

La múltiple (in)governabilidad: elementos para un análisis conceptual

ANTONIO CAMOU*

Resumen: En el presente texto parto de la premisa de que la noción de "governabilidad" no tiene perfiles analíticos claros. Trato de explicar esta ambigüedad en el uso del término por la combinación, o más bien la yuxtaposición, de diferentes tradiciones teóricas y valorativas, que convergen desde lejanos tiempos y que se disputan en la actualidad un mismo campo semántico. Dichas tradiciones son las de la "razón de Estado" y su continuidad en términos del modelo del gobierno eficaz; la tradición del "buen gobierno" que se inicia con las reflexiones de Platón y Aristóteles; y, finalmente, la tradición del problema del orden político y su continuidad en la preocupación de la ciencia política contemporánea (especialmente estadounidense) por la "estabilidad" política. En la última sección trato de combinar tales tradiciones diferentes en una definición "mínima" de gobernabilidad que haga más operacionable, o al menos más manejable, este elusivo pero importante concepto.

Abstract: The main point of the text is that the notion of "governance" lacks clear analytical profiles. It attempts to explain this ambiguity in the use of the term through the combination, or rather juxtaposition, of different theoretical and value traditions, which have converged since long and which are currently fighting over the same semantic turf. These traditions include those of "State reasons" and their continuity in terms of the model of an effective government; the tradition of "good government" which began with Plato and Aristotle's reflections and, finally, the tradition of the problem of political order and its continuity within the concern of contemporary political science (particularly in the United States) with political "stability". The last section attempts to combine these different traditions in a "minimal" definition of governance to make this elusive yet important concept more operational or, at least, more manageable.

Palabras clave: gobernabilidad, legitimidad-estabilidad política, eficiencia, poder político, sistema político.

Key words: governability, legitimacy-political stability, efficiency, political power, political system.

SEGÚN ES SABIDO, LAS PREOCUPACIONES relacionadas con la noción de "governabilidad" comenzaron a ingresar en la agenda de los políticos y estudiosos de los países centrales desde mediados de los años setenta, junto con la crisis de las economías desarrolladas, la cada vez mayor diferenciación de las sociedades complejas, el surgimiento de nuevos movimientos e identidades sociales y la parábola declinante del "Estado de bienestar". En América Latina, por su parte, la discusión sobre el tema estuvo enmarcada por tres abigarrados procesos que comenzaron a desarrollarse durante las décadas de los setenta y ochenta: el proceso de crisis, ajuste y reestructuración económica; el agotamiento del modelo del Estado interventor

* Profesor investigador del Departamento de Sociología, Universidad Nacional de la Plata, Argentina, calle 48, entre 6 y 7, piso 4, tel./fax: (54) (221) 453-70-69; e-mail: acamou@unla.edu.ar.

ysu consiguiente redefinición en términos de la reforma del Estado; así como el cambiante itinerario de las transiciones y consolidaciones democráticas.¹ En tal contexto, el debate latinoamericano fue animado por algunas experiencias coyunturales particularmente traumáticas que atravesaron las jóvenes democracias del subcontinente. Valgan como ejemplos, entre muchos otros, la difícil “cohabitación” radical-peronista a partir de las elecciones de 1987 y la posterior debacle hiperinflacionaria argentina de mediados de 1989, el “caracazo” venezolano del mismo año, el autogolpe de Fujimori de 1992, el tenso clima de violencia política vivido en México a partir de 1994, o los procesos de impugnación a que fueron sometidos Fernando Collor de Melo, en Brasil, Carlos Andrés Pérez en Venezuela o Abdalá Bucaram en Ecuador.

De este modo, el manejo ineficaz de los asuntos económicos, la incapacidad —o la desatención— para responder a elementales necesidades sociales, las tensiones institucionales dentro de los poderes republicanos, la irrupción de la violencia (ya sea de carácter social, organizada con base en estructurados movimientos rebeldes, o animada por los poderes invisibles del crimen organizado), así como la erosión de la legitimidad democrática debida a episodios reiterados y manifiestos de corrupción política y enriquecimiento ilícito de funcionarios gubernamentales, han sido algunos factores típicos que ocasionaron situaciones de “ingobernabilidad” en los países latinoamericanos durante los últimos años.

Ahora bien, a pesar de esta centralidad cada vez mayor de los problemas de gobernabilidad en la región, los perfiles del debate político y académico siguen siendo todavía borrosos, y es habitual que gobierno y oposición —o analistas políticos con diferentes simpatías ideológicas— hagan un uso discrecional del término. No en vano un dedicado estudioso de dicha temática ha reconocido que, “marcado por implicaciones pesimistas (crisis de gobernabilidad) y a menudo conservadoras, el tér-

¹ El texto canónico que marcó el inicio de la discusión fue, sin duda, el de Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press, 1975. Poco después, un nutrido grupo de trabajos contribuyeron notoriamente al debate. Como lo ha señalado Claus Offe, desde mediados de los años setenta “el concepto de ‘ingobernabilidad’ proyecta una trayectoria ascendente muy pronunciada, tanto en la teoría de la política internacional como en las publicaciones políticas” (Cfr. “Ingobernabilidad. Sobre el renacimiento de teorías conservadoras de la crisis”, Frankfurt/M, 1979, en *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Sistema, 1988. Ambos trabajos han sido incluidos en este volumen).

Uno de los primeros autores en introducir la discusión en el ámbito latinoamericano, más precisamente en México, fue Juan Carlos Portantiero, en dos trabajos de 1981 y 1982 (ambos textos fueron posteriormente recopilados en el volumen *La producción de un orden. Ensayos sobre la democracia entre el Estado y la sociedad*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1988). Algún tiempo después, un breve trabajo de Carlos Pereyra de 1986 (“Democracia y gobernabilidad”, recopilado en *Sobre la democracia*, México, Cal y Arena, 1990, pp. 65-67) y otro de Ángel Flisfisch de 1987 (*Gobernabilidad y consolidación democrática*, Santiago, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1987), dan cuenta de la discusión. Un año más tarde, la *Revista Mexicana de Sociología* (año 1, núm. 2, abril-junio de 1988) dedica un número completo al tema “Política y gobernabilidad en América Latina”. Posteriormente, la *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales* (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Ecuador, vol. 1, núm. 1, 1991, Segunda Época) dedica su número de reaparición a los “Problemas, dilemas y perspectivas de la gobernabilidad en América Latina”. Desde entonces hasta la fecha los trabajos sobre la problemática de la gobernabilidad en América Latina se han multiplicado.

mino se presta a múltiples interpretaciones”; por tal razón, agrega, “no es tarea fácil extraer de la literatura especializada, vasta pero poco sistematizada, amplia pero a menudo confusa, hipótesis claramente planteadas”.²

En tal sentido, quizá podría decirse que el principal acuerdo entre los autores que han tratado el tema de la gobernabilidad con algún detalle es que *no* hay un acuerdo sobre su significado. Así, por ejemplo, Michael Coppedge ha señalado que el término *ingobernabilidad* ha sido meramente “una etiqueta para una bolsa de síntomas, antes que un concepto analítico preciso”.³ En un sentido semejante, aunque más severo en cuanto al uso acrítico del término, Claus Offe se pregunta si la llamada “tesis de la ingobernabilidad” se asienta en una teoría sociológica fundamentada o es simplemente una “ideología (conservadora) de la crisis” apoyada en bases “pragmáticas”.⁴ Y en similares términos se expresa Ángel Flisfisch cuando señala que “es difícil otorgar el status de concepto a una noción lo suficientemente confusa como para merecer, a lo más, ser clasificada como *'catch-all word'*, junto con otras ilustres nociones”; no obstante, agrega, “alguna convención hay que adoptar sobre su significado, so riesgo de acabar por no saber de qué se está hablando, qué se pretende analizar y por qué el tema aparece revestido de una importancia práctica crucial”.⁵

Sin embargo, ¿cuál es la razón de este consenso “negativo” en lo que hace a la esqui-va caracterización analítica de la noción de “gobernabilidad”? Creo que es posible identificar, al menos, tres fuentes principales de controversia, tres núcleos de ambigüedad e incluso de confusión en el tratamiento de la cuestión. En primer lugar, nos encontramos con la dificultad de delimitar conceptualmente la problemática o, dicho de otro modo, tenemos que contestar la pregunta acerca de a *qué* hace referencia la gobernabilidad. En segundo término, es generalmente aceptada la carencia de un modelo analítico para el estudio de los problemas de gobernabilidad; en otras palabras, nos preguntamos *cómo* (y eventualmente *por qué*) surgen los déficit de gobernabilidad que en última instancia pueden desembocar en auténticas crisis de ingobernabilidad. Un tercer núcleo de controversias, si nos interesa examinar los problemas de gobernabilidad desde la perspectiva particular de los regímenes democráticos, se refiere a la necesidad de esclarecer las complejas relaciones entre el ejercicio del gobierno democrático y el logro de adecuados niveles de gobernabilidad.

² Gianfranco Pasquino, “Gobernabilidad”, en Norberto Bobbio *et al.*, *Diccionario de política*, 2a. ed., 1983, Suplemento, México, Siglo XXI Editores, 1988, pp. 192-199.

³ Cfr. “Institutions and democratic governance in Latin America”, trabajo preparado para la Conferencia “Rethinking Development Theories in Latin America” (primera versión), Institute of Latin American Studies, University of North Carolina, Chapel Hill, 11-13 de marzo de 1993, p. 2. En la “popularidad y en la imprecisión” del término también coincide, por ejemplo, R. A. W. Rhodes, quien registra al menos seis significados diferentes del término “governance”. Cfr. “The new governance: Governing without government”, *Political Studies*, 1996, XLIV, pp. 652-667.

⁴ Cfr. *op. cit.*, p. 39.

⁵ Ángel Flisfisch, “Gobernabilidad y consolidación democrática” (1987), *Revista Mexicana de Sociología*, vol. LI, núm. 3, julio-septiembre de 1989, p. 113. Las cursivas son mías. Idéntica preocupación comparte Edelberto Torres-Rivas en sus breves apuntes sobre “La gobernabilidad en América Latina”, *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, número citado, p. 5, donde se recogen varios trabajos sobre el tema para el área latinoamericana.

En las notas que siguen voy a referirme al primer conjunto de problemas conceptuales. En la primera sección presento un breve recuento sobre los avatares históricos del vocablo “governabilidad”. En seguida, desarrollaré el núcleo de mi argumentación, la cual consiste en señalar que la falta de claridad conceptual de esta problemática depende fundamentalmente (aunque no sólo) de la combinación, o quizá más bien de la yuxtaposición, de diferentes tradiciones teóricas y valorativas que convergen desde lejanos tiempos y que se disputan en la actualidad un mismo campo semántico. Tales tradiciones son, centralmente, las de la “razón de Estado” y su continuidad en términos del modelo del gobierno eficaz, y la tradición del “buen gobierno”, que se inicia con las reflexiones de Platón y Aristóteles; a éstas podría sumarse una tradición intermedia: la del problema del orden político y su continuidad en la preocupación de la ciencia política contemporánea (especialmente americana) por la “estabilidad” política. En la última sección trato de combinar estas diferentes tradiciones en una definición “mínima” de gobernabilidad que haga más operacionable, o al menos más manejable, este elusivo concepto.

I. LAS PALABRAS Y LAS COSAS

Para comenzar por algún lado, tal vez convenga señalar que *governabilidad* es una palabra rara. Desde un punto de vista gramatical corresponde clasificarla como un sustantivo abstracto, esto es, como el conjunto de vocablos que designa cualidades, estados o propiedades que requieren residir en algo para poder existir. De acuerdo con lo anterior, *governabilidad* significaría, literalmente, “calidad, estado o propiedad de ser gobernable”; *governable* significaría, sin más, “capaz de ser gobernado”; mientras que su opuesto, *ingovernable*, designaría lo que es “incapaz de ser gobernado”.⁶

Pese a su meteórica fama, o justamente por ello, el *Diccionario de la Real Academia Española* (XXI edición, 1992) no registra la palabra *governabilidad*, aunque acepta el adjetivo *governable* (“que puede ser gobernado”) y dos sustantivos que compartirían un campo semántico común, aunque uno de ellos ha caído definitivamente en el olvido. Me refiero al término *governación* y al hoy anticuado vocablo *governanza*, ambos

⁶ El término “calidad” hace referencia a una característica o conjunto de características inherentes a una cosa, “que permiten apreciarla como igual, mejor o peor que las restantes de su especie”. El vocablo “propiedad”, en cambio, designa un “atributo o cualidad esencial de una persona o cosa; o bien un accidente necesario o inseparable”. Finalmente, el concepto de “estado” refiere a una “situación en que está una persona o cosa, y en especial cada uno de los sucesivos modos de ser de una persona o cosa sujeta a cambios que influyen en su condición”. Cfr. *Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia*, decimonovena edición, 1970.

Según *The Oxford English Dictionary* (2a. ed., Oxford, Clarendon Press, 1989, p. 710), “governability, governableness: the state or quality of being governable”; y “governable: capable of being governed”. De acuerdo con esta fuente, la palabra “governabilidad” fue utilizada por primera vez, en inglés, hacia la primera parte de la década de 1870 por sir Walter Bagehot, aunque luego habría caído en desuso hasta su resurgimiento 100 años después en el marco del *Reporte* elaborado por Crozier, Huntington y Watanuki.

definidos como “acción y efecto de gobernar o gobernarse”.⁷ Si bien algunos autores han tratado de estipular significados diferentes para los conceptos de gobernabilidad y gobernación, con base en diversas consideraciones teóricas, conviene detenerse por un momento a considerar el uso de estas palabras, a fin de ubicar algunas pistas que nos permitan entender la sutil diferencia entre ambos términos.

En efecto, si observamos que el término *gobernación* (como muchos otros vocablos referidos a la acción o el efecto de algo: calefacción, transición, modernización, etcétera) carece de una palabra que indique su propia negación (no decimos “ingobernación”, por ejemplo), vamos a ver, en cambio, que *governabilidad* admite su contrario (ingobernabilidad), y esta diferencia es digna de atención. Parece claro que no hay un término contrario para gobernación puesto que los términos de acción que pueden tener su contrario requieren ser ejercidos por sujetos capaces de desarrollar diferentes actividades, aunque en circunstancias distintas; por ejemplo, una persona puede decir que posee comprensión de un tema o de una lengua extranjera, y en otro sentido alegar incompreensión acerca de algo (por ejemplo, los deseos o el carácter de ciertas mujeres) en virtud de que ambas son funciones distintas del mismo sujeto. Pero los gobiernos —en principio— sólo gobiernan; y si existen, habrán de gobernar (mal o bien, al borde del colapso o fincados en andas de la voluntad popular, eso es otro tema); sin embargo, en sentido estricto no pueden “ingobernar”. Por eso el lenguaje ordinario o, mejor dicho, la sabiduría política sedimentada en el lenguaje ordinario, no ha establecido la palabra “ingobernación”. Lo que en todo caso puede “haber” es *desgobierno* (en el sentido extremo de falta de gobierno o en la más moderada acepción de mal gobierno), o en última instancia *anarquía*, mas no “ingobernación”.⁸

Ahora bien, ante la acción y el efecto de gobernar (nuestra *gobernación* tan poco usada en español o la *governance* de los anglosajones), siempre cabe preguntarse por su calidad (¿es buena o mala? ¿legítima o ilegítima?), por su estado (¿se encuentra en equilibrio o en desequilibrio?, ¿es estable o inestable?), o por una propiedad específica de la relación (¿es eficaz o eficiente?). A este tipo de interrogantes —referidos a la calidad, estado o propiedad de la acción y el efecto de gobernar— es al que precisamente haría referencia específica la noción de *governabilidad*. Naturalmente, no resulta un asunto sencillo, tanto desde el punto de vista teórico como empírico, establecer, por ejemplo, la calidad o eficacia de la acción gubernamental; pero al menos la pista abierta por esa diferencia lingüística elemental nos ha permitido empezar a distinguir entre *gobernación* y *governabilidad*.

⁷ El término “gobernación” admite dos acepciones más: “ejercicio del gobierno” y “en algunos países, territorio que depende del gobierno nacional”. Todos los términos referidos al gobierno tienen el mismo origen etimológico en la palabra latina *gubernaculum*, que era el timón del barco, y por extensión toda acción de dirigir o conducir.

⁸ Tampoco en inglés se dice *ungovernance*, pero sí puede decirse *ungovernability*. En los autores latinoamericanos del siglo XIX era usual utilizar expresiones tales como “desgobierno”, término que ha sobrevivido entre nosotros aunque sin mucho prestigio académico, o “anarquía”, cuando las cosas se ponían definitivamente mal; en ambos casos se estaba haciendo referencia a un conjunto de fenómenos que en la actualidad caerían en el campo semántico de los “problemas de gobernabilidad”.

Claro que cuando tratamos de clarificar con mayor precisión el significado focal que tiene la noción de “governabilidad” entramos en uno de esos típicos atolladeros en que una cuestión acerca de palabras se vuelve un complicado problema acerca de cosas; en particular cuando nos preguntamos cómo traducir, o establecer equivalencias, entre términos como *governance* (gobernación o gobernanza) o *governability* (governabilidad) en el lenguaje político hispanoparlante. Para salir del entuerto tal vez valga la pena recordar por un momento los orígenes del debate.

Cuando los autores trilaterales apelaron al vocablo *governability* para encuadrar los problemas emergentes en los países del capitalismo desarrollado hacia mediados de los años setenta, trataron de introducir un término que no se confundiera con otros de uso más asentado en el lenguaje político de entonces. En principio, los gobiernos de los países centrales no tenían problemas clásicos de *estabilidad* política —la cual había sido básicamente referida a la capacidad de un régimen político para sobrevivir en el tiempo ante cambios procedentes de su entorno—⁹ y tampoco tenían problemas de *gobernación* en el sentido de “dificultades para establecer gobiernos”, o para que sus decisiones jurídicamente vinculantes fueran respetadas en un grado significativo por la población (esto es, “válidas” en el lenguaje weberiano-kelseniano). Si bien el cuestionamiento general a la autoridad tradicional era un rasgo común de los nuevos movimientos sociales, en particular del nuevo “poder joven”, y constituía un terrible fantasma para el pensamiento conservador, en esos países había gobiernos, y éstos, mal que bien, gobernaban. El punto que atrajo la atención de los observadores políticos de la época fue, en todo caso, que los gobiernos democráticos realmente existentes ofrecían una baja calidad en sus regulaciones y prestaciones, que las agencias gubernamentales no estaban siendo eficaces o eficientes en su desempeño (desde el manejo macroeconómico hasta cuestiones de orden público y seguridad, por ejemplo), y que —en un sentido más amplio— se hallaban en un estado de peligroso “desequilibrio” entre el aluvión de demandas societales y la capacidad de los gobiernos para responderlas de manera satisfactoria. A tal revulsivo y un tanto confuso “síndrome” de problemas es al que originalmente se le etiquetó con la noción de *ingovernabilidad*. Dicho de otro modo, había *governance* (que era democrática por añadidura), pero el problema era su calidad, su estado o su eficacia y, en tal sentido, el uso de la expresión *governability* era absolutamente congruente con la distinción implícita en el lenguaje ordinario que hemos presentado. Como señalará uno de los primeros autores ocupados en esclarecer la problemática de la gobernabilidad: “lo importante

⁹ El problema de la inestabilidad política entendida como cambios recurrentes de “gobiernos” dentro de un mismo régimen era una cuestión en la que destacaban, como no podía ser de otra manera, los italianos; pero se trataba de un caso absolutamente marginal para el pensamiento trilateral. Cabe recordar también en este punto que los estudios en torno de la “estabilidad política” —como estabilidad de régimen— era una temática centralmente desarrollada por los autores norteamericanos de *Comparative Politics*, y sus términos de referencia eran siempre los países en vías de desarrollo, explícita o implícitamente comparados con los regímenes estables de los países centrales.

no es si se es gobernado o si se gobierna, sino *cómo se hace*".¹⁰ Justamente a este tipo de preocupaciones van dirigidos los análisis de los problemas de gobernabilidad.

Pues bien, en eso estaba la discusión en los países centrales cuando el concepto empezó a viajar por el mundo; al llegar a América Latina, más precisamente, comenzaron a presentarse algunas disonancias de variado tipo a la hora de incorporar la temática de la gobernabilidad al lenguaje político y académico en la región. Dejando a un lado el talante conservador de los autores trilaterales, y las negativas connotaciones políticas de la Comisión en nuestras tierras, fue haciéndose claro desde un principio —para aquellos pocos autores preocupados por los problemas del orden político— que era necesario realizar un doble esfuerzo de "traducción" de la problemática. Por un lado, era obvia la dificultad de extrapolar al contexto latinoamericano el contenido del diagnóstico efectuado para los países centrales; sin ir muy lejos, el enfoque trilateral debía ser retraducido, y con razón, a un marco sociohistórico y político donde los problemas de gobernabilidad parecían provenir de la endémica "falta" de democracia (no de su "exceso") y de las seculares penurias de bienestar (no de su despotenciado desarrollo). Pero también apareció otro problema de traducción, que en buena medida persiste hasta hoy, y que nos plantea la dificultad de tender puentes semánticos entre diferentes universos culturales.

Quizás una manera sencilla de introducir dicho problema de traducción sea señalando la siguiente asimetría: los países de tradición política y académica anglosajona poseen un agudizado sentido del papel del gobierno y de la acción gubernamental, aunque tal vez no tanto del Estado; en los países latinoamericanos, en cambio, más influidos por la tradición continental europea, priva una fuerte tradición de preocupación estatal, mas no así de los problemas del gobernar, del ejercicio del gobierno. Como se ha lamentado alguna vez Luis F. Aguilar Villanueva, la ciencia política latinoamericana ha estudiado prácticamente casi todo "menos la manera como el gobierno construye y desarrolla sus decisiones".¹¹ El censo heterogéneo de temas y problemas abarca desde esmerados trabajos sobre la formación histórica del Estado hasta minuciosos estudios de revulsivos movimientos sociales, desde el análisis sobre las condiciones de funcionamiento de nuestros sistemas de partido hasta la vasta saga sobre los cambios de régimen. Sin embargo, los estudios políticos latinoamericanos fueron dejando en un cono de sombras, al menos hasta hace pocos años, el examen sobre la manera específica como los gobiernos establecen sus agendas, diseñan sus políticas, toman sus decisiones y evalúan sus repercusiones.¹²

¹⁰ Cfr. Richard Rose, "Ungovernability: Is there fire between the smoke?", *Political Studies*, XXVII, septiembre de 1979. El trabajo de Rose es comentado por Juan Rial, "Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay" (1987), *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, abril-junio de 1988, p. 11; también por Daniel García Delgado, "La gobernabilidad en las consolidaciones débiles: el caso argentino", *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Ecuador, vol. 1, núm. 1, 1991, Segunda Época, p. 40.

¹¹ Cfr. *Antología de política pública* (4 vols.), México, Porrúa, 1992, Presentación del vol I.

¹² Para seguir con el tono paradójico, podríamos decir que, en los últimos años, se ha producido un curioso "cruce" de expectativas entre una parte de las ciencias sociales latinoamericanas y el campo de

Dos razones contundentes se combinan a la hora de explicar este relativo oscurecimiento del problema de la acción gubernamental en el marco de las ciencias sociales latinoamericanas durante tanto tiempo. Por un lado, el notorio peso de las tradiciones teóricas sociologistas en el estudio de la política (especialmente ligadas al materialismo histórico y que durante muchos años constituyeron el horizonte de sentido académico en América Latina) tendió a considerar el estudio de los problemas políticos como un epifenómeno de dinámicas económico-sociales más profundas. De tal modo, el Estado, y *a fortiori* el gobierno, se perdieron un poco de vista en la consideración de los varios “marxismos”, ya sea al reducirlos a un conjunto de aparatos sobredeterminados por las estructuras sociales (Althusser, Poulantzas), ya sea al verlos como un mero instrumento de la dominación de clases (Miliband).

No obstante, también hay otra serie de razones que tiene que ver con la “historia externa” de buena parte de los países de la región y que tampoco ayudó mucho a visualizar el papel de los gobiernos. Si pensamos en las enormes dificultades que han tenido nuestras sociedades para constituir un orden político estable, medianamente legítimo y respetablemente eficaz, incluso en el más elemental sentido de establecer una institucionalidad política capaz de asegurar el monopolio legítimo de la fuerza; si consideramos también los severos obstáculos encontrados en el camino de establecer un conjunto de reglas de acceso, distribución y ejercicio del poder que fuera legitimado por diferentes actores sociales; o si evaluamos la patente fragilidad, en términos de cobertura y efectividad, de las instituciones propias del “Estado de derecho” en América Latina, tendremos un cuadro bastante ilustrativo de las razones por las cuales las preocupaciones específicas por la *governabilidad* han sonado ante nosotros tan extrañas como el uso de esta novedosa palabra.¹³ Allí donde ni siquiera había “gobernación”, esto es, relaciones básicas de dominación política eficaces y legítimas, había poco espacio para el análisis más sutil de la calidad del ejercicio del gobierno. Por tal razón, no es casual que, cuando en buena parte de América Latina se habla de problemas de (in)governabilidad, se piensa casi automáticamente en que falta establecer las condiciones mínimas para el ejercicio del gobierno y el respeto de la autoridad gubernamental por parte de fuerzas y actores que no reconocen reglas básicas de convivencia política (gobernación). De aquí también que el orden político

los estudios comparativos en la ciencia política anglosajona, en particular la norteamericana. Mientras algunos científicos políticos norteamericanos comenzaron a descubrir (o redescubrir) el Estado, los latinoamericanos hemos empezado a descubrir los problemas del gobierno. Para una exposición del primer punto, véase el conocido trabajo de Theda Skocpol, “El Estado regresa al primer plano” (Cambridge University Press, 1985), en Edelberto Torres-Rivas, *Política. Teoría y métodos*, San José de Costa Rica, Consejo Superior Universitario Centroamericano (Educa-Csuca), 1990. Los trabajos y preocupaciones de Luis F. Aguilar V. constituyen una excelente introducción al estado de la cuestión del segundo punto.

¹³ En un sentido semejante se ha destacado en los últimos tiempos que en español no tenemos una palabra que traduzca puntualmente la noción de *accountability*, otro sustantivo abstracto (!) referido a la responsabilidad pública de los gobernantes para rendir cuentas ante los ciudadanos; y la explicación es más o menos la misma: no hemos tenido la palabra porque —sencilla y lamentablemente— no hemos tenido la “cosa” a la que la palabra hace referencia.

y el orden público sean considerados dos indicadores básicos de la existencia de una relación de gobierno efectiva.

En tal sentido, la categoría de gobernabilidad, a diferencia de la más genérica noción de “gobernación”, lleva implícita la idea de que hay *parámetros de evaluación* de la acción gubernamental, ya sea intrínsecos a la relación de gobierno (la opinión de los gobernados por ejemplo), o extrínsecos a ella (establecidos por un observador científico con base en mediciones “objetivas”). Esa evaluación tomaría como patrones de referencia la calidad (“buen” o mal gobierno), el Estado (equilibrado, inestable, etcétera) o alguna propiedad notable (eficacia, eficiencia, etcétera) de las acciones y los efectos de gobernar. Basándonos en este sentido más estricto de gobernabilidad podríamos llegar a desarrollar una categoría semejante a lo que los economistas denominan “PIB potencial” (algo así como una gobernabilidad “potencial” o “ideal”), que sirviera como marco de referencia para establecer criterios de evaluación de la acción gubernamental en términos políticos agregados (más allá de objetivos específicos de gestión), y que nos permitiera identificar “déficit” o “fugas” de racionalidad en la acción gubernamental.

El hecho de que en la actualidad haya surgido en nuestro medio (por cierto con ímpetu cada vez mayor) un interés sistemático por conocer el funcionamiento detallado de los estados latinoamericanos, y en particular por entender la manera como se ejerce el gobierno, hay que anotar a cuenta de un cambio de época en la trama de relaciones entre el Estado y la sociedad en América Latina.¹⁴ Por lo pronto, las restricciones que impuso la crisis económica de los ochenta obligó a un saneamiento general de aparatos estatales sobre o mal dimensionados para un ingente aluvión de demandas sociales insatisfechas. Empero, también es posible vislumbrar, cada vez con mayor claridad, la curva ascendente de una cultura política que hace de la provisión eficiente y equitativa de bienes y servicios de calidad un medio de intercambio político altamente valorado, una “nueva configuración de las relaciones entre sociedad y Estado”, al decir de Aguilar Villanueva, que impulsa hacia “el estilo público de gobierno en su toma de decisiones y puesta en práctica”.¹⁵ En este renovado contexto de ideas y de valores hay que ubicar las preocupaciones cada vez mayores —tanto políticas como académicas— por los problemas del ejercicio de gobierno y las adecuadas condiciones de gobernabilidad.

¹⁴ La señal más clara de que una sociedad ha entrado “en posesión semiconsiente de un nuevo concepto, dice Quentin Skinner, es [...] que llega a generarse un nuevo vocabulario, en cuyos términos queda entonces articulado y discutido el concepto”. Cfr. *Los fundamentos del pensamiento político moderno*, 1978, México, Fondo de Cultura Económica, 1985, vol. I, p. 8.

¹⁵ Cfr. *op. cit.*, vol. I, p. 73.

II . LAS DIMENSIONES ANALÍTICAS DEL CONCEPTO DE “GOBERNABILIDAD”: TRADICIONES TEÓRICAS Y COMPONENTES SEMÁNTICOS

Una recurrente dificultad a la que hacemos frente al tratar de definir la noción de “governabilidad” se origina en el reconocido carácter multidimensional de ésta, lo que nos obliga no sólo a definir esas dimensiones con alguna precisión, sino también a clarificar el modo como se articularían en una caracterización —analíticamente congruente y empíricamente contrastable— de la categoría más compleja que conforman.¹⁶ Como si esto fuera poco, debemos agregar el hecho de que las dimensiones analíticas que han sido habitualmente reconocidas como constituyentes de la gobernabilidad (en particular: legitimidad, eficacia/eficiencia y estabilidad) no son términos simples ni de fácil caracterización, sino que revisten, a su vez, un carácter esencialmente “controvertible”,¹⁷ el cual se traslada consecuentemente a la propia noción de “governabilidad”, lo cual dificulta notablemente la tarea de arribar a una definición consensuada.

De este modo, ya sea en su “uso sistemático” (como categoría analítica para estudiar el estado, calidad o propiedad del ejercicio del gobierno), en su “uso histórico” (como término que describe un conjunto de rasgos y procesos que abarcan periodos de mediana duración, por ejemplo el “paradigma de gobernabilidad” de la segunda posguerra europea), o en su “uso axiológico” (como un modelo para evaluar el ejercicio del poder político con base en criterios normativos), la tarea de definir un concepto como el de “governabilidad” supone cargar con las tensiones analíticas, pero también políticas, que su caracterización nos depara.¹⁸ En cierta manera podríamos decir que, al igual que la idea de “democracia”, la noción de “governabilidad” “tiene no solamente una función denotativa o descriptiva, sino también una función persuasiva y normativa”, en la medida en que el debate sobre ella “está especialmente abierto a, y depende de, la tensión entre hechos y valores”.¹⁹

En vista de estas dificultades, algunos autores se han mostrado comprensiblemente escépticos a la posibilidad de alcanzar una definición rigurosa de “governabilidad”, e incluso han sugerido su abandono como categoría analítica útil para el estudio de los fenómenos políticos.²⁰ Sin embargo, podría decirse que este hábito escéptico ha rodado desde siempre a otros conceptos —igualmente multidimensionales y controvertibles— tales como “modernización”, “desarrollo”, “bienestar”, etcétera. En todo caso, parece difícil, y desaconsejable, abandonar ese tipo de categorías, entre otros

¹⁶ Eduardo Boeninger, “La gobernabilidad: un concepto multidimensional”, *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, 105, 1994.

¹⁷ Para la lógica de los “conceptos esencialmente controvertibles,” consúltese William Gallie, *Philosophy and Historical Understanding*, Nueva York, Schocken Books, 1964.

¹⁸ La caracterización de este triple “uso” de los términos teóricos en el ámbito del pensamiento sociopolítico se debe, como es notorio, a Norberto Bobbio. *Cfr. Estado, sociedad y gobierno*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990.

¹⁹ *Cfr.* Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia* (1978), México, Alianza, 1989, vol. I, p. 27.

²⁰ *Cfr.* Manuel Antonio Garretón, “Redefinición de gobernabilidad y cambio político”, *Síntesis. Revista de Ciencias Sociales Iberoamericanas*, 22, 1994.

motivos porque establecen puntos de mira “integradores” para el análisis de los problemas sociales y políticos, aunque su mismo carácter haga difícil la tarea de operacionalizarlos de manera precisa. De hecho, quizás uno de los atractivos teóricos que entraña la problemática de la gobernabilidad sea tratar de articular analíticamente, con vistas al examen empírico de gobiernos en verdad existentes, un conjunto de conceptos, como los de *estabilidad*, *legitimidad* y *eficacia* (efectividad o eficiencia), que han venido conformando ni más ni menos que el cauce principal de la reflexión política desde lejanos tiempos.

En tal sentido, podríamos decir que al examinar algunas definiciones de gobernabilidad, en particular aquellas que han circulado en los últimos años en América Latina, encontraremos que algunos autores enfatizan ciertos elementos que acercan su definición a una *cualidad*, una *propiedad* o un *estado* de la relación de gobierno.

Así, por ejemplo, Juan Rial ha señalado que, en una primera aproximación, por gobernabilidad entenderíamos “la capacidad de las instituciones y movimientos de avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad y de movilizar con bastante coherencia las energías de sus integrantes para proseguir esas metas previamente definidas. Lo contrario, la incapacidad para obtener ese [...] ‘encuadramiento’ llevaría a la ingobernabilidad”.²¹ En este caso, la gobernabilidad parece recortada a la medida de una *propiedad* específica de los sistemas políticos (incluyendo a los gobiernos y los actores sociopolíticos relevantes): la eficacia (efectividad o eficiencia) para llevar adelante sus metas y “encuadrar” a los gobernados. Más adelante veremos las diferencias entre estos conceptos.

En cambio, el ya citado Ángel Flisfisch nos dice: “se entenderá que la gobernabilidad está referida a la *calidad* del desempeño gubernamental a través del tiempo —ya sea que se trate de un gobierno o administración, o de varios sucesivos— considerando principalmente las dimensiones de la “oportunidad”, la “efectividad”, la “aceptación social”, la “eficiencia” y la “coherencia” de sus decisiones.”²² En el mismo sentido se expresan Xabier Arbós y Salvador Giner, aunque limitando un poco más el sentido de la expresión, cuando señalan que 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, lo cual permite el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo”.²³

Por último, nos encontramos con la más conocida de las referencias a la problemática de la gobernabilidad debida a los autores del *Reporte Trilateral*, y que pasa por ser el

²¹ Juan Rial, *op cit.*, p. 11. Una definición similar, que también sigue a Rose, se encontrará en Daniel García Delgado, “La gobernabilidad en las consolidaciones débiles: el caso argentino”, *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Ecuador, vol. 1, núm. 1, 1991, Segunda Época, p. 40. En un sentido semejante, Atul Kohli define la “gobernabilidad” como la “capacidad estatal para gobernar”. *Cfr. Democracy and Discontent. India’s Growing Crisis of Governability*, Cambridge University Press, 1990, p. 23.

²² *Cfr.* Ángel Flisfisch, *op. cit.*, pp. 113 y 114.

²³ Xabier Arbós y Salvador Giner, *La gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Madrid, Siglo XXI Editores, 1993, p. 13.

“esquema interpretativo básico” de la cuestión.²⁴ Para los autores trilaterales, la llamada “crisis de gobernabilidad” puede ser caracterizada, al menos *grosso modo*, como un estado de desequilibrio, o de desfase, entre el mayor volumen de las demandas societales (“sobrecarga”) respecto de las menguadas capacidades de respuesta de los gobiernos democráticos. Así, se adelanta en la Introducción del famoso *Reporte*, “[...] el dilema central de la gobernabilidad de la democracia” es que “[...] las demandas sobre el gobierno democrático crecen, mientras que la capacidad del gobierno democrático se estanca”.²⁵

Ahora bien, el hecho de que en la caracterización de la problemática de la gobernabilidad aparezcan combinados diferentes componentes semánticos no constituye, como podría pensarse a primera vista, una disputa puramente lingüística. Hasta donde puedo ver, las razones de esta controversia conceptual se deben a la combinación de diferentes tradiciones teóricas y valorativas, arraigadas desde lejanos tiempos, y que disputan en la actualidad en el mismo campo semántico delimitado por el elusivo concepto de “gobernabilidad”.

En efecto, desde sus comienzos en la especulación filosófica de la Grecia clásica hasta la actualidad, el pensamiento político se ha movido entre dos concepciones opuestas que han generado dos constelaciones distintas de ideas. Una de ellas se “[...] ha presentado [...] como una reflexión que pertenece a la esfera de la ética y cuyo rasgo fundamental consiste en la formulación del modelo de un buen gobierno (Aristóteles)”; la otra concibió a “la política desde el exclusivo ángulo de la peculiaridad de su acción y la presentó de entrada como un sistema de administración del poder (Tucídides)”. En tal sentido, cada una de estas tradiciones representa la primacía de una valoración básica distinta y contrapuesta a la otra: una de ellas “[...] tiene como guía supraempírica la noción de ‘justicia’”; la otra, “la noción de ‘eficacia’”.²⁶ Entre ambas, veremos también cómo se ha desgajado, a partir de las consideraciones generales sobre el orden político, una línea adicional de preocupaciones más específicas sobre la estabilidad política, para de este modo terminar definiendo los cauces de análisis más importantes sobre los problemas de gobernabilidad. Revisaremos brevemente cada uno de ellos.

²⁴ Carlo Donolo y Franco Fichera, *Il Governo Debole*, Bari, ed. De Donato, 1981, esp. cap. I.

²⁵ Cfr. Michel Crozier *et al.*, *op. cit.*, p. 9. El concepto de “sobrecarga” (*overload*) fue desarrollado por la teoría sistémica de la política en los albores de la década de los sesenta. Cfr. David Easton, *Esquema para el análisis político* (1965), Buenos Aires, Amorrortu, 1989, cap. 8, p. 165.

²⁶ Las citas pertenecen a Osvaldo Guariglia, “Max Weber y su sombra: la legitimación de la dominación política”, en *Ideología, verdad y legitimación*, Buenos Aires, Sudamericana, 1986, p. 203.

III . GOVERNABILIDAD Y EFICACIA: EL MODELO DE LA RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS Y LA TRADICIÓN DE LA RAZÓN DE ESTADO

Gobernar (del latín *gubernare*). Mandar con autoridad o regir una cosa/Guiar y dirigir: gobernar la nave, la procesión, la danza.

Diccionario de la Real Academia, XXI ed., 1992.

La política es el arte de evitar que toda la gente se ponga “brava” el mismo día.

Citado por un economista latinoamericano que trabaja, o trabajaba, para el Banco Mundial.

Para la tradición intelectual inaugurada por el pensamiento de Maquiavelo, la cual se prolonga en un vasto arco de pensamiento plurisecular que va de Hobbes a Luhmann, pasando por Max Weber y todas las vertientes del “realismo político”, el problema central de la política pasa por el ejercicio eficaz/eficiente del poder, es decir, por el mantenimiento adecuado del “grado de gobierno” sobre una sociedad.²⁷ En la actualidad, esta corriente tiende a pensar la gobernabilidad como una propiedad de los sistemas políticos definida por su capacidad para alcanzar objetivos prefijados (eficacia) al menor costo posible (eficiencia).

Dejando de lado la cuestión acerca de la definición y eventual medición de esos “costos”, resulta claro que el primer objetivo de un sistema es su propia supervivencia, aunado al esfuerzo por aumentar su capacidad operativa. En este sentido, podríamos trazar un paralelo esclarecedor entre gobernabilidad —entendida en este sentido restringido como grado de gobierno eficaz/eficiente— y la conocida noción weberiana de “dominación”. De tal modo, si el grado de gobierno hace referencia a la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato gubernamental, diremos que a mayor probabilidad de encontrar cumplimiento, o al menos aceptación social, a una decisión política tendríamos mayor grado de gobierno y, por tanto, mayor gobernabilidad.²⁸ Sin embargo, esta caracterización centrada en la dimensión de la eficacia/eficiencia en el ejercicio del poder político, puede ser interpretada en dos sentidos que, si bien guardan una estrecha relación entre sí, mantienen importantes diferencias.²⁹

En una primera acepción, los criterios de eficacia/eficiencia pueden ser aplicados con base en guías de evaluación de racionalidad “local”, como son las respuestas satisfactorias a un conjunto de demandas dadas en el aquí y ahora del quehacer guberna-

²⁷ La distinción entre “grado de gobierno” y “forma de gobierno”, fundamental para esclarecer la tensión entre gobernabilidad y democracia, la tomo de Samuel P. Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio* (1968), Buenos Aires, Paidós, 1972, cap. 1.

²⁸ Cfr. *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, párr. 16, secc. II, cap. I, p. 43.

²⁹ Como es claro, la dicotomía que elijo para caracterizar el ejercicio del gobierno no es la única posible para tematizar el quehacer político. Cfr. Nora Rabotnikof, “Las promesas de la política”, en Fernando Quesada Castro (coord.), *Filosofía política: razón e historia*, Monografías Temáticas núm. 28, Barcelona, Anthropos, 1991.

mental. Esta visión de la política, dirigida a la “solución de los problemas concretos de la gente”, además de ser un eficaz mensaje publicitario de cualquier político, es tributaria de las nuevas orientaciones que se van dibujando entre gobernantes y gobernados en las jóvenes democracias latinoamericanas (y naturalmente en las democracias consolidadas), a saber: por un lado, esta visión emergente de la política como “solucionadora de problemas”, concretos y puntuales, de la ciudadanía, se deriva de las exigencias de diferentes grupos sociales de ver respondidas sus postergadas demandas, a la vez que opera como un adecuado mecanismo de control político-electoral; pero desde otro ángulo, también responde al reciente auge de los estudios de políticas públicas y los problemas de gestión, que han puesto en un primer plano (y en buena hora) los tópicos de la gerencia eficaz.

No obstante, tal interpretación entra en disonancia con una segunda manera de ver el problema de la eficacia/eficiencia en el ejercicio del poder; me refiero a la que queda ilustrada por nuestro otro epígrafe, el cual destaca que el quehacer gubernamental ha de ser guiado por fines que trascienden el esquema demanda-respuesta, y ubicarse en un horizonte definido por necesidades “objetivas” del sistema político, el Estado o la sociedad. En la segunda acepción, el político ha de “guiar y dirigir”, esto es, “conducir con autoridad” la nave del Estado para llevarla a buen puerto, más allá de las opiniones o demandas específicas, y de corto plazo, de su tripulación o de los pasajeros. Para decirlo gráficamente, si Colón hubiera satisfecho las demandas puntuales de su atribulada tripulación en medio de la travesía, que clamaba por volver a España en vista de lo que parecía el fracaso de la expedición, nunca hubiera descubierto América.³⁰ De más está decir que problemas tales como el ajuste y la reestructuración económica en nuestras sociedades o los temas de la reforma del Estado encierran dicho tipo de tensión entre racionalidades de corto y largo plazo.³¹

En este segundo sentido, el concepto de gobernabilidad como eficacia/eficiencia hunde sus lejanas raíces en la noción de “razón de Estado”, con la que principia la reflexión científica moderna sobre la política a partir de la obra de Maquiavelo.³² Como ha señalado Friedrich Meinecke,

³⁰ El concepto de “intereses objetivos” ha sido objeto de una sostenida crítica en los últimos años, y en general por buenas razones; sin embargo, debiéramos cuidarnos de no confundirlo con el problema de los intereses a “largo plazo” respecto de la satisfacción de demandas de “corto plazo”. Mediante esta diferencia se cuele el tema de las diferentes *racionalidades* de las acción política.

³¹ Para los problemas de la lógica política de las reformas económicas en los países en desarrollo la bibliografía ha crecido de manera impresionante, y no es éste el lugar para discutirla. Para una discusión sobre el problema de la “suboptimización” en la elaboración de políticas públicas, véase Eugene Bardach, *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, Porrúa, 1998.

³² Para rastrear los orígenes de las ideas sobre la “razón de Estado” en la obra de Maquiavelo, puede verse el artículo correspondiente de Sergio Pistone en el *Diccionario de política* de Norberto Bobbio, ya citado, pp. 1382-1392. En rigor, y como se señaló más arriba, hay antecedentes en la antigüedad clásica sobre lo que después sería llamado “razón de Estado”, pero ésta no se configura como un eje de la reflexión política hasta los albores del pensamiento moderno.

La expresión tópica “razón de Estado” se utilizó poco en el siglo XIX y se utiliza también hoy raras veces. Se le da, más bien, de ordinario, un sentido histórico limitado, designándose con ella el peculiar espíritu político de poder del siglo XVII. La disciplina que menos uso hace de esta expresión es precisamente aquella que más necesidad tendría de ella: la teoría general del Estado. No obstante, oculto bajo otra terminología, el problema, inmortal en sí, pervive tanto práctica como teóricamente.³³

Como es sabido, la revolución conceptual introducida por Maquiavelo consistió en romper el credo de la moral humanista que ligaba la recta conducta con la obtención consecuente de los fines políticos perseguidos. En palabras del propio Maquiavelo,

[...] quien deja a un lado lo que se hace por lo que se debería hacer, aprende antes su ruina que su preservación: porque un hombre que quiera hacer en todos los puntos profesión de bueno, labrará necesariamente su ruina entre tantos que no lo son. Por todo ello es necesario un príncipe, si se quiere mantener, que aprenda a ser no bueno y a usar o no usar de esta capacidad en función de la necesidad.³⁴

De tal modo, la tradición abierta por el pensador florentino descarga a la acción política del requisito de congruencia moral entre medios y fines y lo reemplaza por un criterio de eficacia instrumental dictado por la necesidad de mantener el poder. Claro que esta concepción, en el sentido que puede tomar en el marco de la más elaborada reflexión contemporánea, debe quedar eximida de algunas gruesas simplificaciones.

Por una parte, el ejercicio eficaz/eficiente del poder no excluye, sino que incorpora, la dimensión del consenso como insumo del proceso de toma de decisiones e instrumentación de políticas. Si la eficiencia supone la consideración de “costos” de la acción gubernamental, esos costos no sólo son medidos en términos financieros o fiscales, sino también políticos o sociales. De tal modo, la consideración de cierto grado de consenso para garantizar la gobernabilidad de un sistema vale como requisito funcional general, es decir, sin hacer referencia específica al tipo de régimen político de que se trate, y con mayor razón para el caso de la gobernabilidad democrática. Como nos recuerda el propio Meinecke, las versiones más elaboradas de la doctrina de la razón de Estado ponen atención a los límites normativos en el ejercicio del poder, así como también a los requerimientos funcionales del consenso:

El poder que actúa ciegamente [nos dice] se aniquila a sí mismo; al contrario, si quiere mantenerse y desarrollarse tiene que seguir ciertas reglas y normas. Es decir, que la prudencia y la fuerza tienen que combinarse en el ejercicio del poder [... El soberano] tiene que servir de alguna manera a los intereses de los súbditos, porque la existencia del aparato entero del poder depende, en parte, de ello, y un pueblo satisfecho, capaz y dispuesto a laborar es una fuente de poder.³⁵

³³ Cfr. *La idea de la razón de Estado en la edad moderna* (1924), Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983, p. 421. El monumental estudio de Meinecke es la obra más completa que conozco sobre la noción de “razón de Estado”.

³⁴ Nicolás Maquiavelo, *El príncipe* (1513), México, Alianza, 1991, cap. XV, p. 83. Para un análisis de la “revolución” conceptual introducida por Maquiavelo respecto del pensamiento humanista clásico, puede consultarse Quentin Skinner, *Maquiavelo* (1981), Madrid, Alianza, 1991, pp. 44-56.

³⁵ Cfr. *op. cit.*, p. 12.

Por otra parte, es importante destacar que el concepto de “poder” al que refieren las reflexiones actuales sobre la gobernabilidad de las sociedades complejas no viene definido en términos de una causalidad lineal y mecánica. Por lo contrario, en estas sociedades, ha señalado Danilo Zolo, “[...] donde aumenta el número y la variedad de los subsistemas sociales, crece la autonomía de sus códigos y se engrosan las redes de interconexión e interdependencia funcionales de los diversos subsistemas”, todos los integrantes “[...] de la relación potestativa detentan alguna porción de poder y ningún detentador lo puede ejercer eficazmente sin considerar que incluso el último, el más débil destinatario de la relación potestativa, conserva alguna capacidad reflexiva para ejercer poder, influencia o autoridad”.³⁶

Con base en estas observaciones, se comprende más claramente en qué medida el problema de la gobernabilidad de las sociedades complejas tiene que ver —centralmente— con el ejercicio eficaz/eficiente del poder. Por tal razón, autores como Luhmann declaran debilitada la clásica preocupación liberal por los “excesos del poder”, y más bien se preocupan por las condiciones para acrecentarlo. Desde este punto de vista,

[...] la autonomía de los individuos y de los grupos sociales intermedios está tan protegida en los sistemas políticos modernos³⁷ que es necesario pensar cómo tutelar las prerrogativas del poder para ponerlo en grado de desarrollar su función decisional, con lo cual contrasta el pluralismo de los vetos cruzados que surgen de un ambiente social complejo, vuelto intratable por una sobrecarga de interdependencias funcionales.³⁸

En otros términos, y aunque su lenguaje abstruso despiste a muchos de sus pacientes lectores, Luhmann ha replanteado el viejo problema europeo de la razón de Estado en el marco de las sociedades complejas, es decir, en el contexto de sociedades que carecen de un “centro” articulador de la vida social y en la que compiten diferentes lógicas de acción y diferentes medios generalizados de intercambio (poder, dinero, saber, confianza, etcétera).³⁹

³⁶ Las citas corresponden a uno de los principales intérpretes de Luhmann, Danilo Zolo, *La democracia difícil* (1989), México, Alianza Editorial, 1994, pp. 40-41. Para el caso de Luhmann puede consultarse “Complejidad y democracia”, en Marco Cupolo (comp.), *Sistemas políticos: términos conceptuales. Temas del debate italiano*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, 1986, pp. 199-218.

³⁷ Se sobreentiende aquí que el autor se refiere a los sistemas políticos de las modernas democracias de los países centrales de Occidente.

³⁸ Danilo Zolo, *op. cit.*, p. 89. Tal vez en este punto se hace más notoria la brecha analítica que separa las reflexiones sobre la gobernabilidad democrática en los países centrales respecto de América Latina. Mientras en las democracias consolidadas ha venido creciendo la preocupación de “liberar” de ataduras a los poderes ejecutivos, en nuestras tierras a veces es necesario —aunque no siempre— bregar por la consigna opuesta: sujetar las facultades discrecionales de presidencialismos omnipotentes.

³⁹ Sobre este punto pueden consultarse algunos de los ensayos contenidos en el libro de Antonio Camou y José E. Castro M. (coords.), *La sociedad compleja. Ensayos en torno a la obra de Niklas Luhmann*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Triana Editores, 1997.

Ahora bien, esta ambivalencia en el sentido mismo del ejercicio del poder político que se traslada al significado de la noción de “governabilidad”, también permea una serie de problemas que aparece a la hora de elucidar los criterios de aplicación de las nociones de “eficacia”/“eficiencia” al quehacer gubernamental. Hasta donde puedo ver, al menos hay tres cuestiones que deben ser esclarecidas para poder precisar de qué manera la noción de “governabilidad” puede ser definida desde el punto de vista del ejercicio eficaz/eficiente del poder político; para decirlo en términos metodológicos un tanto estrictos, deberíamos resolver el problema de la definición de la “variable”, el de la “unidad de análisis” y el del “nivel de observación”. Veamos muy resumidamente cada uno de ellos.

En primer lugar, es preciso distinguir con alguna precisión entre “eficacia” y “eficiencia”, categorías que a veces se superponen con la de “efectividad”. En términos generales puede entenderse por *eficacia* la capacidad de una organización, institución o cualquier otra unidad funcional para alcanzar logros o metas prefijadas (en un grado importante); por su parte, diremos que la *eficiencia* es la capacidad de alcanzar los logros prefijados al menor “costo” posible, medido de acuerdo con parámetros de evaluación dados. Lo importante de esta distinción es que si pedimos “eficacia” estamos pidiendo algo menos que “eficiencia”; por tal razón, un sentido más “débil” de “governabilidad” se contentará con alcanzar la eficacia en la resolución de problemas, mientras que un criterio más exigente nos llevará a reclamar eficiencia en el uso de los recursos.

En esta misma línea, Amitai Etzioni ha señalado que “[...] la efectividad real de una organización específica viene determinada por el grado en que realiza sus fines”, mientras su eficiencia “[...] se mide por el monto de los recursos empleados para producir una unidad de producción”;⁴⁰ y Claus Offe nos dice que “[...] la efectividad mide la capacidad de una organización para alcanzar sus metas explícitas”,⁴¹ mientras que “[...] las ganancias marginales en eficiencia se producen si es posible producir la misma cantidad de resultado con menores costos”.⁴² En términos más propiamente políticos, Juan Linz ha dicho que la “[...] eficacia [...] se refiere a la capacidad de un régimen para encontrar soluciones a problemas básicos con los que se enfrenta todo sistema político (y los que cobran importancia en un momento histórico), que son percibidos más como satisfactorias que como insatisfactorias por los ciudadanos conscientes”.⁴³

⁴⁰ Cfr. *Organizaciones modernas* (1964), México, Uteha, 1979, p. 15.

⁴¹ “Legitimidad vs. eficiencia”, *Contradicciones en el Estado de bienestar*, México, Alianza, 1990, p. 123.

⁴² La contracara de esta definición es la conocida noción paretiana de “eficiencia”: “[...] las asignaciones de los recursos que tienen la propiedad de que no es posible mejorar el bienestar de una persona sin empeorar el de alguna otra se denominan ‘asignaciones eficientes’ en el sentido de Pareto”. Cfr. Joseph E. Stiglitz, *Economía* (1993), Barcelona, Ariel, 1994, p. 418.

⁴³ Cfr. *La quiebra de las democracias* (1978), México, Alianza/Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1990, esp. cap. 2, sección intitulada “Legitimidad, eficacia, efectividad y quiebra de una democracia”, pp. 36-52.

Como es claro, tanto Etzioni como Offe utilizan el término “efectividad” como sinónimo de “eficacia”, mientras que ambos coinciden en la definición de “eficiencia”;⁴⁴ Etzioni, en particular, introduce la idea de que la eficacia y la eficiencia tienen “grados”, aunque tanto Offe como Linz podrían estar de acuerdo en el mismo punto, en el sentido de que la eficacia/eficiencia es algo que se “mide” sobre un espectro de situaciones.⁴⁵ Sin embargo hay algunas diferencias dignas de mención. Por lo pronto, tanto Offe como Etzioni establecen que los fines son los definidos por la organización (“sus fines” o sus “metas explícitas”, esto es, no se trata de objetivos “latentes” ni de objetivos puestos desde “fuera”), pero Linz ve el problema de una manera algo diferente; ubicando la eficacia al nivel del régimen, nos dice que los problemas donde se medirá su actuación se refieren a los problemas puestos por la sociedad, y los que juzgan la eficacia o ineficacia del régimen son los ciudadanos “conscientes”.⁴⁶

En tal sentido, la caracterización de Linz nos recuerda la clásica noción de “demandas”, heredada del lenguaje sistémico de Easton, y que aparece recuperada por diversas corrientes de análisis de políticas públicas bajo la noción de “cuestiones” (*issues*), que le llegan al sistema político “desde fuera”.⁴⁷ Desde esta perspectiva se ha hecho un lugar común destacar la necesidad de considerar las políticas estatales en el marco de cuestiones (es decir, necesidades o demandas socialmente problematizadas); dichas cuestiones tienen una historia, que comienza en un periodo en el que no eran tales, sigue en los procesos que llevan a su surgimiento, continúa durante su vigencia y finalmente concluye con su resolución. Esa historia de la cuestión (en el marco de la cual las políticas públicas adquieren sentido y pueden ser explicadas) es la de un proceso social al que concurren diversas políticas —las de los actores privados y las acciones del Estado— y procesos burocráticos fundamentales para la determinación real del contenido de la posición del Estado ante la cuestión. Lo anterior resume la visión de un complejo proceso, tejido por interacciones a lo largo del tiempo, llevadas a cabo por un conjunto de actores que puede —y suele— ir cambiando en ese transcurso. Tales interacciones no sólo son “objetivas”, en el sentido de que su estudio pueda limitarse al registro de comportamientos; incluyen también una dimensión subjetiva, referente a cómo cada actor define [y redefine] la cuestión y percibe la toma de posición de otros actores.⁴⁸

⁴⁴ Para no complicar las cosas, vamos a utilizar “efectividad” y “eficacia” como sinónimos, aunque en general utilizaremos sólo el segundo término.

⁴⁵ En el fondo, esto constituye siempre un problema de apreciación; por ejemplo, si un gobierno establece la meta de bajar el analfabetismo de 10% de la población a 5% en cinco años, y al cabo de ese periodo el resultado es de 7%, o bien podemos decir —desde un punto de vista rigorista— que fue ineficaz (ya que no alcanzó el objetivo) o que tuvo un “bajo” grado de eficacia.

⁴⁶ Lo que nos recuerda la definición de O'Donnell de los sectores políticamente “activados”. *Cfr.* su clásico *Modernización y autoritarismo*, Buenos Aires, Paidós, 1972, p. 43.

⁴⁷ Aunque en rigor Easton distinguía las demandas desde “fuera” de las “internas” al sistema político.

⁴⁸ *Cfr.* Óscar Oszlak y Guillermo O'Donnell, “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, Buenos Aires, Documentos Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES)/Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso), núm. 4, 1976.

El segundo problema al que nos enfrentamos en el camino de precisar el sentido en que se vinculan “eficacia”/“eficiencia” y “governabilidad” se dirige a esclarecer a qué “unidad de análisis” se refiere o aplica la propiedad en cuestión: ¿al sistema político en su conjunto, al régimen, al Estado, al gobierno? Y aún así estas entidades siguen siendo lo bastante amplias y complejas para que la expresión adquiera un sentido empírico preciso. Naturalmente, podemos pensar en unidades de análisis más precisas tales como las políticas públicas, o “paquetes” más o menos congruentes de ellas; pero en cualquier caso resulta indispensable establecer claramente el “sujeto” al que evaluaremos en su eficacia/eficiencia.

Como decíamos anteriormente, es posible ubicar analíticamente la gobernabilidad en el nivel del sistema político en su conjunto, o en alguno de sus elementos, centralmente el gobierno. La distinción vale la pena porque cuando tengamos problemas de eficacia/eficiencia en el nivel del sistema político (régimen político, Estado, etcétera), estamos ante problemas *estructurales* de gobernabilidad; mientras que los problemas de gobierno propiamente dicho podrían ser analizados como problemas *coyunturales* de gobernabilidad. Volveré más tarde sobre esto.

El análisis realizado hasta aquí nos lleva directamente a la consideración de la tercera pregunta: ¿quién evalúa esa eficacia/eficiencia? Por lo pronto podrían darse tres respuestas. En principio, desde el punto de vista del propio polo “governante”, por ejemplo el gobierno, mediría la eficacia de sus acciones con base en criterios fijados por él mismo de antemano; como es fácil de ver, esta visión corre el riesgo de volver absolutos los criterios del gobierno en turno para evaluar su propio accionar. Una segunda respuesta, algo más atendible, fijaría la atención en un observador externo (de carácter científico), quien evaluaría de acuerdo con ciertos cánones de racionalidad técnico-instrumental, o valorativa, las acciones gubernamentales. Otra vez, corremos el riesgo aquí de estimular un excesivo subjetivismo, a la par de establecer una serie de criterios evaluativos alejados de la dinámica política real propia de una relación de gobierno dada. Un tercera opción, la que parece la más congruente de las tres, sería juzgar la acción del gobierno desde la posición del gobernado: una política será eficaz si es considerada como tal por un conjunto notable de destinatarios de esa política. Dicho de otro modo, el enunciado “el gobierno está solucionando nuestros problemas” proferido en un número mayoritario de casos será un indicador de la eficacia/etcétera del gobierno. Sin embargo, esta última respuesta resulta sólo aparentemente coherente por el desfase entre las “dos racionalidades” (de corto y largo plazo) presentada anteriormente: por ejemplo, es claro que una racionalidad que no se agotara en la obtención de objetivos “locales”, esto es, la satisfacción de demandas puntuales en el aquí y ahora, debería poder establecer objetivos de largo plazo, los cuales a veces llevan a la no satisfacción de demandas en el corto plazo, como es el conocido caso de la tensión entre objetivos de acumulación económica de largo plazo y las expectativas de redistribución del ingreso en el corto. Una manera de escapar de tal entuerto sería elaborar un “índice” combinado que tome en cuenta tanto los puntos

de referencia “internos” como “externos”, lo cual parece ofrecer un punto de partida razonable para iniciar la tarea de “operacionalizar” del concepto de “governabilidad”.

IV . GOVERNABILIDAD Y LEGITIMIDAD: EL ESTADO “JUSTO” Y LA TRADICIÓN DEL “BUEN GOBIERNO”

Cuando me niego a obedecer una ley injusta, no niego, en absoluto, a la mayoría, el derecho a mandar; apelo, solamente, a la soberanía del pueblo, ante la soberanía del género humano.

ALEXIS DE TOCQUEVILLE, *La democracia en América* (1835), tomo I.

Desde una perspectiva diferente, la percepción de los problemas de gobernabilidad se ha vinculado a otra lejana tradición del pensamiento político: la tradición de la justicia y de la “legitimidad” de un ordenamiento político-social, la tradición del respeto a los derechos humanos y de la obligación gubernamental de proveer el bienestar general, en suma, la tradición del “buen gobierno”.⁴⁹ Desde los días de Solón, Platón y Aristóteles —ha dicho Karl W. Deutsch—, pasando por los de

[...] San Agustín, John de Salisbury, Jean-Jacques Rousseau y John Locke, hasta los de John Rawls, en la actualidad, los pensadores políticos han tendido a hacer de la justicia racional el objeto principal de su investigación, entendida ésta como justicia distributiva, o sea, dar a cada quien lo suyo, o como lo que hoy podríamos llamar “justicia funcional”, es decir, otorgar a cada miembro de la sociedad aquello que lo conduzca a un fin primordial de común aceptación.⁵⁰

En la línea inaugural del pensamiento político que va de Platón a Aristóteles y se continúa incuestionada hasta Maquiavelo, la nota dominante viene dada por la preocupación de desentrañar las condiciones del Estado justo y establecer la mejor forma de gobierno. Al decir de Aristóteles, “nuestro propósito es considerar cuál es la forma de asociación política que puede ser, entre todas, la mejor para quienes sean capaces de vivir lo más posible conforme a su ideas de vida”.⁵¹

Tal impronta moral en la constitución del Estado es retomada en la edad moderna por la obra de Jean Bodino, quien una generación después de Maquiavelo define a la

⁴⁹ Cfr. Norberto Bobbio, “¿Gobierno de los hombres o gobierno de las leyes?”, en *El futuro de la democracia* (1984), México, Fondo de Cultura Económica, 1986, cap. VII. En los últimos años, Edelberto Torres-Rivas ha destacado, para el caso latinoamericano, este componente de la problemática de la gobernabilidad en distintos trabajos; véase, por ejemplo, “La democracia y la metáfora del buen gobierno”, en *Polémica*, San José de Costa Rica, núm. 17, 1993, y “América Latina: gobernabilidad y democracia en sociedades en crisis”, *Nueva Sociedad*, Caracas, núm. 128, noviembre-diciembre de 1993.

⁵⁰ Karl W. Deutsch, “Cambios importantes en las Ciencias Políticas: 1952-1977”, *Revista Ciencia y Desarrollo*, México, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, julio-agosto de 1981, núm. 39.

⁵¹ Aristóteles, *Política*, México, Porrúa, 1976, libro segundo, p. 173.

república como “el recto gobierno de varias familias, y de lo que les es común, con poder soberano”.⁵² Como ha señalado Jean-Jacques Chevallier, Bodino

[...] se coloca no en el plano de los hechos [...], sino en el de la legitimidad: la comunidad política [...] es un gobierno recto. Entendemos por ello algo que no sólo es conforme a ciertos valores morales de razón, justicia, de orden [...], sino también que encuentra su fin [...] en la realización de esos valores.⁵³

Posteriormente, la idea de que un gobierno debe su legitimidad a la realización de ciertos valores recibirá un aliento particularmente importante de la corriente iusnaturalista, cuya “[...] más alta expresión práctica [ha señalado Norberto Bobbio] son las *Declaraciones* de los derechos norteamericanos y franceses, en las cuales está enunciado solemnemente el principio de que el gobierno es para los individuos y no los individuos para el gobierno”.⁵⁴

Tal vez quien más hincapié hizo en la defensa en términos iusnaturalistas de la doctrina del buen gobierno haya sido John Locke, para quien el ejercicio del poder gubernamental sólo puede justificarse en la medida en que sirva a la más plena realización de los derechos individuales.

Aunque al entrar en sociedad [dice Locke] renuncian los hombres a la igualdad, a la libertad y al poder ejecutivo de que disponían en el estado de Naturaleza y hacen entrega de los mismos a la sociedad para que el poder legislativo disponga de ellos según lo requiera el bien de esa sociedad [...] no cabe aceptar que el poder de la sociedad política [...] pretenda otra cosa que el bien común.

Y agrega más adelante en una sucinta enumeración de mecanismos institucionales para garantizar el ejercicio del buen gobierno, que quien detente el poder del Estado:

[...] hállase en la obligación de gobernar mediante leyes fijas y establecidas, promulgadas y conocidas por el pueblo; no debe hacerlo por decretos extemporáneos. Es preciso que establezca jueces rectos e imparciales encargados de resolver litigios mediante aquellas leyes. Por último, empleará la fuerza de la comunidad dentro de la misma únicamente para hacerla ejecutar, y en el exterior para evitar o para exigir reparación de los atropellos extranjeros [...] Y todo esto [concluye el filósofo inglés] debe ser encaminado al único objeto de conseguir la paz, la seguridad y el bien de la población.⁵⁵

⁵² Bodino, *Los seis libros de la República* (1576), Madrid, Aguilar, 1973, libro I, cap. I, p. 11.

⁵³ Cfr. Jean-Jacques Chevallier, *Los grandes textos políticos. Desde Maquiavelo a nuestros días* (1970), Buenos Aires, Aguilar, 1990, p. 40.

⁵⁴ Norberto Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política* (1985), México, Fondo de Cultura Económica, 1991, p. 85. Para una completa panorámica sobre el “iusnaturalismo” puede consultarse, del mismo autor, en colaboración con Michelangelo Bovero, *Sociedad y estado en la filosofía moderna. El modelo iusnaturalista y el modelo hegeliano-marxiano* (1979), México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

⁵⁵ John Locke, *Ensayo sobre el gobierno civil* (1690), Barcelona, Orbis, 1885, cap. IX, párr. 131, p. 90.

Quienes se nutren de esta tradición y ven la gobernabilidad desde el ángulo del “buen gobierno”, destacan la estrecha conexión entre legitimidad y ejercicio del poder, y concentran su atención en el problema de la *calidad* de la acción gubernamental. Una premisa básica de esta vertiente es el talante crítico con el que hacen frente los supuestos de la tradición de la gobernabilidad como ejercicio eficaz/eficiente del poder. En tal sentido, señalan que conceptos como los de “poder” o “eficiencia” no pueden ser definidos en términos funcionales objetivos, sino que descansan en la asunción de una constelación de valores que es preciso explicitar y, en su caso, revisar. Como ha señalado Steven Lukes al considerar distintas caracterizaciones de la problemática del poder,

[...] un rasgo común a estos [...] enfoques de poder es su carácter evaluativo, todos ellos surgen de una perspectiva moral y política particular y operan dentro de ella [...] Ciertamente [...], el poder es uno de esos conceptos que dependen inevitablemente de los valores. Con esto quiero decir que tanto su definición como cualquier uso que de aquél se quiera hacer, una vez definido, van ligados indisolublemente a una determinada serie de supuestos acerca de valores [probablemente no reconocidos] que predeterminan su ámbito de aplicación empírica.⁵⁶

En esta línea de pensamiento, sin ignorar la necesidad de garantizar las estructuras básicas de la reproducción sistémica —en particular las referidas a la esfera económica—, se ha hecho hincapié en las amenazas a la gobernabilidad provenientes de la exclusión, los rezagos sociales y la imposibilidad (por parte de vastos sectores de la población) de acceder a una vida digna. De acuerdo con esto, una gobernabilidad “progresiva”, que supere e integre a una más limitada gobernabilidad “sistémica”, debería “recoger, elaborar y agregar (en la acción gubernamental) la demanda de la sociedad civil haciéndola valer como criterio de utilidad colectiva”.⁵⁷ Así, autores provenientes de la disciplina de las políticas públicas como Yehezkel Dror han destacado recientemente que

[...] la acción [gubernamental] efectiva en respuesta a las transformaciones globales debe basarse en razonamientos que tengan en cuenta la moral, la “equidad global” y la consecución de la “vida digna”. El concepto de *raison d’humanité* [nos dice Dror] debe ser el sustituto constructivo de la *raison d’état*: expresa la idea de que la humanidad tiene necesidades y aspiraciones que la gobernación en todos sus niveles debería favorecer como una de sus tareas principales y establecer imperativos morales categóricos que vinculen cualquier forma de gobernación. Deben considerarse aspectos de la gobernación tales

⁵⁶ Cfr. *El poder. Un enfoque radical*, Madrid, Siglo XXI Editores, 1985, p. 28.

⁵⁷ Mario R. dos Santos, “Las estrategias de gobernabilidad en la crisis”, Informe comparativo del Proyecto RLA90/011, Programa de las Naciones Unidas de Desarrollo (PNUD/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)/Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso), (versión preliminar), Buenos Aires, junio de 1994, p. 2.

como las nociones de “derechos humanos”, “responsabilidades”, “pluralismo cultural” o “solidaridad”.⁵⁸

Ahora bien, más allá de la pertinencia de este enfoque, e incluso más allá también de ciertas idealizadas advocaciones al buen gobierno, la visión política de las cuestiones de gobernabilidad desde el cristal de la legitimidad plantea una serie de complejos problemas. En primer lugar tenemos el problema del “sentido” de la definición de “legitimidad”. Como es sabido, se ha vuelto lugar común del pensamiento moderno la punzante observación rousseauiana según la cual, “el más fuerte no es jamás lo bastante fuerte para ser siempre el amo y señor si no transforma su fuerza en derecho y la obediencia de los demás, en deber”. Sin embargo, no es hasta la obra de Max Weber, en una línea que se continúa hasta nosotros mediante trabajos como los de Seymour Martin Lipset o Juan Linz, cuando logran distinguirse el sentido “funcional” del término “legitimidad” y eficiencia sus connotaciones propiamente “normativas”. En palabras de Lipset, y al contemplar el problema “desde arriba”, se ha destacado que “la legitimidad implica la capacidad del sistema [político] para engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la sociedad”.⁵⁹ O bien, si observamos la cuestión “desde abajo”, Juan Linz ha señalado que

[...] la legitimidad es la creencia de que a pesar de sus limitaciones y fallos, las instituciones políticas existentes son mejores que otras que pudieran haberse establecido, y que por tanto pueden exigir obediencia [...] Más específicamente, la legitimidad de un régimen democrático se apoya en la creencia en el derecho de los que han llegado legalmente a la autoridad para dar cierto tipo de órdenes, esperar obediencia y hacerlas cumplir, si es necesario utilizando la fuerza.⁶⁰

En ambos casos estamos ante una definición “funcional” del término, que no pone en cuestionamiento los fundamentos morales de la creencia en la legitimidad. Como ha puntualizado Max Weber (y la cita hay que leerla en el marco de adscripción de una ciencia “neutral” a los juicios de valor), “la legitimidad de una dominación debe considerarse como una *probabilidad*: la de ser tratada como tal y mantenida en una proporción importante”.⁶¹ Frente a esta caracterización, se ha señalado también la existencia de un sentido “normativo” de la legitimidad, el sentido que le otorga un participante de la propia comunidad política o eventualmente el de un observador externo pero comprometido con una argumentación racional acerca de los fundamentos de legitimidad de un determinado régimen. Dicho en otros términos, al científico social, como observador “neutral” de una determinada realidad política, le cabría la

⁵⁸ Cfr. “La capacidad de gobernar”, Avance del Informe al Club de Roma para los participantes en la IV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Cartagena de Indias, Colombia, junio de 1994 (mimeo.). El texto ha sido incorporado al volumen de Dror, *La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma* (1994), México, Fondo de Cultura Económica, 1996, cap. IX.

⁵⁹ Cfr. *El hombre político* (1960), Buenos Aires, Eudeba, 1977, p. 57.

⁶⁰ Cfr. *op cit.*, p. 38.

⁶¹ Cfr. *Economía y sociedad*, primera parte, cap. III, párr. 1, p. 171. Las cursivas son de Weber.

misión de corroborar “objetivamente” —mediante instrumentos apropiados— el hecho de si existe o no (y si existe, en qué grado) una creencia en la legitimidad, pero no le correspondería juzgar tal creencia. Sin embargo, ésta no puede ser la actitud de un participante del sistema político, quien necesariamente tendrá que elaborar, con base en determinados principios de valor, su juicio de legitimidad.

Quizás el autor que más hincapié ha hecho en el tema en discusión en los últimos años haya sido Jürgen Habermas, quien en sus conocidas críticas a Weber ha señalado:

La permuta empirista de la legitimidad por aquello que se tiene por tal permite[...] investigaciones sociológicas plenas de sentido [...] cuando se entiende el ámbito objetual de modo tal que en su interior no pueden aparecer órdenes legítimos, sino tan sólo *órdenes tenidos por tales*, se ciega en el análisis el nexo existente entre las razones y los motivos; y en todo caso se excluye, por razón del método, una valoración de las razones independientes del actor. El estudioso mismo se abstiene del enjuiciamiento sistemático de las razones en las que se apoyan las pretensiones de legitimidad.⁶²

Contra lo que pudiera creerse, esta discusión no sólo posee un interés meramente filosófico, sino que se entronca con un problema práctico más cercano a los intereses del científico social: “evaluar” el componente legitimatorio del ejercicio del gobierno. Supongamos, y el ejemplo no está muy lejano de la situación de varios países latinoamericanos, que una tercera parte de la población (la que recibe los ingresos más altos) se alía con la segunda parte (los sectores medios) para explotar impiadosamente a la tercer y última parte de la sociedad (sectores bajos); ¿estaríamos ante un caso de “buen gobierno”? ¿Sería esto legítimo? La respuesta en términos de una visión puramente “funcional” de la gobernabilidad tendría que ser, aunque nos pese, sí. ¿Por qué? Porque respeta el *criterio internalista* de evaluación de la legitimidad, fundado en “la probabilidad de ser tenida por tal y compartida por un número sustancial de ciudadanos”.⁶³ De hecho, no veo cómo podría hacerse de otra manera para explicar (funcionalmente) cómo un determinado régimen alcanza un cierto grado de gobernabilidad, independientemente de cuál sea la evaluación “externa” que se haga de él, y de que mantenga o no el respeto por ciertos principios morales.

Naturalmente, hay en todo esto algo que no termina de convencernos: parece que la legitimidad y el “buen gobierno” deben tener algún grado de congruencia con principios y valores que no dependen de la mera suma de opiniones (al fin y al cabo hay muchos ejemplos en la historia donde medidas moralmente reprobables tuvieron

⁶² Cfr. “Problemas de legitimación en el Estado moderno”, en *La reconstrucción del materialismo histórico* (1976), Madrid, Taurus, 1985, p. 266. En una línea derivada de ésta, vale la pena destacar dos trabajos que discuten exhaustivamente el asunto que tratan de reubicar a Weber en la tradición kantiana y separarlo de la herencia de Nietzsche; me refiero a Enrique Serrano G., *Legitimación y racionalización. Weber y Habermas: la dimensión normativa de un orden secularizado*, Barcelona, Anthropos y Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, 1994, así como el ya citado trabajo de Osvaldo Guariglia. La interpretación weberiana ahora clásica, en clave nietzscheana, se encontrará en Wolfgang Mommsen, *Max Weber: sociedad, política e historia* (1974), Buenos Aires, Alfa, 1981.

⁶³ He hecho una mezcla, pero justificada, de referencias de Weber y de Linz. Véase en este último caso la p. 38 de *La quiebra de las democracias*, *op. cit.*

apoyo masivo). Otra vez, de lo que se trata es de distinguir un concepto “funcional” de legitimidad respecto de un concepto “normativo”, sujeto a la argumentación racional de principios y valores que trascienden la mera opinión pública en un aquí y ahora (*criterio externalista*). Y en ambos casos, estar atentos a las posibilidades y limitaciones de cada uno: mientras el concepto funcional es capaz de explicarnos (o de ayudar a explicarnos) de manera empírica por qué un determinado sistema se vuelve gobernable, independientemente de su calidad moral; el segundo es el único que nos permite entablar una argumentación racional con sentido justificatorio de un orden político, pero en este caso siempre se corre el riesgo de trasladar la perspectiva y los criterios valorativos del observador a una realidad que tal vez no los comparte.

Por último, aparece también un problema de nivel analítico a la hora de tratar de aplicar la noción de “legitimidad” como componente de la gobernabilidad. En este caso, la disyuntiva mayor se plantea entre el problema del *fundamento de autoridad*, por un lado, y la *actuación* o el desempeño gubernamental, por otro. Como lo destaca la mayoría de las referencias a la legitimidad, ésta se refiere a una evaluación del conjunto de reglas e instituciones que norman el acceso, la distribución y el ejercicio del poder político (por ejemplo, las elecciones libres y transparentes han dado legitimidad a fulano de tal para ejercer el gobierno). En dicho sentido, lo que se evalúa es el fundamento de autoridad de un conjunto de órganos institucionales y de personas para ejercer el poder. Claro que también el término se utiliza, a veces, para cuestionar decisiones o acciones políticas específicas (por ejemplo, la orden de Nixon de utilizar los servicios de inteligencia para espiar a sus adversarios políticos era ilegítima). Salvo en casos especiales como éstos, en general, los gobiernos no ven sometida su autoridad todo el tiempo a juicios de legitimidad; ciertamente, lo que está siempre en juego es la “aceptación social” (o política) de las acciones gubernamentales, pero no su legitimidad (o al menos no su legitimidad en el sentido “fuerte” de la palabra). Por ejemplo, alguien podrá considerar que el tipo de cambio está demasiado alto o su salario, demasiado bajo; que los policías capturan menos ladrones de los que debieran o que las calles están más sucias de lo que estaban con el gobierno anterior; incluso estos juicios políticos pueden llevar a movilizar a los sectores afectados, cuestionar el gobierno y derrotarlo en las siguientes elecciones, pero en tales casos —donde se juzga la *actuación* política del gobierno— no necesariamente se pone en cuestionamiento su legitimidad para ejercer el poder de acuerdo con un conjunto pautado de reglas y procedimientos.

Dicho gráficamente, en coincidencia con una distinción anterior, tendríamos dos niveles analíticos a los que se aplicaría la legitimidad:

<i>Tipo de evaluación</i>	<i>Se refiere a</i>	<i>Tipo de problemas</i>
Juicios de legitimidad o ilegitimidad propiamente dichos (sentido estricto o “fuerte” de legitimidad)	Fundamente de autoridad del poder político	Problemas <i>estructurales</i> de gobernabilidad
Juicios de aceptación política o no aceptación (sentido “débil” de legitimidad)	<i>Actuación</i> o desempeño gubernamental	Problemas <i>coyunturales</i> de gobernabilidad

De este modo, el nivel básico es la legitimidad sobre los *fundamentos* de autoridad del ejercicio del poder político. En tal sentido, es más o menos obvio que la gobernabilidad requiere un grado significativo de acuerdo sobre el valor positivo que tienen las reglas e instituciones políticas de una sociedad; por tal razón nos encontramos con problemas *estructurales* de gobernabilidad cuando se producen cuestionamientos graves a la autoridad o la legitimidad de un gobierno (se cuestiona el régimen político, la falta de transparencia en las elecciones o el abierto fraude, etcétera).

En un segundo nivel, en cambio, el de la *actuación* de los gobiernos, tendríamos juicios acerca de la aceptación política de las medidas de gobierno (tomadas de manera individual o en “paquetes”), un tipo de juicio que sólo de manera derivada podríamos ubicar dentro de los parámetros de la legitimidad. De hecho, creo que la noción de “aceptación social” (o política) nos permite pensar en una categoría algo más liberada del peso filosófico que tiene la noción de “legitimidad”. En este caso, cuando proliferan los problemas de aceptación social ante una actuación gubernamental determinada nos encontramos con problemas *coyunturales* de gobernabilidad. Naturalmente, la reiterada presencia de problemas coyunturales puede desembocar en crisis estructurales pero, aún así, conviene seguir haciendo la distinción.

V. HACIA UNA DEFINICIÓN “MÍNIMA” DE GOBERNABILIDAD

En su obra escrita en 1927, *Mirabeau o el político*, José Ortega y Gasset hace una descripción que viene bien al punto:

[...] Mirabeau era un organizador nato. Donde llegaba ponía orden, síntoma supremo del gran político. Ponía “orden” en el buen sentido de la palabra, que excluye como ingredientes normales policía y bayonetas. Orden no es una presión que desde fuera se ejerce sobre la sociedad, sino un equilibrio que se suscita en su interior.

Junto a las dos grandes vertientes conceptuales analizadas, podríamos hablar de una corriente adicional que tiene la peculiaridad de ubicarse en un plano intermedio, en

una zona de confluencia entre las dos anteriores, y que ha focalizado su atención en el antiguo problema del orden político, que en términos propios de la ciencia política contemporánea toma la forma de la cuestión de la “estabilidad”.⁶⁴

Como ya se ha señalado, la preocupación por el orden acompaña la reflexión política desde sus comienzos en la antigüedad clásica. Al glosar un diálogo de Herodoto (*Historias*, libro III, párr. 80-82) sobre las virtudes y defectos de las distintas formas de gobierno, Norberto Bobbio señala que debe tenerse en cuenta la capacidad de una forma de gobierno para “asegurar la estabilidad del poder”. En tal sentido, destaca el filósofo turinés,

[...] no carece de importancia que nos encontremos desde el inicio con este tema de la *estabilidad*, porque [...] la capacidad de una constitución de durar, de no corromperse fácilmente, de no degradarse, de no convertirse en una constitución opuesta, es uno de los más importantes [si no el principal] criterio que se emplea para distinguir las constituciones buenas de las malas.⁶⁵

De acuerdo con una definición tipo, por “estabilidad” política podemos entender “la previsible capacidad del sistema para durar en el tiempo”.⁶⁶ No obstante, dicha caracterización de la estabilidad debe ser distinguida de cualquier referencia a la “inmovilidad” o el “estancamiento”; de tal modo, para que un sistema sea estable —señala Leonardo Morlino— “debe ser capaz de cambiar adaptándose a los desafíos que provienen del ambiente” puesto que sólo “una continua adaptación a la realidad siempre cambiante permite a un sistema sobrevivir”.⁶⁷

Entendida con este criterio amplio, la “estabilidad” puede predicarse en al menos tres sentidos diferentes: referida al *sistema político*, al *régimen político* o a los *gobiernos*. En primer lugar, si pensamos el sistema político como el conjunto articulado de las prácticas y relaciones de poder (político) efectivamente vigentes en una sociedad, entonces la estabilidad incluye a los distintos componentes del sistema (valores y creencias, las fórmulas institucionales, y los actores estratégicos, tales como los partidos políticos). En segundo término, la estabilidad puede predicarse del conjunto de institucio-

⁶⁴ La idea según la cual el debate sobre la gobernabilidad constituye, al menos parcialmente, una continuación de los estudios sobre la “estabilidad política” se encuentra en el trabajo de Philippe C. Schmitter, “La mediación entre los intereses y la gobernabilidad de los regímenes en Europa Occidental y Norteamérica en la actualidad”, en Susan Berger (comp.), *La organización de los grupos de interés en Europa Occidental* (1981), Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988, p. 354. Manuel Alcántara ha expresado idéntica opinión. Cfr. *Gobernabilidad, crisis y cambio*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994, p.16.

⁶⁵ Norberto Bobbio, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político* (1976), México, Fondo de Cultura Económica, 1989, p. 20.

⁶⁶ Leonardo Morlino, “Estabilidad política”, en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, *Diccionario de política*, op. cit., pp. 601-609. Ernesto Garzón Valdés ofrece una definición más elaborada: “Un determinado sistema político (S*) es estable si y sólo si en determinadas circunstancias (C) tiene la tendencia (disposición) a reaccionar de forma tal de mantener su identidad (Ri)”. Cfr. *El concepto de estabilidad de los sistemas políticos* (1987), México, Fontamara, 1992

⁶⁷ *Ibid.*, p. 601. Esta idea elemental fue claramente expuesta por David Easton, op. cit., cap. 6.

nes y normas jurídicas que regulan el acceso, la distribución y el ejercicio del poder político, o sea el régimen político. Finalmente, es común hablar de estabilidad política cuando no se producen cambios recurrentes e imprevisibles de “gobiernos” dentro de un mismo régimen; en otras palabras, cuando los gobiernos elegidos para cumplir su mandato no se ven remplazados antes de tiempo por otro gobierno, siguiendo los preceptos constitucionales de disolución de parlamentos o impugnación política, etcétera.⁶⁸

Ahora bien, si prestamos atención a dichas diferentes caracterizaciones, veremos que un supuesto común a ellas es el hecho de que la estabilidad viene dada por una *relación* equilibrada entre demandas sociales y la capacidad de respuesta del sistema político, el régimen o el gobierno en ejercicio del poder. En tal sentido, la gobernabilidad —desde tal perspectiva— vendría definida primordialmente como un *estado* de la relación de gobierno en que las demandas sociales y la capacidad política se mantienen en alguna forma de equilibrio. Naturalmente, dicha caracterización del concepto de “gobernabilidad” se ubica a un mayor nivel de abstracción que las dos anteriores (basadas en la eficacia, la legitimidad o en ambas), pues pone entre paréntesis el hecho de que la relación de equilibrio se sostenga en virtud de un alto grado de satisfacción de las demandas, o bien por la incapacidad de los sectores perjudicados por una distribución inequitativa de recursos (materiales, simbólicos o una combinación de los dos) para alterar las condiciones de ejercicio de la relación de gobierno dada. En otras palabras, la estabilidad puede ser mantenida con base en el desempeño eficaz/eficiente de los gobiernos para responder a demandas básicas de una sociedad, la cual habitualmente se combina con una legitimidad extendida hacia las bases del sistema político, o bien por la existencia de dispositivos de control político sobre los actores capaces de organizarse y alterar la relación de gobierno; en este último caso, la longeva perdurabilidad de regímenes autoritarios en diversos países muestra de qué manera es posible que un régimen político se mantenga, más allá de que satisfaga o no los reclamos de la población.

Con base en estas consideraciones, podemos presentar entonces —aunque todavía de manera tentativa— una definición “mínima” de gobernabilidad, en la que puedan integrarse los componentes semánticos básicos a que hicimos referencia. De acuerdo con esto, entenderemos por gobernabilidad *un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político para responderlas de manera legítima y eficaz*. Esta definición, aun en su simplificadora brevedad, tiene varias ventajas sobre otras caracterizaciones propuestas con anterioridad.

⁶⁸ Es claro que los remplazos de gobierno tienen que darse siguiendo pautas constitucionales, porque de lo contrario estaríamos en el caso de una inestabilidad de “régimen”. Como se señaló antes, el caso italiano constituye un buen ejemplo de inestabilidad política en términos de inestabilidad de “gobiernos”; los recientes casos latinoamericanos de impugnación política (Collor de Melo, Carlos Andrés Pérez o Abdalá Bucaram) irían en el mismo sentido.

En primer lugar, parte del supuesto de que se trata de un concepto “multidimensional” y “relacional”, no de un predicado “absoluto” de alguno de los polos de la relación de gobierno. De este modo, permite claramente ubicar a la gobernabilidad sobre el plano de la *relación* entre el sistema político y su entorno o ambiente, es decir, la sociedad con ello evita cargar a uno solo de los términos de la relación de gobierno con el peso por mantener adecuadas condiciones de gobernabilidad. Asimismo, dicha definición admite la existencia de “grados” y “niveles” de aplicación (sistema, régimen, Estado, gobierno, etcétera), por lo que el concepto de “gobernabilidad” no puede reducirse a un esquema dicotómico simple (gobernabilidad *vs.* ingobernabilidad) a la hora de caracterizar una situación empírica concreta.

En segundo término, y éste es un punto fundamental, nos permite articular los principios de eficacia, legitimidad y estabilidad presentes en los distintos análisis del tema de la gobernabilidad. En tal sentido, sin descuidar las dimensiones de eficacia/eficiencia gubernamental, la definición destaca la importancia de los componentes consensuales (legitimidad) que requiere el funcionamiento adecuado de todo sistema político; sin olvidar la dimensión de las demandas sociales satisfechas y, con ello, el componente de “legitimidad” que debe tener todo sistema político para producir la gobernabilidad de la sociedad, se incorpora también el necesario balance que supone considerar los requisitos de eficacia/eficiencia en la toma de decisiones. Ambos elementos, conjugados con la capacidad de adaptación a los cambios del entorno de los sistemas políticos (estabilidad), nos ofrecen una caracterización amplia de la cuestión, la cual retoma la vía abierta hace ya varias décadas por el clásico análisis de Easton acerca de las funciones básicas de todo sistema político. Como ha señalado el autor norteamericano:

[...] cualquiera sea el tipo de sistema que consideremos, su modo característico de conducta como sistema político [...] dependerá de la capacidad del sistema para adjudicar valores en la sociedad y lograr aceptación. Estas dos variables o conjuntos de variables principales —la conducta relacionada con la capacidad de tomar decisiones relativas a la sociedad y la probabilidad de que sean aceptadas con frecuencia por la mayoría de los miembros como autorizadas— constituyen las variables esenciales; ello es, por ende, lo que distingue a los sistemas políticos de cualquier otra clase de sistemas sociales. Si se producen ciertos hechos que impiden a los miembros de un sistema tomar decisiones políticas si, o una vez adoptadas, son rechazadas en forma regular por una gran porción de sus miembros, no hay sistema político alguno (democrático, totalitario o autoritario) que pueda funcionar [...]⁶⁹

De tal modo, eficacia gubernamental y legitimidad social se combinarían positivamente en un “círculo virtuoso” de gobernabilidad, lo cual garantizaría la estabilidad de los sistemas políticos; mientras que la ineficacia gubernamental para el tratamiento de los problemas sociales y la erosión de la legitimidad política o ambos generarían,

⁶⁹ Cfr. David Easton, *op. cit.*, cap. 6, p. 138. En el texto he cambiado la palabra “autoritarias” por “autorizadas”, ya que responde de manera más fiel a la conceptualización de Easton.

por lo contrario, un “círculo vicioso” que podría desembocar en situaciones inestables o de franca ingobernabilidad.

Finalmente, esta definición nos abre la posibilidad de continuar un análisis más preciso de cuáles son las *condiciones* en que se basa ese “equilibrio dinámico” al que hacemos referencia. En principio, podríamos decir que la gobernabilidad depende de una serie de “acuerdos” básicos entre las elites dirigentes, que logran un grado significativo de aceptación social, en torno a tres ámbitos principales de la vida social: el nivel de la cultura política, esto es, al nivel de esa compleja amalgama de ideas y valores que conforman “modelos” de orientación política; el nivel de las reglas e instituciones del juego político que configuran “fórmulas institucionales”, es decir, mecanismos operacionales para la agregación de intereses y la toma de decisiones que en su nivel más amplio configuran el régimen político; y finalmente, tenemos los acuerdos en torno al papel del Estado y sus políticas públicas estratégicas, orientadas a responder a los desafíos de la “agenda” pública (pienso especialmente en las políticas económicas y las políticas sociales). Estos acuerdos actúan como condición necesaria para la existencia de niveles adecuados de gobernabilidad, en la medida en que otorgan mayores márgenes de previsibilidad al comportamiento de los distintos actores sociales.⁷⁰

Se podrá argüir que esta posición hace un hincapié excesivo en el papel de las “elites dirigentes”... y es cierto; pero lo que quiero subrayar es que esos acuerdos cupulares constituyen una condición necesaria, mas no suficiente, para lograr niveles adecuados de gobernabilidad. En otros términos, puede ser que en una sociedad determinada haya ese tipo de acuerdos y aun así el grado de conflictualidad social rebasa la capacidad del gobierno para establecer el orden público o la estabilidad económica; pero si en una sociedad *no* existen esos acuerdos básicos entre las elites, las probabilidades de caer en situaciones críticas crecerán de manera muy significativa (por no decir casi segura). Por otra parte, dicho enfoque ayuda a despejar un malentendido habitual: todas las sociedades (y todos los gobiernos) realmente existentes tienen —en un sentido amplio— problemas de gobernabilidad, y constituye una ingenuidad política o un desliz autoritario creer en su eliminación; lo que diferencia a unas sociedades de otras es el *modo* en que un número reducido de actores estratégicos abordan dichos problemas, y en este punto cobra especial importancia el hecho de que haya —en un grado considerable— ciertos acuerdos básicos entre las elites dirigentes para procesar la conflictualidad social.

⁷⁰ La idea de “acuerdos” básicos no supone, necesariamente, un proceso de deliberación racional que finaliza en un pacto explícito, así como tampoco entraña un grado de uniformidad de creencias que excluye el conflicto; en todo caso, lo que importa destacar es que, si se alcanzan arreglos básicos, los conflictos y diferencias políticas toman un carácter más acotado. La bibliografía sobre los arreglos institucionales básicos entre elites dirigentes constituye en la actualidad un campo muy extenso de investigación. Un tratamiento detallado de las modalidades y dinámicas de este tipo de acuerdos se encontrará, entre otros, en John Higley y Richard Gunther (comps.), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge University Press, 1992.