

ROBERTO GONZÁLEZ VILLARREAL



# GOBERNABILIDAD

Historia, teoría y política de un concepto trivial



UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL



# GOVERNABILIDAD

## HISTORIA, TEORÍA Y POLÍTICA DE UN CONCEPTO TRIVIAL

---

*Roberto González Villarreal*



GOBERNABILIDAD : HISTORIA, TEORÍA Y POLÍTICA  
DE UN CONCEPTO TRIVIAL  
Roberto González Villarreal

**DIRECTORIO UPN**

Sylvia Ortega Salazar, *Rectora*

Aurora Elizondo Huerta, *Secretaria Académica*

Manuel Montoya Bencomo, *Secretario Administrativo*

Adrián Castelán Cedillo, *Director de Planeación*

Mario Villa Mateos, *Director de Servicios Jurídicos*

Fernando Velázquez Merlo, *Director de Biblioteca y Apoyo Académico*

Adalberto Rangel Ruiz de la Peña, *Director de Unidades upn*

Juan Manuel Delgado Reynoso, *Director de Difusión y Extensión Universitaria*

Mayela Crisóstomo Alcántara, *Subdirectora de Fomento Editorial*

**Coordinadores de área académica:**

María Adelina Castañeda Salgado, *Política Educativa, Procesos Institucionales y Gestión*

Alicia Gabriela Ávila Storer, *Diversidad e Interculturalidad*

Joaquín Hernández González, *Aprendizaje y Enseñanza en Ciencias, Humanidades y Artes*

Verónica Hoyos Aguilar, *Tecnologías de la Información y Modelos Alternativos*

Eva Francisca Rautenberg Petersen, *Teoría Pedagógica y Formación Docente*

Diseño de portada: Margarita Morales Sánchez

Formación: Manuel Campiña Roldán

Revisión: Sandra Sandoval Flores

Diseño y diagramación de interiores: Manuel Campiña Roldán

1a. edición 2010

© Derechos reservados por el autor, Roberto González Villarreal

© Esta edición es propiedad de la Universidad Pedagógica Nacional,

Carretera al Ajusco núm. 24, col. Héroes de Padierna, Tlalpan, CP 14200,

México, DF [www.upn.mx](http://www.upn.mx)

ISBN 978-607-413-057-7

JL1281

G7.4

González Villarreal, Roberto

Gobernabilidad : Historia, teoría y política  
de un concepto trivial / Roberto González

Villarreal. -- México : UPN, 2010.

66 p.

ISBN 978-607-413-057-7

1. Comisión Trilateral 2. Democratización - México -  
Siglo XX 3. México - Política y gobierno - Siglo XX

Queda prohibida la reproducción parcial o total de esta obra, por cualquier medio, sin la autorización expresa de la Universidad Pedagógica Nacional. Impreso y hecho en México.

## ÍNDICE

La proliferante ingobernabilidad . . . . .	4
Historia . . . . .	8
El informe de la Trilateral . . . . .	9
Las crisis en el capitalismo tardío . . . . .	15
Teoría y política de una problematización . . . . .	21
Teoría . . . . .	26
Los problemas conceptuales . . . . .	27
Indicadores . . . . .	34
Temas y subtemas . . . . .	43
¿La inútil idea de la gobernabilidad? . . . . .	46
Política . . . . .	50
Frases . . . . .	51
Conceptos y estrategias . . . . .	55
El ciclo de la gobernabilidad . . . . .	61
Referencias . . . . .	63

## LA PROLIFERANTE INGOBERNABILIDAD

“El país se encuentra al borde de la ingobernabilidad”. “Es necesario transitar de una gobernabilidad autoritaria a otra democrática”. “La cláusula de gobernabilidad es un atentado a la representatividad democrática”. “Un triunfo opositor no traería ingobernabilidad”. “Alianzas para la gobernabilidad en la Ciudad de México”. “En Morelos no hay gobernabilidad”. “El PRI propone un pacto para la gobernabilidad en las elecciones federales”. “Si no se aprueba la reforma fiscal, habrá ingobernabilidad”. “La inseguridad pública es un síntoma de crisis de gobernabilidad”. Son algunos enunciados comunes en los últimos años. Si se observa: una avalancha de diagnósticos, pronósticos y proyectos sobre la capacidad de gobernar en México.

De estas noticias, por ejemplo, es posible observar dos cuestiones: una tendencia permanente hacia la ingobernabilidad, en todos los ámbitos y circunstancias; y una permanente resignificación del concepto. En primer lugar, la ingobernabilidad aparece como una tendencia peligrosa que descompone el orden público desde varios frentes. Son problemas del ámbito electoral, de la violencia cotidiana, de la competencia de los gobernantes, de las crisis económicas. Una proliferante ingobernabilidad en el escenario mexicano de los últimos lustros.

En segundo lugar, la gobernabilidad expresa cosas diferentes. Aparece como sinónimo de estabilidad económica y política, respeto al sufragio efectivo, proyecto de gobierno, amenaza de futuro incierto o de crisis económica, algo muy distinto a su

procedencia teórica-política, en el diagnóstico de la Comisión Trilateral (Crozier, Huntington y Watanaki, 1975) sobre las crisis de las democracias avanzadas, a principios de los años 70. Según éste, los problemas de gobernabilidad se encuentran en la misma democracia al incrementar las demandas sociales por encima de los recursos y capacidades gubernamentales, creándose una sobrecarga que podría erosionar el régimen político y paralizar el sistema; sin embargo, ni en la prensa, ni en los análisis académicos ni en las posiciones políticas de hoy encontramos algo parecido. Los problemas de gobernabilidad son otros, desde la criminalidad hasta el fraude electoral, desde la crisis económica hasta el presidencialismo, el PRI, la pobreza, la reforma fiscal, o lo que se quiera. Algo muy distinto al diagnóstico inicial. De hecho, en términos rigurosos, se puede encontrar una paradoja desconcertante en el uso reciente del concepto: mientras que su origen teórico está asociado con la crisis de las democracias, en México los problemas de gobernabilidad se refieren a la ausencia de democracia; de modo que para resolver los problemas de gobernabilidad, como se ve en una de las noticias iniciales, se demanda una gobernabilidad democrática. Cualquiera puede observar que entonces, según el diagnóstico de la Trilateral, empezaría verdaderamente los problemas de la democracia, pero, en una curiosa ironía, la sobrecarga de demandas ya está presente, tanto en el debate político como en las reformas del Estado, por lo que al menos para el gobierno reformador, la sobrecarga justifica y orienta las reformas desreguladoras en el sistema financiero, en educación, seguridad social y en general las recomendadas por el consenso de Washington. En el colmo de la confusión, la ingobernabilidad también refiere las reformas “neoliberales”, las reformas que aliviarían la sobrecarga y los problemas de gobernabilidad. El argumento se desarrolla al infinito, con crisis permanentes e indefinibles de la gobernabilidad, y el origen, las causas, las manifestaciones, las reformas y las soluciones se en-

cadena en formas inimaginables, en donde la gobernabilidad y la ingobernabilidad puedan coexistir y no solamente ser las opciones extremas de la capacidad de gobernar.

En las noticias se observan, pues, dos corrientes, una política y otra conceptual. Primero, la proliferante ingobernabilidad; después, el tránsito de un diagnóstico histórico a un modelo de análisis. Dos vertientes inquietantes, menos coherentes por su definición teórica que por su uso político. Si encontramos una tendencia permanente a la ingobernabilidad, desde los ámbitos más dispares, es porque su definición ha dejado de ser un diagnóstico fechado, una referencia teórica acotada, para convertirse en un analizador de presunta validez universal. Sin embargo, dos caras de una misma moneda: la construcción de una categoría general de análisis corre al parejo de su utilización extensiva y el descubrimiento de problemas permanentes de gobernabilidad.

Del diagnóstico fundador y los debates consecuentes a la categoría convertida en modelo, se da un proceso de formalización sin referentes históricos y con graves dificultades teóricas, que van desde el objeto mismo de la gobernabilidad, hasta los temas y los operadores empíricos. En realidad, la proliferante ingobernabilidad de que se habló en un inicio es producto de una banalización del concepto, pero las trivialidades y lugares comunes que produce son síntomas de transformaciones de otro orden: las mutaciones en el arte de gobernar, en las racionalidades de gobierno.

En este ensayo se recuperan las discusiones de la gobernabilidad en tres ámbitos:

- La historia del concepto, el contexto en el que surgió, la problematización que le dio origen y las orientaciones políticas que produjo, así como sus críticas y el debate subsiguiente.

- La conversión del diagnóstico en modelo de análisis general, con el propósito de denunciar su banalidad teórica y el beneficio que supone para sus locutores.
- La utilización político-conceptual que ha tomado en el debate mexicano desde los años 90, al modo de una reconstrucción pragmática de la gobernabilidad en México.

En el primer caso se trata la procedencia teórica de la gobernabilidad, se siguen las discusiones de la Comisión Trilateral con los teóricos de la Escuela de Frankfurt para captar la formulación de una problemática histórica; en el segundo se registran los intentos para construir un modelo general de análisis político a partir de la deshistorización del diagnóstico, descubrir la redundancia y trivialidad de sus postulados; en el tercero se trazan las diversas maneras en que se utiliza en México: modos de aplicación, campos de referencia, formas de aparición, estrategias de resemantización y utilidad en las batallas políticas recientes.

Más que un estudio teórico de sus elementos, que nos remitiría a la glosa y el comentario de los textos fundadores y a una aplicación empírica sin más para el caso mexicano<sup>1</sup>, es necesario establecer una pragmática de sus enunciados, una reconstrucción de su itinerario político y conceptual, sólo así podremos advertir tanto las mutaciones, en su semántica y en su pragmática, como la legitimidad de sus enunciados, contrastados con su procedencia teórica, indicadores empíricos y formas de manifestación.

---

<sup>1</sup> Como se hace tan frecuentemente en la academia y la prensa mexicana. Por ejemplo, el libro de Samuel Schdmit, *La capacidad de gobernar en México*, retoma el texto del mismo nombre de Dror, pero sin problematizar el contenido o los indicadores utilizados; los textos de Alicia Chávez, aplican el concepto en circunstancia históricas donde las definiciones de gobierno, Estado y régimen político son muy problemáticas (el México de 1820-40).



## HISTORIA

Las tesis de la ingobernabilidad aparecen junto al agotamiento del Estado de bienestar y las crisis del capitalismo tardío, para delinear conjuntamente un diagnóstico histórico, en donde los problemas de gobernabilidad de las democracias son sólo una arista, un modo de concebirla y de solucionarla, pues la gobernabilidad opera desde ese momento como diagnóstico y terapia, como concepto vinculado a una política –muchos dirán– de marcado corte conservador.

Se trata de reconstruir, brevemente, los teoremas de la crisis de gobernabilidad de las democracias, siguiendo el modelo médico de exposición, en donde a los síntomas de una enfermedad le sigue el diagnóstico, la evolución esperada y el conjunto terapéutico propuesto. No es el momento de una evaluación de este método expositivo, pues las racionalidades médica y política han sido vinculadas con anterioridad por Bruno Thérèt (1989), pero sí de destacar la intencionalidad política de origen de estas tesis y su articulación inmediata con estrategias de una institución nada neutral: la Comisión Trilateral.<sup>1</sup> La crítica a esta formulación, compartiendo los síntomas y parte del mismo diagnóstico, proviene de una versión del marxismo muy influyente a principios de los años 70, el vinculado con la Escuela de Frankfurt, en los trabajos de Claus Offe, de manera especial.

---

<sup>1</sup> En realidad, fueron los alemanes los primeros en definir la gobernabilidad y sus problemas, en los trabajos de Hennis, Kielmansegg y Matz, junto a las críticas de los economistas ordoliberales, como von Mises, von Hayek y Haberler, así como sociólogos posindustriales, como Daniel Bell; sin embargo, el documento más acabado y popular de la gobernabilidad se produjo en el seno de la Comisión Trilateral (Crozier, Huntington y Watanaki, 1975).

Nos proponemos relacionar diferentes perspectivas teóricas de una problemática reconocida comúnmente: la crisis del capitalismo tardío o de las democracias avanzadas, en las dos versiones, en un momento histórico preciso. Más que las diferencias en las causas de la crisis, que son explícitamente presentadas, nos interesa destacar el uso polémico de la gobernabilidad y los problemas que trata de enunciar y solucionar.

La gobernabilidad refiere una concepción y una estrategia política definida, entre muchas otras, pero rápidamente absorbidas en su marco explicativo y polémico, hasta convertirse en algo más, en una síntesis de alto valor descriptivo: en una problematización.<sup>2</sup>

## **EL INFORME DE LA TRILATERAL**

La gobernabilidad apareció a principios de los años 70, como diagnóstico de la crisis. Su expresión más conocida se encuentra en el “Informe sobre la gobernabilidad de las democracias”, elaborado para la Comisión Trilateral, por los profesores Samuel Huntington, Michel Crozier y Jojo Watanaki.<sup>3</sup> Es un documento de orientación estratégica que define las condiciones en que se desarrollan las democracias avanzadas, los trayectos probables y las líneas de solución adecuadas. Se propone recuperar las experiencias críticas de la posguerra, desde

---

<sup>2</sup> Claus Offe, el crítico más radical de las teorías de ingobernabilidad, recupera el marco analítico de la misma tesis para ordenar diferentes respuestas a la crisis de los años 70, como son las versiones neoconservadoras, neoliberales y socialdemócratas, pero focaliza su atención en mostrar cómo estos problemas y soluciones no son coyunturales ni derivados de las contradicciones internas de la democracia, sino de las relaciones de producción del capitalismo avanzado.

<sup>3</sup> El informe completo contiene tres estudios de caso, sobre Estados Unidos, Europa y Japón, y las conclusiones generales, que son las más citadas. El secretariado de la Comisión Trilateral estaba dirigido por Zbigniew Brezinski, quien posteriormente dirigiría el Consejo Nacional de Seguridad, de los Estados Unidos de América.

las protestas contra la guerra de Vietnam hasta las revueltas estudiantiles, los cambios de gobierno y las mutaciones en las instituciones de socialización, de la familia a la escuela, sin dejar de lado los movimientos obreros, los partidos políticos y los problemas de representación, para delinear un marco explicativo general de la situación de las sociedades avanzadas, con el propósito de diseñar estrategias para gobernarlas, para recuperar valores y alertar sobre los mecanismos desordenadores de las democracias.

El informe contiene tres estudios de caso, una presentación y un resumen general. El informe sobre la gobernabilidad en Estados Unidos fue elaborado por Samuel Huntington, el de Europa por Michel Crozier y el de Japón por Jojo Watana-ki. Aparte de las características y peculiaridades locales de las áreas geográficas estudiadas, éste destaca los problemas generales de la gobernabilidad, los cuales se pueden resumir de la forma siguiente.

### **Los síntomas**

La expresión inmediata de la crisis de gobernabilidad en las democracias avanzadas es la duda sobre los fines de la sociedad. Aparece como una crisis del porvenir de los regímenes democráticos; de manera particular, a finales de los años 70, cuando la cohesión de la sociedad ya no se da por el consenso sobre las reglas e instituciones de la democracia, sino por “el propósito que se debe alcanzar en el juego” (Crozier, Huntington y Watanaki, 1975), pero al ser estos fines múltiples, la democracia aparece sin objetivos y la sociedad sin fines claros. En épocas anteriores los fines estaban garantizados por la religión, el Partido, el Estado o la ideología; pero desde los años 60 ya no se cuenta con ningún fin consensual, surgió la diversidad de fines, el descrédito de ellos o su misma contradictoriedad. La democracia no impone fines, son el resultado del mismo juego democrático; sin embargo, estos son múltiples y con frecuencia

antagónicos. El consenso social se da en un juego democrático sin propósitos: la democracia anómica.

### **El diagnóstico**

Los problemas de gobernabilidad de las democracias no se encuentran en el sistema económico o en las formas de dominación, como lo explica el marxismo o las teorías de las clases sociales, sino que son “parte intrínseca del funcionamiento de la democracia misma”. Esta es una característica central, y polémica, que Huntington gusta de repetir. Estas disyunciones de la democracia, sus contradicciones internas, resultan de cuatro procesos:

#### ***1. La ilegitimación de la autoridad***

La pérdida de confianza en el liderazgo es el resultado de las tendencias igualitarias e individualistas de la misma democracia. La autoridad ha sido desafiada en todas partes, en todas formas. No sólo la pérdida de confianza en los gobernantes, también en los dirigentes sindicales, en las universidades, en la Iglesia, en la familia. Los jóvenes han dirigido esta revuelta antiautoritaria, pero no sólo ellos, sino también los profesionistas, cuadros medios, obreros, etcétera. En pocas palabras, ¡la democracia excesiva ha ocasionado la disminución de la autoridad del Gobierno! ¡Los problemas de gobernabilidad de las democracias se deben a la democracia misma, al sentido igualitario e individualista de la democracia!

#### ***2. La sobrecarga del gobierno***

En todos los países democráticos se ha creado una “inflación de demandas sociales” que el Gobierno no puede atender con los recursos a su disposición. Los indicadores de esta situación son problemáticos, algunos son estrictamente cuantitativos, como el de Rose (1984): “cuando el PIB aumenta más lentamente que los costos de los programas públicos y de las demandas sala-

riales, la economía está sobrecargada”. Otros, recuperan las condiciones políticas: el aumento en la participación política de los ciudadanos, el desarrollo de nuevos sujetos políticos y la aparición de nuevos movimientos sociales, la diversificación de las tácticas de lucha y el aumento de las necesidades que los ciudadanos creen responsabilidad del Gobierno. Así, la expansión de la actividad gubernamental se debió a la “falta de voluntad de los líderes políticos para rechazar las demandas formuladas por grupos numéricos”; por lo que “la inflación es la enfermedad económica de las democracias”.

### *3. La disgregación de intereses*

La constitución del consenso está en el centro del sistema democrático, pero cuando se han dispersado los grupos sociales y pierden vigencia los partidos políticos, aparecen múltiples frentes de poder que dificultan la creación de la voluntad general. La disminución de la credibilidad en los partidos políticos y la aparición de nuevas formas de poder social hacen que el interés general sea difícil de conseguir.

### *4. Provincialismo en los asuntos internacionales*

La distensión de los años 70 produjo un relajamiento en la preocupación occidental sobre el equilibrio nuclear, por lo que los países democráticos se volvieron hacia sí mismos, reduciendo los complejos militares y su influencia en los asuntos mundiales.

### **El pronóstico**

El diagnóstico de la ingobernabilidad da lugar a un pronóstico pesimista sobre el destino de las democracias: llegado a un punto, el sistema de gobierno se verá bloqueado por el exceso de demandas y la incapacidad gubernamental de atenderlas. Si se añade la desconfianza creciente en los partidos políticos para canalizar demandas de la población, del sistema adminis-

trativo para traducirlas y de las instituciones democráticas para generar el consenso, el resultado sería catastrófico: la caída del sistema. Este pronóstico se desarrolla en una serie de postulados básicos:

**Postulado 1:** la ingobernabilidad aparece cuando las demandas sociales exceden la capacidad de dirección del Gobierno.

**Postulado 2:** la ingobernabilidad se presenta como problemas de legitimación del Gobierno, al disminuir su credibilidad y su eficacia en la resolución de los problemas sociales.

**Postulado 3:** la ingobernabilidad se desarrolla cuando las fuerzas de la oposición, aprovechando la debilidad gubernamental, formulan una plataforma política que aumenta las demandas sociales y, una vez en el gobierno, no puede solucionarlas, aumentando así la crisis de legitimación.

**Postulado 4:** la ingobernabilidad se vuelve crónica cuando el desprestigio de los partidos políticos se suma a la pérdida de autoridad gubernamental, sometiendo al régimen político a un descrédito general y a la aparición de formas anómicas de las democracias.

Para los redactores del Informe sobre la gobernabilidad de las democracias, a finales de los años 60, la gobernabilidad de la democracia se ha vuelto una frase contradictoria: un exceso de democracia significa un déficit en la gobernabilidad; una gobernabilidad fluida sugiere una democracia deficiente. ¡Los peligros para la democracia provienen de ella misma!

### La terapia

De acuerdo con el diagnóstico y la evolución prevista de los problemas de gobernabilidad, la existencia del régimen democrático se encontraba en peligro por la puesta en marcha de sus contradicciones internas. Por tanto, la estrategia terapéutica se propone desarticular tanto la fuente como los mecanismos

de desarrollo de los problemas; es una estrategia de limitación y recomposición de la autoridad. Si una de las fuentes del problema es el exceso de demandas, producidas por las tendencias igualitarias de la democracia, entonces se deben limitar las demandas, dejar de dirigir las hacia el Estado. La estrategia entonces es doble: por una parte, se desarrolla el discurso de la autocontención, de la responsabilidad individual, de la atención personal a los problemas; por otra, el mismo Gobierno debe estructurar una agenda pública en la que se definan prioridades y responsabilidades específicas, según los recursos disponibles. Autocontención y limitación de funciones estatales definen las prácticas y la teoría de la reforma del estado, de la desregulación, de la liberalización y la autorealización. Del mismo modo, si la erosión de la autoridad está relacionada con el acceso generalizado a la educación superior, a las teorías libertarias y al igualitarismo demócrata, entonces deberán recuperarse los valores perdidos, el fortalecimiento de las instituciones, la evaluación según criterios de utilidad, etcétera. También, si la dispersión de los actores sociales y la desconfianza en los agentes tradicionales del consenso social cuestionan el orden público, entonces deberá propiciarse una nueva política de comunicación del Estado con la sociedad y deberán definirse nuevas formas de atención de los grupos sociales.

En esta óptica, el problema del Gobierno es la regulación de las democracias y la administración de la igualdad, pues los excesos de igualdad y de libertad cuestionan precisamente el orden democrático. Por tanto, excluidas las soluciones autoritarias, las terapias a las dolencias de la democracia avanzada provienen de su misma contención, de la redefinición gubernamental de los principios democráticos. Se trata de reglamentar los fines de la democracia sin perder los procedimientos; desarticular los procesos disruptores en sus mismas fuentes: en el autocontrol ciudadano, en la limitación presupuestal de las demandas, en la recuperación de los valores perdidos, en la

recomposición funcional de la autoridad y en la distribución internacional de liderazgos.

El diagnóstico de la Trilateral prefigura una solución conservadora de la crisis, pues limita los avances de la democracia, según la crítica marxista y de izquierda, y más cuando se acompaña de una retórica autoritaria e intransigente (Hirschman, 1994) de reforzamiento a las instituciones y limitaciones en los programas sociales. Sin embargo, lo interesante del planteamiento de la Trilateral es una suerte de paradoja de las libertades, pues al mismo tiempo que aparece el discurso de la ética de la responsabilidad individual, lo hace también el de la democracia. Se trata de propiciar una libertad personal mayor, en el marco de una redistribución de los derechos, para controlar el crecimiento de las demandas sociales y las limitaciones de los recursos. Es una administración de la libertad para resolver el crecimiento de la igualdad. No poca cosa: una nueva racionalidad política que no excluye ni limita a la democracia, como en las viejas disquisiciones liberales que podrían contraponer sus principios fundadores (la dialéctica de la libertad y la igualdad en las teorías de I. Berlín a R. Dharendorf), sino que los conjunta en un dispositivo general de refundación del gobierno de sí –la ética del individuo–, del gobierno de la sociedad –los programas de desregulación y liberalización– y del gobierno del Estado –las reformas del Estado, máximo o mínimo, moderno y modesto– (Crozier, 1989).

## **LAS CRISIS DEL CAPITALISMO TARDÍO**

A principios de los años 70, en pleno auge neomarxista, distintas tradiciones elaboraron modelos explicativos de la crisis. Ernest Mandel, de la IV Internacional, recuperó las discusiones de los años 20 sobre las ondas de larga duración en el capitalismo, para construir una interpretación en donde el agotamiento de la Segunda Revolución Industrial se combinó con un nuevo



período de lucha de clases y de internacionalización del capital, para terminar con el largo ciclo ascendente de la posguerra e iniciar una fase descendente de largo alcance, aproximadamente 25 años, que pudiera regenerar las condiciones de la valorización de capital y propiciar la nueva revolución tecnológica y el nuevo patrón de acumulación (Mandel, 1983). Provenientes también del denominado marxismo revolucionario, cercanos a la tradición de los consejos, Paul Mattick y David Yaffe se propusieron demostrar la vigencia de las antagonismos fundamentales del capitalismo, a pesar de la política keynesiana de regulación del ciclo (Mattick, Marx y Keynes, 1979). Los teóricos del capitalismo monopolista de Estado, fase terminal del capitalismo en la ortodoxia comunista, y después eurocomunista, produjeron el discurso y la política para una “salida democrática de la crisis”, a partir de un compromiso histórico entre la clase obrera, el Estado y los pequeños y medianos capitalistas.<sup>4</sup> Paul Baran y Paul Sweezy, del llamado marxismo americano, explicaron la crisis por el agotamiento del excedente, posición cercana a la de los denominados marxistas-neoricardianos, como Boddy y Crotty, en el que las reivindicaciones obreras, producto de la creciente fuerza de los sindicatos y los grandes acuerdos sociales de posguerra, terminaron por reducir las tasas de ganancia y de acumulación. Los diversos marxismos de los 70 se propusieron comprender los nuevos cambios del capitalismo, para imaginar salidas políticas a las crisis, desde las revolucionarias hasta las reformistas o de colaboración; sin embargo, estas interpretaciones pecaban de parcialidad, a veces sólo los aspectos económicos y otros los políticos, sólo Mandel proponía una visión integral de la crisis del capitalismo tardío, aunque fuertemente economicista.

---

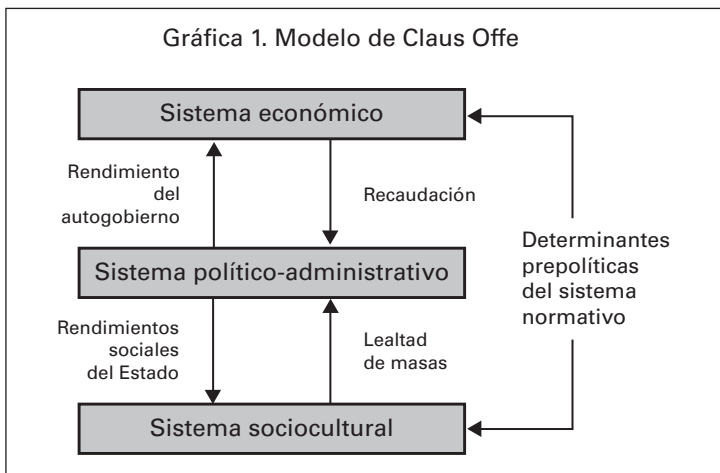
<sup>4</sup> El texto proverbial es el manual de los economistas del Partido Comunista Francés, *El capitalismo monopolista de Estado*, redactado por Paul Boccarda y colaboradores.

Muchas de estas interpretaciones de las crisis hoy son sólo parte de la historia intelectual de fin de siglo, otras todavía tienen eco polémico y son escasas las que han sido recuperadas en muchas de las discusiones sobre la gobernabilidad. Una de ellas ocupa un lugar importante. La Escuela de Frankfurt, o sus miembros de la tercera y cuarta generación, particularmente Jürgen Habermas, Claus Offe y James O'Connors, recuperaron el materialismo histórico y los avances de la teoría de sistemas, para formular un modelo general del capitalismo tardío, en el que se integraran los aspectos económicos, políticos y culturales específicos de esta fase histórica.

En este modelo, construido por Habermas, formalizado por Offe y desarrollado económicamente por O'Connors, las tendencias a las crisis son posibilidades abiertas por las contradicciones propias del capitalismo tardío, caracterizado por grandes corporaciones internacionales y la gestión del Estado en la acumulación del capital. Es un modelo de tres sectores: el económico, el político-administrativo y el sociocultural (Habermas, 1991). El sistema económico se compone, a su vez, de tres subsectores: los productores privados competitivos, los productores privados monopólicos y el sector público –empresas directamente controladas por el Estado o afectadas directamente por sus decisiones de inversión–. El sistema político-administrativo traduce los requerimientos del sistema económico en el corto plazo, a través de la política anticíclica, y de largo alcance, en la garantía de las condiciones para la valorización del capital y el reforzamiento de la capacidad de competencia de los capitales privados en el mercado internacional. El sistema sociocultural, provee las dosis necesarias de legitimación para administrar las contradicciones propias del capitalismo, a través de la democracia formal y el sistema de valores consecuentes.

El modelo de Claus Offe (ver gráfica 1) incluye insumos y productos de cada uno de los sistemas, así como los flujos entre todos (Habermas, 1991).

Las tendencias a la crisis que resultan de este modelo, como en todos los inspirados por la teoría de sistemas, provienen de



los diferentes subsistemas, así como de las articulaciones entre ellos. De este modelo se derivan cuatro tipos de crisis, según su procedencia (ver tabla 1).

La crisis económica refiere las contradicciones generadas por el Estado en un intento infructuoso de detener la tendencia decreciente de la tasa de ganancia. La manifestación más avanzada de esta crisis se encuentra en la teoría de la crisis fiscal del Estado, desarrollada por O'Connors, un ejemplo muy claro de la articulación del sistema económico, el político-administrativo y el sociocultural en el capitalismo tardío.

La crisis fiscal del Estado es producida por la contradicción entre las funciones de acumulación y de legitimidad. Por una parte, la legitimidad del Estado capitalista demanda incrementar el presupuesto destinado a garantizar el consenso y la credibilidad del aparato de dominación; por la otra, también demanda proporcionar los elementos básicos de la reproducción ampliada del capital. Por tanto, llegado a un momento, los gastos del

Tabla 1. Tipos de crisis según el modelo de Claus Offe

Lugar de origen	Crisis sistémica	Crisis de identidad
Sistema económico	<i>Crisis económica:</i> el aparato de Estado como ejecutor de la ley del valor y como agente planificador del capital monopolístico unificado.	
Sistema político	<i>Crisis de racionalidad:</i> intereses capitalistas contrapuestos; generación necesaria de estructuras ajenas al sistema (trabajo no mercantil).	<i>Crisis de legitimación:</i> límites sistémicos; efectos secundarios no queridos (politización).
Sistema sociocultural		<i>Crisis de motivación:</i> erosión de tradiciones pertinentes para el sistema.

Estado, tanto los de legitimación como los de acumulación, crecen a un ritmo mayor que los ingresos y aparece la crisis fiscal de éste. Aumentos sucesivos de impuestos disminuyen tanto la legitimidad como las oportunidades de acumulación, razón por la que la tendencia hacia la crisis fiscal del Estado se encuentra en las contradicciones básicas del capitalismo tardío.

Asimismo, las tendencias provenientes del sistema político-administrativo pueden ser de dos tipos: crisis de racionalidad, en donde el subsistema administrativo no puede traducir las demandas del sistema económico en decisiones gubernamentales reconocidas por todos y crisis de legitimación, generada por el déficit en la generación de la lealtad de las masas hacia las decisiones del sistema político. El sistema político-administrativo es una fuente permanente de crisis, sea en los productos (decisiones) o en los insumos (legitimidad). Las crisis de racio-

nalidad refuerzan las crisis de legitimidad y viceversa, pero manifiestan contradicciones distintas: las propias del sistema, entre las decisiones políticas adecuadas para el funcionamiento de la acumulación del capital en un entorno monopólico y de internacionalización de capital; la otra, por la tensión permanente entre los requerimientos del capital privado y un régimen político basado en la igualdad formal de todos los ciudadanos, lo que genera tendencias hacia la crisis de legitimidad.

El sistema sociocultural produce los insumos para los demás sistemas. Las motivaciones son el *input* de legitimación en el sistema político, e indirectamente en el sistema económico, a través de la formación profesional, por ejemplo. Por esta razón, las tendencias generales de crisis enunciadas antes sólo se pueden hacer efectivas a través de la generación de crisis motivacionales producidas por las transformaciones del sistema sociocultural, particularmente en el plano moral, familiar, educativo y artístico. Estas transformaciones se generan por el agotamiento de las tradiciones del capitalismo liberal, el cuestionamiento de la ideología burguesa y la aparición de necesidades nuevas que el capitalismo no puede satisfacer.

Las cuatro tendencias de crisis propias del capitalismo tardío, según el modelo de Habermas, se resumen de la manera siguiente:

La contradicción fundamental del sistema capitalista lleva a que, *caeteris paribus*, o bien:

- El sistema económico no produzca la cantidad requerida de valores consumibles.
- El sistema administrativo no aporte decisiones racionales en el grado requerido.
- El sistema de legitimación no procure motivaciones generalizadas en el grado requerido; o bien.

- El sistema sociocultural no genere, en el grado requerido, “sentido” motivante de la acción. (Habermas, 1991, pp. 67-68)

## **TEORÍA Y POLÍTICA DE UNA PROBLEMATIZACIÓN**

Las tesis de la ingobernabilidad son diagnósticos generales de la crisis de los años 70, un momento de crisis económicas, políticas y sociales generalizadas. Algunos centran su atención en el régimen político y en las democracias; otros en el papel del Estado; unos más en el capitalismo avanzado. Para la Trilateral es el gobierno de las democracias, para la Escuela de Frankfurt el capitalismo tardío. En todos, la sospecha de una crisis del sistema: democrático o capitalista. Son teorías del límite: ronda el fantasma del derrumbe sistémico, o del bloqueo definitivo del aparato gubernamental. Son, también, teorías de la crisis del porvenir: si hay duda sobre los fines sociales, o éstos no pueden establecerse, el consenso social está roto, la gobernabilidad está en problemas. La gobernabilidad de las democracias, como explícitamente señala el informe de la Trilateral, o el gobierno del capitalismo, como se deriva de los textos de Habermas.

Lo interesante es que la crisis de los 70 hizo posible que tradiciones teóricas y políticas rivales pudieran, en algunos momentos, tender líneas de comunicación argumentativa para ser retomadas posteriormente en las discusiones de la gobernabilidad. Las diferencias son enormes: la crisis de la gobernabilidad por las contradicciones internas de las democracias, según la Trilateral; la crisis del capitalismo tardío, por las tendencias inmanentes del capitalismo en la época de la gestión estatal de los monopolios, según Habermas. La articulación es difícil, antagónica e imposible, pero no para los divulgadores, que las tratan como dos explicaciones de un mismo fenómeno y tampoco para los participantes del debate, como Offe

que arremete contra los teoremas de la ingobernabilidad de la Trilateral, para denunciarla como la versión conservadora de la crisis, pero también la reconoce como un diagnóstico adecuado para explicar las estrategias de solución.

Este es el punto central: a pesar de poner el acento en la cuestión de la democracia, hasta establecer un antagonismo virtual entre democracia y gobernabilidad, el informe de la Trilateral sirve para ordenar soluciones a la crisis de los años 70, sea en las versiones neoliberales, conservadoras o socialdemócratas. El Informe sobre la gobernabilidad de las democracias se convierte en ordenador político, en punto de referencia para comprender las estrategias partidarias de solución. En este sentido, la crisis es efectivamente una crisis de gobernabilidad, de conducción de la sociedad, de definición programática. Para esto, las causas son menos relevantes que las soluciones; la democracia o el capitalismo son referencias últimas de explicación, no elementos primarios de definición de estrategias y agendas políticas.

Así, por ejemplo, Offe ordena distintas estrategias seguidas desde la década de los 70, según los dos aspectos principales de la crisis de gobernabilidad: el exceso de demandas sociales y los recursos limitados del Estado. De aquí se derivan dos estrategias: la reducción de las demandas y el aumento de la capacidad y eficacia de la dirección gubernamental (Offe, 1984).

1. La reducción de las demandas se da por tres vías: en primer lugar, recortar de modo significativo la actividad del Gobierno, a partir de privatizaciones, desregulaciones y, en general, la restitución de los mecanismos de mercado; se trata de reforzar los mecanismos de expulsión (*exit*) frente a los de contradicción (*voice*, según Hirschman), en general, esta es la forma que toman las estrategias de desmantelamiento del estado social o del estado intervencionista en todos los países. En segundo lugar,

promover instituciones de control social, para regular los intereses, aspiraciones y orientaciones sociales desde los mismos individuos, desde el punto de arranque de las demandas sociales. En tercer lugar, mediante los mecanismos de filtro y traducción de las demandas sociales y su conversión en asuntos públicos.<sup>5</sup>

2. Aumentar los recursos a disposición del Estado, lo cual toma dos vías: una administrativa y otra política. La primera, a través de nuevos métodos de evaluación y contabilidad social, de nuevos medios organizativos de gestión y control social, etcétera. La segunda, a través de pactos sociales, de concertaciones paraconstitucionales y del corporatismo liberal, para generar nuevas formas de consenso que no pasen necesariamente por las instituciones constitucionales, sino de los acuerdos de clase, de grupos de interés y de presión.

Por supuesto, esta es una revisión muy breve de las estrategias, pero sirven mejor para la calificación de éstas que las versiones sobre las presuntas causas de los problemas. Por ejemplo, una estrategia basada en la reducción de demandas a partir del desmantelamiento del estado social y el discursos de la responsabilidad individual y la asignación óptima del mercado, es típicamente neoliberal. La otra, también basada en la reducción de demandas, pero a partir de su regulación por instituciones de control social, es neoconservadora, sobre todo si se acompaña del reforzamiento de las instituciones sociales, como la Iglesia y la familia. Del mismo modo, si el acento no está en la reducción de las demandas, sino en el incremento en la eficacia y la eficiencia del aparato estatal, recuerda mucho a las estrategias

---

<sup>5</sup> Los procesos de filtro de las demandas sociales y conversión en “políticas públicas”, es un tema muy caro a los alemanes, como el mismo Offe y, sobre todo, Joachim Hirsch, en su *Spätkapitalismus*.



socialdemócratas, los pactos metaconstitucionales refuerzan la legitimidad de las políticas públicas, sin pasar necesariamente por la sanción de los ciudadanos a través del voto, pero por sí la sanción de agentes económicos a través de sindicatos de obreros y de patrones, del Gobierno y los organismos internacionales. Por supuesto, ninguna estrategia excluye por completo a las demás, lo común es mezclar ingredientes de todas, pero, si se definen políticamente en el acento y las prioridades de la estrategia, difícilmente los socialdemócratas aceptarán el desmantelamiento del estado social; del mismo modo que los neoliberales incluyen los acuerdos macro para estabilizar la economía e iniciar la reforma del estado; Sin embargo, los acentos son distintos y a menudo son ferozmente contradictorios, aunque lo más frecuente a nivel internacional sean las combinaciones de los dos hasta conformar una suerte de estrategia general desigual y combinada de reducción de demandas y fortalecimiento –aunque no la expansión– del aparato del Estado. Este es, de nueva cuenta, el punto relevante: la conformación de una racionalidad gubernamental distinta a la de la posguerra, la construcción de una estrategia política con dos o más vertientes, pero que atiende los problemas de una manera general, definida alrededor del informe de la Trilateral, y en donde las divergencias son de matiz, no de fondo, a pesar de que el debate político-electoral las presente ferozmente irreductibles.

El informe de la Trilateral, los debates con los marxistas y la aparición de otras interpretaciones de la crisis de los años 70 pusieron al descubierto una transformación en la racionalidad gubernamental. Esta es su aportación más relevante, más allá de las diferencias en las causas y en las estrategias de solución. Por eso pudieron debatir tradiciones diversas, por eso las estrategias parecen compartir en todo el espectro político algunos puntos centrales, por eso hay una suerte de indis-tinción ideológica y programática en los partidos políticos y, también, por eso las crisis de gobernabilidad definen, más que

una coyuntura, una problemática histórica: las mutaciones en las racionalidades del gobierno, la forma de concebir, definir y atender los problemas de gobierno. Eso es lo que han perdido los teóricos recientes de la gobernabilidad, al quitarle el contenido histórico y tratar de convertirla en un modelo general de análisis político.

## TEORÍA

**E**l descubrimiento de los problemas de gobernabilidad estuvo asociado a la crisis de los años 70 en la interpretación de la Comisión Trilateral (Crozier, Huntington y Watanaki, 1975); posteriormente se incorporaron diagnósticos y posiciones distintas –y hasta rivales–, para conformar una problematización histórica: la capacidad de gobernar las democracias avanzadas. En los años 80, la gobernabilidad dejó de ser un diagnóstico y se transformó en una categoría; pasó de ser una interpretación de la crisis, para aspirar a convertirse en un modelo general de análisis político.

Esta transformación ha seguido un camino sinuoso, en modo alguno terminado, pero en proceso, y los problemas han sido muchos. En primer lugar, su definición, no hay consenso, ni en sus elementos, ni en su objeto, ni en sus propósitos. Se pueden identificar cuatro conjuntos de definiciones, según los objetivos y la materia de atención: definiciones en las que la gobernabilidad es una propiedad del sujeto político, a las que llamamos esencialistas; definiciones basadas en el ambiente jurídico-político; definiciones relacionales entre las fuerzas del Gobierno y de la oposición; y definiciones productivas, en las que la gobernabilidad es un resultado de la acción pública. En segundo lugar, los indicadores empíricos y, en tercer lugar, los problemas del *continuum* gobernabilidad e ingobernabilidad, para terminar con una valoración crítica del concepto y del modelo.

La exposición reconstruye un modelo general a través de la dispersión de enunciados, categorías y objetivos, trata de ordenar un conjunto heterogéneo, así como para valorar en cada caso, las posibilidades, límites y contradicciones de los argu-

mentos. Se trata, en consecuencia, de la reconstrucción crítica de un presunto modelo general, pero no sólo para mostrar los problemas del modelo, sino para registrar cómo el uso polémico, ambiguo, heterogéneo de la definición y los indicadores, tiene propósitos políticos discernibles: trasladar responsabilidades a la sociedad, denunciar incapacidades del gobierno, alertar sobre un destino político inaceptable y promocionar a los locutores, entre otros.

La gobernabilidad es un caso de construcción de enunciados a partir de estrategias políticas específicas. Más que una categoría para el análisis político general, es un indicador de las batallas del poder, de los objetivos de los agentes políticos. Un indicador, ella misma, de los conflictos y coyunturas. No un modelo general de análisis, sino un analizador de las condiciones reales de la lucha política.

## **LOS PROBLEMAS CONCEPTUALES**

El concepto de gobernabilidad está a debate. No existe una definición aceptada generalmente, o siquiera elementos comunes que permitan identificar regularidades para armar un concepto más o menos consensual; mucho menos una categoría susceptible de utilización empírica. Los intentos de definición han seguido las pautas del diagnóstico inicial, pero también incorporado elementos distintos, hasta conformar una heterogeneidad conceptual prácticamente inabarcable. Las diferencias se ubican tanto en el objeto propio de la gobernabilidad –régimen o sistema político, aparato de gobierno, la sociedad, los individuos–, así como en las condiciones que la generan, la dinámica que imprime o los indicadores en que se manifiesta.

Un primer conjunto de definiciones se conforma alrededor de los elementos etimológicos: capacidad de gobernar. La gobernabilidad refiere las capacidades de gobierno. Para eludir los problemas de una definición tan elemental, frecuentemente

se añaden calificaciones y prescripciones, morales o políticas, por ejemplo, Leca (1985) define a la gobernabilidad como “la propensión o la posibilidad de ser gobernado, de adoptar un comportamiento conforme a las reglas del buen gobierno” (p. 18). En un sentido similar, aunque con acento ecológico, procede Manuel Alcántara Saéz cuando señala que “puede entenderse por gobernabilidad la situación en que concurre un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno de carácter medioambiental o intrínseco a éste”.

La adjetivación inicia el despojo del contenido histórico del concepto. La gobernabilidad ya no es una problemática fechada sino una posibilidad, una propensión o, en el mejor de los casos, una coyuntura en la que intervienen condiciones favorables. ¿Cómo se define empíricamente lo favorable? ¿En qué consisten las reglas del buen gobierno? Preguntas sin respuesta, implícitamente confusas, porque en una definición se incorpora un adjetivo; esto es, en un concepto se introducen valoraciones, por tanto, difícilmente de validez general. Las condiciones favorables se definen en negativo; se captan cuando no existen, de manera casuística, sin especificación conceptual. Un concepto adjetivado, ¿no es una *contradictio in adjecto*? ¿Cuál es su utilización empírica, si las condiciones favorables o la propensión a ser gobernado puede ser tan variable, según el tiempo y el lugar o, sencillamente, según las valoraciones del analista?

Por otra parte, el objeto mismo de la gobernabilidad es distinto. Leca refiere la gobernabilidad a una suerte de disposición psicológica, cuando señala que es la propensión a ser gobernado. ¿Quién: el individuo, la comunidad? Es una propensión individual, ¿definida cómo: por consideraciones éticas, políticas, económicas? Observables dónde: ¿en qué reglas, las de comportamiento social, de compromiso político, de aceptación de normas, de obediencia a la ley? La gobernabilidad es la propensión de los individuos a comportarse de acuerdo al buen gobierno, pero el buen gobierno es el cumplimiento de la ley,

así que la gobernabilidad es el comportamiento de acuerdo a derecho, lo que nos remite sencillamente al ejercicio de la soberanía, al poder soberano expresado en leyes. ¿Para eso era necesario un nuevo concepto?

Si no es el individuo, ¿es la comunidad, el Estado, el régimen político, el sistema económico, o qué: quién tiene la propensión a ser gobernado, de dónde proviene ésta, cómo se forma, quién lo hace, con qué mecanismos? Disposición, propensión o posibilidad de ser gobernado, refieren siempre el acatamiento de la autoridad, el cumplimiento de la ley. Nada nuevo, ni en la teoría ni en la práctica del gobierno. La gobernabilidad, en el sentido inicial de capacidad de gobernar, reproduce la vieja definición del gobierno como ejercicio de la ley. Entonces, los problemas de gobernabilidad son todos los relacionados con la paz social, el orden público y la seguridad del Estado o, sencillamente, la existencia del Estado de Derecho. Nada nuevo, ¿para qué un concepto que nos remite a otros de más augusta y rigurosa tradición? ¿Qué aporta, en este primer acercamiento, la noción de gobernabilidad? Nada, confusión, ambigüedad, sólo valoraciones individuales o reducción del problema de gobierno al mantenimiento del orden interno, la seguridad pública, el Estado de derecho: el ciclo de la soberanía.

La utilidad empírica de esta definición es casi nula, no sólo porque no se diferencia de los problemas de inseguridad, sino debido a que los indicadores derivados son imposibles de definir: ¿en qué condiciones de ilegalidad aparecen los problemas de gobernabilidad? ¿Cuál es el umbral que se debe pasar para arribar a la ingobernabilidad, a la imposibilidad de gobernar o a la negativa de ser gobernado? ¿Cuáles serán, en concreto, los indicadores: marchas, huelgas, guerrillas, crímenes callejeros, corrupción? ¿Cuál la frecuencia, la magnitud de estos casos para hablar de crisis de gobernabilidad? Si esto no se define teóricamente, entonces la utilización empírica del concepto es imposible, o tan vaga que en cualquier momento puede de-

clararse una crisis de gobernabilidad. Y si en cada momento esto es posible, si en cualquier momento y prácticamente por cualquier cosa se declara la ingobernabilidad, ¿cuál es su especificidad conceptual?

Las definiciones de la gobernabilidad que no trascienden el aspecto etimológico resultan simples tautologías. Su utilidad empírica es dudosa y su especificidad conceptual inexistente. Ante esto, un segundo grupo de definiciones se aleja de criterios normativos para recuperar aspectos relacionales. Al contrario de las esencialistas, estas definiciones no encuentran la gobernabilidad en la disposición de un sujeto, en los atributos de una institución o en las condiciones ambientales, sino en la relación entre fuerzas y sujetos políticos. Son las derivadas, por ejemplo, de los estudios de Huntington, Nohlen y otros, que señalan la gobernabilidad como “asimetría entre las fuerzas de la oposición y las del Gobierno”. En Nohlen, “el concepto de gobernabilidad se refiere a la interacción entre gobernantes y gobernados, entre capacidades de gobierno y demandas políticas de gobierno. Hace referencia a la tensión que existe entre las dos partes y pone en cuestión el sistema de gobierno, como productor de decisiones políticas y encargado de su ejecución” (Nohlen, 1992). La ventaja de estas definiciones es concebir al gobierno como una relación y no como atributo de las instituciones o las cualidades intrínsecas de la población; sin embargo, ¿qué de novedoso podemos encontrar en una simple correlación de fuerzas? ¿Era necesaria una categoría para especificar en el ámbito gubernamental una relación de fuerzas?

No es tan simple, en realidad, estos autores identifican la relación de fuerzas entre actores políticos, y no la relación de fuerzas entre condiciones políticas en que se desarrolla el ejercicio gubernamental; la diferencia es importante. En las definiciones de Huntington, recuperadas para el estudio de las transiciones, la gobernabilidad es una relación entre las fuerzas del Gobierno y la oposición, un simple caso de correla-

ción entre actores políticos –sobre todo en las modernizaciones económicas, en los cambios de régimen político o en la globalización–. La gobernabilidad es la tensión producida por la lucha de los actores políticos en condiciones de cambio económico político o social. Cuando, por el contrario, la relación de fuerzas define condiciones de gobierno y señala la disparidad entre las demandas sociales y los recursos gubernamentales, nos acercamos a una definición sintética, pero coyuntural. Éste es precisamente el contenido inicial de la noción de gobernabilidad, pero en su etapa de diagnóstico histórico, no de modelo, menos aún de indicador. Las definiciones relacionales naufragan siempre entre el contenido histórico de las luchas y el aspecto teórico, que termina por deslindarse de aquel sin especificar nunca éste, como no sean generalidades correlacionales y dificultades inherentes a todos los periodos de cambio.

Las dificultades del tránsito de una definición etimológica a una definición relacional pero eminentemente histórico-coyuntural, por tanto imposible de generalizar y convertir en modelo de análisis, llevó a producir una tercera serie de definiciones: las que vinculan la gobernabilidad con el desempeño gubernamental. En el texto de Arbós y Giner (1993) “la gobernabilidad es la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo” (p. 13). Una definición a medio camino entre las definiciones esencialistas y las relacionales, pues al mismo tiempo que refiere la eficacia y la legitimidad como analizadores, a ésta la concibe como cualidad de una comunidad política y no resultado de la acción gubernamental. Así, se produce la traslación de la responsabilidad que tan bien objeta Dror (1969): “el uso del término ingobernabilidad es con frecuencia incorrecto y también peligroso. Es incorrecto porque lo que se entiende por ingober-



nabilidad de la sociedad suele ser el resultado del fracaso de los gobiernos para ajustarse a las cambiantes condiciones. Y es peligroso porque proporciona una coartada para las torpezas del Gobierno, que a su vez echará la culpa a la sociedad” (p. 39). En realidad, para ser consecuentes con su mismo planteamiento, Arbós y Giner debían cambiar su definición por una del tipo: “la gobernabilidad es la *condición* de una comunidad política en la que sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía”. De este modo, la gobernabilidad refiere la tensión de fuerzas entre la actuación del Gobierno y la aceptación y obediencia de la sociedad, y no una condición intrínseca de la sociedad que le permita al Gobierno actuar de manera eficaz y legítima. El orden es distinto: la gobernabilidad es un producto de la acción de gobierno, no una disposición, o una propensión que garantice la eficacia y la legitimidad del ejercicio del Gobierno.

De un modo más pragmático, en un extenso informe sobre la gobernabilidad en América Latina, Diego Achard y Manuel Flores (1997) la conciben así:

“Se entiende la ‘gobernabilidad’ usualmente de cuatro formas, las que incluyen cada una de ellas, a su vez, diferentes subtemas:

1. La gobernabilidad como la eficiencia del Gobierno y del Estado para formular y aplicar políticas económicas y administrar la gestión pública.
2. La gobernabilidad como el grado de sustentación social que alcanzan las políticas públicas en medio de los ajustes modernizadores.
3. La gobernabilidad como variable política que resulta de la capacidad decisoria que emerge de las reglas del juego de cada democracia, y de las respectivas dotaciones de decisionalidad, representación y participación políticas que egresen de su sistema de gobierno, de su sistema de partidos y de sus sistemas

electorales, así como la relación entre dichas variables y los elementos distintivos de la cultura política de cada país.

4. La gobernabilidad como capacidad de administrar los ajustes producidos como consecuencia de los procesos de integración económica". (pp. 23-24)

Aun cuando esta definición confunda eficiencia con eficacia y acentúe los aspectos económicos del gobierno, tiene la ventaja de sistematizar los elementos y condiciones que la generan. La gobernabilidad recupera su contenido etimológico –capacidad de gobernar–, pero sin someterlo a adjetivaciones, a predisposiciones esenciales o, menos aún, responsabilizar a la sociedad. La gobernabilidad es una condición producida, tanto por el desempeño gubernamental, como por el régimen político y la capacidad de gestión de los procesos modernizadores. La gobernabilidad es un producto, no una condición, una valoración o una cualidad intrínseca.

El proceso se ha completado. En esta última definición, quizá la más compleja de todas, ya no queda nada de aquel diagnóstico inicial de la Comisión Trilateral. La ingobernabilidad era el diagnóstico histórico de la crisis de los años 70, una situación en la que las democracias avanzadas habían creado una inflación de demandas, una desorientación de fines y una disminución de la autoridad, en un contexto de escasez de recursos. De eso ahora sólo quedan vestigios, quizá los problemas de autoridad, pero no referidos a la dinámica interna de las democracias, sino a una disputa entre fuerzas sociales en una época de cambios: las turbulencias del ajuste modernizador. Quizá también el problema de la crisis fiscal, en la forma de la eficacia de la política económica, quizá las cuestiones más generales, más abstractas de todo gobierno, pero nada de un

diagnóstico histórico, por el contrario: un modelo general de análisis, válido en todas las circunstancias posibles.<sup>1</sup>

Expurgado el contenido histórico de la noción e identificada como producto de la acción gubernamental, la gobernabilidad se descompone en elementos generales de aplicación y un conjunto de temas colaterales, tantos como sea posible especificar de manera heurística. Por eso, el problema de la definición no es conceptual sino empírico, es decir, el de los indicadores en que se manifiesta. Sólo entonces podremos analizar la legalidad de una categoría despojada de historicidad.

## INDICADORES

Según la definición, así los indicadores. En positivo, para identificar condiciones de gobierno o en negativo para denunciar los momentos de ingobernabilidad. Los conjuntos de definiciones comparten signos, según atiendan los aspectos intrínsecos, relacionales o productivos del gobierno. Las tesis esencialistas o las ambientalistas, como las de Leca y Alcántara Saéz, repiten las condiciones de aceptación de ser gobernado o el ambiente institucional en que se desarrolla la acción pública. Al señalar las condiciones ambientales, la ruptura del equilibrio, la puesta en duda del régimen de derecho o las protestas sociales, indican tanto la indisposición a ser gobernado como la inexistencia de las condiciones institucionales. Esto se traduce en una palabra: inestabilidad. En este conjunto de definiciones, el indicador de gobernabilidad es la estabilidad.

La estabilidad de un régimen político, por ejemplo, refiere ausencia de violencia, longevidad de los gobiernos, régimen constitucional. Pero la estabilidad política tiene un correlato

---

<sup>1</sup> Y para casi todos los tiempos, según las investigaciones de Alicia Chávez (1994) sobre el buen gobierno, donde rastrea problemas de gobernabilidad hasta en los albores del México independientes.

económico, así que se incorporan variables clásicas de la macroeconomía: finanzas públicas sanas, estabilidad de los precios y del tipo de cambio, confianza de los inversionistas. Además, la estabilidad económica y política, deben acompañarse de un orden interno, manifiesto en paz social, seguridad pública y prevención de contingencias.

La estabilidad, como sinónimo de la gobernabilidad, tiene tres niveles: el orden formal, duración de gobierno, control del ejecutivo, violencia y políticas; el orden económico, crecimiento del PIB, empleo, confianza y ausencia de inflación; el orden interno, certidumbre, confianza y paz social. La ruptura de la estabilidad, en cualquiera de los órdenes, manifiesta problemas en la capacidad de gobernar, problemas de ingobernabilidad. Desde luego, los indicadores de estabilidad son indicadores medioambientales, como repite Saéz Alcántara, condiciones en que se dificulta la acción gubernamental y se arriesga la existencia de la comunidad política.

A esta identificación de estabilidad con gobernabilidad se le pueden hacer dos reproches: el primero, evidente, es la necesidad de una nueva categoría para definirse a través de los indicadores de otra; el segundo, a los modos y niveles de articulación de estabilidad o inestabilidad en los tres órdenes. La inflación, ejemplo de inestabilidad económica, qué niveles debe alcanzar para manifestar un problema de ingobernabilidad. ¿Uno, dos, tres, cuatro dígitos? La hiperinflación, sin duda, cuestiona la existencia social, vuelve incierto el panorama económico, destruye la socialidad, pero ¿toda inflación deviene ingobernabilidad, toda inflación desata violencia social, todo aumento de los precios destruye el régimen constitucional? ¿Cuándo sí y cuándo no? Los ejemplos históricos son tan diversos, que sería imposible encontrar una regularidad teórica que defina claramente las condiciones en que la inflación genera inestabilidad y se transforma en ingobernabilidad.

Este es un problema dual: los límites y la articulación de órdenes sociales y políticos relativamente autónomos. Por una parte, y desde un punto de vista teórico, ¿es posible encontrar los límites, los umbrales en que una categoría económica, deja de ser un fenómeno económico y se convierte en detonante de una crisis de gobernabilidad? Del mismo modo, ¿qué modalidades y dinámica de integración de los tres órdenes de la estabilidad desarrollan gobernabilidad o su antónimo? El modelo de Habermas, como vimos antes, podía articular sistemas autónomos interconectados por fases y tipos de crisis ordenados teóricamente por las categorías del materialismo histórico, es decir, era un modelo sistémico de la crisis, pero un modelo teórico a partir de las características y condiciones del capitalismo avanzado, por tanto con especificidad teórica e histórica. En cambio, los indicadores de la gobernabilidad como estabilidad en tres ámbitos no aspiran a ser modelo teórico, sino sólo conjunto empírico, herramientas aisladas, indicadores sin especificidad conceptual, recuperados de disciplinas varias y tradiciones diversas, en ocasiones sin contenido teórico, como la ausencia de violencia, que nadie sabe concretamente lo que refiere aunque todos suponen lo que significa.

Los indicadores de las definiciones ambientalistas de la gobernabilidad, como las que venimos trabajando ahora, refieren aspectos típicos del régimen de derecho. Así, la condición de gobernabilidad depende de la existencia de:

- Un cuerpo político común y reglas de aceptación.
- Un sistema normativo central y sanciones adecuadas.
- Congruencia entre éstos y las motivaciones de los actores.
- Productividad y distribución justas.

Una combinación del ambiente jurídico-político y la disponibilidad de los individuos y sujetos políticos para aceptarlo. Es

evidente que las situaciones de crisis, aun con existencia de un régimen constitucional, pueden derivar en situaciones de ingobernabilidad si aparecen los indicadores citados antes, de modo que el régimen de derecho, *per se*, no garantiza la estabilidad. Sin régimen constitucional, el problema de la gobernabilidad es diferente, pues la existencia misma de la comunidad política está en entredicho. Una condición medioambiental, en los términos de Alcántara Saéz, no explica la gobernabilidad, sino apenas las condiciones en que se desarrolla el gobierno. Por supuesto, la inexistencia del régimen jurídico, la ruptura de éste, o su puesta en cuestión, es un indicador de situaciones críticas, violencia o revolución, por tanto de ingobernabilidad, pero esta es una situación derivada de contradicciones sociales y luchas políticas, una condición producida por otros factores, no por la existencia del régimen de derecho. Es una condición posterior, que regula, norma o justifica la existencia de la comunidad política y el modo de gobernarla.

Es el problema del “círculo de la soberanía” (Foucault, 1992). La estabilidad se garantiza con la existencia de un régimen de derecho que permite gobernar, pero gobernar es la aplicación de este régimen de derecho, por lo que se empieza y se termina con la ley. De modo tal que la estabilidad es la observancia de la ley y la inestabilidad la violación de la ley. Sin embargo, esto es una tautología, por tanto, no una explicación y menos un indicador. Un punto más adelantado de esta misma concepción, explica la inestabilidad como inadecuación del sistema jurídico-político con las expectativas de los ciudadanos, pero, de nuevo, aquí sólo se registra una interpretación, no indicadores, porque seguimos sin saber cuáles datos, cuáles hechos justifican la interpretación y cuál sería la relación entre el significado, el significante y el referente. ¿Qué hechos son apprehendidos como indicadores para ser utilizados en la interpretación? ¿Una huelga; la desobediencia civil, de dónde, en cuántos estados, en qué sectores; la inflación, la devaluación; la

caída de gobiernos? ¿Cuáles son los límites, los umbrales, las formas de relación de hechos relativamente autónomos, para configurar una situación de inestabilidad e ingobernabilidad? ¿Son sinónimos, entonces para qué formular una categoría nueva; son distintos, por qué los indicadores de la primera son exactamente los mismos de la segunda y no distinguimos nunca cuándo se pasa de la inestabilidad a la gobernabilidad?

Los indicadores descubren las aporías de la gobernabilidad. No existe en ningún caso una formulación rigurosa del concepto y de su operación. En ningún caso, como lo hemos visto, se nos permite derivar un modelo empírico. Los indicadores de la gobernabilidad son las trampas de la interpretación. Dificultades propias de un modelo de análisis político de pretensión científica. No sólo existen múltiples indicadores, sino que no tienen legalidad teórica ni histórica, menos aún aceptación general. No es un problema sólo de las definiciones ambientalistas –las más generalizadas–, sino de todas las concepciones de la gobernabilidad. Las que denominamos esencialistas, encuentran formalización en Coppedge (1993), quien establece un modelo empírico con los siguientes elementos:

- Capacidad y deseo de llegar a acuerdos.
- Aceptación de compromisos institucionales.
- Arreglos de representación.
- Efectiva representación.

Desde luego, sólo Coppedge puede saber cuándo existe el deseo y cuándo no, en qué consiste éste, cómo se advierte la aceptación de los compromisos institucionales o se dan los arreglos de representación, o cuándo, por fin, llegue el día final de la representación efectiva –sobre todo cuando en todas partes existe un cambio frecuente en las modalidades y los formatos de representación–.

El problema de estos modelos no es sólo el fuerte carácter subjetivo, tan propio de una definición de gobernabilidad en donde la disposición, el deseo, la posibilidad, y demás atributos del sujeto son los dominantes, sino el evidente reclamo de poder por parte del locutor. El modelo es título de propiedad del autor, del analista o, como siempre sucede, del asesor de organismos internacionales, como Coppedge y casi todos los autores que tratamos. El *beneficio del locutor* es un indicador más preciso de la ingobernabilidad, pero no como condición de las comunidades políticas, sino como categorías construida *ex profeso* por asesores y analistas interesados. La ambigüedad de la definición, las dificultades para sistematizar empíricamente y la discrecionalidad de la interpretación, son perfectamente compatibles, pero no como diagnóstico teórico o histórico, sino como interpretación coyuntural de los regímenes políticos en manos de consultorías, cumbres de jefes de Estado u organismos internacionales.

Las dificultades de las definiciones ambientalistas o esencialistas de la gobernabilidad no se resuelven en las de corte relacional o en las productivistas. En el caso de Nohlen y Huntington, la inestabilidad es desequilibrio entre las fuerzas del Gobierno y la oposición en momentos de cambio; en realidad esto es una banalidad. Cualquier situación de cambio produce resistencias, luchas, asimetrías y diferentes formas de solucionarlas, desde las consensuadas hasta las más autoritarias, en poco tiempo o en un período más largo. Identificar como ingobernabilidad a la situación producida por las luchas, los tropiezos y dificultades de las épocas de transición no aporta nada y sólo genera una multiplicidad tal de situaciones de ingobernabilidad que terminan por no contribuir en nada.

Los modelos empíricos basados en definiciones productivistas, como las de Achard y Flores, o la modificada de Arbós y Giner, en las que la gobernabilidad es un resultado de la acción pública, cambian el orden de la exposición, pero no resuelven



el problema de la indeterminación de los indicadores. La gobernabilidad es una condición producida por la acción eficaz y legítima de las políticas públicas y la ingobernabilidad resulta de la ineficacia e ilegitimidad de éstas, ¿pero cómo captarlas? ¿Cuándo y en qué consiste cada una de ellas? Por ejemplo, la legitimidad. Una definición más o menos aceptada, proviene de las discusiones alemanas, desde Weber hasta Luhman, Offe, Ronge, Hennis y Habermas.<sup>2</sup> “Se trata de una creencia de que las estructuras, los procedimientos, las acciones, las decisiones, políticas, funcionarios o líderes políticos de un Estado son correctas, adecuadas, moralmente buenas y de que merecen por ello reconocimiento” (cit., en Habermas, 1991, pp. 265-266). Una creencia, no un conjunto de acciones validadas por un procedimiento, como en las versiones iniciales del término, que lo reducían a la actuación según normas, cerrando el círculo de la soberanía que antes hemos descrito, sino la creencia de la población sobre decisiones y acciones de funcionarios. Por supuesto, que la legitimidad sea una creencia envía el problema a la operación empírica y a los criterios de veracidad de tal presuposición. Si la legitimidad de un orden político se funda en la creencia de legitimidad de la población, ningún orden político es legítimo intrínsecamente,<sup>3</sup> a menos de que se le tenga como tal. En este sentido, los problemas relevantes son los mecanismos que garantizan una dosis suficiente de legitimidad, o las condiciones que la generan –por tanto, puedan enseñarse, tanto la legitimidad como la obediencia o las razones de la sumisión–. Pero el problema empírico no se resuelve de este modo, sólo se

---

<sup>2</sup> La reconstrucción del concepto de legitimidad, así como una revisión de la literatura sobre el tema, se encuentra en Habermas (1991).

<sup>3</sup> Con lo que las definiciones medioambientales de la gobernabilidad son erróneas: la existencia de un conjunto normativo no garantiza la legitimidad de las políticas, ni del mismo sistema jurídico, a menos que la población lo considere como tal, pero dado que esta creencia es extrajurídica, entonces, la gobernabilidad no está determinada por cuestiones ambientales, sino por condiciones producidas por el gobierno.

extiende y ramifica. Si la legitimidad es una creencia, entonces el desempeño del gobierno es un problema de construcción de razones para ser reconocido como correcto, justo y necesario por parte de la población. Y este reconocimiento debe tener buenos motivos para darse. Por supuesto, los buenos motivos, las razones fundadas, son algo que sólo puede aceptarse por quien las formula, o quien las acepta, o quien las niega, de modo que la legitimidad también es un producto de la interpretación y la posición del locutor.<sup>4</sup>

La legitimidad no es un número, no es cuestión de mayorías simples o calificadas, tampoco una cuestión procedimental del tipo adecuación a reglas –eso sería legalidad–, mucho menos una disposición subjetiva..., quizá la opinión pública, un cierto estado de ánimo, una percepción política. Las dificultades de un indicador interpretativo de origen ya las señalamos. La legitimidad tiene los mismos problemas y las mismas ventajas para el emisor que los indicadores de estabilidad, más una salvedad. La legitimidad es una categoría posicional, estratégica: sirve como denuncia o advertencia. La legitimidad es un arma de la oposición, no solamente del comentarista, del asesor o del consultor. La legitimidad es una exigencia de los agentes políticos partidarios, no sólo serviciales. Lo mismo que la eficacia. ¿Quién exige eficacia a los gobernantes? Los opositores. Es un reclamo o una denuncia: “si no son eficaces, que renuncien”, “nunca debieron gobernar”.

La ambigüedad empírica de las categorías no tiene solamente una ventaja para el asesor, un poder del locutor, sino una utilización estratégica, un uso político. La verdad de las aseveraciones se encuentra menos en reglas trascendentales que en los mecanismos y las instituciones que fundamentan, regulan

---

<sup>4</sup> En realidad, este es el problema que trabaja Habermas en sus dos textos citados: la comprobación intersubjetiva de las creencias de legitimidad en el Estado moderno o ¿pueden las creencias sobre la legitimidad de un orden político tener pretensiones de validez, es decir, ser sustentadas racionalmente?

y distribuyen el poder gubernamental. La comprobación empírica de conceptos basados en la creencia o en la adopción de indicadores técnicos manifiesta mejor el sistema de la disputa en la sociedad que un conjunto de referencias metapolíticas.

Quizá, se dirá, sea cierto en el caso de la legitimidad, pero ¿sucede lo mismo cuando hablamos de eficacia? Después de todo, se han formulado indicadores político-económicos sobre el rendimiento de un gobierno. Son los que se refieren a la tasa de crecimiento del PIB, los niveles de inflación y desempleo, la balanza de pagos, la estabilidad del tipo de cambio, la alternancia pacífica del poder, la participación electoral. Son indicadores de desempeño; cifras, no creencias, datos, no opiniones. Desde luego, pero existen dos problemas sobre la veracidad de estos datos y de su utilización. Primero: el conjunto de indicadores está construido por una racionalidad técnico-política que es necesario desentrañar. No son indicadores naturales, sino diseñados al interior de un régimen de poder-saber específico –por ejemplo, keynesiano–. Segundo: existe una suerte de polivalencia funcional de los números. Según la posición del analista, del político o del publicista, los mismos indicadores pueden construir argumentos distintos, a menudo antagónicos. Sólo basta disponerlos en una sintaxis diferente, para encontrar tantos argumentos, tantas posiciones como se quiera. De los indicadores pueden surgir una variedad de interpretaciones, según la dimensión, la perspectiva, la jerarquía o la significación que se les dé. Los indicadores, más que referir condiciones reales de existencia, son elementos para la definición de la realidad. Los indicadores construyen la realidad del gobierno o de la oposición, en el sentido de que conforman un modelo a partir de ellos, con relaciones de jerarquía, significación, colateralidad, extensión. Los indicadores no reflejan, aunque tampoco obstruyen, una realidad más allá del dato o más acá de las cifras; una realidad difícil de conocer o una realidad falsificada. La realidad no existe: es construida por los sistemas de representación po-

lítico-argumentativos de las fuerzas en disputa. Por tanto, los indicadores no manifiestan una situación de ingobernabilidad distinta al sujeto político que la enuncia, por decirlo así, de validez intersubjetiva y susceptible de demostración fáctica, sino un conjunto de criterios de verdad, de enunciados y proposiciones que acompañan a las disputas políticas. Sin embargo, que construyan la realidad y no la reflejen, no quita racionalidad a su discurso o estrategia, no minimiza ni su validez interpretativa ni su verdad. Sólo las reubica en el campo de las batallas políticas, sólo las encuentra en su funcionamiento práctico, en los conflictos de actores que inventan conceptos, términos y realidades en una incesante disputa del poder.

## **TEMAS Y SUBTEMAS**

La temática de la gobernabilidad es muy amplia. A las dificultades de su definición y de sus operadores empíricos, debemos agregar los temas y subtemas en que se manifiesta o las dimensiones que implica. El modelo se vuelve más complejo con la incorporación de listados temáticos o conjuntos de problemas a tratar. Algunos son recomendaciones, otros guías metodológicos, algunos más, como los de Achard y Flores, interrogantes de la acción política. Los temas y subtemas del modelo de la gobernabilidad, como sus definiciones e indicadores, también son heterogéneos, lo único en común es su indeterminación teórica y su multiplicidad propositiva. Por ejemplo, los temas que aparecen en el informe de la Trilateral derivan de su diagnóstico sobre la gobernabilidad de las democracias:

- Planificación eficaz para el desarrollo económico y social.
- Fortalecimiento de las instituciones de liderazgo político.
- Revigorización de los partidos políticos.
- Restaurar el balance entre el Gobierno y los medios de comunicación.

- Reexamen del costo y de las funciones de la educación superior.
- Una intervención más activa en el área del trabajo.
- Nuevas instituciones para la promoción cooperativa de la democracia. (Crozier, Huntington y Watanaki, 1975, pp. 385-397)

Más que temas, campos de acción, como explícitamente se señala. No tienen pretensiones de validez general, son líneas estratégicas para la atención de líderes y gobiernos responsables de atenuar los problemas de gobernabilidad. Pero en el caso Arbós y Giner, los listados no encuentran justificación en análisis histórico-coyunturales, sino en la construcción de un modelo general, son analizadores, dimensiones de la gobernabilidad:

- El dilema legitimidad-eficacia.
- Las presiones y demandas del entorno gubernamental, o de la carga de responsabilidades.
- La reestructuración corporativa de la sociedad civil.
- La expansión y el cambio tecnológico, son sus repercusiones demográficas, ecológicas y sociales consiguientes.

Por su parte, Alcántara Sáez organiza su estudio en torno a dos problemas sobre el rendimiento del sistema político: *a)* desde una perspectiva operacional, en la que los temas relevantes son la descentralización, la participación política y las relaciones gobierno-parlamento y *b)* del sistema según las políticas públicas, con las reflexiones conocidas sobre el origen de las políticas, las relaciones con la política económica, la agenda, etcétera. En una segunda parte, la gobernabilidad es concebida como un detonante de crisis históricas y momentos de transición.

No se trata de registrar lo obvio, es decir, la disparidad de temas, sino otra vez su indeterminación teórica. Sólo en los casos de la relación eficacia-legitimidad encontramos una justificación teórica de los temas de estudio, por ser los elementos

centrales en casi todas las definiciones, pero en los demás el listado podría incluir cualquier diagnóstico. Los campos temáticos, dimensionales o de acción, no se derivan del modelo teórico, puesto que éste es tan variable que cualquier incorporación heurística es posible, en todo caso, el modelo puede recuperar casuísticamente los listados propios de cada circunstancia, país o tiempo.

Los temas, subtemas o campos, pueden ser tantos como se deseen. Valen tanto unos como otros, de la más variada procedencia. Coppedge y Alcántara Sáez introducen los temas propios del sistema político-administrativo, los de la cultura política, así como las transiciones. Tommassini también recupera la cultura política, el fortalecimiento de la sociedad civil, la evolución de la economía y la integración social. Sundquist, los de la competencia y compromiso de la burocracia, el contexto institucional y el sistema de partidos. Los teóricos de las transiciones, la dinámica de los sectores productivos, la globalización y los sectores atrasados. Tantos temas y subtemas como sea posible, dependiendo del interés, la competencia profesional, las modas, las coyunturas o las necesidades institucionales que aparezcan.

La pretensión de un modelo general no puede cumplirse. Las definiciones son heterogéneas, ambiguas, los indicadores indeterminados y reflejos de la posición del analista, los subtemas derivan de circunstancias o presuposiciones. O se persigue la validez teórica del modelo, con cuestiones generales como eficacia-legalidad o se incorporan listados temáticos cambiantes, casuísticos, con los que el modelo no existe, y sólo queda como conjunto heurístico a disposición, nuevamente, del analista, del consultor o del político. Sí, para sus fines particulares, económicos o políticos.

## ¿LA INÚTIL IDEA DE LA GOBERNABILIDAD?

Una evaluación somera del modelo general de análisis basado en la gobernabilidad arroja los resultados siguientes:

- El objeto de la gobernabilidad no está definido. Las disputas sobre el qué se gobierna son infinitas. Para unos, el régimen político, para otros el Estado, algunos más el legislativo, otros el ejecutivo –nadie el judicial–; también las coyunturas, o los cambios modernizados, la globalización. Todo o alguna de las partes: la gobernabilidad deviene una etérea, aunque ubicua, capacidad de gobernar, ¿hasta el sí mismo?
- La definición de la gobernabilidad es heterogénea, contradictoria, inabarcable (recuérdese a Flisfisch: palabra atrapa todo). En unos, llana capacidad de gobernar, en otros buen gobierno –pero esto resume a la simple aplicación de la ley–; los más interesados en el modelo le añaden rendimientos; los cronistas, relaciones de fuerzas. Para unos, proviene de una disposición subjetiva a ser gobernado, para otros, del desempeño de las instituciones públicas, los más, del conjunto jurídico-administrativo. La gobernabilidad abarca todo, en cualquier circunstancia, para todos; por eso aparece, en México, cada fin de semana, o más seguido, según las noticias y las declaraciones.
- La manifestación de la gobernabilidad es múltiple, difusa. Los indicadores son tan vastos que cualquier cosa, en cualquier momento, para cualquiera, señala la existencia de ingobernabilidad. Sean los problemas del orden público, los derivados de la gestión económica, los resultados electorales, el control del legislativo, la capacidad de los gobernantes, en una palabra, todo, sólo hay que nombrarlo.

Como analizador, la gobernabilidad no es útil. No tiene especificidad conceptual, tampoco legalidad teórica. O dirige hacia los conceptos y categorías del análisis jurídico-administrativo, como estado de derecho, división de poderes, ámbitos de competencia, rendición de cuentas, aplicación de la ley, educación del gobernante, instituciones democráticas, que son suficientemente precisos en el marco de su tradición, por lo que se vuelve redundante y confusa, o hacia los momentos, los casos, las condiciones de emergencia, las circunstancias, para los que los términos convencionales del análisis de coyuntura son suficientes, como relaciones de fuerzas, actores políticos, tácticas y estrategias, proyectos y programas, con lo que no sólo confunde, sino que es inferior en su capacidad descriptiva y analítica; o resalta trivialidades, como aquella que encuentra problemas de ingobernabilidad en los momentos de cambio, en las transiciones de régimen político y económico, en las modernizaciones, en la adaptación a la globalidad.

El riesgo de convertir un diagnóstico de validez histórica y coyuntural en un analizador de validez universal, es volverlo trivial. Y es lo que sucedió con la gobernabilidad: de un diagnóstico suficientemente útil como para servir de referencia a debates sobre la crisis de los 70 y, más aún, para tomar posición sobre las alternativas y soluciones, terminó por convertirse en una categoría banal. Si todos la usan, en cualquier circunstancia y para cualquier cosa, entonces no tiene sentido. No proporciona ni los elementos reflexivos, ni la carga de poder necesaria para someter a los rivales, o el estigma de prestigio que da un análisis peculiar. La banalidad es el destino fatal de las categorías novedosas.

Y, sin embargo, se usa. A pesar de su indeterminación, de su confusión y de su adjetivación, la gobernabilidad sigue siendo un referente útil en las disputas políticas y, para algunos asesores, un analizador importante en la interpretación y construcción de la realidad. ¿Por qué? No basta señalar sus



problemas, no es suficiente mostrar las deficiencias y la redundancia de sus elementos. Se sigue aplicando, se le siguen incorporando determinaciones, cada vez más alejadas de sus orígenes: sigue siendo útil. ¿Por qué? Dimos algunas razones antes: la indefinición está ligada a su uso político. Una categoría política necesita ser ambigua para ser útil. Su flexibilidad lo consigue. No es un problema de aplicación, no son criterios morales o académicos, es un problema de oportunidad y eficacia. El criterio es performativo. La eficacia en la disputa política explica su permanencia; por supuesto, el límite es la trivialidad, como ya se observa en el discurso y en la práctica política en México. Pero no sólo por esto, se ha usado también por el privilegio del emisor, por los beneficios obtenidos por los analistas y asesores. También se utiliza con el propósito de responsabilizar a la sociedad: “es ingobernable”, “no se puede gobernar”.

¿Nada más? ¿Sólo la disputa política y el beneficio de los locutores explican la permanencia de una categoría trivial? No, hay algo más, algo que se encuentra en el diagnóstico inicial, pero no en el modelo. Nos referimos a los problemas de gobernar, no a la mera capacidad de gobernar. La distinción es importante.

En el inicio identificamos la procedencia teórica y política del término; luego los problemas de su deriva teórica; en el que sigue las transformaciones conceptuales en su itinerario mexicano. Es posible, entonces, sacar conclusiones que reivindiquen el diagnóstico histórico, pero eludan el modelo general. Son los problemas para gobernar las democracias, las mutaciones transcurridas en los países desarrollados, durante la posguerra, los que generaron los problemas para gobernar la democracia o el capitalismo, según el caso. En México, encontramos este problema en el último tramo del ciclo de la gobernabilidad: el proyecto alternativo, lo que algunos llaman “paradigmas de gobernabilidad”, racionalidades políticas diferentes, modelos de gobierno alternos. Esta es la cuestión: si algo manifiestan los problemas

de gobernabilidad no son las trivialidades propias de una época de cambio, tampoco la competencia del gobierno, sino los límites de un modelo de gobierno, de una determinada racionalidad gubernamental que ya no es suficiente para conducir los problemas actuales, de una racionalidad política en crisis y otra que está formándose. La gobernabilidad se sigue utilizando porque es lo más visible de un problema, porque muestra los problemas del gobierno de un modo todavía negativo, en su forma de inestabilidad, de incertidumbre, en esa forma coyuntural que los agentes políticos tratan de utilizar para su beneficio, pero que todavía no pueden conducir, menos dirigir hacia un fin determinado.

Los problemas de gobernabilidad, en el sentido del modelo general que describimos antes, sólo son indicadores de las batallas políticas, de las incertidumbres producidas por las transformaciones de las racionalidades gubernamentales. Por eso, para traspasar la banalidad del modelo, es necesario tratarlo como síntoma de las modificaciones del arte de gobernar, de sus estrategias y de los problemas que define, sólo así podremos utilizar de una manera no trivial el diagnóstico de la gobernabilidad.

## POLÍTICA

**E**n el lenguaje político hay conceptos y categorías que resumen condiciones históricas. En pocas frases se designan coyunturas y acontecimientos, con pocas palabras se elaboran análisis y propuestas, con un solo término se ubican los adversarios y los aliados. En México, durante los años 80, la sociedad civil sirvió de referente a resistencias y proyectos emancipadores, poco después la transición a la democracia fue utilizada como diagnóstico y programa, o el neoliberalismo, reciente enemigo de las mil caras. Hoy sigue en turno la gobernabilidad.

La gobernabilidad ha sustituido a la sociedad civil, a la transición a la democracia y al neoliberalismo, pues designa un campo de problematización que los integra a todos. La sociedad civil apareció con fuerza a mediados de la década de los 80, con el sismo de 1985, cuando la población autoorganizada desplazó al Gobierno en la conducción del rescate. Así, la transición a la democracia fue el diagnóstico y el programa después de los conflictos electorales de 1988; sin embargo, el neoliberalismo dicta los cambios en el ejercicio gubernamental de los últimos años.

El término de gobernabilidad aparece en momentos de transición política y económica, de conflictos en las burocracias partidarias; entre guerrillas, ejércitos insurgentes y múltiples campos de batalla. Desde la seguridad pública hasta los medios de comunicación, desde la escuela hasta la familia, desde la cárcel hasta el hospital. La gobernabilidad, o su opuesto, la ingobernabilidad, ha resumido todas las frases y los conceptos previos pues los integra a todos en una definición general: la capacidad de gobernar.

La gobernabilidad designa escenarios de peligro o elementos de estabilidad política, es un aliciente para inversionistas o un índice de desempeño de los gobernantes. La gobernabilidad es un concepto plurifuncional, polisémico. Se presenta en una coyuntura en donde todo está cambiando: régimen político, modelo económico, marco jurídico, técnicas y mecanismos de gobierno, mentalidades y, por qué no, hasta un nuevo tipo de ciudadano.

La gobernabilidad resume el debate pues con las distintas transiciones (de la democracia, de la economía, de la subjetividad) regresaron las preocupaciones políticas a lo fundamental: qué se gobierna, cómo se gobierna, cómo gobernar de otro modo. A ese extraño poder que denominamos gobierno y que es hoy, en el fondo, lo que está en crisis, lo que está cambiando, aunque todavía no esté muy claro hacia dónde, ni cómo, ni para qué.

La gobernabilidad, como herramienta de análisis político, aparece en condiciones precisas, en un campo problemático delimitado por las luchas del poder. No tiene un significado universal, no se utiliza del mismo modo, su concepto es múltiple, variado, difuso, a veces, inasible. Es una palabra “atrapa todo” (Flisfisch, 1989, pp. 113-133) un concepto indeterminado. Sin embargo, ha sido un concepto útil. Su legitimidad proviene de su utilización. Es un concepto y un arma: un arma teórica en las batallas políticas. Por eso, en un primer momento, más que partir de definiciones acotadas en el marco de una teoría bien establecida, es necesario captar el momento de su emergencia en el debate político mexicano, los modos en que se aplica, los campos que baliza, las intenciones que manifiesta, los objetivos que persigue, los actores, el momento, el espacio, el tiempo de duración y sus transformaciones. En una palabra, su itinerario.

## FASES

A pesar de ser una discusión que se remonta hasta los años 70, en condiciones de crisis general de las democracias, la gobernabilidad empezó a utilizarse en México muy recientemente, en 1989-1990, primero en el debate parlamentario y, posteriormente, en diagnósticos, editoriales, programas de acción o evaluaciones de desempeño. El recorrido del término nos permitirá conocer tanto las condiciones de emergencia como los distintos modos de uso, los procedimientos de significación y, sobre todo, de utilización política.

En México, la gobernabilidad apareció en la legislación electoral, particularmente en la denominada “cláusula de gobernabilidad”, contenida en la reforma política de 1989-1990. El artículo 54, fracción IV, de la Constitución diseñaba tres posibilidades para la integración de la Cámara de Diputados. Primera: cuando ninguno de los partidos obtuviera 35% de la votación emitida, al de votación mayor se le añadirían dos diputados por cada 1% adicional, hasta el 60%. Segunda: cuando un partido alcanzara más de 35 y menos de 60%, se le aplicarían las fórmulas de proporcionalidad absoluta. Tercera: cuando la votación para un partido sea superior al 60%, se mantiene la misma proporción en su representación parlamentaria. Por supuesto, la cláusula de gobernabilidad era un artificio jurídico del PRI para garantizar una mayoría estable en la Cámara de Diputados.<sup>1</sup> Se trataba de conformar una mayoría absoluta para no depender de acuerdos parlamentarios con las minorías, sobre todo en las leyes indispensables para mantener el funcionamiento de la administración pública, como los presupuestos, la ley de ingresos y la miscelánea fiscal. La cláusula de gobernabilidad era un instrumento para definir mayorías legislativas artificiales. En este caso,

---

<sup>1</sup> Discutido en dos días, 13 y 14 de junio de 1990, y promulgado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de julio del mismo año.

la gobernabilidad tiene un sentido muy acotado: garantizar una mayoría estable; un campo delimitado, el gobierno de la Cámara de Diputados y un uso político muy claro: la (sobre) representación en el Congreso. Desde luego, en el momento en que se planteó, meses después de las elecciones de 1988, cuando el PRI apenas pudo alcanzar 260 diputados, de un total de 500, una mayoría inestable hasta para conseguir el quórum, mucho más para la sanción de leyes relevantes<sup>2</sup>, tenía una función eminentemente preventiva: protegerse de eventuales derrotas o sorpresas electorales que pusieran en entredicho las modificaciones constitucionales anunciadas por Salinas de Gortari.<sup>3</sup>

El segundo momento en el trayecto conceptual y político de la gobernabilidad se da con los conflictos poselectorales de 1991-1992. Ya no refiere una condición mínima de gobierno del Congreso, aparece como situación crítica, como imposibilidad efectiva de que un gobierno tome posesión. Se utilizó para describir la situación generada por los fraudes electorales en Michoacán, Guanajuato y San Luis Potosí. Las protestas incluían plantones, manifestaciones y bloqueos a los palacios de gobierno. La resistencia civil, el desprestigio internacional y la ruptura entre las élites económicas, los gobiernos locales y el gobierno federal, impedían gobernar en el sentido primordial del término: reconocer a los gobernantes. La definición de la crisis de gobernabilidad es clara: ilegitimidad de origen del gobierno; el campo, los conflictos electorales; la condición, una

---

<sup>2</sup> Como quedó de manifiesto en la miscelánea fiscal para 1991, cuando la oposición casi impidió la votación de la ley retirándose del debate y el PRI no podía sostener siquiera el quórum necesario para discutirla. Sólo la intervención del PFCRN pudo "salvar" el *impasse* y la derrota histórica del Gobierno, aunque votara en contra.

<sup>3</sup> La cláusula de gobernabilidad no se aplicó, pues la recuperación del PRI en las elecciones de 1991, donde obtuvo más del 60% la hicieron innecesaria, pero la trascendencia de las reformas a los artículos 3, 27 y 130 de la Constitución, a finales de 1991, ilustran muy claramente la necesidad gubernamental de protegerse de eventualidades electorales que pusieran en riesgo sus proyectos.

asimetría entre las fuerzas del gobierno y de la oposición a favor de éstas últimas.

Después de los conflictos electorales, y en estrecha relación con ellos, a la gobernabilidad se le añaden adjetivos: democrática o autoritaria. La gobernabilidad deviene una suerte de “manera de gobernar”, de ejercer el gobierno según métodos más cercanos o más lejanos de la democracia. Aunque en este sentido gobernabilidad se confunde con régimen político, para los intelectuales, periodistas y dirigentes opositores que reclaman la transición a la democracia, la tesis es políticamente importante, pues manifiestan tanto las posibilidades de la alternancia, como las garantías de estabilidad política y capacidad de gobierno. En este caso, la gobernabilidad es parte de un programa de transición que distingue no la capacidad de gobernar, sino la forma de hacerlo, el marco de referencia, el sistema jurídico, la vigencia o no del estado de derecho.

A principios de 1994, cuando se combinaron los crímenes políticos con la declaración de guerra del EZLN, el inicio del TLC y la inestabilidad financiera, la gobernabilidad tuvo un nuevo uso y un nuevo significado: diagnóstico de la situación nacional y estrategia electoral. Por una parte, opositores, comentaristas e intelectuales la utilizaron para referir el desorden interno en todos los ámbitos, unos y otros se sirvieron de ella en las campañas electorales, como denuncia, como advertencia, como peligro. La oposición evaluó el sexenio que terminaba y los políticos e intelectuales del Grupo San Ángel la usaron para advertir los riesgos del fraude electoral y “el choque de trenes” de tres partidos con similar peso electoral. El Gobierno y el PRI anunciaron el riesgo de ingobernabilidad si la oposición triunfaba en las elecciones. La semántica se modificó, para muchos, el orden interno se resquebrajaba. La ingobernabilidad fue sinónimo de inestabilidad política y/o inseguridad pública. El Gobierno era incapaz de garantizar la paz social. Por eso, cuando a fines de 1994 estalló una crisis económica sin precedentes,

cuando reaparecieron los conflictos poselectorales en Tabasco y una nueva escalada de la guerra en Chiapas, la gobernabilidad añadió nuevas determinaciones a su concepto, centradas en la capacidad del Gobierno para enfrentar la crisis, para regularla, para administrarla. La gobernabilidad fue parte del diagnóstico, pero no sólo de la situación nacional, sino de la capacidad del Gobierno para gobernar, y no por una cuestión de ilegitimidad de origen, ni tampoco por el desorden social, sino por la incompetencia política, intelectual y estratégica del Poder Ejecutivo.

Después de las crisis de 1994-1995, el uso conceptual y político de la gobernabilidad se ha complejizado más. Los “paradigmas de gobernabilidad” (Camou, 1997, pp. 135-145) refieren valores, ideologías, mecanismos e instrumentos del gobierno; una suerte de lógica específica de gobernar. Este último uso refiere las condiciones de gobierno después de las crisis. Se utiliza para denominar modelos epocales de gobierno, las condiciones de una nueva gobernabilidad, aunque todavía no sepamos muy bien de qué tipo, con qué características.

## **CONCEPTOS Y ESTRATEGIAS**

Los enunciados políticos no tienen derechos de propiedad, no son bienes con títulos intercambiables regulados por los tribunales de la razón o la corrección política, son instrumentos, armas en las batallas inmediatas del poder. Sería ocioso un análisis conceptual de las frases y los términos de nuestro lenguaje político. ¿A quién le importa la legalidad en la utilización de una categoría? ¿Quién cobrará regalías o reclamará la suspensión de la puesta en escena de una teoría? ¿Qué presunto autor tiene los derechos de uso y propiedad de las nociones políticas? Menos que una gramática de los enunciados, el discurso político es parte de los juegos del poder.



Tabla 2. Uso conceptual y político de la palabra gobernabilidad 1990-1996

Fecha	Forma de aparición	Campo de referencia	Sentido	Uso político	Emisores
1990	Cláusula de gobernabilidad.	Legislativo	Mayorías estables.	Preventivo	PRI.
1992	Conflictos poselectorales.	Electoral	Imposibilidad de tomar posesión.	Contestatario	Oposición.
1993	Propuestas de transición.	Sistema político	Transición de régimen político.	Programático	Intelectuales, periodistas.
1994	Crímenes, guerrillas.	Político-militar	Desorden interno.	Diagnóstico	Oposición, periodistas.
1995	Crisis económica, inseguridad.	Administración pública	Incapacidad del gobierno.	Evaluativo	Múltiples.
1996	Paradigmas de gobernabilidad.	Lógicas de gobierno	Conjunto de valores, ideologías y mecanismos de gobierno.	Denotativo	Intelectuales.

En el breve trayecto de la (in)governabilidad en México, pueden distinguirse cuatro grandes concepciones y cuatro tácticas de utilización.

1. La gobernabilidad como estabilidad política refiere las condiciones del orden interno y de la permanencia del gobierno. Implica varios niveles:
  - a) La formación de los poderes públicos, o sea la legitimidad de origen del Ejecutivo y de los representantes populares en los distintos niveles del Estado. Una concepción derivada de los problemas poselectorales.
  - b) La construcción de mayorías estables en el Congreso, a modo de permitir el funcionamiento del gobierno, a través de la sanción del presupuesto, la ley de ingresos, la cuenta pública. Una concepción derivada de la pérdida de mayorías absolutas en las cámaras legislativas, así como de la existencia de gobiernos de “cohabitación”.
  - c) La cohesión del grupo gobernante, al interior del partido hegemónico, en sus relaciones con el Gobierno, o la formación del bloque del poder. Una concepción implícita en los problemas del orden interno, en crímenes políticos, desafecciones del PRI, etcétera.
  - d) La seguridad pública y la paz social. Refiere la capacidad gubernamental para garantizar el orden interno de la sociedad, así como la soberanía del Estado, en términos políticos y territoriales.
  
2. La gobernabilidad como desempeño gubernamental. Evaluación y diagnóstico de la administración pública: es una suerte de rendición de cuentas (*accountability*) del ejercicio del gobierno. Se realiza para responder a dos cuestiones básicas:

- a) La eficacia de las políticas públicas.
  - b) Legitimidad.
3. La gobernabilidad como régimen político. Condiciones políticas y jurídicas en que se desenvuelve la acción del gobierno; el conjunto de instituciones, normas, prácticas y cultura política que ordena la actuación del gobierno. Concepción derivada de los procesos de transición entre regímenes totalitarios y democráticos.
4. La gobernabilidad como paradigma de gobierno.

Del mismo modo, la utilización política de la gobernabilidad es múltiple. Los agentes sociales la usan de manera diferenciada, a veces táctica, otras estratégica. El concepto y su uso político pueden distanciarse, lo mismo los actores y las circunstancias. La concepción de estabilidad política, en sus diferentes niveles, es utilizada por casi todos los autores, en circunstancias distintas y con propósitos diversos, incluso antagónicos. Para unos, ejemplo de descomposición social por incapacidad de gobierno, para otros, riesgo de cambios abruptos. Propósitos y sentidos adversos, el mismo término designa realidades distintas, a veces ni eso, sólo eventualidades distintas, con intenciones contradictorias. Sin duda, es un concepto volátil, pero ¿por qué? ¿A qué obedece esa polivalencia táctica casi infinita? ¿Cómo funciona para ser operado por todos, en casi todas las circunstancias y con los más disímiles propósitos? En realidad, más que un concepto, es lo que podría denominarse una hipótesis autocerciorante, una hipótesis que no puede ser demostrada sino a condición de que el emisor tenga capacidad de realizarla por sí mismo. Es el caso, por ejemplo, de la ingobernabilidad como condición derivada de los fraudes electorales. La ingobernabilidad existirá si y sólo si el que la enuncia pueda llevarla a cabo, es decir, puede forzar una relación asimétrica a su favor en los

conflictos poselectorales, a través de la resistencia civil y demás formas de movilización.

Por otra parte, la ingobernabilidad entendida como inexistencia de mayorías legislativas estables, o probable ante gobiernos de cohabitación, tiene un uso político distinto. Se trata de advertir, amenazar, infundir temor, alterar comportamientos, incidir en las decisiones de otros ante la posibilidad de un fenómeno que, de nueva cuenta, sólo existirá si se es capaz de generarlo. Así, la ingobernabilidad no es sólo una posibilidad remota, sino un arma de disuasión, un artefacto de negociación, un instrumento político sin definición precisa. Pero también puede ser un proyecto, un programa de lucha, una apuesta del cambio. Es el caso de la gobernabilidad como propuesta de transición: de la autoritaria a la democrática. Un programa que orienta la estrategias para el cambio, que dirige las turbulencias de modernizaciones, transiciones, cambios, hacia un fin más o menos definido, más o menos claro.

La gobernabilidad: hipótesis, diagnóstico, instrumento de disuasión, de denuncia, de cambio. Instrumento de la acción política. No tiene una definición precisa, no se usa siempre de la misma manera, ni mucho menos con los mismos propósitos. Un instrumento polivalente, polifuncional. Sin sustancia, sin determinación; sólo es aprehensible por las condiciones, por los agentes, por las intenciones. Un arma cambiante en las cambiantes circunstancias políticas. Disuasión, negociación y proyecto. Pero también: condición de un régimen político, situación de un gobierno, proyecto opositor. Un arma, utilizada por todos en circunstancias muy diversas. Ningún contenido, ninguna determinación: volátil, polimorfa, múltiple. Sólo las circunstancias la definen, sólo las estrategias la descubren. Su utilidad es limitada, su campo de aplicación difuso, su definición atada a los momentos y las condiciones. ¿Un concepto vacío, un concepto virtual que aparece en los breves momentos incandescentes de las batallas políticas y desaparece para vol-

ver a presentarse de nuevo, ahí donde menos es esperado, con nuevas cargas semánticas, nuevos contenidos y nuevos sujetos políticos? Quizá, pero antes de volverla un sinsentido, antes de condenarla como “palabra atrapa todo”, podemos recapitular ese extraño trayecto político-conceptual de la gobernabilidad para analizar cómo, en circunstancias precisas, tiene una realidad palpable. Nos referimos a lo que podríamos denominar el ciclo de la gobernabilidad: el tránsito de una hipótesis a una situación y a un proyecto; en pocas palabras, el pasaje de la ingobernabilidad como hipótesis a la ingobernabilidad como situación y la gobernabilidad como proyecto: la condición de los regímenes políticos en transición.

La ingobernabilidad, de hipótesis puede convertirse en realidad si la oposición genera las condiciones para que, por ejemplo, no se acepten los resultados electorales y se cree una situación de desobediencia civil que impida gobernar –en algunos casos literalmente, por ejemplo, cuando la oposición toma los palacios de gobierno o los plantones impiden transitar–. La ingobernabilidad, de hipótesis política, se convierte en arma de negociación para cambiar los resultados, para forzar nuevas elecciones, para concertar otros acuerdos. La ingobernabilidad pasa de ser hipótesis a ser una situación, un diagnóstico de las luchas entre el Gobierno y la oposición, pero también una posibilidad de cambio, una apuesta política. De posibilidad a situación y luego a proyecto. La ingobernabilidad es un tránsito entre las posibilidades de la revuelta opositora y la incapacidad de gobernar, posteriormente se convierte en proyecto, en programa de cambio y paradigma de gobierno.

Hipótesis, diagnóstico y proyecto, o mejor, de la hipótesis al diagnóstico de la ingobernabilidad, pero después el proyecto de una gobernabilidad diferente. Es el tránsito de la ingobernabilidad a la gobernabilidad, un ciclo político completo característico de las épocas de cambios, de mutaciones, de modernizaciones. Por eso, utilizada políticamente, sin una definición precisa y

permanente, sin un sentido único, la ingobernabilidad deviene condición de las comunidades políticas contemporáneas, como se ilustra en la tabla 3.

### **El ciclo de la gobernabilidad**

Desde luego, el ciclo de la gobernabilidad no es un destino, ni un desarrollo inexorable, es sólo un trayecto posible, un conjunto de posibilidades más o menos delimitadas: desde una hipótesis inicial hasta un proyecto alternativo; o mejor, un conjunto de hipótesis que cuando llegan a realizarse tienen la oportunidad de convertirse en condiciones para un ejercicio gubernamental distinto. Un ciclo, pero no entre una hipótesis y su confirmación, sino entre un determinado equilibrio entre el Gobierno y las fuerzas opositoras, los cambios en las condiciones que lo generaron (sean electorales, de desempeño, de crisis o sencillamente estocásticas) y una resolución política diferente o, también<sup>4</sup>, una condición permanente de desequilibrio sin solución de continuidad.

---

<sup>4</sup> Existe un isomorfismo nada despreciable, aunque pocas veces captado, entre la estática comparativa de la teoría económica y las tesis de la gobernabilidad. La estática comparativa establece las condiciones para el equilibrio parcial de un mercado, el cambio de las condiciones que lo generaron y el regreso a un nuevo equilibrio, o el desarrollo inercial del desequilibrio si las leyes del mercado no se cumplen por alteraciones en el comportamiento racional de los agentes económicos. Por supuesto, el problema siempre es el de la definición del equilibrio y el tasador hipotético del mercado, económico o político.

Tabla 3. El ciclo de la gobernabilidad

	Definición	Uso político	Objetivos	Agentes
Hipótesis	Posibilidad de ruptura en la estabilidad y el orden interno.	Advertencia, disuasión.	Incidir en las decisiones de los agentes políticos.	Partidos de oposición, intelectuales, grupos de presión, prensa.
Situación	Incapacidad efectiva de gobernar.	Instrumento de lucha y/o negociación.	Cambiar las definiciones políticas del gobierno.	Fuerzas de oposición enfrentadas con el Gobierno.
Proyecto	Alternancia	Programa alternativo de gobierno.	Cambiar el modelo de gobierno.	Partidos de oposición, intelectuales, prensa.
Condición	Transiciones	Descriptivo.	Diagnosticar la política contemporánea.	Políticos, gobernantes, instituciones.

Fuente: elaboración del autor.

## REFERENCIAS

### LIBROS

- Achard, D., & Flores M. (1997). *Gobernabilidad: un reportaje de América Latina*. México: PAUD/Fondo de Cultura Económica.
- Alcántara, M. (1995). *La gobernabilidad, crisis y cambio*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ardigò, A. (1982). *Crisi di governabilità e mondo vitali*. Capelli, Bologna.
- Arbós, X., & Giner S. (1993). *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Madrid: Siglo XXI de España Editores.
- Barcellona, P. (1984). *Y soggeti e le norme*. Laterza, Bari.
- Bell, D. (1978). *Contradicciones culturales del capitalismo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Bobbio, N., & Mateucchi, N. (eds.) (1981). *Diccionario de política*. Madrid: Siglo XXI. Madrid, 1981.
- Coppedge, M. (1993) *Institutions and democratic governance in Latin America*. UNESCO.
- Crozier, M., Huntington, S., & Watanaki, J. (1975). *The crisis of democracy*. New York: New York University Press.
- Crozier, M. (1989). *Estado modesto, estado moderno*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Dror, Y. (1990). *Enfrentando el futuro*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Dror, Y. (1996). *La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma*. México: Fondo de Cultura Económica.



- Habermas, J. (1975). *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Habermas J. (1981). *La reconstrucción del materialismo histórico*. Madrid: Taurus.
- Hirschman, A. (1991). *Retóricas de la intransigencia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Huntington, S. (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Kohli, A. (1990). *Democracy and Discontent. India's Growing Crisis of Governability*. Cambridge: Cambridge University Press, Cambridge.
- Leca, J., & Papini R. (comps) (1985). *Sur la gouvernabilité. Les democraties, Sont-elles gouvernables?* Paris: Economica.
- Luhman, N. (1989). *Teoría política del Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza Editorial.
- Mayorga, R. A. (coord.) (1992). *Democracia y gobernabilidad en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Nieto, A. (1984). *La organización del desgobierno*. Barcelona: Ariel.
- Nohlen, D. (1992). Sistemas electorales y gobernabilidad. *Working Paper*, 63. Barcelona: Institut de Ciéncies Polítiques y Socials.
- Offe, C. (1992). *Las contradicciones del Estado benefactor*. México: Alianza Editorial/CNCA.
- Offe, C. (1988). *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid: Editorial Sistema.
- Peters, B. (1987). Governability. En: *The Blackwell Encyclopedia of Political Institutions*, Vernon Bogdanor (comp.). New York: Basil Blackwell.

- Peters, B. (1978). *Can government go bankrupt*. New York: Basic Books.
- Rose, R. (ed.) (1980). *Challenge to governance. Studies in overloaded politics*. London/Beverly Hills: Sage.
- Schmidt, S. (coord.) (1997). *La capacidad de gobernar en México*. México: Aguilar. Col. Nuevo Siglo.
- Wolfe, A. (1980). *Los límites de la legitimidad*. México: Siglo XXI Editores.

### **Periódicos y revistas**

- Birch, A. (1984). "Overload, Ungovernability and Delegation: The theory and the British case". *British Journal of Political Science*, 14.
- Bonante, L. (1983) "Terrorismo e governabilità". *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 13 (1).
- Camou, A. (1997, abril-junio). Gobernabilidad y transición democrática en México. Una mirada desde el espejo latinoamericano. *Diálogo y Debate de Cultura Política*, 1 (1).
- Coppedge, M. (1994). Prospects from democratic governability in Venezuela. En: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 36.
- Dahrendorf, R. (1980). Effectiveness and legitimacy: on the governability of democracies. *Political Quarterly*, (4).
- Flisfisch, A. (1989). Gobernabilidad y consolidación democrática: sugerencias para la discusión. *Revista Mexicana de Sociología*. (3).
- Goergen, Ch., y Norpoth H. (1991). Government Turnover and Economic Accountability. *Electoral Studies*, 10 (3).

- King, A. (1975). Overloaded: problems of governing in the 1979. *Political Studies*, 13.
- Le Grand, J. (1991). The theory of government failure. *British Journal of Political Science*, 21.
- Menéndez Carrión, A. (1991). Para repensar la gobernabilidad desde la ciudadanía. Dilemas, opciones y apuntes para un proyecto. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*.
- Pasquino, G. (1993). Gobernabilidad. *Diccionario de Política*. Suplemento. México: Siglo XXI Editores.

### **Otras fuentes**

- Casanova, R. (1996, mayo 8-10). *Institucionalidad de la democracia en América Latina, valores culturales y participación política de la juventud*. CENDES. Contribución a la Reunión de Especialistas, Talca, Chile.
- Urzúa, R., y De Puelles, M. (1996, junio). *Educación, gobernabilidad democrática y gobernabilidad de los sistemas educativos* (documento provisional de trabajo). Santiago de Chile: Organización de Estados Iberoamericanos.

Esta primera edición de *Gobernabilidad. Historia, teoría y política de un concepto trivial* estuvo a cargo de la Subdirección de Fomento Editorial de la Dirección de Difusión y Extensión Universitaria de la Universidad Pedagógica Nacional y se terminó de editar en septiembre de 2010.