

Problemas y paradojas recientes de la democracia: el regreso de la ingobernabilidad, el aumento de la gobernanza y más allá

Israel Covarrubias González

El artículo discute una serie de desafíos políticos que se le presentan a las democracias contemporáneas a partir de la problematización de algunas divergencias históricas y analíticas relacionadas con las semánticas de la gobernabilidad y la gobernanza. En particular, identificamos una serie de condiciones políticas que han hecho que la gobernabilidad vuelva a ser un factor esencial de la reproducción política de la democracia, sobre todo cuando aparecen nuevos problemas de ingobernabilidad (terrorismo, crimen organizado, guerra civil) mezclados con los viejos problemas de ingobernabilidad (pobreza, violación a los derechos humanos, desigualdad). Siguiendo una sugerencia de James March y Johan Olsen, el artículo sostiene que se deben pensar las democracias contemporáneas como “sistemas de lenta evolución”, esto es, sistemas de gobernanza fundados en una creciente interdependencia de niveles de decisión aunados a una intensa dispersión del poder político, cuyos problemas y paradojas son una manera de reproducción de la política democrática que anida episodios (esporádicos, cíclicos o permanentes) de ingobernabilidad.

Palabras clave: ingobernabilidad, gobernanza, democracia, crisis, representación.

RECENT PROBLEMS AND PARADOXES OF DEMOCRACY: THE RETURN OF THE INGOVERNABILITY, THE INCREASED OF GOVERNANCE AND BEYOND

This article discusses a set of political challenges that are presented to contemporary democracies through the problematize some historical and analytical differences which are related to the semantics of governance and governability. In particular, we identified a short number of political conditions that have made the governability come back to be a essential factor in the political reproduction of democracy, especially when appear a new problems of ingovernability (terrorism , organized crime, civil war) mixed with the old problems of ingovernability (poverty, violation of human rights, inequality). Following a suggestion by James March and Johan Olsen, the article argues that should be thought of contemporary democracies as “systems of slow evolution”, that is, governance systems founded on the growing interdependence of decision levels coupled with a intense dispersion of political power, whose contradictions and paradoxes are a way of reproduction of democratic politics that nesting episodes (eporadic, cyclical or permanent) of ingovernability.

Key words: ingovernability, governance, democracy, crisis, representation.

INTRODUCCIÓN

La gobernabilidad y los llamados problemas de la gobernabilidad, así como la “crisis de gobernabilidad”, han sido figuras usadas en el léxico de la ciencia política, y en particular en el de la teoría política, a partir de la década de 1970 para referir una serie de problemas que impactan de manera directa (por lo general, en sentido negativo) el andamiaje institucional y normativo de un régimen político. Sin embargo, también son categorías utilizadas para medir el impacto de ciertos fenómenos erosivos de la arquitectura estatal, incluso del ámbito del gobierno, por lo que es común confundir una crisis de gobierno con una crisis de gobernabilidad.

Por ejemplo, en un sistema parlamentario una crisis de gobierno clásica puede ser ocasionada por la pérdida del voto de confianza en la mayoría del parlamento, lo que origina la renuncia del primer ministro, y obliga a que se convoque a una nueva elección. Por su parte, la crisis de gobernabilidad puede tener su vertebración en un evento de otro tipo, por ejemplo un asesinato, un escándalo (*impeachment*), una insurrección social, un golpe de Estado, sucesos que abren un espacio de conflictividad para permitir ciclos completos de des-gobierno, con sus efectos disruptivos para el orden político vigente. En el primer caso, lo que se pierde es la confianza en los actores políticos y las instituciones. En el segundo, se pierde la potestad sobre zonas o regiones completas de un Estado.¹

Si bien la gobernabilidad es una semántica que originó múltiples debates, sobre todo en ámbitos conservadores y marxistas entre mediados de la década de 1970 hasta principios de 1990, en la actualidad se recurre a otras categorías como la de gobernanza (*governance*) que ha sustituido casi por completo a la de gobernabilidad a partir de mediados de esta última década mencionada, o bien termina por subsumirla como parte de sus dimensiones analíticas e históricas (Beyme, 2011:1037). A pesar de que algunos de los problemas políticos de las democracias actuales son desafíos a la

¹ Piénsese, por ejemplo, en las manifestaciones a lo largo del invierno de 2013 en la ciudad de Kiev, Ucrania, que tenían como *leitmotiv* el engaño por parte del gobierno ucraniano hacia la opinión y el ambiente social favorable, en primera instancia de sectores estudiantiles y clases medias, a la apertura ucraniana hacia la Unión Europea y con ello tener la posibilidad de nuevos aires políticos y culturales. Cuando ese ambiente social se volvió protesta, terminaría por involucrar a sectores cada vez más amplios como las iglesias ortodoxas, antiguos sectores del ejército, medios de comunicación y actores internacionales, al grado de que las protestas crecieron y prosiguieron durante el primer trimestre de 2014, para terminar con la renuncia del presidente ucraniano pro-ruso Víktor Yanukóvich.

gobernabilidad —el terrorismo y el crimen organizado son dos ejemplos significativos—, paradójicamente los gobiernos prefieren usar un enfoque basado en la lógica de la gobernanza para la elaboración de políticas que den respuesta institucional a los problemas de gobernabilidad en los regímenes políticos contemporáneos. Como se discute más adelante, estamos frente a dos maneras de pensar la política y la arquitectura del orden político democrático. La gobernabilidad parte de la interacción y sobre todo la centralización del poder en las instituciones clásicas de gobierno, representación y seguridad. En cambio, la gobernanza parte de la interacción multi-nivel (horizontal y vertical) en contextos institucionales de constante dispersión del poder público-político donde las instituciones de representación se diferencian de las instituciones de gobierno y a su vez las de gobierno de aquellas de seguridad.

Así, la tesis que se desarrolla en este artículo parte de la idea de que debemos pensar a las democracias contemporáneas como “sistemas de lenta evolución” (March y Olsen, 1997:82), si constatamos que los problemas de gobernabilidad y los de gobernanza no son necesariamente lo mismo, también es posible sostener que se pueden pensar de manera conjunta, dado que un problema de gobernabilidad puede “evolucionar” lentamente hasta volverse un problema de los distintos campos institucionales que involucran a la lógica de la gobernanza democrática. Y viceversa: un problema del gobierno democrático atendido insuficientemente puede crecer al punto de transformarse en una crisis de gobernabilidad.

Lo que sobresale en ambas modalidades es la relevancia por trabajar analíticamente sobre el impacto del cambio político en el ámbito de la gobernabilidad y en el de la gobernanza, dado que el cambio es el rasgo característico de los regímenes políticos desde hace casi cuatro décadas. De tal modo, algunas preguntas son necesarias para orientar nuestros esfuerzos: ¿cómo impactan en la lógica del gobierno democrático los cambios recientes de la política como lo son aquellos que cimientan la conducción política de un Estado?, ¿estos cambios responden a la “evolución” contemporánea de las democracias, o bien, son la agudización de ciertas fracturas políticas no resueltas causadas por las dinámicas contemporáneas del cambio político?

Ahora bien, el enfoque en el cual está basada nuestra lectura se coloca en un punto intermedio entre historia conceptual y teoría política, donde se sostiene que los problemas y las transformaciones de las democracias no sólo suponen ciertos cambios históricos en diversas dimensiones institucionales y procedimentales de los regímenes políticos y de los Estados, sino también involucran cambios categoriales que acompañan o le subyacen a los primeros. Establecer un diálogo continuo entre teoría y fenómenos políticos es una tarea esencial de la teoría política actual.

Para lograr nuestro objetivo, el artículo está dividido en cinco grandes apartados. En el primero se discute el origen analítico de la categoría de “governabilidad” en el seno del desarrollo de ciertos paradigmas al interior de la ciencia política contemporánea, donde se identifican algunos de los campos conceptuales que la categoría involucra en relación con el proceso democrático. En el segundo se problematizan los efectos que tuvieron lugar en el último cuarto del siglo XX a causa de la desestructuración y descentralización del orden estatal de muchas de sus funciones tradicionales (por ejemplo, las funciones de bienestar), y que coincide históricamente con el incremento de la incapacidad del Estado para absorber las demandas sociales, con lo que la gobernabilidad y la ingovernabilidad serán experiencias características de esta situación. En el tercer apartado trabajamos la categoría de gobernanza a partir de las implicaciones que el cambio de siglo exportó para la lógica del gobierno democrático, sobre todo por el incremento del papel de la interpretación en la confección de la política. En el cuarto se problematizan algunas dimensiones que involucran tanto a la lógica de la gobernabilidad como a la de la gobernanza respecto de la comprensión y resolución de las alteraciones de la vida política de las democracias. En el último apartado concluimos que dos de los problemas actuales de la democracia son, por un lado, la mutación del espacio político de la soberanía, con lo que se ha permitido la reproducción de formas para-políticas de soberanización (informal y criminal), y que lejos de suponer que estamos frente a una simple pérdida de potestad por parte del orden estatal de ciertos espacios que ocupaba, nos llevaría, por otro lado, a sugerir que las democracias actuales enfrentan el desafío de recomposición de su base cultural, ello a pesar de que es la forma global de gobierno más usada y acreditada al día de hoy, pero desarrolla crecientes niveles de conflictividad en su interior, por lo que los problemas de gobernabilidad y gobernanza serán parte relevante de su constitución y no necesariamente la solución de esos conflictos.

UN BREVE DESARROLLO ANALÍTICO DE LA CATEGORÍA “GOVERNABILIDAD”

La voz “governabilidad” ha sido traducida como el equivalente en español del inglés *governability* y del francés *gouvernabilité* (AAVV, 2001). En un sentido literal es un vocablo que alude principalmente a la “cualidad de gobernable” (Colomer y Negretto, 2003:13). Se puede decir que la palabra está especificada de este modo para señalar que “una situación” puede ser manejada o dirigida desde el punto de vista político, es decir, desde la decisión, por lo que la “habilidad” política del gobierno será una de

sus cualidades específicas (Peters, 1991:256).² El concepto de gobernabilidad tiene un vínculo estrecho con la lógica y la dinámica del conflicto, sea político sea social, que debe ser conducido o “gobernado” a partir de métodos institucionales y sobre todo *legales*, para garantizar la coexistencia y reproducción de los grupos y sujetos que no sólo animan la vida pública de una nación, sino también los campos sociales donde los ciudadanos desarrollan su vida privada y la intimidad, cuestión que cobra cada vez mayor relevancia en los debates recientes sobre la democracia. La posibilidad de que la coexistencia se desarrolle de manera pacífica es un fin, no un medio, en términos de gobernabilidad, pero obviamente es el elemento normativo inherente a las concepciones contemporáneas sobre la democracia, incluidas aquellas que abordan directamente el tema de la gobernabilidad (Camou, 2000:283-288; Bobbio, 1998:173-175).

Una primera definición del concepto sugiere que la gobernabilidad es “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político para responderlas de manera legítima y eficaz” (Camou, 2000:283; 2001:36). Obsérvese que en la definición el acento está puesto en la interacción que une a dos universos en constante tensión: *a*) la dinámica de lo social, es decir, las formas simbólicas, sociales, individuales o colectivas, usadas por los ciudadanos para la construcción de sus expectativas hacia el mundo político en general, pero también las formas bajo las cuales esos mismos ciudadanos producen sentido a partir de las interacciones (así como de las interrupciones) con la política y con el mercado, con lo que estaríamos hablando de la puesta en juego de los llamados “niveles analíticos de la gobernabilidad” que ponen en interacción al Estado, al mercado y a la sociedad civil (Camou, 2001:24); *b*) el sistema político, que presupone un conjunto de estructuras normativas y políticas que involucran los niveles de gobierno, los niveles de estatalidad y las dinámicas del régimen político, y que pueden ser definidos como los “niveles jurisdiccionales del gobierno”, entre los que se encuentran las instituciones y los ámbitos territoriales y funcionales de competencia del gobierno (Camou, 2001:23). Por su parte, en la definición también encontramos de manera intrínseca una conexión con la lógica de la representación de la política, y más aún con la cuestión del pluralismo, elemento articulador, teórica y empíricamente, de la democracia moderna y contemporánea.

De hecho, esta primera definición nos lleva de inmediato al centro de las discusiones sobre la llamada gobernabilidad democrática, y más genéricamente, la goberna-

² Una genealogía de la categoría y de su recepción al campo de las ciencias sociales latinoamericanas se encuentra en Camou (2001:11 y ss.).

bilidad de las democracias (Camou, 2000:287). Asimismo, nos aproxima a una segunda que está supeditada en dos momentos relevantes para la gobernabilidad; el primero, “el grado de fragmentación de la sociedad”, y el segundo, la “estructura de valores” de la población (Peters, 1991:257). De aquí que dependiendo de la habilidad del gobierno para lograr formas eficaces de integración societal (clivajes), así como una estructura de legitimación política acorde con ciertas expectativas generales, hablaríamos de crisis o éxito de la gobernabilidad en las democracias (Peters, 1991:257). Por su parte, esta segunda acepción nos aproxima al reverso de la gobernabilidad y de la llamada crisis de gobernabilidad: la *ingobernabilidad*, término popular a partir de la década de 1970 y hasta mediados de la de 1990 entre las élites políticas, los medios de comunicación, incluso entre los especialistas, con el cual se indicaba una serie de problemas políticos que articulaban a los dos primeros conceptos. Al respecto, Antonio Camou (2001:38-39) plantea una escala de cinco dimensiones que actúan como “grados de gobernabilidad”: *a)* gobernabilidad ideal; *b)* gobernabilidad normal; *c)* déficit de gobernabilidad; *d)* crisis de gobernabilidad, y *e)* ingobernabilidad. Para este autor, la gobernabilidad ideal y la ingobernabilidad son conceptos límites, que más bien harían referencia a situaciones excepcionales, “incluso virtualmente inéditas en la historia política” (Camou, 2001:38). Sin embargo, debemos adelantar que el resurgimiento de la guerra civil en diversos regímenes políticos durante los últimos años (incluidas algunas democracias) podría mostrar un carácter radicalmente diverso respecto de los problemas de ingobernabilidad, por lo que de ser un concepto límite se ha vuelto una situación histórica real.³

Por consiguiente, cuando se habla de gobernabilidad, incluso sólo como problema, la vinculación inmediata es con la *caída* de un sistema o régimen político en la dinámica de la ingobernabilidad; o con mayor precisión, en el aumento de zonas sin gobernabilidad, por lo que la ingobernabilidad sería el elemento diferencial principal: desatamiento o exención de la ley, abuso del poder (discrecionalidad), confrontación al Estado (incluido el terreno por excelencia de su monopolización, el de la violencia), inestabilidad política, entre otras. Es decir, la ingobernabilidad supondría la observación (y la constatación) de situaciones abiertas de descontrol o falta de manejo político de una crisis social o económica (por ello, viene después de la crisis de gobernabilidad), lo que puede empujar a un régimen político hacia su crisis y posterior caída.⁴

³ Véase nota 4.

⁴ Observemos el Índice de Fragilidad Estatal que publica periódicamente el Center for Systemic Peace, y que anunciaba hacia mediados de 2014 que había en el mundo 23 países que experimen-

En uno de los trabajos más célebres al respecto, Claus Offe (1981:1847-1866) identificaba los debates y los procesos adheribles a la ingobernabilidad como la respuesta desde ciertas perspectivas conservadoras al agotamiento de opciones de política y sobre todo de cambio político después de los movimientos estudiantiles de 1968, y de cierto letargo, incluso declive, de los movimientos tradicionales de clase de la década de 1970, que eran sustituidos por los llamados movimientos post-materiales. Offe objetaba las concepciones neutrales que intentaron explicar los procesos de “crisis” de los Estados y de los gobiernos a mediados de esa década como directamente proporcionales al aumento de la actividad estatal y de la imparable exigencia social de otorgamiento de respuestas por parte de las instituciones públicas. Por ello, para este autor hay ingobernabilidad cuando “los sistemas sociales [...] hieren sus reglas, que sus miembros acatan, las leyes de funcionamiento a que *están sujetos* los sistemas sociales, o cuando no *actúan* de tal manera que al mismo tiempo *funcionan*” (Offe, 1981:1862).

Luego entonces, y a pesar de su constante uso y abuso de la categoría, en modo por demás variado, incluso contradictorio, la gobernabilidad entendida como categoría conceptual y como proceso histórico-institucional, es aún una herramienta útil para significar y explicar algunos de los principales desafíos que expresan las arquitecturas institucionales en las democracias, sobre todo en las llamadas nuevas democracias donde, junto a los problemas heredados de los regímenes políticos anteriores, se tiene una intensificación (que a veces no es acompañada del “incremento” de su frecuencia) de problemas como la corrupción, el crimen organizado, la migración, la violación de los derechos humanos, el incremento de la protesta social, la desigualdad y el aumento de la pobreza, entre otras potenciales fuentes de ingobernabilidad. La

taban conflictos armados en su territorio, cuya característica es que no eran “guerras” entre Estados, desarrolladas entre dos o más fuerzas “regulares”, sino entre un grupo de fuerzas regulares (ejércitos y policías nacionales) frente a diversas fuerzas paraestatales que a su vez combaten entre ellas, para dar vida a lo que el reporte define como guerra societal (*societal warfare*): México, Colombia, Nigeria, Mali, República Central Africana, Sudán del Norte, Sudán del Sur, República Democrática del Congo, Etiopía, Somalia, Yemen, Egipto, Israel, Irak, Siria, Turquía, Rusia, Ucrania, Afganistán, Paquistán, India, República de la Unión de Myanmar y Tailandia (Marshall y Cole, 2014:14). Sólo cuatro tienen como común denominador a la producción y tráfico de drogas: Afganistán, Colombia, México y Myanmar. Además de la producción y tráfico de drogas, las otras formas predominantes de fragmentación y quiebra del orden estatal son las guerras causadas por fundamentalismos de vario tipo, las guerrillas y los separatismos (Marshall y Cole, 2014:14). Si bien en la lista hay regímenes políticos democráticos y no democráticos, llama la atención que por lo menos en más de la mitad, la forma de gobierno predominante sea la democracia, y que lo que definen los autores como guerra societal no es otra cosa que un indicador de ingobernabilidad.

gobernabilidad, por consiguiente, es la primera de una larga lista de problemas por resolver satisfactoriamente en los Estados que han expresado cambios democráticos recientes. Pero no sólo ello, también es un poderoso catalizador de los caminos más recientes que la teoría democrática ha tomado, tales como la vertiente que aludimos de la gobernanza democrática y aquella otra, que dejamos de lado en este artículo, de la calidad de la democracia.

LOS LÍMITES DE LA GOBERNABILIDAD EN LAS DEMOCRACIAS

A partir de la década de 1970, el incremento de los desafíos a la gobernabilidad ha coincidido históricamente con la erosión de la legitimidad del Estado, así como de la retirada de sus estructuras de una serie de actividades y obligaciones que tradicionalmente ocupaba como la intervención ampliada por parte del Estado en el mercado, la provisión de servicios de asistencia social, la producción de identidades sociales vigorosas a partir del juego con los partidos políticos, o el aseguramiento en rango constitucional de los derechos políticos, sociales y económicos.

Estos cambios fueron la respuesta a la estructuración histórica de las democracias desde comienzos del siglo XX, donde los Estados desarrollaron un tipo particular de sociedad (fordista) fundada en el trabajo, que acoplaba el régimen de la fábrica con la colonización del mundo de la vida (Revelli, 2001). Más aún, fue el ámbito del trabajo (total), junto al régimen organizacional de la fábrica, el que generaría las más altas expectativas liberadoras: era el paradigma de la liberalización de lo político por parte de las “fuerzas” expansivas del *homo faber*, pero que “paradójicamente aquello que debía ser el recurso (el trabajo) salvador del siglo, el instrumento a través del cual el hombre pudo haberse encontrado a sí mismo recuperando su propia naturaleza alienada, trágicamente pareciera revelarse como el médium de la pérdida” (Revelli, 2001:37). Por ello, el impacto para las identidades políticas y sociales que tenían su centro de gravedad en el trabajo, fue demoledor con la reducción de la intervención público-estatal.

Por otro lado, y con atención a los ciclos de derechos, instrumento esencial de la democracia como forma de gobierno, pero también como forma de sociedad, tenemos que el conjunto de prerrogativas históricas del trabajo y su éxito para la integración territorial de la política,⁵ en su sentido de ciudadanización, pero también en su aspecto organizacional (sindicatos), fue una respuesta de continuidad a la enorme conflictividad social que produjo la exclusión institucional de las clases trabajadoras

⁵ Se debe recordar que la fragmentación no resuelta es causante de ciclos de ingobernabilidad.

desde mucho tiempo antes (el problema ya está presente en el siglo XIX), por lo que el Estado terminaba por volverse una suerte de “instrumento de mediación (y no sólo de represión) de los conflictos sociales”, al grado de constituir una serie de arreglos institucionales para “incentivar su intervención asistencial, reforzar sus capacidades atrayentes y centrípetas” (Costa, 2012:179). Este era un momento histórico de particular relevancia en la producción del proceso de socialización del Estado, conjuntamente con el proceso de estatalización de la sociedad, en medio de un juego continuo de pluralización de los intereses, donde terminarían privilegiándose las formas corporativas (o como se dirá hacia mediados de la década de 1970, “neo-corporativas”) por encima de la forma desagregada del ciudadano, del “civil”, para la constitución de la mediación público-social de los intereses (Costa, 2012:191).⁶ Todo ello organizado en estructuras (es el caso de las confederaciones de trabajadores) que tendrán su corolario en los altibajos electorales y políticos de los grandes partidos de masas (sobre todo comunistas y socialdemócratas),⁷ encargados de mantener en pie las estructuras de las mediaciones políticas en una serie de intersecciones que ponían en relación de manera más fluida la política con la sociedad.

Por su parte, hacia mediados de la década de 1980, la desregulación de los mercados y las políticas de reforma estructural, así como las dinámicas de privatización, fueron términos y figuras usuales en los debates sobre el cambio político, en gran

⁶ Este debate fue abierto por el célebre texto de Philippe C. Schmitter, “¿Continúa el siglo del corporativismo?”, publicado originalmente en 1974, donde identificaba tres grandes modelos de intermediación de los intereses en la política: el corporativo “social” que se alejaba del corporativismo rígido y autoritario (por ejemplo, el modelo fascista), el pluralista (que hizo por momentos de sustituto del primero), y el sindicalista, que comparte parcialmente con el pluralista una cierta independencia del Estado, mientras que el modelo corporativo dependía de la participación del Estado (Schmitter, 1992:29; Schmitter, 1976:891-892). Si bien el autor era renuente al modelo pluralista estadounidense, y no terminaba de favorecer al modelo sindicalista, sugería que el corporativismo podría permitir la activación de la capacidad del gobierno para enfrentar las demandas y los problemas sociales a partir de la transformación de una estatalidad autoritaria hacia una flexible, “reticular”, que pudiera hacerle frente a los cambios en las estructuras de representación de los intereses, propia de las intersecciones de los niveles de gobernanza, pero con la suficiente fuerza para garantizar además la conducción política de un país (Schmitter, 1992:42-43).

⁷ La parábola de la década de 1970 del Partido Comunista Italiano (PCI) es clásica: en el momento de tener la fuerza territorial e ideológica suficiente para poder acceder al poder mediante elecciones sin necesidad de optar por una coalición electoral, el PCI decide apoyar bajo la égida del “compromiso histórico” al gobierno de su principal “enemigo” de ese entonces: la Democracia Cristiana.

medida porque en ese entonces en distintos países tenía lugar el desarrollo de estos procesos. Sin embargo, tuvo que pasar mucho tiempo para observar las potenciales consecuencias que los procesos producían al Estado y a la lógica de la gobernabilidad; problema, por cierto, que será incorporado cuando las llamadas reformas neoliberales eran ya una realidad en distintas experiencias estatales.

En suma, se estaba en los albores de la justificación de la desestructuración de diversos niveles de la estatalidad, con el objetivo de introducir una fuerte dosis de “modernización” a las prácticas de vida pública de las democracias, incluida la dinámica de la representación política y, en específico, a la actividad de las agencias estatales, sobre todo en el campo de los servicios y en general en las funciones del bienestar, que abrían la puerta a la reducción del techo de las erogaciones público-estatales para dar vida al origen de una suerte de autorreproducción (autopoiésis) de los mercados políticos, donde diversos intereses, principalmente privados, accedían sin resistencia a la arena público-política. Este fenómeno se relacionará con los problemas de la gobernabilidad, ya que: “la multiplicación de ‘mercados’ como medio sustitutivo de la regulación administrativa ha arrojado una depuración del sector público según criterios de rentabilidad económica y una reprivatización selectiva de los riesgos sociales” (Colom, 1992:262).

En relación con la depuración de las políticas, se priorizan ámbitos y competencias no necesariamente vinculantes para ese gran contrato social del bienestar que significaba la relación entre sociedad y Estado por lo menos en el periodo de la segunda posguerra; la reprivatización de los riesgos sugería la jerarquización de las exigencias y de los repertorios que venían de los movimientos sociales, rechazando y distinguiendo tajantemente aquellos no relevantes para la gobernabilidad ya que no lograban poner en entredicho al sistema político en su totalidad, de aquellos que sí ponían en predicamento al Estado, como lo serían las experiencias del terrorismo de extrema izquierda en países como Alemania, España e Italia. El resultado es una concepción institucional “perversa” de la gobernabilidad, donde se termina por garantizar “la capacidad de gobernar la sociedad impidiendo su movimiento autónomo, pero sin alterar su estabilidad” (Millán, 1992:42).

Por su parte, los intercambios del nuevo mercado político suponían dos problemas esenciales de fondo. El primero era que el número de los agentes privados que participan en las distintas transacciones de ese nuevo mercado, deben ser limitados, es decir, pocos, con lo cual incrementa el nerviosismo sobre la escasez del rendimiento político, al tiempo que permite la monopolización de nichos de mercado, con lo que el poder privado se potencia. Por el lado del poder público, los representantes debían obtener antes que cualquier otra prerrogativa la confianza y el consenso de sus

representados, con lo cual se podría garantizar una centralización de la representación para evitar “fugas”, “descontentos” o “fragmentación”. Segundo, los agentes económicos se encargarán de reducir la capacidad de la decisión política, con lo que se producirá un desplazamiento de “la política” hacia el mercado, y desde este último hacia la sociedad civil “organizada” (Belligni, 1979:555-572). Al respecto, Silvano Belligni sentencia que se estaba frente a la:

[...] constatación de un pasaje histórico irreversible de una dialéctica política que se desarrollaba predominantemente entre individuos y Estado hacia una que involucra al Estado, de un lado, y a los grupos organizados, del otro, cuyo diagnóstico (o pronosis) es el desplazamiento del poder y de la autoridad del Estado hacia la sociedad organizada, hacia los llamados “gobiernos privados” (1979:557).

En paráfrasis del título célebre del libro de Susan Strange (1996), la retirada del Estado de un conjunto de actividades fue un proceso que va en una dirección completamente contraria al de la expansión de las esferas de la política, que luego de su sedimentación histórica será difícil no mirar a las instituciones público-políticas como proveedoras de bienes y servicios que permitan el mejoramiento de las condiciones económicas y sociales de la población. El problema no es menor. Lo que se desestructura a mediados de la década de 1970, es el proceso de la inclusión política y social a partir de una serie de convenciones jurídico-políticas en el interior de las instituciones públicas que había permitido históricamente vincular, por un lado, la noción fuerte de derecho como singular fundamental con la legalidad y la estructuración territorial de la política y, por el otro, los derechos (políticos, económicos, sociales) con la democracia a partir de los pasajes de la participación política como una de las formas específicas que adoptaba el fenómeno de constitucionalización al tiempo que suponía la posibilidad de tener un espacio de reproducción de una forma de Estado (de bienestar), que garantizaba un lento proceso de producción del “suelo común”.

Este fue el caso de América Latina, donde una de las ideas recurrentes durante toda la década de 1980 era que la democracia estaba “asociada con la idea de transformación social hacia mejores condiciones de vida, antes que un arreglo institucional para el funcionamiento del régimen político” (Alberti, 1991:5). Cualquier iniciativa que se encaminara hacia la democratización de la región, tendría que esforzarse por recodificar esta percepción, demasiado arraigada en las sociedades latinoamericanas como para borrarla con dinámicas de cambio político estrictamente institucional. Por ello, cuando en esa década se comienzan a vislumbrar ciertas salidas a los autoritarismos,

las dinámicas de la democratización encontrarán un poderoso freno en el estallido de la llamada “crisis de la deuda”, que literalmente dejó en un *impasse* a toda la región, por lo que la democratización correrá con frecuencia “en un sentido inversamente proporcional al incremento de igualdad social” (Vilas, 1993:7-17).

Pero además, América Latina fue el escenario donde tuvieron inicio los experimentos con la desarticulación de la estatalidad y donde fueron más violentos, comparativamente con lo que sucedería desde la década de 1990 en adelante en otras latitudes.⁸ En el caso de los efectos de la desregulación, privatización y desarticulación de la estatalidad, tenemos que en América Latina la forma del Estado adquirió claras modalidades de capitalismo político, donde la corrupción y cierto “rentismo” estatal se transformaron en palancas (y frenos al mismo tiempo) de la “eficiencia” gubernamental de las élites tecnocráticas, y con el paso del tiempo también se volverá un problema de gobernabilidad (Munck, 2003:570). Esta breve caracterización ha sido necesaria para comprender cómo y porqué la semántica de la “gobernabilidad” emerge con fuerza no sólo en el léxico de la teoría política, sino en el de los Estados, los gobiernos y las agencias internacionales. De este modo, encontramos que la categoría de gobernabilidad aparece, y aquí seguimos a Camou (2001), por primera vez en el célebre reporte de la Comisión Trilateral: *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission* (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975). En esta obra, la gobernabilidad es usada para indicar algunos de los problemas que se enumeraron en este apartado y que aquejaban en aquel entonces precisamente a las llamadas democracias maduras (Estados Unidos, Europa Occidental y Japón). Los autores de la obra identificaban cuatro “disfunciones” de la democracia:

1. La búsqueda de las virtudes democráticas de la igualdad y el individualismo ha llevado a la deslegitimación de la autoridad general y la pérdida de confianza en el liderazgo político.
2. La expansión democrática de la participación política ha generado una “sobrecarga” en el gobierno, así como la expansión desequilibrada de las actividades gubernamentales, lo que agrava las tendencias inflacionarias en la dinámica económica.
3. La competición política, esencial en la democracia, se ha intensificado, lo que provoca una desagregación de los intereses, así como la disminución y la fragmentación de los partidos políticos.
4. La capacidad de respuesta del gobierno democrático sobre las presiones sociales y electorales anima el provincialismo nacionalista en el sentido en que

⁸ Incuso, este es uno de los temas actuales de debate sociológico y politológico en Europa, sobre todo cuando se pone bajo análisis el impacto del neoliberalismo para la democracia y para la inestabilidad política en la que se ha visto envuelta Europa en los últimos años. Al respecto, véase la trilogía de Dardot y Laval (2010, 2015 y 2016).

las sociedades democráticas conducen sus relaciones exteriores (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975:161).

Para algunos autores como Donolo y Fichera (1981), el informe de la Comisión tenía que ser interpretado como la referencia paradigmática de las teorías de la derecha neoliberal, que argüían e insistían sobre el “colapso” técnico del Estado de bienestar por el exceso y la sobrecarga de las exigencias sociales respecto a la capacidad estatal para dar respuesta expedita, así como para garantizar su cobertura en el mediano y largo plazo. La derivación “natural” de este diagnóstico era la restricción radical de la acción y de los servicios del Estado, que como hemos señalado, era posible a partir de su modernización y planificación público-privada. De nueva cuenta aparecía el problema de la intermediación de los intereses en la política.⁹

La retirada del Estado también observó un proceso complejo de interdependencia entre distintos actores internacionales y su influencia en la vida política doméstica. Por una parte, crecen de modo significativo los controles y las políticas externas e independientes a las funciones convencionales del Estado a partir de sistemas de monitoreo y evaluación, además de su control, que fueron confeccionados para detectar algunos desafíos y/o déficits de gobernabilidad que seguían desarrollándose, aun después de la borrachera neoliberal, en la arena doméstica (el caso de los derechos humanos es ejemplar), para terminar por “recomendar” formas de resolución. Por la otra, con este proceso también surgieron anomalías como efecto de la desregulación y privatización del Estado, y que en muchos casos confrontaron directamente a las arquitecturas estatales, ocasionando que la gobernabilidad se viera vulnerada. En esta línea histórica se encuentra la declinación del derecho público estatal, de origen wesfaliano, y los controles jurídico-estatales intrínsecos a éste, que en la nueva realidad política de la reducción de funciones del orden estatal dio vida a una serie de expresiones degenerativas para la constitución de la vida pública de las democracias contemporáneas, y que encontró su punto más alto de dinamización en campo económico en el desarrollo de los mercados financieros que han logrado sustraerse de la regulación público-estatal (Rossi, 2003:105; Dardot y Laval, 2016:71-107).

En síntesis, la gobernabilidad y sus problemas son elementos característicos que aparecen en distintas fases de los procesos de cambio político contemporáneo. De igual modo, la gobernabilidad de las democracias tendrá un punto de inflexión en las transformaciones de la política que tuvieron lugar durante la década de 1980, entre las cuales se pueden individuar el alto costo de la política, el bajo rendimiento institucional, el llamado déficit democrático, la profunda crisis y recomposición

⁹ Véase nota 6.

de los partidos políticos, sobre todo aquellos que gravitan en el espectro ideología del comunismo y del socialismo, que después de la caída del Muro de Berlín y de la desintegración de la Unión Soviética, terminan disolviéndose o renombrándose, con los efectos disruptivos que esto importaba para las identidades políticas (Cerny, 1999; Covarrubias, 2015:25-42). Por ello, la gobernabilidad sigue siendo una categoría oportuna para el análisis de las múltiples realidades políticas y sociales de las democracias actuales. De hecho, la sustitución de la categoría por la de gobernanza tendría que ser pensada como un esfuerzo de diferenciación (y no de aislamiento o contraposición) entre problemas del gobierno democrático y problemas de gobernabilidad de las democracias.

EL “ARTE” DEMOCRÁTICO DE LA GOBERNANZA

Governance es traducido al español como gobernanza y alude al “arte o manera de gobernar” (Colomer y Negretto, 2003:13). De aquí, pues, el calificativo de una “buena” o “mala” actuación del gobierno. La gobernanza democrática, a diferencia de la gobernabilidad, hace hincapié en la confiabilidad y en la estabilidad de los procedimientos democráticos, lo que quiere decir que el espacio político de observación y análisis será el de una democracia consolidada o recientemente ganada.

La gobernanza supone una fuerte apuesta por la dimensión interpretativa de la política, parte de que el arte de gobernar es interpretativo y permite la vinculación del individuo con la historia que comparte con los otros, con los significados que construyen y con las aspiraciones que configuran sobre ese arte y las reglas que estructura o cambia según las exigencias del tiempo de la propia política (March y Olsen, 1997:42-43). Así, el factor tiempo juega también políticamente, pues en ocasiones el arte del gobierno queda totalmente seducido y es requerido por las exigencias más inmediatas, con su consecuente menosprecio o desplazamiento de los proyectos de larga duración que involucran factores, actores e instituciones que trascienden el límite temporal de la actuación de un gobierno determinado antes de la siguiente vuelta electoral (March y Olsen, 1997:126-127).

No tan alejada de su huella republicana, la política que articula a la gobernanza con la democracia es un mecanismo que permite la construcción de las identidades sociales a partir de registrar y tomar en consideración el universo de las interpretaciones que se irán generando en los campos de lo político,¹⁰ y del cual se desprenderán determinadas

¹⁰ Es notable el contraste con las salidas para el intercambio político que fueron puestas en acto durante la década de 1970 por medio del neocorporativismo.

reglas de operatividad entre la política y lo político, sobre todo cuando lo que separan y definen es lo *apropiado* de lo *inapropiado*. En otras palabras, aquí la alusión es a la disyuntiva política existente en la dinámica de lo *propio* en lo *común*, y con sus efectos de exclusión reconocidos aunque imposibles de contener por completo, y de desacuerdo con las fronteras que limitan lo posible de lo imposible en la política democrática.¹¹ De nueva cuenta encontramos una conexión con la gobernabilidad: cuando el arte de gobernar no alcanza a entender la carga de innovación que ciertas situaciones sociales empujan (o reivindican) en el espacio público,¹² tal vez en un primer momento crecerá la demanda en función del tipo de respuesta que el gobierno envía para resolverla; pero si la respuesta abre espacios de innovación y genera nuevos desafíos a causa de la ambigüedad discursiva y también provoca otra práctica de los políticos al momento de dar respuesta, la situación de cambio podría escalar y volverse un auténtico problema de conducción política. De este modo, es posible observar que la capacidad de reproducción de la conflictividad en el interior de una sociedad tiene una conexión con las maneras de percepción radicalmente distantes unas de otras, pues es lo que está en juego, y que hacen de la lógica de la apropiación, el objeto sublime de disputa: la línea de separación entre lo permitido de lo prohibido es lo que está en negociación y reestructuración, más allá de su forma básica de conclusión en leyes, reglamentos, etcétera.

Para James G. March y Johan P. Olsen, el desafío de la gobernanza democrática es “actuar en modo apropiado”, “comportarse” según las exigencias del momento político y bajo las reglas que han confeccionado, reconociendo el margen de interpretación que produce toda regla:

¹¹ Este desafío es una de las dimensiones necesarias para comprender el significado de la emergencia de algunos populismos recientes que han cobrado vida en contextos de democratización y de desestructuración del orden político anterior, como ha sucedido en ciertos países latinoamericanos como Ecuador con Rafael Correa, Bolivia en los primeros años de Evo Morales, Venezuela con el último Chávez, y quizá México, con Andrés Manuel López Obrador. Incluso, lejos de su consideración “positiva” o “negativa”, el populismo en esta clave interpretativa puede ser considerado como una respuesta a las exigencias de lo *propio* en lo *común* de las nuevas democracias, sobre todo cuando lo propio se vuelve un espacio siempre en camino de su “universalización” frente a la dinámica de las disparidades y la exclusión que caracterizan a algunas democracias nuevas.

¹² Dicen March y Olsen (1997:47): “Desórdenes civiles, exigencias de redistribución global del poder político y económico, revoluciones políticas y reformas radicales derivan de nuevas definiciones de apropiación, basadas sobre las identidades sociales antes que sobre el cálculo de costos y beneficios”.

La existencia de un cierto margen de interpretación en la aplicación de las reglas significa que las instituciones, a pesar de que juegan un papel decisivo en los procesos políticos, normalmente no determinan en modo inequívoco el comportamiento político. Es necesario aclarar los procesos a través de los cuales las reglas son traducidas en comportamientos efectivos utilizando mecanismos de interpretación constructiva y los recursos disponibles (March y Olsen, 1997:48-49).

Esto funciona tanto para los políticos electos como para los ciudadanos. Nótese que se trata de un problema vinculado con la actuación de las instituciones públicas, esto es, con el modo de actuar de los agentes que las encabezan, así como con los resultados que ofrecen, junto con los errores que comenten, incluido el abuso del poder, y no con un problema de desconfianza generalizado sobre la viabilidad de la institucionalidad democrática.¹³ De este modo, los desafíos adoptan una forma parcial, a veces puramente coyuntural, incluso inercial si se trata de problemas no resueltos del pasado, que ayudan a la comprensión de la política como un proceso multiplicativo de experiencias, cambios, contradicciones y avances, alejado del carácter puramente lineal que por momentos caracterizaba la convicción “inflexible” de ciertas vertientes políticas e institucionales de pensar en una vía exclusiva de desarrollo económico y político.

Debemos agregar que el éxito de la actuación de un gobierno mucho le debe a las maneras específicas de su proceso de institucionalización y profundización democrática, posteriores a la consolidación de la democracia, por lo que las señales que ciertas innovaciones (*in primis*, el desacato a las formas institucionales) envían al régimen y en general al sistema político, abren el espacio de enganchamiento entre instituciones y ciudadanía a partir de los problemas propios de la conducción política, sumados en ocasiones con los problemas del arte (muchas veces mezquino) de gobernar. Si aparecen ambas dimensiones, entonces la gobernanza y la gobernabilidad de una democracia se encontrarán expuestas a la reproducción de ciclos rápidos de extensión e intensificación de la participación de lo político, que en ocasiones producirá nuevas fuentes de ingobernabilidad, conjugadas con mala actuación de sus gobiernos. Tomemos el caso de la protesta en América Latina en años recientes, que ha estado ligada a los llamados conflictos de *reproducción social* que expresan un completo carácter “defensivo”, es decir, son protestas que exigen la conservación de

¹³ Esta diferencia es importante, pues nos permite comprender la valoración positiva de ciertas instituciones públicas por parte de amplios sectores de la población en países donde esas instituciones son tachadas de arbitrarias y abusivas, como es el caso de las fuerzas armadas, que en muchas ocasiones no son vinculadas directamente con su actuación más inmediata, incluso si esta última ha sido precisamente negativa.

derechos y no la ampliación de éstos, y están agrupados en tres grandes direcciones: a) conflictos de reproducción donde aparecen protestas que exigen la satisfacción de demandas básicas como el salario, las prerrogativas a la propiedad y las “movilizaciones en contra de ciertas medidas políticas o sociales que se perciben como amenazadoras del *statu quo*”; b) conflictos institucionales y de gestión administrativa, tales como los servicios públicos, la administración local y las “medidas legales”; c) los conflictos culturales, como las movilizaciones por la exigencia de seguridad ciudadana, los derechos humanos y las identidades (Calderón, 2012:126 y ss.).

NIVELES DE (IN)GOBERNABILIDAD Y PROCESOS DE GOBERNANZA

Una de las obras pioneras sobre el debate y la indagación de ciertos problemas acerca de la gobernanza democrática fue la encabezada por Susan J. Pharr y Robert D. Putnam (2000), *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries* que, a juicio de los propios editores, continua el trabajo de mediados de la década de 1970 de Crozier, Huntington y Watanuki. Una revisión de esta obra es útil y significativa para entender los nuevos derroteros que abrieron tanto la teoría democrática como el análisis de diversas experiencias históricas.

Pharr y Putnam (2000) sugieren que en vez de aminorarse los problemas en las democracias maduras (como consecuencia de la transformación del Estado benefactor), evidenciados a partir de la mitad de la década de 1970 por la Comisión Trilateral, se expandieron para dar vida a una nueva generación de problemas, como lo son la declinación de la confianza pública en la actuación de las instituciones representativas y de gobierno, el impacto que tiene en esta dinámica el papel que desempeñan el compromiso cívico y el capital social (Pharr y Putnam, 2000:26). Asimismo, un problema que les interesaba discutir era la (des)confianza en los procedimientos institucionales de las democracias. Los autores llegan a la conclusión de que los niveles de confianza social hacia el gobierno varían en modo considerable dependiendo el campo de conflictividad en disputa. Por ejemplo, se podía estar a favor de las políticas adoptadas por diversos gobiernos en relación con la promoción de una plataforma de sustentabilidad y el medio ambiente (leyes antitabaco, descentralización industrial, movilidad urbana, etcétera), pero al mismo tiempo se podía estar en contra de la extensión de los derechos de ciudadanía para los inmigrantes. Por eso, el grado de variabilidad de la confianza ciudadana está determinado por la conjunción de un elevado número de redes de subjetividad, interpretaciones, capacidades políticas y resultados, lo que complejiza la dinámica de la representación democrática, y la distancia de la presunción de que niveles elevados de confianza en el gobierno son un

factor positivo de la actuación democrática, cuando en realidad puede ser expresión de un total desinterés ciudadano por la política (Hardin, 2000:31-51).¹⁴

En otras palabras, existe una fuerte interdependencia al tiempo de una autonomía creciente entre los distintos niveles de gobierno, lo que produce una drástica reducción de la efectividad del Estado para atender las demandas de los ciudadanos. A este contexto se debe agregar la dependencia que el Estado tiene de los actores y las instituciones supranacionales (privadas y públicas) que también forma parte de la lógica de la gobernanza democrática, al participar en lo que comúnmente se define como la toma de decisiones en ámbitos multinivel, con lo que crece el proceso de “descentramiento” de la decisión y de los espacios de soberanía intrínsecos a ésta (Covarrubias, 2016:119-136). De tal modo, los desafíos actuales que presentan tanto la gobernabilidad como la gobernanza de la democracia en los regímenes políticos contemporáneos, están relacionados con las fallas inherentes al proceso de decisión, pero también con los vacíos que la decisión que ya no logra colmar en el sistema institucional, aunado a la incapacidad público-política para comprender la *vida política*, incluida la vida (o biografía) de los ciudadanos (Roiz, 2013).

Las democracia jóvenes no se salvan de esta situación. De hecho, en éstas se agudizan los frenos y los síntomas, sobre todo cuando comparten problemas de gobernabilidad y de gobernanza, como lo es la presencia y dominio de regiones enteras por parte del crimen organizado, paramilitares y grupos subversivos, donde algunos de sus efectos son la violación a los derechos humanos (no sólo por parte de los criminales sino también de los cuerpo de seguridad del Estado cuando confrontan a esos grupos), desplazamientos forzados internos, reproducción endémica de las zonas de pobreza, entre otras.

A MANERA DE CIERRE. ALGUNAS CONDICIONES PARA LA (NO) REPRODUCCIÓN POLÍTICA

Los Estados contemporáneos, incluidos aquellos que son democracias, padecen de ciertos problemas “comunes” relacionados con las dificultades para que los poderes

¹⁴ Debemos distinguir que la confianza política (*confidence*) “[...] es aquella que se genera a partir del reconocimiento de las instituciones de la democracia representativa (sistema legal, las burocracias, los partidos políticos, el Congreso, etcétera), y la confianza social (*trust*) son las percepciones que los ciudadanos tienen sobre los otros ciudadanos y las formas en que cada uno quiere participar en las acciones que se generan en la sociedad para resolver problemas comunes” (Katzenstein, 2000:121-122).

legítimos puedan resolverlos, el principal es el mantenimiento del orden político institucional a lo largo de un territorio determinado jurídicamente, en términos de que garantice la vigencia mínima de un sistema de reglas *erga omnes*. Es decir, algunos de los principales problemas de la reproducción política son causados por el incremento de la complejidad en el interior de los sistemas políticos contemporáneos, donde sobresalen como “amenazas” a la gobernabilidad y a la gobernanza democrática los hechos del crimen organizado transnacional y el del terrorismo, así como el de la corrupción política, aunque también otro tipo como el de la violencia (inestabilidad) y el de los ciclos de la protesta radical, que puede volverse síntoma de un problema de deslegitimación. En este sentido, es común que se parta de la categorización que desarrolla el Banco Mundial¹⁵ para la construcción de los indicadores de la gobernabilidad en sus seis direcciones: 1) participación y rendición de cuentas; 2) estabilidad política y ausencia de violencia; 3) eficacia del gobierno; 4) calidad del marco regulatorio; 5) Estado de derecho; y 6) control de la corrupción. Sin embargo, cabe señalar que el Estado de derecho es una dimensión que absorbe casi totalmente el problema del control de la corrupción, así como la calidad del marco regulatorio (relacionado con la eficacia del sistema legal), y quizá tangencialmente la eficacia del gobierno, pues su reverso es posible dada la discrecionalidad de la decisión.¹⁶

Ahora bien, una conclusión general de este artículo sugiere que los cambios contemporáneos de la democracia pueden ser separados en por lo menos dos grandes direcciones analíticas. La primera relacionada con el problema de la soberanía y sus transformaciones, esto es, la pérdida de exclusividad en el proceso de integración del orden estatal, para dar vida a formas paraestatales como lo es la “soberanización” (colonizada en muchos países por lo criminal) y en general el problema de la delincuencia organizada, así como el del terrorismo, que ha empujado de nueva cuenta a la “revigorización” de los debates sobre el estado de excepción, en particular, en sus dimensiones jurídicas y políticas. La segunda tiene que ver con los problemas de la democracia que están conectados con el cambio de la matriz cultural del Estado y de la sociedad a causa de las diversas transformaciones del pacto social de “medio siglo” articulado bajo la bandera del Estado de bienestar: la democracia es la forma global de gobierno que importa y desarrolla crecientes niveles de conflicto, por lo que los problemas de gobernabilidad y gobernanza son parte relevante de su constitución.

¹⁵ Hay una serie disponible de los estudios sobre gobernabilidad y gobernanza democrática del Banco Mundial en: openknowledge.worldbank.org.

¹⁶ Una discusión sobre la posibilidad de redefinir los criterios que encuadren los problemas de gobernabilidad supera por mucho los marcos de este artículo, y es materia de otra discusión.

¿Hoy todavía es viable hablar de ingobernabilidad y vincularla con la gobernanza democrática? La respuesta es sí, ya que estamos en presencia de un nuevo tipo de democracia, más o menos consciente de sus exigencias procedimentales, pero también más o menos estructurada a partir de la extensión del espacio de la soberanía a las zonas de la ilegalidad, con lo que se tendría que reparar en las nuevas fuentes no sólo de normativización del orden político, sino también en las nuevas fuentes de legitimación de la democracia, que abrevan precisamente de fuentes paraestatales de ordenación. Una lectura clásica sobre el particular sostiene que estos problemas “emergentes” son consecuencia de algunas respuestas ineficientes desde el punto de vista institucional a los momentos históricos donde aparecen con fuerza *fenómenos de ampliación de la participación*, y cuya intensificación puede volverse una causa de crisis de la gobernabilidad (Pasquino, 1991:704). Entonces, la participación es posible cuando cambian las formas exclusivas de interpretación social sobre los límites y posibilidades de la democracia, no sólo en el terreno económico, sino también en el simbólico. Por ello, las condiciones históricas específicas donde aparece la expansión de la política son relevantes para el análisis de los fenómenos que actúan como motores de la quiebra de la gobernabilidad y/o gobernanza de las democracias actuales.

BIBLIOGRAFÍA

- AAVV (2001). *Gobernanza y gobernabilidad democráticas en México*. Nueva York: Unesco-Gestión de las Transformaciones Sociales.
- Alberti, Giorgio (1991). “Democracy by Default, Economic Crisis, Movimientismo and Social Anomie”, ponencia presentada en el XV World Congress of the International Political Science Association, Buenos Aires, 21-25 de julio.
- Belligni, Silvano (1979). “Governi privati nel capitalismo maturo”, *Democrazia e diritto*, vol. XIX, núms. 4-5, Milán: Centro Studi e Iniziative per la Riforma dello Stato, pp. 555-572.
- Bobbio, Norberto (1998). *Elementi di politica. Antologi*. Turín: Einaudi.
- Calderón Gutiérrez, Fernando (coord.) (2012). *La protesta social en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI, Editores/Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Camou, Antonio (2001). “Estudio Preliminar”, en A. Camou (comp.), *Los desafíos de la gobernabilidad*. Ciudad de México: Plaza y Valdés/Flacso/IIS-UNAM, pp. 15-58.
- (2000). “Gobernabilidad”, en Laura Baca Olamendi, Judith Bokser-Liwerant, Fernando Castañeda, Isidro H. Cisneros y Germán Pérez Fernández del Castillo (comps.), *Léxico de la política*. Ciudad de México: Flacso/Conacyt/Fundación Heinrich Böll/Fondo de Cultura Económica, pp. 283-288.

- Cerny, Philip G. (1999). "Globalization and the Erosion of Democracy", *European Journal of Political Research*, vol. 36, núm. 1, Colchester: European Consortium for Political Research, pp. 1-26.
- Colomer, Josep y Gabriel Negretto (2003). "Gobernanza con poderes divididos en América Latina", *Política y gobierno*, vol. X, núm. 1, primer semestre, Ciudad de México: Centro de Investigaciones y Docencia Económica, pp. 13-61.
- Colom González, Francisco (1992). *Las caras del Leviatán. Una lectura política de la teoría crítica*. Barcelona: Anthropos/Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.
- Crozier, Michel, Samule P. Huntington y Joji Watanuki (1975). *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. Nueva York: New York University Press.
- Costa, Pietro (2012). "Democracia y derechos", *Andamios. Revista de investigación social*, vol. 9, núm. 18, enero-abril, Ciudad de México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México, pp. 163-216.
- Covarrubias, Israel (2016). "'El afuera siempre es adentro'. Tensiones y transformaciones recientes en el espacio político del Estado y la democracia", en Jorge Olvera García y Maurizio Ricciardi (coords.), *El Estado y el espacio global*. Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México/Universidad de Boloña, pp. 119-136.
- (2015). *Los espejos de la democracia. Ley, espacio político y exclusión*. Ciudad de México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México/Gedisa.
- Dardot, Pierre y Christian Laval (2016). *Ce cauchemar qui n'en finit pas. Comment le néolibéralisme défait la démocratie*. París: La Découverte.
- (2015). *Commun. Essai sur la révolution au XX^e siècle*. París: La Découverte.
- (2010). *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*. París: La Découverte.
- Donolo, Carlo y Franco Fichera (1981). *Il governo debole. Forme e limiti della razionalità politica*. Bari: De Donato.
- Hardin, Russell (2000). "The Public Trust", en Susan J. Pharr y Robert D. Putnam (coords.), *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press, pp. 31-51.
- Katzenstein, Peter J. (2000). "Confidence, Trust, International Relations, and Lessons from Smaller Democracies", en Susan J. Pharr y Robert D. Putnam (coords.), *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press, pp. 121-148.
- March, James, y Johan P. Olsen (1997). *Governare la democrazia*. Boloña: Il Mulino.
- Marshall, Monty G. y Benjamin R. Cole (2014). *Global Report 2014. Conflict, Governance, and State Fragility*. Virginia: Center for Systemic Peace.
- Millán, René (1992). "(Neo)corporativismo y gobernabilidad: vínculos discretos", en Matilde Luna y Ricardo Pozas Horcasitas (coords.), *Relaciones corporativas en un periodo de transición*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, pp. 41-51.

- Munck, Gerardo L. (2003). "Gobernabilidad democrática a comienzos del siglo XXI: una perspectiva latinoamericana", *Revista Mexicana de Sociología*, año 65, núm. 3, julio-septiembre, Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, pp. 565-588.
- Offe, Claus (1981). "Ingovernabilidad". El renacimiento de las teorías conservadoras", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 43, número extraordinario, Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, pp. 1847-1866.
- Pasquino, Ginafranco (1991). "Gobernabilidad", en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (dir.), *Diccionario de política*, vol. 1, Ciudad de México: Siglo XXI Editores, pp. 703-710.
- Pharr, Susan J. y Robert D. Putnam (coords.) (2000). *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press.
- Peters, Guy B. (1991). "Governability", en Vernon Bogdanor (ed.), *The Blackwell Encyclopaedia of Political Science*. Londres: Blackwell, pp. 256-257.
- Revelli, Marco (2001). *Oltre il Novecento. La politica, le ideologie e le insidie del lavoro*. Turín: Einaudi.
- Roiz, Javier (2013). *El mundo interno y la política*. Madrid/Ciudad de México: Plaza y Valdés.
- Rossi, Guido (2003). *Il conflitto epidémico*. Milán: Adelphi.
- Schmitter, Philippe C. (1992). "¿Continúa el siglo del corporativismo?", en Philippe C. Schmitter y Gerhard Lehmbruch (coords.), *Neocorporativismo I. Más allá del Estado y el mercado*. Ciudad de México: Alianza, pp. 15-61.
- (1976). "Modalità di mediazione degli interessi e mutamento sociale in Europa Occidentale", *Il Mulino*, núm. 248, noviembre-diciembre, Boloña: Associazione di cultura e politica "il Mulino", pp. 889-916.
- Strange, Susan (1996). *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*. Nueva York/Melbourne: Cambridge University Press.
- Vilas, Carlos (1993). "Democracia política y democracia social en América Latina", *Secuencia*, núm. 26, mayo-agosto, Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora, pp. 7-17.
- Von Beyme, Klaus (2011). "Government", en Bertrand Badie, Dirk Berg-Schlosser y Leonardo Morlino (eds.), *International Encyclopedia of Political Science*, vol. 4, Thousand Oaks: Sage-International Political Science Association, pp. 1035-1041.

