

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

Gobernanza para refuncionalizar un orden existente o superarlo mediante cambio social/ *Governance to re-functionalize an existing order or overcome it through social change*

Joaquín Alonso Freyre

<https://orcid.org/0000-0002-8300-4562>

Universidad Central "Marta Abreu" de Las Villas

jgalonso53@gmail.com

Geidy Jiménez Álamo

<https://orcid.org/0009-0007-8934-5580>

Comité Municipal del Partido Comunista de Cuba en Cifuentes

geidy9601@gmail.com

Recibido: 28/11/25

Aceptado: 13/12/25

Resumen

Gobernabilidad ha emergido como problemática desde que en 1975 el *Informe sobre la gobernabilidad de las democracias a la Comisión Trilateral* originó su amplio despliegue académico y político generando una red categorial con amplia difusión en la producción de significados entre ellos *gobernanza*, como régimen político-jurídico que sustenta el estado de dominación clasista existente en una sociedad. El artículo aquí resumido contiene el resultado de un estudio sobre la comprensión del sentido de significados relacionados con gobernabilidad-gobernanza producidos desde los postulados de la trilateral que, al ser relacionados con lo contextual, muestran que prevalece un posicionamiento conservador como alternativa de asunción de la problemática, en lugar de superar sus determinaciones sociales mediante cambio social. No obstante, tal producción contiene núcleos de racionalidad a considerar para la actuación transformadora de lo social y defensa de lo conquistado.

Palabras clave: Comisión trilateral, Gobernabilidad, Gobernanza, Conservadurismo, Cambio social

Abstract

Governance has emerged as a problem since 1975, when the *Report on the Governance of Democracies to the Trilateral Commission* originated its broad academic and political deployment, generating a categorical network with wide diffusion in the production of meanings, including *governance*, as a political-legal regime that sustains the state of class domination existing in a society. The article summarized here contains the result of a study on the understanding of the meaning of meanings related to governance-governance produced from the postulates of the trilateral that, when related to the contextual, show that a

conservative position prevails as an alternative for assuming the problem instead of overcoming its social determinations through social change. However, such production contains nuclei of rationality to be considered for the transformative action of the social and defense of what has been conquered.

Keywords: Trilateral Commission, Governability, Governance, Conservatism, Social Change

Introducción

Desde que la Comisión Trilateral¹ hizo público su informe *The crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission* [La Crisis de la Democracia: Informe sobre la Gobernabilidad de las Democracias a la Comisión Trilateral] (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975), el “mundo occidental” (Europa y América) ha hecho un amplio uso del término *gobernabilidad* a nivel académico y político. Ello ha producido su despliegue conceptual, generando una red categorial, que ha tenido una amplia difusión en la producción científica de significados (gobernanza, descentralización y autonomía, entre otros) y un amplio uso desde tales significados en el diseño, implementación y ejecución de políticas de Estado, de gobierno y de partidos, por el interés que atrae la cuestión de hacer gobernable lo social de modo consciente, sin embargo, muy pocos estudios han profundizado en el sentido que tiene el contenido de estos conceptos expresado en sus significados.

En gobernanza, por ejemplo, es posible encontrar evidencias al respecto, dada la forma concreta con que esta categoría expresa el régimen político-jurídico que sustenta el estado de dominación clasista existente en una sociedad al extenderse también, por coherencia sistémica, a lo económico y cultural, dada la forma con que se integran las mediaciones condicionantes de lo social. No obstante, en la producción intelectual y sociopolítica dominante, se asume la bonanza del contenido producido dentro del área de conocimientos relacionada categorialmente con gobernabilidad-gobernanza, incluyendo su debate, muchas veces de forma, que le acompaña para la actuación orientada a hacer gobernable lo social como interés público, quedando fuera, como aspecto predominante, el enfoque clasista de la cuestión.

Aquí es de reconocer, por un lado, la existencia de núcleos racionales a considerar en la argumentación de buena parte de lo producido, si se toma *estricto sensu*, sus significados y sus derivaciones categoriales mientras, por otro lado, según se pretende sostener en lo que sigue, la problemática del asunto no radica en los significados inmediatos de lo producido, sino en el sentido al que se orienta la actuación que de esos significados se desprenden en relación con la solución real de problemáticas sociales, que terminan siendo una cuestión de gobernabilidad, si no son resueltas por modificación de sus determinaciones sociales, en otras palabras, actuar sobre las causas y no sobre las consecuencias que solo admiten mitigación en términos de actuación sobre ellas, mientras se incide sobre las causas.

¹ La Comisión Trilateral estuvo integrada por representantes de firmas bancarias, comerciales e industriales capitalistas más prominentes en el planeta que dominaban el sector financiero y la producción mundial de petróleo, acero, automóviles y radiotelevisión. Participaban también intelectuales de derecha orgánicos al devenir y sostenibilidad del capitalismo.

La disyuntiva histórica siempre ha sido actuar sobre el efecto de problemáticas sociales para refuncionalizar el orden existente, o superar el estado de cosas mediante cambio social que actúe sobre las causas profundas de problemáticas a resolver.

Materiales y métodos

Joan Prats (2003) es el autor que, con mayor claridad, colocó en sus orígenes “una distinción entre gobernanza y gobernabilidad en base a la diferencia que existe entre las reglas del juego y las capacidades que confieren” (p. 239) pues “conviene entender su proceso de evolución conceptual y avanzar progresivamente hacia una mejor sistematización de sus diversas aproximaciones”. Sobre este asunto señala “cuatro grandes raíces que forjan el concepto de gobernabilidad” (p. 240):

1. Su origen en el Informe de la Trilateral cuando aborda “la necesidad de superar el desajuste entre unas demandas sociales en expansión y la crisis financiera y de eficiencia del sector público que caracterizó los 70” (p. 240);
2. Después encuentra “un segundo uso del término gobernabilidad (...) para designar la consolidación de las democracias en transición” orientado a evitar “la regresión autoritaria y (...) avanzar, expandir y aprovechar las oportunidades sociales, económicas y políticas”, de ahí que incluya la “ausencia de ingobernabilidad o estabilidad política” (p. 241);
3. “Una tercera corriente” amplía el concepto de gobernabilidad, aunque introduce una confusión cuando se utiliza por las agencias internacionales como sinónimo de *governance* (o gobernanza...)” (p. 241); y
4. “la cuarta corriente” en los años noventa para “explicar a partir del concepto de *governance* (o gobernanza) la gobernabilidad de la Unión Europea como estructura de toma de decisiones a través de redes multinivel de actores gubernamentales y no gubernamentales” (p. 242).

Este autor, al explicar la confusión existente en organismos internacionales² expresa

El problema de esta combinación es que falla en distinguir analíticamente entre gobernanza (o entramado institucional) y gobernabilidad (capacidad de gobierno conferida por dicho entramado institucional), lo que provoca confusión y conduce al citado desbordamiento conceptual imperante en torno a la gobernabilidad. [Como] noción impide ahondar en los nexos causales en tanto no distingue entre variables dependientes (la gobernabilidad) e independientes (la gobernanza), lo que imposibilita el establecimiento de cualquier metodología clara sobre su estudio (Prats, 2003, p. 242).

Resulta valiosa la contribución que en lo metodológico este autor hace en dos aspectos: primero, gobernabilidad como capacidad y gobernanza como orden institucional; segundo, gobernanza y gobernabilidad como variables independiente y dependiente respectivamente en una secuencia temporal inversa a como ambas categorías emergen en el área de conocimiento sobre esta problemática.

² Confusión que aún subsiste en 2025 cuando el traductor de Microsoft emplea el término *governance* al traducir “gobernabilidad” al inglés, en lugar de *governability* que sería el término correcto a emplear.

Por la magnitud, diversidad y complejidad de lo producido en lo académico y lo político-jurídico, se dispone de un amplio material para una incursión investigativa en este tema que, es posible muestrear mediante elección documental a partir de referencias cruzadas existentes, y culminación de la búsqueda bajo el principio de reiteración de contenido. En esta experiencia, una vez obtenido el material, se realiza un análisis interpretativo propio y de otros autores presentes en dicho material. Tal análisis se orienta a captar *sentido en los significados* contenidos en los textos sometidos a examen en: argumentación, referencia y aplicación del concepto producido.

En la publicación conjunta entre la Real Academia Española y el Consejo General del Poder Judicial (2025) expresan, sobre significado y sentido, lo siguiente:

En la teoría del lenguaje se diferencian dos nociones: el significado y el sentido. El *significado* es el contenido literal, propio, constante y común a los hablantes de una lengua. El *sentido* es el contenido ocasional, dependiente del contexto y de la intención del emisor. Del significado se ocupa la semántica, mientras que el sentido es objeto de la pragmática.

Sobre esta cuestión tiene relevancia, en el orden metodológico, lo expresado por Vygotskii (1985), citado por Montealegre (2004), en cuanto al “papel decisivo del proceso de paso de la estructura externa del texto al «subtexto o sentido» que está contenido en la comunicación verbal” ya que “para la comprensión verdadera del sentido de la alocución se debe pasar del significado externo (texto superficial) al subtexto profundo” (p.245). Al respecto, este autor se apoya en la investigación que Vygotskii (1985) realiza sobre “pensamiento y palabra” en la que “analiza el significado de la palabra como una generalización o un concepto” agregando que “por otra parte, las palabras se enriquecen a través del sentido que les presta el contexto” (p.246).

Sobre esta cuestión Montealegre (2004) se apoya en otro investigador clásico, Van Dijk (1980), cuando: enfatiza que los textos son moldeados por sus contextos. Los contextos no están “ahí afuera”, como las situaciones sociales, sino “aquí adentro” en la mente de los usuarios de la lengua. Las cosas que están “ahí afuera” influyen en las personas y atraen su atención cuando son importantes para lo que van a hablar o escribir. (p. 250).

En lo que sigue, la comprensión del sentido de postulados relacionados con gobernabilidad supone: a) dilucidar las cuestiones que pretende resolver, b) mediante qué medios institucionalizados y c) como implementar las alternativas de actuación que se estiman convenientes. Ello supone una fuerte incidencia del contexto en el punto de partida de la producción de significados y después como destinatario de la actuación que se desprende de tales significados. En ambos casos los significados se llenan de sentidos pues en el punto de partida se trata de problemáticas sociales que se convierten en una problemática de gobernabilidad; después como actuación desde el poder que puede expresar un sentido refuncionalizador del estado de cosas fundado en posturas conservadoras para que la realidad no cambie, o expresar un sentido de superación mediante cambio social.

Ello supone considerar como evidencia para esta indagación, expresiones y argumentaciones construidas sobre resultados de estudios realizados por autores que son citados y referenciados en el aspecto en que dan cuenta de contextos productores de sentido para significaciones de contenido sobre gobernanza.

Resultados y discusión

Antecedente

Para una comprensión del sentido contenido en la producción académica y sociopolítica que ha prevalecido durante medio siglo desde 1975 sobre gobernabilidad y gobernanza es necesario profundizar en aquellos retos que, para el ejercicio de la dominación capitalista del mundo, principalmente para países con desarrollo capitalista avanzado, significaba el estado de sociedad existente posterior a la II Guerra Mundial hasta finales de la década de los años sesenta del pasado siglo, cuyo origen visible, aparente (no profundo, no sistémico), se configuró en la década de los años cincuenta, cuando los países aludidos en la *Trilateral* (Europa Occidental, Norteamérica y Japón) disfrutaban de un crecimiento económico y de una prosperidad que les permitía plantearse un Estado social, desde un modelo keynesiano imperante desde la década de los años treinta que, a través de políticas públicas, fue construyendo los llamados “estados de bienestar” en países con desarrollo capitalista, bajo un régimen de democracia burguesa. A pesar de ello, se recordará la agitación social que se vivía en tales países en los años sesenta e inicios de los setenta con mucho destaque para el año 1968.

Las revueltas de 1968, las marchas contra la intervención militar norteamericana en Vietnam, los movimientos pacifistas, la crisis de las ideologías, el agotamiento de la fórmula de estabilización política y desarrollo económico surgida bajo el modelo del Estado benefactor y la crisis de la economía capitalista mundial producida por las modificaciones a los precios del petróleo, fueron la expresión visible de que los desequilibrios económicos internos e internacionales estaban generando cambios profundos en la manera en que las sociedades y los Estados estaban procesando el agotamiento de un patrón de desarrollo. (Woronowicz, 2008, p. 26)

Ante tal situación, intelectuales como Samuel Huntington, uno de los autores del *Informe de la Trilateral*, consideraba, precisamente en 1968, que los problemas de gobernabilidad en EE.UU. se relacionaban con el alto grado de participación existente, señalando a la democracia como causante de la ingobernabilidad. La secuencia de hechos planteados en su razonamiento era: a) el incremento de la participación política lleva hacia una mayor polarización de la sociedad; b) el aumento de la polarización produce desconfianza en las instituciones y la sensación entre los individuos de una creciente ineficacia política; y c) esta sensación conduce a su vez a una baja en la participación (Huntington, 1968).

Con ello muestra el sentido conservador de su postura frente a una problemática de gobernabilidad que deviene de problemáticas sociales no resueltas, incluso en países con mayor desarrollo del capitalismo como sistema. Al respecto, Claus Offe (1982), relaciona debates y actuaciones que se vinculan con el afrontamiento a la ingobernabilidad desde una perspectiva conservadora, como algo que, de modo creciente, se iba manifestando con mayor fuerza dentro del orden capitalista, ante el “agotamiento de

opciones de política y sobre todo de cambio político después de los movimientos estudiantiles de 1968, y de cierto letargo, incluso declive, de los movimientos tradicionales de clase de la década de 1970" (pp. 1847-1866).

Los hechos vinieron a demostrar en los sesenta y los setenta que esas sociedades, con capitalismo avanzado, debía afrontar problemáticas que incidían en un funcionamiento eficaz de gobiernos democráticos. La reacción ante esa realidad no fue su superación mediante un paso adelante sino de, lo que los autores del *Informe* llaman, "pesimismo sobre la democracia", es decir de retroceso en términos históricos, que los llevan a que, junto con otros peligros que ya se observaban, plantear la necesidad de una gobernabilidad efectiva, pero según los requerimientos de refuncionalización del capitalismo existente.

El Informe de la Trilateral

Los autores del Informe identifican

(...) a la ola democrática de los años sesenta como un momento histórico en el cual se presencié un peligroso desequilibrio político, provocado por el exceso de libertad respecto al poder, de la sociedad respecto al gobierno y de democracia respecto a la autoridad (Crozier, Huntington, y Watanuki, 1975, p. 63).

Al abordar las disfunciones que en aquellos años preocupaban a las que consideraban democracias maduras (Estados Unidos, Europa Occidental y Japón), los autores del Informe, según Covarrubias (2016), identifican cuatro: 1) deslegitimación de la autoridad general y la pérdida de confianza en el liderazgo político; 2) expansión desequilibrada de actividades gubernamentales, que agrava las tendencias inflacionarias en la dinámica económica; 3) desagregación de intereses, disminución y fragmentación de los partidos políticos; 4) provincialismo nacionalista en que las sociedades democráticas conducen sus relaciones exteriores (Crozier, Huntington, y Watanuki, 1975, p. 161).

Ante tal diagnóstico, la atención se centra en el llamado "Estado de bienestar" que, estimaban había sobrepasado ya su capacidad de afrontar las demandas sociales crecientes de su propia población, mientras la propia democracia burguesa permitía la circulación de tales demandas. Se avanza entonces a definir como necesidad una "restricción radical de la acción y de los servicios del Estado (...), posible a partir de su modernización y planificación público-privada" (Covarrubias, 2016, p, 47). De ahí se avanza a la exigencia de lo que se denominó *Estado mínimo* como uno que debe tener un conjunto de funciones mínimas para no entorpecer la producción y re-distribución de la riqueza. "La gobernabilidad se carga, a través de esta vinculación conceptual, de un sentido orientado a la reducción del Estado en términos de su intervención/regulación de los diferentes actores e instituciones sobre las que se articulan las sociedades" (Brower, 2016, p.33).

Esa fue la respuesta, en tanto sentido de la alternativa planteada ante la creciente degradación de instituciones democráticas, una elevada inflación de la actividad pública y posturas nacionalistas en lo económico y lo político, que permite explicar la debilidad interna y externa existente, como sistema, y captar la urgencia de una actuación desde el poder para su preservación. Tal alternativa que se impone, orientada

al debilitamiento de la acción reguladora del sector público, como modelo de dominación diferente (opuesto) al que salvó al capitalismo en la década de 1930 mediante el keynesianismo.

La construcción conceptual sobre *governabilidad* planteada en el Informe no tuvo un sentido superador de problemáticas sociales, sino que vino a ofrecer “remedios a la crisis del vínculo entre representados y representantes” (Cuono, 2013, p.143). a la vez se orienta a limitar el auge de la participación de fuerzas sociales que retaban al sistema de dominación existente. De ahí que se transite hacia conceptualizaciones menos peligrosas para el gobierno de la burguesía, con lo que se favorece la construcción de “articulaciones hegemónicas” (Pizzi, 2018). Con razón, Cuono (2013) se remite a Claus Offe, quien, a comienzos de la década del 80 del siglo XX, se refería a la gobernabilidad como la construcción de una verdadera y propia teoría neoconservadora de la crisis (Offe, 1982).

No es de extrañar que ese haya sido el producto, a manera de Informe, si se considera la composición de la Comisión Trilateral reunida para debatir la situación existente:

Los delegados asistentes a esta sesión en 1975 representaban en su conjunto alrededor del 65% de las firmas bancarias, comerciales e industriales más poderosas del planeta. En definitiva, los mayores productores mundiales de petróleo, acero, automóviles y radiotelevisión junto con los principales grupos financieros del planeta, estaban en manos de miembros activos de la recién creada Comisión Trilateral. Con el transcurso del tiempo y las sucesivas incorporaciones, la concentración de grandes firmas en el seno de la Comisión crecería cada vez más (Woronowicz, 2008, p. 20).

De ahí que, en el contenido del informe sus autores, según lo describe Cuono (2013):

hacen explícita referencia a la “ola democrática de los años sesenta” como un momento histórico en el cual se presenció un peligroso desequilibrio político, provocado por el exceso de “libertad” respecto al “poder”, de la “sociedad” respecto al “gobierno” y de “democracia” respecto a la “autoridad” (p. 141).

De ahí que, la teoría de gobernabilidad producida por la Trilateral tiene como limitación, según Cuono (2013), su visión sobre “las instituciones representativas” al cuestionarlas que “por su lentitud y fragmentación interna, no serían capaces de afrontar los problemas de las sociedades complejas” ya que tal “idea de gobernabilidad se contraponen así a la de representatividad, criticando radicalmente los procesos de mediación democrática tradicionalmente confiados a las asambleas representativas y a los grandes partidos que las componen” (p. 142).

Por su parte Rojas Bolaños (1995) identifica una orientación de la Trilateral “al restablecimiento de la gobernabilidad perdida” en las democracias occidentales, poniendo la atención

en las contradicciones inherentes relacionadas con la misma frase de «lo governable de la democracia». Porque en cierta medida, governable y democracia son conceptos en conflicto. Un exceso de democracia significa un déficit en la gobernabilidad; una gobernabilidad fácil sugiere una democracia deficiente (pp. 25 26).

Queda claro, según Woronowicz (2008) que “la Comisión Trilateral adopta una interpretación claramente conservadora del concepto de gobernabilidad” al estimar que es “la ampliación de la democracia la que, al

permitir la articulación de mayores demandas de la sociedad civil frente al Estado, se deslegitima como sistema", ya que

desde esta visión, el único protagonista capaz de crear condiciones de gobernabilidad es la élite gobernante a partir de una determinada ingeniería social, de modificaciones en el nivel procedimental de los sistemas políticos o de apelar a la ayuda de la ingeniería mediática a efectos de incrementar los niveles de legitimidad (pp. 7-8).

Offe (1981) plantea una importante objeción a las concepciones orientadas a relacionar la llamada "crisis" de los Estados con el crecimiento de la actividad estatal y de la exigencia social sobre las instituciones públicas, pues considera la existencia de ingobernabilidad cuando "los sistemas sociales [...] hieren sus reglas, que sus miembros acatan, las leyes de funcionamiento a que están sujetos los sistemas sociales, o cuando no actúan de tal manera que al mismo tiempo funcionan" (p.1862).

Mientras para Stolowicz (1997)

Se atribuye al conservadurismo (sustantivo) la proclividad a discutir los problemas de gobernabilidad en las sociedades democráticas. Sin embargo, encontramos en el campo liberal el mismo tipo de preocupaciones, lo que indica un denominador común conservador (adjetivo) para plantearse el problema de la democracia cuando está cuestionada la dominación, más allá de que se le sazone con una parafernalia discursiva. Como exponente típico del conservadurismo, a mediados de los 70, la Comisión Trilateral puso énfasis en que la democracia genera una crisis de autoridad (dominación), que resulta en ingobernabilidad. (Citada por Woronowicz, 2008, p. 8)

De ahí que el sistema de dominación capitalista puede moverse de modelos sociales liberal o conservador, en apariencia opuestos, pero que actúan al unísono en la defensa a toda costa, y a veces a todo costo, como cuando promueve, apoya y ejecuta golpes de estado contra la democracia, la libertad y los derechos humanos que, en modo discursivo afirma contener. El sentido conservador del posicionamiento unánime que contiene la teoría de gobernabilidad de la trilateral, es seguido como doctrina común por partidos liberales o conservadores en países con desarrollo capitalismo avanzado e impuesto al resto del mundo a través de organismos internacionales bajo su influencia.

M. Foucault (2004) dedicó una serie de conferencias entre 1977 y 1978 a abordar temas relacionados con la seguridad, el territorio y la población, en las que expresó su preocupación creciente en relación con el problema del gobierno. "¿Cómo gobernarse a sí mismo?, ¿Cómo ser gobernado?, ¿Por quién se debe aceptar ser gobernado?, ¿Cómo ser el mejor gobernante posible?" (Sokhi-Bulley, 2014, p.1).

Informe Trilateral II (por encargo)

Al final de la siguiente década, la de los años ochenta, ocurre un acontecimiento que produjo un cambio radical en la geopolítica mundial: se produce el derrumbe del campo socialista en Europa del Este y la Unión Soviética. Ello significó el fin del llamado "mundo bipolar" bajo el predominio de dos grandes potencias cuyo liderazgo en los dos sistemas económicos sociales, el capitalismo y el socialismo, signaron los acontecimientos desde el fin de la II Guerra Mundial. Una de esas potencias, EE. UU., quedó como el

único líder indiscutible e indiscutido con total libertad para imponer sus designios, surgiendo el llamado “mundo unipolar” en el que esta potencia impone sus intereses al resto del mundo, incluidos su aliados.

Como era de esperar, el programa de gobierno contenido en el Informe de la Trilateral se desplegó con más fuerza con la caída del Muro de Berlín, según lo que demandaba el nuevo contexto político, imponiendo políticas neoliberales que, a pesar de invocar el liberalismo burgués, era un programa signado por el conservadurismo político.

El capital globalizado y las regulaciones neoliberales se convirtieron en un nuevo poder soberano, incluyendo una nueva fuente de poder y derecho (Pizzi, 2018, p.65). ello impacta en el modo de asumir el concepto de gobernabilidad que necesitó atemperarse a esa realidad emergente; es por ello que en torno a él se produjo un gran despliegue teórico que debía funcionar de manera eficiente para enmascarar la dominación:

En todos los países avanzados, los patrones, altos funcionarios internacionales, intelectuales mediáticos y periodistas reconocidos parecen haberse puesto de acuerdo para hablar un extraño dialecto cuyo vocabulario, surgido aparentemente de ninguna parte, está en boca de todos: globalización, flexibilidad, gobernabilidad, clases bajas, exclusión (...) (Bourdieu y Wacquant, 2002, p. 121).

El nuevo contexto resignifica, por el nuevo sentido que toma, el contenido planteado por la Trilateral, por modificación de circunstancias en 1995, veinte años después del primer diagnóstico, una vez ocurrida la caída del Muro de Berlín y con él la amenaza que significaba para el capitalismo mundial la existencia del campo socialista, que traspone al contenido de la problemática en torno a la gobernabilidad, la necesidad de reconvertir “las expectativas de las democracias liberales occidentales” y a redefinir “los actores centrales de la escena global” pues en la nueva realidad “el concepto de interdependencia fuertemente tematizado en la década del setenta por los trilaterales, se cristalizó en el proyecto capitalista de mayor competitividad en la «aldea global», hoy en pleno despliegue” según el Informe elaborado por Putnam, Casanova y Sato (1995) en el que “replican en forma y contenido las líneas trazadas veinte años atrás” ya que sitúa

el debate ya no en los términos del diagnóstico que sostenía la factibilidad de las democracias frente al incremento excesivo de demandas, sino que busca dar cuenta del nuevo desafío que atraviesan las democracias trilaterales frente al proceso creciente de desafección y descreimiento generalizado. (citado por Woronowicz, 2008, p. 41)

Pasados dos decenios del primer informe se mantiene el cuestionamiento de las instituciones democráticas, lo cual ratifica el sentido conservador de la estructura argumental que se construye en torno a la gobernabilidad como problemática a instancias de la Trilatera. Se reitera cuestionar el funcionamiento de las instituciones democráticas, lo que evidencia la no existencia de resultados a pesar de los veinte años transcurridos del planteamiento precedente y de las transformaciones económicas, políticas, sociales y culturales ocurridas a nivel global. Esta vez se actualiza la mirada trilateral sobre lo que denominaba “fallas de mercado” a partir de las que se justificaba el proceso de transformación estructural y considerar

lo ocurrido durante la década de los años ochenta, hacia las supuestas “fallas del gobierno”. Con ello se abre un proceso de reformas orientadas a la redefinición del rol y función del gobierno. Por tanto, se daba por resuelta la situación de “sobrecarga de demandas” señalada en el informe anterior pues ya la ciudadanía entiende que el gobierno no es la respuesta a todo.

Una vez desaparecido el campo socialista y debilitada la lucha clasista en el resto del mundo ante la nueva situación geopolítica e ideológica existente, los autores del nuevo informe, al delimitar el estado de las democracias trilaterales señalan:

Por un lado, no vemos ninguna evidencia, en ninguno de nuestros países, de que la democracia en sí misma esté en riesgo, en el sentido de la posibilidad de ser suplantada por una alternativa, un régimen político no democrático o por una anarquía social o política. Por otro lado, a lo largo del mundo trilateral vemos evidencias sustanciales (mayores que aquellas disponibles para nuestros precursores hace dos décadas) del descontento público con la política y el gobierno, descontento derivado en parte de los verdaderos déficits en el desempeño político y gubernamental. En este sentido, no vemos ninguna evidencia significativa de una «crisis de la democracia». (citado por Woronowicz, 2008, pp. 41-42)

En ese momento, uno de los problemas principales que se plantea en la nueva versión del informe sobre la realidad trilateral, es el de la desafección política.

Una de las ironías más llamativas de esta última década del milenio, es que justo en el momento en que la democracia liberal ha derrotado a todos sus enemigos en los campos de batalla ideológicos y geopolíticos, la gente en las democracias establecidas, considera que las propias instituciones políticas son erráticas o no han prosperado. (Woronowicz, 2008, p. 43)

En el año 2000, una vez transcurridos cinco años de este estudio y 25 años del primer Informe de la Trilateral, la Comisión “encargó a Robert Putnam y Susan Pharr (2000) una revisión de los cambios acaecidos en las democracias avanzadas en el último cuarto de siglo” (Prats, 2003, p. 240). El resultado del nuevo diagnóstico realizado por estos investigadores señala que, una vez pasado ese tiempo,

en vez de aminorarse los problemas en las democracias maduras (como consecuencia de la transformación del Estado benefactor), (...), se expandieron para dar vida a una nueva generación de problemas, como lo son la declinación de la confianza pública en la actuación de las instituciones representativas y de gobierno, el impacto que tiene en esta dinámica el papel que desempeñan el compromiso cívico y el capital social (Pharr y Putnam, 2000, p. 26).

Se produce el documento denominado *Disaffected Democracies. Whats Troubling The Trilateral Countries?* [Democracias descontentas. ¿Qué preocupa a los países trilaterales?] en el que, sin abandonar el posicionamiento conservador, se sigue tratando como tema, la caída de la confianza general en las instituciones y los liderazgos políticos para lo cual sus autores sustentan, desde su perspectiva, en plantear nuevas conceptualizaciones en torno a la existencia de una democracia desafección, lo cual evidencia que se trata de una democracia que ha madurado y posee estabilidad, aunque presenta como reto para su funcionamiento la desconfianza e indiferencia hacia la actividad política.

Putnam (1997), uno de sus autores, aborda este patrón de comportamiento en su obra *Bowling Alone...* [Bolos solos...] cuya tesis consiste en que

la propensión a la asociación, al menos en los ciudadanos americanos, se ha perdido, y en lugar de disfrutar de un juego en forma conjunta con amigos o familiares, jugar en soledad se ha convertido en un fenómeno normal. Más aún, una democracia desafecha podría sólo ser denominada “democracia madura” en el caso de que los ciudadanos críticos jugaran un rol clave en la transmisión y difusión de los desacuerdos, así como de las demandas que permitirían la corrección de errores en el juego democrático (citado por Woronowicz, 2008, p. 44).

Ello significa, según se concluye en el Informe (2000), que “las causas de pérdida de confianza en las instituciones democráticas no se hallan en factores socioeconómicos, las razones para la desafección a la que asistimos, se hallan en la propia política” (p. 45). Por tanto, no radican en las propias bases del sistema capitalista, pues la cuestión se reduce al manejo político de los asuntos, con otras palabras, no es necesario transformar el modo de producción, sino solo el modo en que se maneja la política.

Camou (2001), al hacer una sistematización del despliegue categorial producido sobre gobernabilidad a inicios del presente siglo, identificó tres tradiciones teóricas en el tratamiento de esta categoría: a) razón de Estado, b) buen gobierno y c) estabilidad en el orden político. Por su parte, Carné (2013) relaciona la primera tradición con “aspectos vinculados a la eficacia y eficiencia en el ejercicio del poder político con vistas a su conservación ... (de clara raigambre maquiaveliana)”; la segunda con, “elementos referidos a legitimidad” a través de la “búsqueda de condiciones para la realización de las aspiraciones de los distintos actores sociales ... (ello contempla una consideración de tipo axiológico acerca del porqué de la obediencia)”; y la tercera con “la capacidad de hacer perdurar en el tiempo la relación de gobierno, lo cual supone que ésta pueda adaptarse a los cambios en el ambiente que le hace de soporte”, lo que le permite plantear como resultado: “a mayor adaptabilidad de la acción de gobierno frente a los cambios del entorno, mayor gobernabilidad” (pp. 321-322).

Desde este antecedente conceptual y, considerando la capacidad con que opera la lógica trilateral de actuación, gobernabilidad, como asunto, entra con fuerza en las políticas con que operan los organismos internacionales subordinados, como bien se conoce, a los intereses del gran capital, ejemplo, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y otros, cuyos flujos de financiamiento comienzan a relacionarse con tal posicionamiento conceptual. En América Latina resulta muy evidente en lo relacionado con el financiamiento para el desarrollo.

Núcleos de racionalidad en torno a gobernanza

La categoría *gobernanza* se introduce en el léxico de relaciones internacionales con la publicación de *Governance without Government: Order and Change in World Politics* [Gobernabilidad sin gobierno: orden y cambio en la política mundial], obra editada por James Rosenau y Ernest Otto Czempiel (1992) al plantear como problema:

Estamos de acuerdo en que en un mundo donde la autoridad está pasando por un traslado ininterrumpido (...) hacia fuera, hacia entidades supranacionales y hacia dentro, hacia grupos de

ciudadanos, es cada vez más imperativo sondear cómo puede ocurrir el gobierno dentro de la falta de gobierno (Rosenau y Czempiel, 1992, p. 2).

Para Mayorga y Córdova (2007) definir la gobernanza, facilita la eliminación de la dicotomía entre gobernabilidad e ingobernabilidad al permitir identificar grados y niveles de gobernabilidad, mientras Avalor (2023) estima que es necesario “superar esta falsa dicotomía conceptual para evitar abordajes sesgados sobre las construcciones políticas regionales y los diagnósticos sobre la «calidad democrática» de los países” (p.28).

En torno a esta categoría se ha venido aportando en relación con “una adecuada capacidad endógena de coordinación, regulación y conducción de políticas públicas asociada al fomento de la gobernanza” como un “modo de ejercer el poder interactivamente con distintos actores, asumiéndola como una nueva función del Estado” (Rodríguez Batista et al. 2024, p. 4).

A nivel académico, según Aguilar (2024), se plantea un enfoque que ubica la producción de contenido sobre gobernanza en vínculo con el pronóstico de ingobernabilidad señalado por la *Trilateral*, pero con una lectura diferente de tal advertencia, no en dirección al Estado capitalista, sino en cómo este ejerce la actividad gubernamental, al cuestionar “supuestos, instrumentos y prácticas, a fin de frenar las críticas al gobierno por sus fallas y pobres resultados y reconstruir la confianza social en su capacidad directiva y autoridad política” pues considera que “la cuestión política se desplazó del gobierno hacia la gobernanza” (p. 2).

Rodríguez Casallas et al (2024) agregan “la participación ciudadana en la gobernanza democrática” como “un tema de gran relevancia en el contexto contemporáneo” (p. 199) mostrando “la importancia de la deliberación pública y la toma de decisiones colectivas para una gobernanza democrática efectiva” con lo cual introducen el “concepto de gobernanza colaborativa” dada “la importancia de los procesos colectivos en la toma de decisiones para la implementación de políticas públicas” (p. 200).

En cuanto a “la investigación contemporánea” Rodríguez Casallas et al (2024) consideran que “se ha llevado a cabo un análisis empírico de la relación intrínseca entre la participación ciudadana y la gobernanza democrática” siendo posible desentrañar “matices significativos” (p. 205). En “estos hallazgos resaltan las implicaciones prácticas directas de la participación ciudadana para la gobernanza local, enfatizando la necesidad de comprender a fondo las dinámicas específicas que rigen la participación ciudadana a nivel comunitario” (p.206). Al respecto se apoyan en resultados obtenidos por Vílchez (2023), mientras para la mejora de la gobernanza municipal refieren a Flores (2022).

También habría que considerar lo producido sobre gobernanza como entramado institucional de la gobernabilidad ya que lo institucional, le aporta al análisis de esta categoría una mirada en cuanto a su capacidad como cualidad de hacer gobernables los procesos sociales. Ello se ha venido sosteniendo en la argumentación sobre la gobernanza en tanto modo de gobernar o ejercer el poder, cuando Figueroa (2006), al tratar mecanismos de gestión del sistema político, hace referencia a “instituciones que permiten el ejercicio de gobierno” (p. 65); Avalor (2023) en relación con el “conjunto de instituciones administrativas” (p. 30); y Aguilar (2024) en relación con el “desarrollo económico, social e institucional duradero” (p. 4).

“La gobernanza –según Figueroa (2006)– es asimilable a régimen político”, si se entiende que este constituye “un marco normativo e institucional que fija límites y asigna incentivos para la constitución y funcionamiento de un entramado de actores estratégicos con capacidad para actuar” en “la gestión de políticas públicas”. Por tanto, “el término gobernanza comporta dos dimensiones: por un lado, la dimensión estructural y normativa referida al marco político-institucional; por otro lado, la dimensión dinámica, referida a las acciones de los actores” (p. 72).

Más allá de la diversidad de enfoques que puedan existir sobre lo institucional se puede coincidir en que a una institución la caracteriza la existencia de “normas, reglamentaciones, supuestos y, sobre todo, rutinas” (Peters, 2003, p. 50) que resultan compartidas a nivel grupal por lo que condicionan el comportamiento de las personas (Carné, 2013, p. 323).

La institucionalización de una gobernanza orientada al cambio social debe gestar lo comunitario como “tipo específico de relación social que se estructura sobre la base de un vínculo de simetría social” (Alonso y Díaz, 2022, p. 295) ya que tal vínculo “empíricamente se expresa en un eje inclusión exclusión social a partir de evidencias (...) cuando la mirada se coloca en la participación en proyectos” (Alonso (2024, p. 4) que contienen medios y fines de prácticas que solo pueden hacerse recurrentes mediante procesos de institucionalización.

Conclusiones

Que gobernabilidad exista como un área de conocimiento para la ciencia y de actuación para la política, capaz de producir un sistema categorial que sirve como instrumento para el conocimiento y la práctica, hace indispensable su estudio y el dominio de significados que circulan en tal sistema, sin embargo, es frecuente ignorar los sentidos que acompañan a las significaciones producidas, con lo cual se asume de modo acrítico, argumentaciones y construcciones conceptuales que tienen implicaciones conservadoras, es decir, opuestas al cambio social como superación de problemáticas sociales.

Por ello es necesario distinguir, sentidos alternativos a los que han predominado en el despliegue categorial y práctico de la elaboraciones conceptuales producidas para captar los núcleos de racionalidad que contengan, pues la gobernanza de lo social supone superar las improvisaciones en la actuación política al poner en el centro de la atención la necesidad de institucionalizar relaciones sociales que conduzcan a prácticas recurrentes, lo cual no solo se logra con lineamientos políticos o normativas jurídicas, sino que además tienen que ser construidas desde la práctica cotidiana de gestión de lo social.

Referencias bibliográficas

Aguilar, L. F. (2024). La nueva gobernanza pública: un panorama conceptual. Perfiles Latinoamericanos, 32(63), pp. 1-25. <https://www.scielo.org.mx/pdf/perlat/v32n63/0188-7653-perlat-32-63-001.pdf> y https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S018876532024000100101&script=sci_arttext

- Alonso, J. (2024). Lo resiliente y lo comunitario en la realidad; subsistencia y desarrollo. Colectivo de autores UCLV. Resiliencia comunitaria ambiental para el desarrollo local. Informe de investigación. Proyecto “Resiliencia ambiental comunitaria en el ámbito local” del Programa Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación “Desarrollo local en Cuba”. Anexo 2, pp. 4-9. Santa Clara: Universidad Central “Marta Abreu” de Las Villas, Centro de Estudios Comunitarios.
- Alonso, J. y Diaz, A. (2022) Autodesarrollo comunitario: investigación, acción y formación. Colectivo de autores. Sociología en Cuba. La Habana: Ciencias Sociales; pp. 295-327.
- Avalle, G. (2023). Gobernabilidad y gobernanza. Enfoques en tensión. Estudios Políticos (Universidad de Antioquia), 66. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n66a02> y <https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/348806/20811108>
- Bourdieu, P., & Wacquant, L. (2002). La nueva vulgata planetaria. En Pensamiento y acción. Buenos Aires: Libros del Zorzal (Ed.)
- Brower, J. (2016). En torno al sentido de gobernabilidad y gobernanza: delimitación y alcances. Daimon. Revista Internacional de Filosofía, nº 67, 2016, 149-162 ISSN: 1130-0507 (papel) y 1989-4651 (electrónico) <http://dx.doi.org/10.6018/daimon/202011>
- Camou, A. (2001). Gobernabilidad y democracia. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 6. Recuperado de: http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/gobernabilidad_y_democracia.htm.
- Carné, M. (2013). Gobernabilidad y gubernamentalidad ¿Líneas secantes? Revista Astrolabio, (No. 10), 315-340. Disponible en <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/astrolabio/article/download/1227/4507>
- Covarrubias, I. (2016). Problemas y paradojas recientes de la democracia: el regreso de la ingobernabilidad, el aumento de la gobernanza y más allá. Rev. Argumentos, Año 29 Núm. 80. Enero-abril, pp. 35-56 Disponible en <https://www.academia.edu/Documents/in/Governability>
- Crozier, M.; Huntington, S. y Watanuki, J.: (1975) *The crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*, New York; University Press. https://ia801308.us.archive.org/23/items/TheCrisisOfDemocracy-TrilateralCommission-1975/crisis_of_democracy_text.pdf
- Cuono, M. (2013). La representación democrática bajo la prueba de la gobernabilidad y la gobernanza. Fenomenologia e Società, (XXXIV), 133-148. Disponible en <https://www.academia.edu/Documents/in/Governability>
- Figueroa, R. D. (2006). La gobernabilidad local en la Democracia contemporánea. Cuadernos de Administración, núm. 34, pp. 61-96. Cali, Colombia: Universidad del Valle. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=225020897003>
- Flores Vega, L. (2023). La acción pública municipal y participación ciudadana; entre lo institucional y lo comunitario. el caso de los consejos de participación ciudadana mexiquenses. Espacios Públicos, 23(59), 1-16. <https://doi.org/10.36677/espaciospublicos.v23i59.20778>
- Foucault, M. (2004). Sécurité, territoire, population. Paris: Edit. Seuil.
- Huntington, Samuel (1968). *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires: Paidós.

- Mayorga, F., & Córdova, E. (2007). Gobernabilidad y gobernanza en América Latina (documento de trabajo). Ginebra: NCCR Norte-Sur IP8.
- Montealegre, R. (2004). La comprensión del texto: sentido y significado *Revista Latinoamericana de Psicología*, vol. 36, núm. 2, pp. 243-255 Fundación Universitaria Konrad Lorenz Bogotá, Colombia. <https://www.redalyc.org/pdf/805/80536205.pdf>
- Offe, C. (1982). *Ingovernabilità: lineamenti di una teoria conservatrice della crisi Ingovernabilità e mutamento delle democrazie*. Bolonia: Il Mulino.
- Peters, G. (2003). El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política. Barcelona: Gedisa editorial.
- Pharr, S. y Putnam, R. (2000). Disaffected Democracies. Whats troubling the trilateral countries? [Democracias descontentas. ¿Qué preocupa a los países trilaterales?] Princeton: Princeton University Press.
- Pizzi, A. (2018). Más allá de Marx: postobrerismo y posmarxismo. Una revisión de los fundamentos teóricos de la multitud y el pueblo. *Revista Arxius de Sociología*, (38), 59-72. Disponible en <http://roderic.uv.es/bitstream/handle/10550/67314/6508340.pdf>
- Prats, J. (2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 14-15, pp. 239-269. Barcelona, España: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. https://www.ses.unam.mx/docencia/2007II/Lecturas/Mod3_Oriol.pdf
- Putnam, R. (1997). Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community [Bolos solos. El colapso y el renacimiento de la comunidad estadounidense], New York: Simon and Shuster.
- Putnam, R; Casanova, J. C. y Sato, S. (1995). Revitalizing trilateral democracies, en Trilateral Commission Task Force Report #47.
- Real Academia Española y Consejo General del Poder Judicial (2025). *Libro de estilo de la Justicia*. [en línea], <https://www.rae.es/libro-estilo-justicia/problemas-de-significado-y-sentido>. [Consulta: 28/08/2025].
- Rodríguez Batista, A; Núñez Jover, J; Díaz-Canel Bermúdez, M; Alfonso Robaina, D; Fernández Gonzáles, A; y Limia David, M. (2024). Modelo de gobernanza de la ciencia, la tecnología y la innovación en Cuba. Colectivo de autores. Ciencia e innovación: Procesos sociales para el desarrollo sostenible. Capítulo I, pp. 1-44. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). ISBN 978-959-07-2687-3 PDF Interactivo. <https://oei.int/oficinas/cuba/eventos/lanzamiento-del-libro-ciencia-e-innovacion-procesos-sociales-para-el-desarrollo-sostenible/>
- Rodríguez Casallas, D. F; Páez Moreno, Á. E; Román Acosta, D. y Rodríguez Torres, E. (2024). Participación ciudadana, gobernanza democrática y derecho al desarrollo: una revisión sistemática. *TELOS: Revista de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias Sociales*. Enero-Abril, Vol. 26(1): pp. 198-214. ISSN (e) 2343-5763. www.doi.org/10.36390/telos261.13

- Rojas Bolaños, M. (1995). La gobernabilidad en Centroamérica: ajuste, sectores populares y gobernabilidad. San José: Editorial: FLACSO Costa Rica. ISBN: 9977680663.
<https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/6099-opac>
- Rosenau, J., & Czempiel, E. (1992). Governance without Government: Order and Change in World Politics. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sokhi-Bulley, B. (2014, 2 December). Governmentality: Notes on the Thought of Michel Foucault. Critical Legal Thinking. Law and the Political. Disponible en <http://criticallegalthinking.com/2014/12/02/governmentality-notes-thought-michel-foucault/>
- Stolowicz, B. (1997). La gobernabilidad como dominación conservadora, en Yanes Quintero, Hernán (Comp.): El mito de la gobernabilidad, Ecuador: Trama editorial.
- Van Dijk, T. A. (1980). *Texto y contexto: semántica y pragmática del discurso*. Madrid: Cátedra.
- Vílchez, N. (2023). Participación ciudadana y gobernabilidad democrática en gobiernos locales. Revista Amazónica de Ciencias Económicas, 2(1), e434. <https://doi.org/10.51252/race.v2i1.434>
- Vygotsky, L. S. (1995): *Pensamiento y Lenguaje*. Barcelona, España: Paidós.
- Woronowicz, E. C. (2008). *Gobernabilidad democrática en América Latina: Una crítica a las teorías dominantes. Razones para construir una nueva gramática*. Tesis de Maestría en Estudios Políticos y Sociales. México: UNAM. Facultad de ciencias políticas y sociales.
https://repositorio.unam.mx/contenidos/gobernabilidad-democratica-en-america-latina-una-critica-a-las-teorias-dominantes-razones-para-construir-una-nueva-g-69128?c=4Xbq6w&d=false&q=*&i=5&v=1&t=search_0&as=0