Bertha Lerner, Ricardo Uvalle y Roberto Moreno (coordinadores). *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo* (México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales/Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2012), 592 pp.

Miguel Armando López Leyva
Instituto de Investigaciones Sociales
Universidad Nacional Autónoma de México

Este libro tiene dos virtudes que lo hacen, *per se*, original. En primer término, retoma el concepto de “gobernabilidad” como instrumento de análisis de la realidad y propone algunas opciones para actualizar su uso. No es un asunto menor. Como se asienta en algunos de los trabajos que contiene el volumen, dicho concepto había quedado relegado entre los estudiosos de la ciencia política —disciplina en la que tuvo un extraordinario auge hace años— y entre distintos organismos internacionales; más aún, su uso se había diluido a finales del siglo pasado frente al (re)descubrimiento de la democracia. La terminología y los procesos que circundaron a ésta (transición y, poco después, consolidación) fueron potentes anteojos analíticos que subyugaron a todos los restantes fenómenos relacionados y, como mucho, permitieron sobrevivir a la gobernabilidad como un criterio de estabilidad de esos regímenes recientemente instaurados. Desde esta perspectiva, “gobernabilidad democrática” era el paso segundo de la instauración de las democracias, no un fin en sí mismo que podía depender (o no) de su logro.

La segunda virtud reside en relacionar estrechamente el término “gobernabilidad” con “gobernanza”, una estrategia arriesgada pero fructífera porque obliga al lector a pensar en términos de complejidad social. En ese sentido, es curioso que, teniendo ambos una raíz etimológica similar (gobierno), hayan tenido vidas separadas. Más singular aún es que, refiriéndose ambas a la misma cosa (la acción de gobernar), hayan sido tratados por la literatura de distintos modos: en algunos casos como conceptos excluyentes, en otros, los más recientes, como sustitutos. El libro explora otra vía y allí se encuentra su mérito: ambos conceptos están vigentes y son útiles para mirar los procesos políticos y sociales en los “albores del siglo XXI”, como reza el título; ambos, en suma, son complementarios si se les distingue e integra adecuadamente, según el objeto de estudio.

El libro se compone de una introducción y dos partes: “Nuevas alternativas y aproximaciones teórico-metodológicas” y “El caso de México”; cada parte, a su vez, se subdivide en dos y tres secciones, respectivamente, las cuales delimitan los temas por tra-

tar. No es posible detenerse a retratar en qué consisten los 17 capítulos que componen las dos partes de este grueso volumen, pero se hará referencia a cuatro de ellos que ilustran muy bien las virtudes señaladas, así como los aportes a la discusión académica de la cuestión.

En primer término, el capítulo de Juan José Sánchez, “Usos de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza (una manera de diferenciarlos)”, es una especie de “estado del arte” de ambos conceptos, partiendo de sus orígenes (etimológicos y coyunturales), de los adjetivos que se les adjudican, de las ventajas y desventajas que contiene cada voz, y de los diferentes usos a través de una tipología particular: en el caso de gobernabilidad, los usos se relacionan con las causas, las carencias y los propósitos; en el de gobernanza, con los mismos tres más el de ámbitos. El autor arguye, al final de su exposición, que es en los propósitos y los ámbitos donde radican las diferencias entre ambos: la gobernanza se plantea propósitos ajenos a las discusiones de la gobernabilidad (gobierno red e interactivo) e introduce ámbitos de observación muy claros (gobernanza corporativa, local, global y europea), lo que nunca logró establecer la gobernabilidad (ésta siempre se supuso en un solo nivel: país o Estado-nación).

A pesar de la manifestación de estas diferencias, este capítulo permite inferir que cada concepto tiene un núcleo duro que permite avanzar en una definición para su uso compartido. Puede esquematizarse así: gobernabilidad y gobernanza aluden a modos de gobierno y tienen su origen en la pér-

didada de centralidad estatal en la toma de decisiones. No obstante, la primera se concentra en los ámbitos del gobierno y del sistema político, mientras la segunda está más dispuesta a plantear el problema del gobernar en el cruce de las esferas política, social y económica; gobernabilidad se concentra en mostrar que el gobierno sigue siendo el actor central en la resolución de los problemas públicos, pero la gobernanza asume que eso ya no es posible y que se requiere del gobierno como instancia reguladora que armonice los distintos intereses reinantes en la sociedad, ya no más como entidad decisora exclusiva; gobernabilidad acusa a las sociedades de “ingobernables”, gobernanza traslada esa responsabilidad al gobierno, al considerarlo “incapaz”. En síntesis, gobernabilidad nos remite a la capacidad del gobierno para procesar demandas de la sociedad y darle respuesta oportuna, y gobernanza nos conduce a pensar en la necesaria complementariedad que requiere la capacidad gubernativa, mediante la acción participativa y horizontal de actores políticos, económicos y sociales, en los ámbitos público y privado.

Una alternativa a esta distinción conceptual la ofrece Ricardo Uvalle en “Sociedad abierta, gobernabilidad y gestión pública”. El autor se afina en el tradicional significado de gobernabilidad: un modo de gobernar, no forma de gobierno, que implica la utilización de habilidades y prácticas para conseguir legitimidad en términos de resultados específicos, lo que se relaciona con la eficacia de las instituciones, para reflexionar sobre su importancia en lo que denomina “so-

ciudades abiertas”. Lo peculiar de este capítulo, es factible interpretar, es que aplica gobernabilidad con resonancia a gobernanza, es decir, habla de una teniendo como referencia a la otra. Su argumentación en torno al contexto (“las autoridades optan más por el método de consensuar y no de imponer a los ciudadanos criterios y normas”, p. 37), sociedad abierta (“no hay, por tanto, centros únicos de referencia relacionados con la construcción de las decisiones públicas, sino un conjunto de influencias, presiones y tensiones que deben tomarse en cuenta para decidir tipos y rumbos de política pública”, p. 43) y complejidad (“los asuntos públicos [...] no conciernen con carácter de monopolio del Estado [...] su intervención en los mismos tiene que puntualizarse sobre todo en materia de regulación, apoyo, incentivos y coordinación”, pp. 44-45), pareciera estar planteando la perspectiva de la gobernanza.

Este vínculo subrepticio se detecta en algunos aspectos clave: la posición de Uvalle sigue teniendo al Estado como “autoridad suprema”, pero reconoce que su papel ahora es de regulación exclusiva, y asume que la tarea de gobierno debe entenderse más desde el ángulo de la horizontalidad, en correspondencia con la pluralidad y la diversidad de las sociedades complejas, pero reconoce que el modo de gobernar se conecta con las capacidades del sistema de instituciones para evitar que los conflictos estallen, y para atender, procesar y resolver cuestiones puntuales. Es difícil saber si el autor intentó deliberadamente una aproximación de los conceptos, pero lo cierto es que

consiguió acercarlos mediante una estrategia alternativa: reconocer los aspectos que dieron vida a la gobernanza como motor de una especie de “nueva gobernabilidad”, una gobernabilidad en democracia.

El capítulo de Ariel Kleiman, “Acercamientos empíricos al fenómeno de la gobernabilidad”, armoniza con el de Sánchez. Su intención es sencilla pero de gran utilidad para el investigador: indicar las alternativas para el abordaje empírico de dicho fenómeno, a través de la propuesta de indicadores que se corresponden con dimensiones específicas, o mediante la construcción de un índice con su correspondiente escala. A partir de estas dos opciones de “medición”, Kleiman repasa una variedad de textos y documentos que permiten percatarse de que la historia de este concepto tiene sus raíces en autores anteriores, incluso, a la crisis que dio pauta a las explicaciones sobre gobernabilidad. Si bien es controvertida su apreciación de que “es improbable que ocurran avances que llevan a una confluencia de visiones” (p. 210), es de gran ayuda la indicación de las limitaciones que deben enfrentarse para el avance en el plano metodológico.

Finalmente, el texto de Flavia Freidenberg, “Reformas pendientes en los partidos políticos latinoamericanos”, es una *rara avis* en el marco de este libro. Es así porque, en general, cuando se discute sobre gobernabilidad, el objeto de estudio se concentra en el gobierno o en el sistema político, no necesariamente en uno de los factores relevantes de este último. Más aún, su enfoque resulta hasta cierto punto original porque pretende articular directamente

a los partidos con la gobernabilidad, asegurando que la forma en que éstos se desempeñen podrá tener efectos en aquélla. La cuestión importante está en el vínculo efectivo con los ciudadanos, en que logren representarlos y que aquéllos se sientan representados; las patologías del incumplimiento de dicho vínculo quedan bien ilustradas en los liderazgos de *outsiders* y en los movimientos de la antipolítica que conducen al personalismo. De este modo, los problemas que enfrentan los partidos, leídos en esta clave, son los niveles de democracia interna, el cambio de partido (“camisetazo” o transfuguismo), la falta de transparencia en las dirigencias, el patronazgo y el clientelismo, la falta de participación en la definición programática de la gestión de gobierno, la ausencia de patrones de colaboración con sus contrapartes (los otros partidos), la falta de vínculos programáticos e ideológicos con el electorado y la adaptabilidad a los nuevos desafíos temáticos e ideológicos.

No obstante las virtudes del libro señaladas al comienzo de esta reseña, deben indicarse un par de debilidades. En primer término, hizo falta proponer una forma particular de abordaje de los conceptos, derivada de sus distintos significados y del debate de autores. En el texto introductorio se trata de aclarar el sentido del libro, los objetivos que busca y las preguntas de investigación, así como los aportes que se logran con la interacción de los capítulos, pero en ninguna de estas partes se señala cuál es el hilo conductor, es decir, cuál significado de los que se utilizan y/o construyen

en toda la obra es el más pertinente para darles tratamiento a los distintos ámbitos o fenómenos que se analizan. Dado el perfil de la obra, anunciado en su título, no era suficiente darle un carácter exploratorio; era necesario que se construyera una propuesta clara que le diera un valor agregado a la lectura del conjunto de los textos reunidos. El capítulo de Juan José Sánchez hubiera sido un buen detonador para la propuesta conceptual; en su defecto, la redacción de una conclusión tentativa, que reuniera la reflexión de los tres coordinadores, hubiera sido pertinente para tal fin.

De lo anterior se extrae la segunda debilidad: la complementariedad entre gobernabilidad y gobernanza no se ve reflejada plenamente en todos los capítulos reunidos en el libro. Algunos de ellos los vinculan, especialmente en la primera parte del volumen (es el caso de los capítulos de José Antonio Rosique, Gerardo Torres y Alejandro Ramos, Armando Alcántara y los ya citados de Kleiman y Sánchez), mientras que otros optan por ceñirse a uno solamente. Este problema es más evidente en la segunda parte, en la que se habla del caso mexicano, cargado mayormente al concepto de gobernabilidad, y se intensifica por la multiplicidad de temas que se abordan (empresarios, católicos, corrupción, violencia e inseguridad, entre otros) desde ángulos y perspectivas no necesariamente afines, con lo cual parece difuminarse el sentido original del libro.

Con todo y este matiz crítico, dadas las virtudes del conjunto de capítulos, hay motivos suficientes para acercarse con interés a esta obra

ambiciosa por su pretensión teórica e intención abarcadora. Cualquier lector, especializado o no, preocupado por detectar y explicar los problemas políticos y sociales de nuestro país y

de la región en general, encontrará en este volumen un estímulo intelectual para la discusión razonada y para la exploración de vetas de estudio nuevas y promisorias.