apropiación institucional y ciudadana como clave de la implementación”. Disponible en:

<https://kroc.nd.edu/news-events/events/2021/05/25/lanzamiento-del-quinto-informe-comprensivo-sobre-la-implementacion-del-acuerdo-final-en-colombia-del-instituto-kroc-en-espanol/>

Medina E. (2016). “Gobernabilidad y Democracia” NOMBRE DE LA REVISTA VOLUMEN Puebla. Disponible en:

http://www.bonum.iupyucatan.mx/wpcontent/uploads/2016/06/06_Art%C3%ADculo_Gobernabilidad-y-Democracia.pdf

[OCDE. 2018. Informe de la OCDE sobre Gobernanza Publica. Colombia. Disponible en: https://www.oecd.org/gov/Colombia-Scan-Final-Spanish.pdf](#)

Página Web OCDE <https://www.oecd.org/acerca/> Consultado del día 3 de noviembre del 2021.

Página Web JEP <https://www.jep.gov.co/ServicioAlCiudadano/Paginas/preguntas.aspx> consultado el 3 de noviembre del 2021

Página Web oficial Unidad de Búsqueda de personas desaparecidas <https://ubpdbusquedadesaparecidos.co/> consultado el 3 de noviembre de 2021.

Periódico el tiempo (2020) “Reclaman reactivar Comisión Nacional de Garantías de Seguridad consultado el día 3 de noviembre de 2021.

Disponible en: <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/farc-pide-efectividad-de-la-comision-nacional-de-garantias-de-seguridad-509612>

Tomas. Rodríguez Vásquez V. 2019. “Gobernanza, gobernabilidad y conflicto como conceptos en la construcción de paz” Bogotá. Disponible en: <https://www.redalyc.org/journal/5155/515559181004/html/>

Torres R, (2013) Gobernanza, Gobernabilidad: Defensa & Seguridad. Genitrix. Argentina

Universidad Santo Tomás. Disponible en: <https://www.redalyc.org/journal/5155/515559181004/html/>

Vásquez M (2019) Universidad Santo Gobernanza, gobernabilidad y conflicto como conceptos en la construcción de paz* Revista Análisis, vol. 51, núm. 94, pp. 101-119, 2019.

Villamar, Z (2017). Gobernanza global y su (propio) desarrollo. Revista de relaciones internacionales de la UNAM, pp. 135-149)

Whittingham M, A. (2005). Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza. Revista Reforma y Democracia. CLAD. N° 3. Venezuela.