



CONCEPTOS  
Y FENÓMENOS  
FUNDAMENTALES  
DE NUESTRO  
TIEMPO

UNAM

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES

GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA

LORENZO MEYER

Diciembre 2008

## EL CONCEPTO DE GOBERNABILIDAD

Por Lorenzo Meyer

### EL TEMA.

En un buen número de diccionarios de política publicados a fines del siglo pasado o incluso ya en el actual, los conceptos de gobernabilidad y gobernanza simplemente no aparecen; no se les consideró necesarios y el análisis político se dio por bien servido con el muy tradicional término de gobierno<sup>1</sup>. Sin embargo, en el primer decenio del siglo XXI los dos nuevos conceptos son centrales en un buen cuerpo de literatura proveniente de instituciones multilaterales o académicas, justamente porque para ciertos temas se les considera más específicos que el de gobierno y, también, porque reflejan mejor preocupaciones de la época<sup>2</sup>.

El concepto de gobernabilidad lo uso Samuel P. Huntington en el informe que elaboró en unión de Michel Crozier y Joji Watanuki por encargo de la llamada Comisión Trilateral (CT) en 1975 y que se tituló *The Governability of Democracies* y que ese mismo año se publicó como libro con un título en donde el término gobernabilidad se sustituyó por el entonces más comprensible de crisis<sup>3</sup>. La CT se creó en Tokio en 1973 como esfuerzo de un grupo notables -poco más de tres centenares de- de América del Norte (Estados Unidos y Canadá), Europa y Asia, preocupadas por hacer frente a ciertas deficiencias en aumento de los gobiernos de los países capitalistas más desarrollados. En el libro de Huntington y sus colegas se identificó al problema de la “gobernabilidad” como uno propio de las sociedades democráticas más industrializadas: sus estructuras gubernamentales estaban abrumadas -rebasadas- por las crecientes y contradictorias demandas sociales propias de los “Estados de Bienestar”. El resultado de lo que se vio como un exceso de demandas fue la dificultad creciente para hacerles frente de manera eficiente y coherente en los campos de salud, educación, vivienda, creación de empleo, aliento a la productividad, medio ambiente o crecimiento de la economía. La crisis detectada por Huntington y sus colegas se definió como un problema de escasez de

---

<sup>1</sup> Como ejemplos, véanse el venerable Diccionario de política dirigido por Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, 6ª ed., (México; Siglo XXI, 1988); Baca Olamendi, Laura et. al., (comp.), Léxico de la política, (México: FLACSO, 2000); Goodin, Robert E. y Hans-Dieter Klingemann, eds., A New Handbook of Political Science, (Nueva York: Oxford University Press, 1996); Robertson, David, The Routledge Dictionary of Politics, 3ª ed., (Londres: Routledge, 2004).

<sup>2</sup> Ejemplos destacados sobre el uso del concepto en el contexto latinoamericano, son: Domínguez, Jorge I. y Abraham F. Lowenthal, Constructing Democratic Governance: Latin America and the Caribbean in the 1990s, (Baltimore, Md.; The Johns Hopkins University Press, 1996); Banco Mundial, Gobernabilidad democrática en México, (México: Banco Mundial México, 2007).

<sup>3</sup> The Crisis of Democracy, (Nueva York: New York University, 1975).

recursos fiscales y de ineficiencias burocráticas ante demandas en aumento de clases y grupos con intereses encontrados y que habían hecho crecer al Estado en exceso.

Para Huntington, la gobernabilidad no era otra cosa que un balance o equilibrio entre poder, libertad, autoridad y democracia. Claro que ese balance, sin el cual no era posible la democracia constitucional, dependía de la época y el país. Para el profesor de Harvard, era en Estados Unidos donde el gobierno había tenido el mayor éxito en su afán de combinar a la autoridad gubernamental con el respeto a la preservación de la democracia y la eficacia<sup>4</sup>.

Es también en 1975, cuando Margaret Thatcher fue electa líder del Partido Conservador de la Gran Bretaña y cuatro años más tarde logró ser nombrada primer ministro con el mandato de “liberar al ciudadano del peso del Estado” (y al Estado de las demandas del ciudadano) para dejar a las fuerzas del mercado la responsabilidad central en la asignación de los recursos materiales del conjunto social. Todo lo anterior, partiendo del supuesto de que, en el largo plazo, no habría una gran contradicción entre la lógica del mercado y la equidad social. Cuando en 1981, bajo el liderazgo del presidente Ronald Reagan y el Partido Republicano, Estados Unidos asumió como propias las ideas y programas de Thatcher, las derechas de todas partes presentaron al neoliberalismo como el único camino para restablecer la gobernabilidad en el centro pero también en la periferia del sistema mundial. La posterior caída del Muro de Berlín y el colapso de la Unión Soviética robustecieron la confianza de los conservadores en su enfoque y proyecto.

El profesor Wyn Grant sugiere que justamente cuando los programas de los partidos de derecha en los países centrales lograron hacer realidad su programa de reducir el papel del Estado mediante las políticas de privatización y reimponer su autoridad sobre los sindicatos y otras fuerzas que amenazaba con salirse de control, el concepto de gobernabilidad perdió importancia<sup>5</sup>. Sin embargo, finalmente ese no fue el caso, pues si el tema de la gobernabilidad salió de los primeros lugares de la agenda en los países centrales, entró en la de los países de la gran periferia, donde se agudizaron esas contradicciones entre las demandas y expectativas crecientes de la sociedad por un lado y la debilidad de la capacidad administrativa de los gobiernos, escasez de recursos fiscales y falta de voluntad de los dirigentes gubernamentales, por el otro.

---

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 63.

<sup>5</sup> Malean, Iain y Alistair McMillan, eds., *Oxford Concise Dictionary of Politics*, 2a ed., (Oxford: Oxford University Press, 2003) p. 226.

## **LA DEFINICIÓN**

Como suele ocurrir con los conceptos en las ciencias sociales, el de gobernabilidad no tiene una definición generalmente aceptada. En una reunión celebrada bajo el patrocinio de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en Brasil en abril del 2001 se optó por definir gobernabilidad anclándola en los conceptos de estabilidad y efectividad por el otro, de tal manera que:

“Gobernabilidad significa estabilidad institucional y política, y efectividad en la toma de decisiones y la administración.

Se relaciona con la continuidad de las reglas y las instituciones, y en el paso, consistencia e intensidad de las decisiones.

Es la línea más corta entre el *input* (demanda) de la sociedad y el *output* (resultado) del gobierno<sup>6</sup>”

En esa discusión se concluyó que la gobernabilidad entendida como estabilidad institucional y efectividad de ese entramado institucional significa el logro de un cierto equilibrio entre la oferta y la demanda de servicios y de políticas públicas. Esta definición, por tanto, implica que una situación de ingobernabilidad podía provenir de dos fuentes: de la intensidad e insatisfacción de las demandas de la sociedad o de una parálisis del entramado institucional que impedía cumplir aceptablemente con las expectativas de los gobernados. Obviamente, cuando ambos factores se llegan a combinar, la crisis política es inevitable.

Como se recordará, la definición inicial de Huntington, se centra en el tema del equilibrio entre poder, autoridad, libertad y democracia. En la de la OEA, el equilibrio aparece como resultado de la estabilidad entre el flujo de demandas de la sociedad y las respuestas del Estado. Modesto Seara Vázquez propuso entonces definir gobernabilidad simplemente “como el conjunto de condiciones que hace posible el funcionamiento efectivo de la sociedad”. Obviamente, el problema de esta definición consiste en identificar ese conjunto de condiciones y que se entiende por funcionamiento efectivo, es decir, el equilibrio mencionado en las otras definiciones. Sin embargo, Seara Vázquez tocó un punto adicional: en algunos casos, el mantener la gobernabilidad puede requerir simplemente el sostén miento del status quo mientras que en otros, los más difíciles –es de suponerse que aquellos caracterizados por la ingobernabilidad-

---

<sup>6</sup> Organización de los Estados Americanos. Comité de Asuntos Políticos y Jurídicos. Sesión especial sobre Debilidad Institucional y Gobernabilidad, CP/CAJP-1786/01.

requerirán de una transformación de la situación existente. Así, dependiendo del caso, la búsqueda de la gobernabilidad puede ser bandera de conservadores –a la Huntington- o de activistas e incluso de revolucionarios<sup>7</sup>.

En el 2007, el Banco Mundial (BM) se propuso examinar la situación de México desde la óptica de la gobernabilidad. Bajo el largo dominio del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el régimen posrevolucionario logró mantener un equilibrio relativo entre las demandas de las diferentes clases sociales y actores políticos y las respuestas del Estado, pero se trató de una gobernabilidad de carácter autoritario y que excluyó a buena parte de la sociedad no organizada. Este arreglo empezó a resquebrajarse desde 1988 con la aparición de alternativas partidistas reales y concluyó con la derrota del PRI en el año 2000<sup>8</sup>.

La transición a la democracia obligó entonces a México a construir algo históricamente nuevo: la gobernabilidad democrática, es decir, una más participativa e incluyente. Sin embargo, los obstáculos a superar han resultado más y mayores de lo esperado. Quizá el obstáculo principal ha sido la resistencia de las élites – particularmente las empresariales- para aceptar un nuevo equilibrio que disminuya sus privilegios para hacer menos injusta la distribución del ingreso.

La elevada concentración de la riqueza en México ha producido un terreno muy desigual para el juego político. Esa desigualdad social –al inicio del siglo XXI el ingreso del 10% más alto de la población equivalía a 45 veces el del 10% más bajo- es el origen de una alta polarización política y de una muy baja credibilidad de la clase política.

Aunque hay fallas en el diseño institucional –la reforma del Estado simplemente resultó una misión imposible-, es la gran polarización política la que explica la imposibilidad o gran dificultad en llevar adelante reformas como la laboral, la fiscal, la petrolera o la del Instituto Mexicano del Seguro Social. Para el BM –interesado en esas reformas-, la gobernabilidad democrática en México no va a echar raíces mientras persistan la polarización y sus causas.

En lo inmediato, el BM sugiere avanzar en la gobernabilidad mediante una mayor transparencia en las acciones del gobierno –lo que, entre otras cosas, le obligaría a transparentar su relación con las abusivas élites económicas- e introducir la reelección

---

<sup>7</sup> “Gobernabilidad: mitos y realidades” en La gobernabilidad democrática en México, (México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2000), pp. 17-19.

<sup>8</sup> Banco Mundial México, Gobernabilidad democrática en México. Mas allá de la captura del Estado y la polarización social, (México: Banco Mundial, 2007).

en los niveles por debajo del presidencial, pues supone que la rendición de cuentas aumentará mediante la confirmación o rechazo de los legisladores y gobernadores por la vía del voto. Finalmente, se recomienda hacer realidad la existencia de un verdadero estado de derecho; la vigencia de la ley es fundamental para hacer viable el cambio democrático.

Sin negar lo pertinente del análisis y recomendaciones del BM, hay elementos que soslaya. Para empezar, no ahonda en la naturaleza del enorme obstáculo que sigue siendo la existencia de áreas donde la transición democrática simplemente aún ha tenido lugar: el gran número de estados -13 en el 2008- donde el PRI llevaba ya 79 años ininterrumpidos en el poder; tampoco reconoce la creciente debilidad de la independencia de instituciones democráticas recién creadas como el IFE, el TEPJF y un buen número de institutos electorales estatales. No reconoce con suficiente claridad que algunos de los grandes grupos de poder económico, como el duopolio televisivo, no marchan hacia la normalidad competitiva sino al contrario. Sin embargo, es en el terreno de la corrupción y, sobre todo, del crimen organizado –responsable de más de 5 mil asesinatos en el 2008<sup>9</sup>- donde el informe del BM deja un gran hueco. Y es precisamente ahí, en la captura de de instituciones estatales y control de territorios, donde los elementos de ingobernabilidad tienen su expresión más alta en el México del primer decenio el siglo XXI.

La extensión y profundidad de la penetración de los aparatos de seguridad del Estado mexicano es enorme, al punto que sus estructuras civiles de seguridad – Procuraduría General de la República y Secretaría de Seguridad Pública- ya han sido rebasadas y son el ejército y la armada las instituciones que tienen que asumir las tareas policíacas de fondo aunque, en principio, no debería ser ese su campo de acción. Apenas iniciada la consolidación democrática, en ciertas regiones de México los capos del narcotráfico eran la verdadera y única autoridad. Se sabía de la presencia del dinero del narcotráfico en campañas políticas locales y se temía su extensión a las estatales, sin descartar la posibilidad de que se hiciera presente en la elección presidencial. Su extensión a Centroamérica es una amenaza a la gobernabilidad de esa región.

Al concluir la primera década del actual siglo, la gobernabilidad mexicana estaba lejos de tener una base sólida. El crimen organizado (narcotráfico, secuestro, trata de personas, lavado de dinero) se incubó en la etapa de decadencia del régimen autoritario

---

<sup>9</sup> Las cifras diarias de estos crímenes están reportadas en El Universal.

pero se presenta como causa seria de ingobernabilidad en la etapa inicial de la democracia, explotando todas las debilidades institucionales, económicas e incluso culturales de la sociedad mexicana. La debilidad de la presidencia –el desconocimiento explícito de su legitimidad por una parte de la oposición de izquierda-, la fuerza de los grandes grupos económicos y la debilidad del crecimiento económico, eran otras tantas amenazas al arraigo de la gobernabilidad democrática mexicana.

### **EL CONCEPTO DE GOBERNANZA**

El concepto de gobernanza esta íntimamente ligado al de gobernabilidad, pues es la red de prácticas que hacen posible la gobernabilidad de un sistema. Una definición sucinta del término la proporciona la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico: gobernanza es el conjunto de procesos de toma de decisiones y su implementación por los gobiernos a nivel nacional y local<sup>10</sup>. El *Institute on Governance* de Canadá avanza en la especificación: es el proceso a través del cual las sociedades u organizaciones toman decisiones importantes y determinan que actores se involucrarán en el mismo y como han de rendir las cuentas de sus acciones<sup>11</sup>. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo es aún más preciso: gobernanza es el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa para gestionar los asuntos de una nación a todos los niveles. Comprende los mecanismos, procesos e instituciones mediante los cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, median sus diferencias y ejercen sus derechos y obligaciones legales<sup>12</sup>.

Teniendo como base definiciones como las anteriores, Luis Aguilar capta lo esencial del término de esta manera. La gobernanza es el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia –fundamentales y coyunturales- y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección<sup>13</sup>.

Hasta aquí, la gobernanza es la esencia de la política cotidiana en cualquier tipo de régimen o sistema. Al proponerse el examen de la gobernanza democrática en América Latina y en el siglo XXI, Abraham Lowenthal y Jorge Domínguez plantean que, para

---

<sup>10</sup> Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico, “What is Good Governance”, consultado en: <http://www.unescap.org/pdd/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>, 30 de abril del 2008

<sup>11</sup> Graham John, Bruce Amos y Tim Plumptre, Principles of Good Governance in the 21th Century, (Ottawa: Institute on Governance, Policy Brief, No. 15, 2003), p. 1.

<sup>12</sup> United Nations Development Program, Governance for Sustainable Human Development, (Nueva York: UNDP, 1997), p. 6.

<sup>13</sup> Aguilar Villanueva, Luis F., Gobernanza y gestión pública, (México: Fondo de Cultura Económica, 2006), p. 90.

darle contenido específico, el examen de los procesos de toma de decisiones deben enfocarse en las arenas relevantes: las condiciones en que se encuentran los partidos y las instituciones políticas, las relaciones ejecutivo-legislativo, civiles-miliars, iglesia-Estado, la situación del Poder Judicial y la vigencia de las ley, el papel de las organizaciones civiles, profesionales, empresariales, sindicales y de los medios de comunicación, las condiciones de las minorías y de las mujeres, el impacto de las desigualdades socioeconómicas y las posibilidades de incorporar al proceso político normal a aquellos grupos que habían optado por la violencia. Al final de la agenda, implicando una importancia secundaria, aparecen también los movimientos de carácter étnico, la corrupción en gran escala y el narcotráfico<sup>14</sup>. Del éxito de la conducción del proceso político en todos esos campos, a cual más de complicado, dependía según Domínguez y Lowenthal la gobernanza latinoamericana.

En el caso mexicano, esas arenas que los autores antes mencionados colocaron al final de la agenda, corrupción y narcotráfico, se colocaron a la cabeza y afectaron a una buena parte de las otras consideradas fundamentales, como son la vigencia de la ley, las relaciones civiles-militares y la naturaleza de las instituciones políticas.

Al examinar dentro del marco anterior el caso de México, pero antes de que ocurriera la transición del 2000 del régimen autoritario priísta uno plural y relativamente democrático, Denise Dresser ya auguraba la posibilidad del cambio como resultado del fracaso de la fórmula de legitimación del antiguo régimen –un crecimiento económico sostenido que permitía al gobierno atender las demandas de sus bases de apoyo. Sin embargo, la analista predijo bien dos de los problemas que podrían frustrar la nueva gobernanza, ambas herencia del viejo régimen: la debilidad institucional y la polarización económica y social<sup>15</sup>.

Para Dresser, en vísperas del cambio de régimen, los requisitos indispensables para conseguir una gobernanza efectiva eran: la construcción de un consenso entre élites y sectores populares, un pacto efectivo entre los partidos y un avance significativo en la aplicación de la ley. La derrota electoral del PRI en el 2000 abrió la posibilidad de la “reinención del sistema” pero finalmente las debilidades institucionales heredadas fueron de tal magnitud que pronto empantanaron el proceso de cambio. Las elites se

---

<sup>14</sup> Domínguez, Jorge I. y Abraham F. Lowenthal, (eds), Constructing Democratic Governance. Mexico, Central America and the Caribbean in the 1990's, (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1996), p. 4

<sup>15</sup> Dresser, Dense “Mexico: The Decline of One-Party Rule” en Domínguez y Lowenthal, op. cit., pp. 159-184.

resistieron con éxito a compartir el poder, la polarización social y económica no disminuyó sino que incluso aumentó y la rendición de cuentas se mantuvo como una posibilidad pero sin hacerse realidad. Quizá por ello el apoyo a la democracia, que en el 2002 contaba con la voluntad del 63% de los mexicanos, había descendido al 48% en el 2007<sup>16</sup>. La gobernanza democrática resultó ser una meta más difícil de alcanzar de lo que se supuso cuando el régimen cambió.

---

<sup>16</sup> Cifras de Latinobarómetro, [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org), consultado en agosto de 2008.