

---

## RESEÑAS

**FLACSO. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*. v.I No.1.  
“Problemas, dilemas y perspectivas de la gobernabilidad  
en América Latina”**

FLACSO. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*. 2a. época. “Problemas, dilemas y perspectivas de la gobernabilidad en América Latina”. v. I. No. 1, Quito: FLACSO-Ecuador, 1991.— Según se sabe, fue en compañía de la incesante oleada neoconservadora que la temática de la *gobernabilidad* comenzó a ingresar, con consideraciones diversas, en la agenda de políticos y estudiosos de los países centrales desde mediados de los años setenta. En América Latina, por su parte, fue recién entrada la década de los ochenta, y ya en franco proceso de recuperación democrática, cuando comienza a introducirse la reflexión sobre los problemas de *ingobernabilidad* de las democracias, sobre todo al considerar los primeros magros resultados de las nuevas gestiones estatales democráticas. En esta línea, los más cercanos -y preocupantes- sucesos acaecidos en Venezuela y en Perú -golpe frustrado en un caso, *autogolpe exitoso* en el otro-, han vuelto a poner a la orden del día los problemas de la *gobernabilidad de las democracias*, aunque los perfiles del debate siguen siendo todavía lo suficientemente borrosos como para ofrecer una caracterización definida de la cuestión.

Como lo señala Edelberto Torres-Rivas en la Presentación de esta revista, que reúne ocho trabajos de distintos autores de la región destinados a examinar los “problemas, dilemas y perspectivas de la gobernabilidad en América Latina”, el significado de este concepto alienta demasiadas dudas. Según el autor guatemalteco, “existe una versión pesimista... acerca de la ingobernabilidad básica de la sociedad moderna; cuando ella es también democrática y se masifica, ocurren excesos de organización, participación y demandas. ¿Excesos de democracia? Otros significados de esta categoría, que no alcanza a ser concepto, advierte, se refieren a la capacidad administrativa del sector público, que necesariamente está moviéndose entre los límites de la racionalidad burocrática universal y las demandas corporativas-privadas de la sociedad. Y aún hay otra versión que apunta a la habilidad política de quienes dirigen el Estado para establecer consensualmente un buen control ideológico sobre las masas dominadas” (p. 5).

En tal sentido, un breve repaso por algunos de los trabajos reunidos en la publicación que estamos presentando tal vez nos ayude a

precisar los alcances de esa esquiua categoría, la cual, creemos, no puede ser desvinculada de un complejo entramado de otros problemas pendientes. Entre ellos se destacan la inconclusa tarea de consolidación de las democracias, la reforma del Estado, y los esfuerzos por alcanzar un perfil original de desarrollo económico con crecientes niveles de equidad.

De acuerdo con esto, Germán Pérez F. del Castillo en su artículo "Gobernabilidad y sistema político en México" (pp.9-21), parte del concepto de gobernabilidad como "elemento directamente relacionado con la capacidad de legitimación a través de las políticas corporativas y de consenso, en oposición a las derivadas de las decisiones más bien autoritarias, o inclusive violentas" (p.10). En su ensayo, pasa revista a algunos momentos especialmente conflictivos de la relación Estado-sociedad en México (1958, 1968, 1982, 1988), para indagar "cómo el desarrollo produjo la complejización de la sociedad, y cómo ésta, a su vez, llevó a la inoperancia de una buena parte de los medios de control y gobernabilidad tradicionales del Estado mexicano" (p. 13).

Julio Echeverría, por su parte, en su trabajo "Modernización y gobernabilidad en el Ecuador: dilemas y perspectivas" (pp.29-39), ubica los problemas de la gobernabilidad democrática, apelando a una rara amalgama entre Habermas y Luhmann, en el desfasaje entre una "insuficiente conformación de la modernización socio-productiva" y el "debate de la modernización po-

lítica... que combina el detenimiento de la innovación y la dinámica productiva con el incremento de demandas políticas", tendiendo a convertir al Estado "en un espacio de competencia y conflicto entre intereses diversificados, en un contexto en el cual los recursos para el gasto público han debido reducirse considerablemente" (p.31). En el momento actual, agrega, "los dilemas de la gobernabilidad en el Ecuador se presentan como dificultades en la gestión administrativa, que resultan de la imposibilidad por compatibilizar los requerimientos de control que exige el sistema económico... con el incremento de demandas y expectativas sociales" (p.35). Para Echeverría, la noción de gobernabilidad no puede reducirse "a estudiar las condiciones de la 'estabilidad democrática', ni a ubicar las determinaciones del 'orden' como proceso general de neutralización política de los conflictos." El carácter *democrático* de la gobernabilidad, señala, "consiste en la búsqueda de estructuras de representación y decisión políticas que garanticen, en el proceso selectivo de decisiones que caracteriza a todo sistema político, la preservación de una apertura lo más amplia posible para ulteriores decisiones, nuevas y diferenciadas" (p.30).

Daniel García Delgado, en cambio, en su artículo "La gobernabilidad en las consolidaciones débiles: el caso argentino" (pp.40-50), prefiere seguir la caracterización de Richard Rose, y entiende la gobernabilidad como la "capacidad del sistema político de avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad de perseguir

metas previamente definidas" (p.40). Su tesis central remarca que, "si la amenaza a la gobernabilidad a comienzos de los ochenta fue vista en actores antisistémicos, en el peligro de la cultura autoritaria, la radicalización de los partidos de izquierda y populares -básicamente como 'exceso de demandas'-, en la nueva etapa la gobernabilidad no tendrá que ver con la repetición del ciclo cívico-militar como con una creciente degradación de la política" (p.40).

Desde una perspectiva radicalmente distinta ("Para repensar la cuestión de la gobernabilidad desde la ciudadanía. Dilemas, opciones y apuntes para un proyecto", pp.79-98), Amparo Menéndez-Carrión expresa su desacuerdo "con planteamientos que intenten definir o situar la cuestión de la gobernabilidad exclusiva o fundamentalmente como problema del tipo y/o forma de régimen; o de eficacia de la gestión gubernamental; o del tamaño del aparato del Estado; o de revitalización de las economías..."(p.79). Y se inclina, más bien, por "asumir con sentido propositivo el tema de pensar... una gobernabilidad distinta..., una gobernabilidad asumida por la gente común como proyecto propio para acceder a la prerrogativa de ejercer control sobre la configuración de una convivencia societal más digna, equitativa y libre"(p.79). En su visión, "se trata de pensar... la gobernabilidad como cuestión relativa a cómo producir poder... y también, cómo puede la gente común acceder a la producción de mecanismos y dispositivos de: a) control del poder de los gobiernos y de todo agente de

representación, y b) de regulación cotidiana de la convivencia"(p.81).

Finalmente, Angel Flisfisch ("América Latina y sus desafíos finiseculares: democracia, ajuste estructural y cohesión social", pp.105-112) ubica tangencialmente el problema de la gobernabilidad en la intersección de tres desafíos problemáticos, a saber: el de la transformación democrática, el de una transformación económica, que a falta de una noción mejor designa mediante la idea de ajuste estructural, y el desafío de desarrollar formas de cohesión social o solidaridad, "capaces de reemplazar -nos dice- modalidades tradicionales o disfuncionales respecto de las transformaciones económicas exigidas, o de superar estados generalizados de anomia en la sociedad, generados por la destrucción de modalidades de solidaridad social preexistentes" (p.106).

Como vemos, este abigarrado (y aún incompleto) mosaico de posiciones nos ofrece una serie de "indagaciones abiertas", al decir del editor de la revista, Heraclio Bonilla, para seguir pensando la cuestión. Por mi parte, quisiera dejar anotado que es todavía notoria la necesidad de un mapa conceptual del problema de la *gobernabilidad democrática*. Ese mapa, entiendo, debería alcanzar tres difíciles objetivos. En principio, debería permitir identificar los nudos problemáticos de la cuestión e indicar el derrotero por donde formular hipótesis más refinadas; en segundo lugar, tendría que ofrecer un abordaje *operacional* del concepto, de modo de superar la dudosa gama de evaluaciones en términos de *pareceres* e *impresiones* sobre los Estados

*gobernables*, y apoyarse en proposiciones con sustento empírico; finalmente, recorridos estos caminos, el *mapa* propuesto podría constituir el punto de partida para desarrollar, por un lado, *tipologías* o *patrones* de gobernabilidad en la región y, por otro, un concepto traducible en un espectro matizado de situacio-

nes, de modo tal que no tengamos que oscilar en los extremos dicotómicos de *gobernabilidad* o *ingobernabilidad*. La tarea, sin duda, queda pendiente, pero este primer número de la nueva época de la *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, de la FLACSO, contribuirá a hacerla menos ardua.

Antonio Camou\*

---

\* Asistente de Investigación de la Sede Académica de México, de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales; egresado de la VIII Promoción de la Maestría de Ciencias Sociales de FLACSO-México.