

I. Los tres componentes de la gobernabilidad	15
<i>a) Gobernabilidad y eficacia: la tradición de la “razón de Estado”</i>	18
<i>b) Gobernabilidad y legitimidad: la tradición del “buen gobierno”</i>	20
<i>c) Gobernabilidad y estabilidad</i>	21

I. Los tres componentes de la gobernabilidad

Una definición de diccionario nos diría que *gobernabilidad* significa, literalmente, “calidad, estado o propiedad de ser gobernable”; *gobernable* significa, sin más, “capaz de ser gobernado”; mientras que su opuesto, *ingobernable*, designaría aquello que es “incapaz de ser gobernado”.

Naturalmente, la gobernabilidad (o *ingobernabilidad*) no ha de ser pensada como una dimensión absoluta de cualquiera de los dos términos de lo que podemos llamar la “relación de gobierno” (es decir, la relación entre gobernantes y gobernados), sino como una dimensión específica de esa relación.³ En otras palabras,

no es un Estado o gobierno lo que permite, por sí mismo, gobernar a una sociedad, ni tampoco es la sociedad en sí misma gobernable o *ingobernable*; más bien, es la relación compleja entre ambos términos lo que nos permite hablar de las condiciones de gobernabilidad. El asunto no sólo tiene importancia teórica, sino que también adquiere relevancia práctica: la responsabilidad por mantener condiciones adecuadas de gobernabilidad no es una cuestión que recae, de manera unilateral, en el gobierno o en la sociedad. De este modo, gobierno y oposición, partidos y organizaciones ciudadanas han de comprometerse de manera conjunta a la hora de mantener un nivel aceptable de gobernabilidad.

³ Entendemos por ‘gobierno’ el “conjunto de los órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder”, o dicho de una manera más precisa, la toma de decisiones jurídicamente vinculantes. Cfr. Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 1981, pp. 742 y 743.

Pero esta aproximación inicial no termina de despejar los problemas conceptuales que rodean al tema. En principio, si a la luz de las elementales distinciones hechas más arriba examinamos algunas definiciones de

‘gobernabilidad’, tal como éstas han circulado en los últimos años en América Latina, encontraremos que algunos autores hacen énfasis en ciertos elementos que acercan su definición a una *propiedad*, una *cualidad*, o un *estado* de la relación de gobierno.

Así, por ejemplo, Juan Rial entiende la gobernabilidad como la “capacidad de las instituciones y movimientos de avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad y de movilizar con... coherencia las energías de sus integrantes para proseguir esas metas previamente definidas. Lo contrario, la incapacidad para obtener ese... ‘encuadramiento’ llevaría a la ingobernabilidad”.⁴ En este caso, la gobernabilidad aparece como una *propiedad* específica de los gobiernos y los actores sociopolíticos relevantes: la eficacia (efectividad o eficiencia)⁵ para

llevar adelante sus metas y “encuadrar” a los gobernados.

En cambio, Angel 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”.⁶ 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

dad de una organización, institución o cualquier otra unidad funcional para alcanzar logros o metas prefijadas; “eficiencia” es la capacidad de alcanzar dichos logros al menor “costo” posible, medido de acuerdo a parámetros de evaluación dados. Cfr. Amitai Etzioni, *Organizaciones Modernas* (1964), Utet, México, 1979, p. 15.

⁴ Angel Flisfisch, “Gobernabilidad y consolidación democrática” (1987) en *Revista Mexicana de Sociología*, N° 3, julio-septiembre de 1989, p. 113.

⁵ Según una definición clásica, entendemos por “eficacia” (o efectividad) la capaci-

según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo”.⁷

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 esquema interpretativo básico de la cuestión. Para los autores trilaterales, la crisis de gobernabilidad consiste en un *estado* de desequilibrio, o de desfase, entre el mayor volumen de las demandas sociales (“sobrecarga”) y 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”.⁸

De acuerdo con estas definiciones, y más allá de que algunos autores presten especial atención a un elemento por sobre otro, es claro que “eficacia”, “legitimidad” y “estabilidad” en el ejercicio del poder político aparecen como componentes básicos de la gobernabilidad. En todo caso, las diferencias conceptuales apuntadas se deben a la combinación de diversas tradiciones teóricas y valorativas que ponen de manifiesto un aspecto digno de ser destacado: al igual que la idea de democracia, la noción de gobernabilidad “tiene no

⁷ Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, University Press, New York 1975, p. 9. La Comisión Trilateral, surgida hacia 1973, agrupó a un conjunto de hombres de negocios, académicos y líderes políticos, con el objeto de estimular la reflexión sobre los principales problemas en el área de las relaciones internacionales y de la política interna de los países desarrollados (EU, Europa y Japón), tanto en sus relaciones con los países de la esfera socialista como con América Latina.

⁸ Xabier Arbós y Salvador Giner, *La gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Siglo XXI, Madrid, 1993, p. 13.

solamente una función denotativa o descriptiva, sino también una función persuasiva y normativa”, en la medida en que el debate sobre la misma “está especialmente abierto a, y depende de, la tensión entre hechos y valores”.⁹

En efecto, desde sus comienzos en la reflexión filosófica de la Grecia clásica hasta la actualidad, el pensamiento político se ha movido entre dos concepciones opuestas que en cada caso han dado lugar a dos constelaciones distintas de ideas. Una de esas concepciones, ligada a la esfera de la ética, ha centrado sus preocupaciones en la formulación del modelo de un “buen gobierno”; la otra, en cambio, ha considerado la política desde el exclusivo ángulo de la peculiaridad de su acción, presentándola como un sistema de ejercicio del poder. En tal sentido, cada una de estas tradiciones representa la primacía de una valoración básica distinta y contrapuesta a la otra: “la primera

tiene como guía... la noción de *justicia*; la segunda la noción de *eficacia*”.¹⁰ Veremos a continuación cómo cada una de estas tradiciones aporta elementos que deben ser tenidos en cuenta en todo análisis amplio de los problemas de gobernabilidad.

a) Gobernabilidad y eficacia: la tradición de la “razón de Estado”. Esta primera corriente pone énfasis en la dimensión de la eficacia/eficiencia en el ejercicio del poder político, y por ende de la gestión gubernamental, como clave de la gobernabilidad de un sistema social. Para esta versión, la gobernabilidad es una *propiedad* de los sistemas políticos, definida por su capacidad para alcanzar objetivos prefijados al menor costo posible. Dejando de lado la cuestión acerca de la definición y eventual medición de esos “costos”, es claro que todo sistema tiende a asegurar su propia supervivencia y a reforzar

⁹ Cfr. Giovanni Sartori, *Teoría de la Democracia* (1978), Alianza, México, 1989, vol. I, p. 27.

¹⁰ Las citas pertenecen a Osvaldo Guariglia, “Max Weber y su sombra: la legitimación de la dominación política”, en *Ideología, Verdad y Legitimación*, Sudamericana, Buenos Aires, 1986, p. 203.

su capacidad operativa. En este sentido, el concepto de gobernabilidad como eficacia/eficiencia se asemeja a la noción de "razón de Estado", con la que principia la reflexión científica moderna sobre la política a partir de la obra de Maquiavelo.

Como es sabido, la tradición abierta por el pensador florentino descarga a la acción política del requisito de congruencia moral entre medios y fines, reemplazándolo por un criterio de eficacia instrumental dictado por la necesidad de mantener el poder. En un línea semejante, que se continúa en las reflexiones del llamado "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. En este sentido, podríamos trazar un paralelo esclarecedor entre gobernabilidad —entendida como grado de gobierno eficaz— y la conocida noción weberiana de 'dominación'. De este modo, si el grado de gobierno hace referencia a "la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas", 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.¹¹

Claro que esta concepción debe quedar a cubierto de dos gruesas simplificaciones. En primer lugar, el ejercicio eficiente del poder no excluye, sino que incorpora la dimensión del consenso como insumo del proceso de toma de decisiones e implementación de políticas. En segundo término, el concepto de poder implicado en estas reflexiones no viene definido en términos de una causalidad lineal y mecánica. Por el contrario, en las sociedades complejas, donde aumenta el número y la variedad de los subsistemas sociales, ningún actor es capaz de disponer libremente de "todo" su poder; más bien, los distintos actores sociales, políticos y económicos poseen una "porción" de poder que ejercen estableciendo vetos cruzados.

¹¹ Cfr. Max Weber, *Economía y Sociedad*, FCE, México, 1987, Cap. I, secc. II, parág. 16, p. 43.

dos sobre las decisiones de los otros actores y, por lo tanto, cada actor debe tener en cuenta el conjunto de expectativas y estrategias de los otros al momento de la toma de decisiones.

b) Gobernabilidad y legitimidad: la tradición del “buen gobierno”. Desde una perspectiva distinta, las condiciones de gobernabilidad se han vinculado a una más 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”. De acuerdo con esto, en la línea del pensamiento político que va de Platón a Aristóteles y continúa incuestionada hasta antes de 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 el de 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 sus ideas de vida”.¹²

Esta preocupación por la constitución del buen gobierno es retomada en la edad moderna por la obra de Jean Bodino, quien una generación después de Maquiavelo define a la república como “el recto gobierno de varias familias, y de lo que les es común, con poder soberano”.¹³ Al hacer énfasis en la noción de “recto gobierno”, Bodino se ubica en el plano de la legitimidad, en el sentido de que el gobierno ha de actuar conforme a ciertos valores morales de razón, justicia y orden, encontrando su fin último y su justificación en la realización de esos valores.

Posteriormente, con base en el principio de que “el gobierno es para los individuos y no los individuos para el gobierno”, el filósofo británico John Locke defendió la doctrina según la cual el poder gubernamental

¹² Aristóteles, *Política*, Porrúa, México, 1976, Libro Segundo, p. 173.

¹³ Jean Bodino, *Los Seis Libros de la República* (1576), Aguilar, Madrid, 1973, Libro I, cap. I, p. 11.

mental sólo puede justificarse en la medida que sirva a la más plena realización de los derechos individuales. Para el padre del liberalismo moderno, el fin del gobierno es el de “conseguir la paz, la seguridad y el bien de la población”, y para ello el Estado deberá gobernar mediante leyes fijas y establecidas, y no mediante decretos discretionales; deberá establecer jueces rectos e imparciales; y utilizará la fuerza para ejecutar las leyes, y no para sostener decisiones arbitrarias.¹⁴

Quienes se nutren de esta tradición y ven la gobernabilidad desde el ángulo del “buen gobierno”, destacan la conexión necesaria entre legitimidad y ejercicio del poder, concentrando su atención en el problema de la *calidad* de la acción gubernamental. En esta línea de pensamiento, sin ignorar la necesidad de garantizar las estructuras básicas de la reproducción de la esfera económica, se ha puesto énfasis 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. Bajo esta perspectiva, la gobernabilidad debería recoger, elaborar y agregar en la acción gubernamental la demanda de la sociedad civil haciéndola valer como criterio de utilidad colectiva.

c) Gobernabilidad y estabilidad. Junto a estas dos vertientes, podríamos hablar de una tercera corriente que tiene la peculiaridad de ubicarse en un plano intermedio, en una zona de confluencia entre las dos anteriores, y que ha puesto 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”. En tal sentido, un sistema será más gobernable en la medida en que posea mayor capacidad de adaptación y mayor flexibilidad institucional respecto de los cambios de su entorno nacional e internacional, económico, social y político. De acuerdo con una definición aceptada, podemos entender por estabilidad política la previsible capacidad del sistema para durar en el tiem-

¹⁴ John Locke, *Ensayo sobre el Gobierno Civil* (1690), Orbis, Barcelona, 1985, cap. IX, parág. 131, p. 90.

po. No obstante, esta caracterización de la estabilidad debe ser distinguida de cualquier referencia a la inmovilidad o el estancamiento; de este modo, para que un sistema sea estable —señala Leonardo Morlino— “debe ser capaz de cambiar adaptándose a los desafíos que vienen del ambiente” puesto que sólo “una continua adaptación a la realidad siempre cambiante permite a un sistema sobrevivir”.¹⁵

Como se sabe, la preocupación por el orden y la estabilidad acompañan la reflexión política desde sus comienzos, en la antigüedad clásica. Al glosar un diálogo de Herodoto (*Historias*, Libro III, parág. 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 italiano:

... 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 —sino el principal— criterio que se emplea para distinguir las constituciones buenas de las malas.¹⁶

Con base en las consideraciones anteriores podemos presentar ahora una definición amplia de gobernabilidad, capaz de integrar los tres componentes básicos a que hicimos referencia. De acuerdo con esto, entenderemos por gobernabilidad *un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental*. Esta definición, aun en su brevedad, nos permite articular los principios de eficacia, legitimidad y estabilidad presentes en los distintos análisis del tema de la gobernabilidad. Asimismo, permite ubicar a la gobernabilidad

¹⁵ Leonardo Morlino, “Estabilidad política”, en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 1988, pp. 601-609.

¹⁶ Norberto Bobbio, *La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político* (1976), FCE, México, 1989, p. 20.

dad en el plano de la *relación* entre el sistema político y la sociedad, evitando cargar a uno solo de los términos de la relación de gobierno la responsabilidad de mantener adecuadas condiciones de gobernabilidad.

A diferencia de aquellos autores que ponen énfasis, de manera unilateral, en las dimensiones de eficacia/eficiencia gubernamental, nosotros destacamos la importancia de los componentes consensuales (legitimidad) que requiere el funcionamiento adecuado de todo sistema político. Por otra parte, 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, incorporamos 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 por parte de los sistemas políticos (estabilidad), nos ofrecen una caracterización amplia de la cuestión.

De este modo, eficacia gubernamental y legitimidad social se combinarían positivamente en un “círculo virtuoso” de gobernabilidad, garantizando 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 generarían, por el contrario, un “círculo vicioso” que puede desembocar en situaciones inestables o de franca ingobernabilidad.