

LA GOBERNABILIDAD COMO MERCANCÍA. ACERCA DE LA INCERTIDUMBRE Y EL ORDEN POLÍTICO*

por Luis Aznar**

La sala Lavoisier del Conservatorio es una confesión, un mensaje cifrado, un epitome de todo el museo, burla de la arrogancia de la razón moderna, susurro de otra clase de misterios (...) Vi el kilo, el metro, falsas garantías de garantía. Aglié me había enseñado que el secreto de las pirámides no se descubre calculándolas en metros sino en antiguos codos.

Umberto Eco, *El péndulo de Foucault*

I

Uno de los mitos más difundidos entre ciertos cultores del pensamiento político y social contemporáneo –a partir del cual se levantan muchas de las banderas de la “cientificidad” y la “modernidad”– consiste en declarar y en festejar la “muerte” de los clásicos. Esto tiene una ventaja innegable: evita el trabajo de leerlos, entenderlos, criticarlos y permite consecuentemente “superarlos”, por exclusión.

Pero por esa vía, al parecer libre de dificultades, se llega en la mayoría de los casos al límite de la obiedad y de una falsa contemporaneidad, basada en la negación de la historia de la disciplina. Se pierde de esta manera la posibilidad de comprender su estado actual como resultado de una dinámica contradictoria y compleja, de una relación dialéctica entre pensamiento y realidad política. Por otra parte, y esto debe ser especialmente señalado, el desconocimiento –a

* Parte del contenido de este trabajo proviene de mi participación tanto en el Congreso Nacional de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, octubre 2004, como en el VI Congreso Argentino de Ciencia Política, SAAP, Rosario, noviembre 2003. También he utilizado materiales producidos en colaboración con Nélica Archenti (Archenti y Aznar 1997) y Luis Tonelli (Tonelli y Aznar 1993). Como siempre, mi agradecimiento a ambos.

** Profesor de Teoría Sociológica y Ciencia Política. Universidad de Buenos Aires y Universidad de San Andrés. E-mail: aznar1@gmail.com.

veces real y a veces fingido— de las contribuciones fundamentales de los pensadores anteriores conduce y también permite el descubrimiento de “novedades” que tienen, en algunos casos, muchísimos años de provechosa existencia.

Por lo tanto, avanzar e innovar en el ámbito del pensamiento político y social es imposible sin tener conciencia de que en buena medida los clásicos son, en términos teóricos y metodológicos, nuestros contemporáneos y que algunas de sus contribuciones son los puntos de derivación de los conocimientos con los que trabajamos e investigamos.

Cualquiera que sea la posición adoptada con respecto al desarrollo de la ciencia —desde una perspectiva puramente acumulativa en la que los conceptos se van elaborando sobre la base de lo ya dicho, hasta las posturas más radicales que sustentan la idea de rupturas conceptuales revolucionarias en las que el momento de la creación surge a partir de la destrucción de las teorías existentes—, no puede negarse la necesidad del conocimiento de los paradigmas fundamentales, ya sea para seguir desarrollando el camino iniciado por los fundadores o para abrir nuevas perspectivas desde el rechazo crítico de lo dado. Muchas de las categorías que hoy están de moda pueden rastrearse hasta el pensamiento de los filósofos griegos y, a pesar de sus reformulaciones y su adaptación a realidades políticas y sociales diferentes, a veces siguen preñadas de sus significados iniciales, de los supuestos que les dieron origen y de las intenciones políticas que las sustentaron. Despojarlas de su historia conduce a caminos ideológicos a menudo peligrosos por su poder de fascinación, tales como pensar que la historicidad de las perspectivas no da cuenta de la especificidad de los hechos actuales, que exigen de nuevas categorías adecuadas a su propia dinámica. El abuso de concepciones de este tipo puede reforzar los enfoques ahistóricos de las ciencias sociales, tan difundidos en algunos ámbitos académicos y que han resultado tan perniciosos para la comprensión de la realidad social.

Intentamos, en oposición a esas perspectivas, poner de manifiesto que la incorporación de la historia en los análisis políticos no pasa solamente por la comprensión del movimiento histórico de la realidad material, sino también por la comprensión del devenir histórico del mundo significativo que mediatiza las diversas formas de pensar las relaciones sociales en las que los individuos se encuentran inmersos.

Refiriéndose a la filosofía política, pero con una sustantividad que permite la aplicación de su exposición a las ciencias sociales en general, Sheldon Wolin señala la importancia de lo que denomina la tradición de discurso. Una de las preguntas que formula, y también su respuesta, son

de particular importancia: “¿acaso no toma habitualmente una contribución la forma de una ‘comprensión’ de un error tradicional, sin pretender echar por la borda la totalidad? En este sentido el pasado nunca es del todo sustituido; se lo recupera constantemente, en el momento mismo en que el pensamiento humano parece ocupado con los problemas peculiares de su época. El resultado es una ‘coexistencia’ de elementos diversos —en parte nuevos, en parte heredados—, lo viejo destilándose en lo nuevo y lo nuevo recibiendo la influencia de lo viejo” (Wolin 1974: 35).

Es decir que esta interacción entre las viejas y nuevas categorías de análisis tiene como base el conjunto del material conceptual elaborado con anterioridad, que transmitido y modificado es utilizado como un cuerpo de conocimientos heredado. El análisis crítico del resultado teórico de esta dialéctica es el que debe poner de manifiesto el alcance y la productividad comprensiva de las diversas propuestas en términos de su relación con los procesos político-sociales y su dinámica histórica.

II

Nuestro punto de partida para ordenar la discusión siguiente es el principio epistemológico según el cual los objetos de análisis —los procesos políticos y sociales, en este caso— no son aprehensibles a través de la experiencia inmediata, sino que deben ser captados mediante las categorías de análisis que son su expresión teórica. Esto nos permite señalar, desde este primer nivel, la importancia fundamental que le asignamos a la teoría en relación con el análisis de la realidad política. Nos estamos refiriendo al hecho que las categorías de análisis son el producto de una actividad específica; el trabajo teórico definido como el proceso de producción de conocimientos científicos sobre lo concreto real.

A partir de lo anterior surge, entre otros, un problema fundamental relacionado con el conocimiento en general y con el análisis socio-político en particular: el de la experiencia inmediata del objeto de conocimiento. Sólo desde el objeto es imposible elucidar el campo de análisis político; es preciso hacer referencia al método, al cómo del conocimiento; más específicamente, plantear y explicar la relación entre teoría, método y realidad.

Es importante señalar, en principio, que no existen métodos aislados sino que teoría y método se condicionan mutuamente. Esta relación puede ser entendida en el sentido de que los supuestos teóricos condicionan los elementos metodológicos mientras que las limitaciones del método repercuten en las

consecuencias de la teoría; lo que puede ser expresado al afirmar que toda teoría implica algún método y que el método se constituye como tal en la medida en que se expresa a través de una teoría.

La perspectiva teórica al interior de la cual se conforma el método limita los distintos modos de conocer la realidad. El método científico puede ser considerado como un conjunto de categorías y normas de procedimiento por medio de las cuales se aborda la realidad, indicando cómo conocerla científicamente, pero que se realiza siempre dentro de la dinámica de la teoría.

La articulación entre teoría y método es la clave de la posibilidad de alcanzar un nivel adecuado de comprensión y explicación de la realidad que es, en definitiva, uno de los objetivos principales del análisis. Consideramos que el punto de partida fundamental en la tarea de comprender la realidad política, sin caer en la ilusión de lo inmediato y lo aparente, es el trabajo teórico-metodológico de creación de categorías de análisis, del planteamiento de sus posibles relaciones y de la elaboración de la puesta a prueba para la aprehensión de los procesos histórico-sociales.

III

Concebimos el estudio de la realidad sociopolítica como el análisis y la explicación de la génesis y la transformación de las estructuras sociales objetivas con el fin de producir conocimiento crítico acerca de los sistemas de relaciones sociales, entendidos como el espacio en el que, bajo determinadas condiciones históricas, se desarrolla la praxis de los actores sociales y políticos. Estos complejos de relaciones sociales presentan dos características que operan conjuntamente: *permanencia* (cierta regularidad y constancia del fenómeno) y *variabilidad* (dentro de la permanencia, la estructura de las relaciones cambia de una sociedad a otra o en una misma sociedad en épocas históricas distintas).

Los objetos de investigación del análisis político y social son entonces los complejos de relaciones sociales en vinculación con la práctica humana, entendidos como elementos de una totalidad dialéctica: las relaciones sociales como condiciones de la práctica y la práctica produciendo y transformando los sistemas de relaciones sociales. En esta perspectiva, la sociedad no es concebida y tratada solamente como un agrupamiento de individuos sino como un complejo de condiciones y de

relaciones en el que los individuos se encuentran recíprocamente situados: lo que nos lleva a centrar el análisis en la investigación y la explicación de las prácticas sociales de los individuos y los grupos en condiciones históricas determinadas. Esto remite al desarrollo de teorías que permitan entender esta práctica humana que tiene un dinamismo propio, y uno de sus principios básicos es la imposibilidad de explicar las acciones de los seres humanos si no se los sitúa en el sistema de relaciones sociales en el que se encuentran inmersos.

Lo que antecede se relaciona con la complejidad constitutiva de los procesos sociopolíticos y plantea la necesidad de desarrollar esquemas interpretativos que tomen en cuenta dicha complejidad. Nuestra posición es que las categorías científicas de análisis se deben entender como la expresión teórica (formal-abstracta) de lo concreto-real, con lo que queda así planteado el problema de la relación entre las categorías de análisis y la realidad que intentan expresar. Sólo es posible trabajar esta problemática al entender que aun las categorías de análisis más abstractas son el producto de condiciones históricas que poseen validez únicamente para esas condiciones y dentro de sus límites. Nos referimos a la historicidad de las categorías de análisis, es decir, a la adecuación de la expresión teórica a la dinámica de cada realidad particular.

Con respecto a lo que acabamos de señalar, es preciso tener en cuenta que “esa historicidad no tiene nada que ver con lo que la limitaría a captar lo evenemencial, lo efímero, lo puramente individual en una búsqueda hasta el infinito. Esa historicidad significa que los conceptos nacen como reproducción intelectual de una realidad dada y que no pueden ser extendidos a otras realidades, por ejemplo pasadas, más que con la condición de controlar estrechamente la validez de tal transposición” (Vincent 1973: 38).

IV

A partir de los señalamientos teóricos y metodológicos expuestos hasta aquí podemos plantear el núcleo de nuestra propuesta: la investigación de la génesis, la estructuración y la dinámica de los procesos sociopolíticos, de **las articulaciones entre Sociedad civil y Estado, conectadas con la práctica, los intereses y las estrategias de los individuos y los grupos sociales**. En este sentido un campo de elaboración prioritario es el estudio de los nexos entre distintos niveles de actividad de los seres

humanos, por ejemplo, entre la práctica económica y la práctica política, y sus consecuencias sobre las formas de organización y representación política dominantes en una sociedad en un momento determinado.

Al analizar la dinámica de las sociedades, y en particular la de las europeas de fines del siglo XIX y principios del XX, Antonio Gramsci señalaba que “en cada país el proceso es distinto, pero el contenido es el mismo. Y el contenido es la crisis de la hegemonía de la clase dirigente, producido o bien porque la clase dirigente ha fracasado en alguna gran empresa política suya en la que ha pedido o impuesto por la fuerza el consenso de las grandes masas (como en el caso de la guerra) o bien porque vastas masas (especialmente de campesinos y de pequeños burgueses intelectuales) han pasado súbitamente de la pasividad política a una cierta actividad y plantean reivindicaciones que en su inorgánico conjunto constituyen una revolución. **Se habla de ‘crisis de la autoridad’ y en esto consiste precisamente la crisis de la hegemonía, o la crisis del Estado en su conjunto**” (Gramsci 1977: 129).

Las estructuras políticas y sociales, relativamente estables, no son más que objetivaciones transitorias de procesos; contienen en sí relaciones contradictorias y conflictivas que son las que determinan su transformación histórica y las que permiten explicar, en definitiva, su dinámica a través de las crisis. Se abre así un campo fundamental para el análisis político: la investigación de las crisis sociales (las que se presentan como resultado de las interrelaciones complejas entre crisis económica –del sistema productivo– y crisis política –del sistema de dominación–); el estudio de la praxis de las distintas fuerzas sociales que se enfrentan en las mismas y de sus diferentes resoluciones histórico-concretas.

Tomando en cuenta lo expuesto hasta aquí, nuestra perspectiva se centra en el argumento que uno de los elementos que subyacen a la complejidad constitutiva de los fenómenos políticos y sociales y a su dinámica histórica es la **incertidumbre**. Por ejemplo, Carlos Marx señaló que la confrontación entre grupos con intereses contradictorios, la lucha de clases, es constitutiva de la dinámica económico-política. Pero también que su resolución no está prede-terminada: depende de la cantidad de recursos materiales, organizativos e ideológicos que cada clase es capaz de generar y poner en acto en distintas situaciones históricas. Max Weber, por su parte, utilizó la idea de no necesidad para introducir la idea de incertidumbre: de esta manera en sus trabajos argumenta sobre la *posible* existencia de un orden social, donde el poder y la dominación son definidos en términos *probabilísticos*.

Entre otros factores, la génesis de la incertidumbre puede conectarse con las tensiones que provienen del sistema internacional¹ y de su relación con la dinámica conflictiva interna que domina el acontecer social y se expresa en las diversas formas y estrategias de interacción entre actores sociales –tanto individuales como colectivos– y en sus diferentes resultados (Cardoso y Faletto 1977). Surge de esta manera un repertorio de soluciones posibles y alternativas relacionadas con la construcción de órdenes políticos basados, por ejemplo, en pactos constitutivos (Portantiero 1988). Proponemos considerar a la política y lo político, a las instituciones y su dinámica como el espacio-tiempo en el que se activan los elementos posibles de ser pensados como limitadores de la incertidumbre²: por un lado el *nudo poder* –en tanto capacidad de imposición aun en contra de la voluntad de los otros actores– característico de los autoritarismos y por otro lado la *dominación moderna* –como posibilidad de obtener obediencia a un mandato basada en la creencia en la legitimidad de lo estatuido positivamente–, uno de los elementos definitorios de la lógica democrática.

Desde esta visión podemos considerar a las diferentes propuestas e interpretaciones teóricas y epistemológicas de la ciencia política como intentos de disminuir los grados de incertidumbre presentes en la realidad social. Lo que nos permite percibir e identificar uno de los núcleos de la teoría política clásica y contemporánea: la comprensión de las articulaciones entre política y economía, entre política y estructura social.

Veamos esto más detalladamente en relación con el concepto de orden, uno de los temas centrales y siempre presente en el debate sociopolítico. Sheldon Wolin (1974: 18) ha señalado con precisión que “la preocupación por el orden ha dejado señales en el vocabulario del teórico político. En los escritos de todo teórico importante se encuentran palabras como paz, estabilidad, armonía y equilibrio. De modo similar, toda investigación política se dirige, en alguna medida, hacia los factores que favorecen o contrarían el mantenimiento del orden”.

¹ Es así que la ciencia política y la sociología política se relacionan indisolublemente con los estudios de relaciones internacionales: no podemos pensar otra forma de enfrentar la dialéctica de lo interno y lo externo, la relación entre la dinámica de las unidades nacionales y el orden internacional.

² Carlos Strasser (2003) señala que Zygmunt Bauman, en su libro *En busca de la política* se refiere a la inseguridad utilizando la voz alemana *Unsicherheit*, que también remite a desprotección e incertidumbre. Strasser refiere a ese concepto también en “Algunas precisiones (y perspectivas) sobre equidad, democracia y gobernabilidad a principios del siglo XXI”, en *POSTData*, N°10, diciembre 2004.

Uno de los primeros e importantes recaudos a tomar en el análisis de esta problemática es tener presente que orden, en el sentido que proponemos usarlo, no supone ausencia de conflicto. Por el contrario, *asumimos que todo orden político refiere directamente a una estructuración histórica –específica y relativamente persistente en el tiempo– de las relaciones de poder y dominación; construida socialmente y expresada teórica y jurídicamente como intento y forma justamente de acotar al máximo posible los niveles de incertidumbre.*

Es en este sentido que es posible pensar, por ejemplo, en la democracia como orden político conflictivo, un orden político que no suprime la conflictividad sino que intenta procesarla institucionalmente³. Dado el alto nivel de abstracción de la idea de **Orden**, en las diversas discusiones disciplinarias han ido surgiendo propuestas y desarrollos tendientes a reemplazarla, complementarla o especificarla. En ese conjunto de conceptos, que puede ser presentado articulado en un gradiente de mayor a menor grado de abstracción pero también de inclusión inversa, resaltan los de **Estado**, **Sistema político**, **Régimen político** y **Gobierno**: los distintos ámbitos de lo político, entendido como todo aquello relacionado con lo público, el poder, la autoridad, las reglas –tanto formales como informales–, la toma de decisiones y la capacidad de dirección.

Al introducir en este esquema el concepto de **Sociedad civil** (y por lo tanto la problemática de la ciudadanía) en sus conexiones con lo político, emerge uno de los puntos de discusión permanente del pensamiento social: el de las articulaciones entre poder y estructura social y algunas de sus derivaciones fundamentales –las relaciones entre dirigentes y dirigidos, la problemática de la movilización y participación política, la de la representación y su conexión con los partidos políticos⁴–. Asimismo, las influencias de las corporaciones⁵ y otras formas de agregar y expresar intereses; la gobernabilidad, las matrices institucionales⁶ y el accionar de los actores en y a partir de las mismas.

³ Ver Dahl, Robert, “La democracia”, en *POSTData*, N° 10, Buenos Aires, diciembre 2004, y Dahrendorf (1996). Véanse también el N° 13 de la revista *Crítica & Utopía*, Buenos Aires, 1985, dedicado al tema de la democracia como orden conflictivo, y Strasser (1999).

⁴ Ver Linz, Juan, “Los partidos políticos en las democracias contemporáneas”, en *POSTData*, N° 10, Buenos Aires, diciembre 2004

⁵ Ver Schmitter (1992)

⁶ Ver Acuña (1995).

V

En el siglo XIX, en los albores de una época de grandes transformaciones, Alexis de Tocqueville argumentaba que “un mundo nuevo necesita de una nueva ciencia política”. Es posible trazar, tomando los recaudos necesarios, algunos paralelos entre ese histórico momento captado en su libro *La democracia en América* y muchas de las mutaciones de fines del siglo XX y comienzos del XXI que afectan a todos los aspectos de la vida social, especialmente su dimensión política. Alan Ware, trabajando sobre las relaciones entre los ciudadanos, los partidos políticos y el Estado, afirmaba a fines del siglo XX que “en el siglo XXI el problema real al que se enfrentarán los demócratas es el de producir propuestas integradas de reforma que permitan la construcción de un amplio conjunto de instituciones promotoras de los diferentes elementos de ese complejo ideal político que es la democracia” (Ware 1987: 242).

Históricamente, varios de los teóricos clásicos del contrato se concentraron, como sabemos, en intentar dilucidar el problema del orden necesario para convivir, por ejemplo, controlando los conflictos existenciales –Thomas Hobbes– o, en otra perspectiva, para producir y comerciar libremente –John Locke–. En esta última línea va a surgir una noción de Estado que luego se convertirá en la base de su definición liberal: el Estado como construcción de la comunidad-sociedad para garantizar la paz productiva, caracterizado por el único monopolio aceptable para el pensamiento liberal: el de la violencia. A partir de ese momento, gran parte del desarrollo del pensamiento político se relacionará con la cuestión del **Estado**.

Entre otras visiones, podemos a) señalar la de la concepción materialista de la historia, ese cuasi epifenómeno jurídico-político de la base material (el mero comité de negocios de la burguesía) pero al mismo tiempo “lugar” de la dominación de clase en los desarrollos teóricos primero de Marx y luego de Lenin y la precisa especificación de Federico Engels sobre la articulación dialéctica de lo estatal (de lo jurídico-político) con la base material, con la producción y su dinámica mediante, por ejemplo, los efectos de las Constituciones políticas.

b) referirnos al Estado como aparato político de base territorial caracterizado –en el accionar de sus burocracias especializadas– por la pretensión de monopolizar el uso de la violencia legítima como aparece en la sociología política de Max Weber.

c) o a la noción de Estado ampliado en Antonio Gramsci, combinación de coerción y consenso, expresado en el conjunto de actividades teóri-

cas y prácticas mediante las cuales las clases dominantes generan el consenso activo por parte de las subordinadas y de esta manera logran la capacidad de dirigir las en los procesos históricos, políticos y económicos.

d) y, más cercanamente al denominado Estado de Bienestar –sobre todo en la versión producto de la aplicación de las políticas keynesianas durante el siglo XX– como expresión siempre tensionada del intento de estructuración del capitalismo democrático, la extensa discusión relacionada con sus crisis y las consecuencias de las mismas⁷.

VI

En la década de 1950 emergió con fuerza en la discusión disciplinaria con epicentro en la ciencia política norteamericana, pero incorporando muchos elementos conceptuales y metodológicos de la sociología estructural-funcionalista, la denominada “revolución conductista”.

Hasta ese momento, la ciencia política había sido una laxa conjunción de áreas de investigación sobre diferentes temas políticos, basada en una cierta convivencia entre aquellos académicos que se dedicaban a la historia política, los juristas, los teóricos políticos y los que, convencidos de la existencia del método científico único, abogaban por una disciplina volcada en los moldes de las ciencias naturales.

Los conductistas, que formaban parte de éste último grupo, se propusieron poner fin a lo que consideraban la decadencia de la teoría política occidental y hacer del pensamiento político una verdadera ciencia política. Dos argumentos, entre otros, pueden ser mencionados como estructuradores de esta tendencia: 1) para ellos era el idealismo de la teoría política lo que la había alejado de los fenómenos políticos empíricos, cerrándola a los adelantos científicos en materia de investigación social, y 2) buena parte de las conceptualizaciones y problemáticas estaban afectadas ideológicamente, y lo estatal –sobre todo en la versión marxista y sus derivaciones– era en este sentido el ejemplo paradigmático.

De esta manera, al objetivo de convertir el estudio de la política en una disciplina científica en sentido estricto se le sumó el de proteger y resaltar los valores del pluralismo democrático liberal, por lo que el conductismo

⁷ Para una aproximación general sobre el Estado, ver D’Alessandro, Martín, “Control estatal y administración: una reseña de su desarrollo”, en *POSTData*, N° 10, Buenos Aires, diciembre 2004.

quizá deba entenderse también como una propuesta conservadora que intentó presentar y expandir, exitosamente durante muchos años, el ideario y el accionar político norteamericano en una versión que hoy llamaríamos globalizadora. Y el concepto que se constituyó en el núcleo organizador de toda esta perspectiva, en sí mismo y como superador del “problemático” concepto de Estado, es el de **Sistema político**.

Los intentos teóricos más importantes y efectivos en la expansión de esta visión fueron, entre otros, los de David Easton y Gabriel Almond⁸. La perspectiva de Easton, enraizada en su interpretación de la teoría general de los sistemas, se centra en que todo sistema político puede ser entendido y estudiado empíricamente como un conjunto observable de conductas interrelacionadas, mediante el cual se asignan autoritativamente valores –esto es, con autoridad– al conjunto de la sociedad. Más específicamente, este autor distingue tres elementos constitutivos del sistema político: la comunidad política, el régimen político y las autoridades (los titulares de roles con asignación de autoridad) para concentrarse en la dilucidación de lo que define como el problema central de la ciencia política: la explicación de la persistencia de los sistemas políticos.

Nos interesa señalar aquí que como tantos otros autores (entre ellos Talcott Parsons, uno de sus referentes teóricos), Easton no hace más que retomar en gran medida el pensamiento de Max Weber. ¿Qué otra cosa es la asignación autoritativa de valores colocada por Easton como núcleo de toda su perspectiva sino la dominación moderna weberiana basada en última instancia, como todos sabemos, en la autoridad que proviene de lo estatuido positivamente?

Pero el Weber de Easton, al igual que el de Parsons con anterioridad, es un Weber mutilado y por lo tanto incompleto. La propuesta de Easton y la de muchos de sus discípulos puede ser comprendida mejor tomando en cuenta no lo que menciona de Weber sino justamente lo que calla y oculta del mismo: por ejemplo, la sociología política del poder y la dominación y el tratamiento de las clases sociales, los estamentos y los partidos políticos.

La contracara de la elaboración de la teoría global del sistema político fue la continuidad y el potenciamiento del hiperfactualismo, lo que C. Wright Mills definió críticamente –refiriéndose a la sociología dominante a mediados del siglo XX–, como el empirismo abstracto (Wright Mills 1961). Pese a la convocatoria de Giovanni Sartori para establecer “conceptos viajeros” capaces de ser contrastados por experiencias comparadas (Sartori 1984), el

⁸ Ver Easton (1953 y 1979) y Almond y Powell (1968).

punto entre la teoría y los datos no resultaba fácil de construir. Si bien la actividad de búsqueda de datos se incrementó mediante la necesaria realización de investigaciones empíricas sobre fenómenos de los sistemas políticos más diversos, estos datos no acrecentaron la capacidad de la teoría para estudiarlos, explicarlos o comprenderlos.

Aunque en 1961 Robert Dahl todavía expresaba el optimismo reinante con respecto a la consolidación de la perspectiva conductista (Dahl 1961), ya aparecían ciertas tendencias disruptivas que se fueron fortaleciendo en las décadas de 1970 y 1980, cuando surge la discordia entre los mismos fundadores del conductismo y se debilita su corriente principal. Sintéticamente es posible afirmar que uno de los legados del conductismo y de su crisis –denominado por el propio Easton como postconductismo– es la visión pluralista de la política en sus tres corrientes principales: el pluralismo liberal, el pluralismo radical o neopluralismo y el pluralismo conservador que subraya la necesidad de limitaciones institucionales a la denominada “tiranía de las mayorías”. En paralelo, las visiones marxistas y dirigenciales, en sus diversas expresiones, se convierten en sus competidoras como paradigmas de la ciencia política (Alford y Friedland 1991) y la filosofía política exhibe una fuerte revitalización a partir de la publicación, entre otras obras, de la *Teoría de la justicia* de John Rawls en 1974.

La perspectiva dirigencial, por ejemplo, privilegia entre otros temas el análisis del Estado y la lucha por el poder entre las elites estatales y las de otras organizaciones sociales (empresas, sindicatos, etc.) volviéndolo a colocar en el centro de las discusiones. A fines de la década de 1970 y en los años posteriores se conocieron los trabajos, entre otros, de Philippe Schmitter, Aaron Wildavsky, Theda Skocpol y Charles Tilly, que reabrieron una vez más la controversia sobre lo estatal. Por su parte, más allá de los enfoques primitivamente “economicistas” y/o “deterministas”, las perspectivas marxistas y neo-marxistas del Estado comenzaron a mostrar un creciente interés en la dimensión política del sistema capitalista (Ralph Miliband, Louis Althusser, Nicos Poulantzas, Ludolfo Paramio, entre otros) y en la crisis del Estado de Bienestar (James O’Connor, Jürgen Habermas y Claus Offe)⁹.

La crisis del denominado Estado de Bienestar generó, entre otras consecuencias, el avance de las perspectivas utilitaristas. A partir de las obras de Kenneth Arrow, Anthony Downs, William Riker y sobre todo la de Mancur Olson, buena parte de la ciencia política norteamericana, por ejemplo los enfo-

⁹ Ver el número dedicado a estudios sobre el Estado de la revista *Comparative Political Studies*, de abril de 1988 y Laclau (1981).

ques del *rational choice* y de la teoría de los juegos, había adoptado enfoques metodológicos individualistas y el supuesto de considerar al actor un *homo economicus* (Barry 1974).

Sobre esta base comenzó la notable expansión de una perspectiva considerada en principio más una subdisciplina de la economía que de la ciencia política: la propuesta de la escuela de *public choice* de Virginia, fundada por James Buchanan y Gordon Tullock, que entiende a ciertas áreas de la política como un sistema de intercambios y negociaciones. Es interesante destacar que este enfoque parte de supuestos normativos muy específicos que consideran al mercado económico un eficaz asignador de recursos, de lo que se deduce que el Estado debe cumplir sólo mínimas funciones (Buchanan 1990). Con respecto a este último punto, en los últimos años se ha producido una gran cantidad de material relacionado con la reforma del Estado y con su diseño, buena parte del cual tiende a cuestionar o al menos suavizar la idea del Estado cuasi ausente. En 1996 Adam Przeworski señalaba que “si los mercados son incompletos y la información imperfecta, el riesgo moral y la selección adversa vuelven a la asignación óptima un objetivo inalcanzable. Incluso los neoliberales más ardientes admiten que el gobierno debería proporcionar ley y orden, salvaguardar los derechos de propiedad, vigilar el cumplimiento de los contratos y proporcionar defensa frente a posibles amenazas externas. La economía de los mercados imperfectos y la información imperfecta deja lugar para un rol mucho mayor para el Estado. La complacencia neoclásica hacia los mercados es insostenible: los mercados simplemente no asignan eficientemente. Incluso si los gobiernos tienen sólo la misma información que la economía privada, algunas intervenciones gubernamentales inequívocamente incrementarían el bienestar” (Przeworski 1998: 16).

Desde otras visiones, los investigadores interesados en el fenómeno de los autoritarismos¹⁰ y sus crisis, como así también en las consecuentes y tensionadas transiciones hacia lógicas políticas democráticas generaron una nueva perspectiva que tuvo un desarrollo particularmente notable: el análisis del **Régimen político** en general, y más específicamente el de las articulaciones entre los actores y las reglas del juego como esquema para enfrentar comprensivamente los fenómenos de cambio y transformación políticos más relevantes¹¹. Desde ese momento, el régimen político –uno de los componentes del sistema político– pasó a ocupar un lugar de privilegio en las discusiones de la disciplina.

¹⁰ Ver Morlino, Leonardo, “Las alternativas no democráticas”, en *POSTData*, N° 10, Buenos Aires, diciembre 2004.

¹¹ Ver O'Donnell, Schmitter y Whitehead (1988).

Según Leonardo Morlino (1985a) los elementos constitutivos de todo régimen político son: 1) las *estructuras de autoridad* especializadas en la toma e implementación de decisiones; 2) las *reglas del juego*, normas y procedimientos –tanto formales como informales– que se relacionan con la elección de las autoridades, los mecanismos de toma e implementación de decisiones y la interacción entre las diversas estructuras de autoridad y entre éstas y la comunidad política; 3) *ideologías, valores y creencias institucionalizadas*.

Es importante destacar que entre los investigadores que trabajan desde esta perspectiva existe un cierto consenso en que el elemento definitorio, en el que se concentra la dinámica central del régimen, son las *reglas del juego* y la relación de los diferentes actores con las mismas¹².

A partir de lo anterior es posible, concentrándonos en el estudio de los actores e instituciones ligados al Poder Ejecutivo –ya sea el régimen de tipo presidencial o parlamentario en el ámbito de la democracia, como también si se trata de algún tipo de autoritarismo– introducirnos en la discusión sobre el **Gobierno y las capacidades del mismo**. Una forma de esquematizar muchos de los argumentos sobre lo gubernamental es subrayando que el Gobierno se articula en términos generales con las estructuras de autoridad, pero particularmente con aquellas cuya función es tomar las decisiones, con las instituciones especializadas en procesar las mismas¹³ y con aquellos que las toman: los gobernantes.

Una de las derivaciones clásicas de la relación entre gobernantes y capacidades gubernamentales –que ha sido retomada centralmente por las ciencias sociales a partir de las crisis de las democracias contemporáneas– es el intento de comprender los problemas de la gobernabilidad y su dinámica. Los Estados y por extensión los Gobiernos han sido caracterizados a partir de su capacidad extractiva sobre la Sociedad civil. En general, esta capacidad extractiva tiende a relacionarse con recursos materiales (extracción impositiva por ejemplo). Pero nos interesa señalar que existen otras mercancías que, producidas por la Sociedad civil, son extraídas de la misma por los Gobiernos: una de ellas es la gobernabilidad.

¹² Es extremadamente productiva la diferenciación entre crisis *en* el régimen y crisis *del* régimen, como así también sus obvias articulaciones. Consultar para este tema Morlino (1985b).

¹³ Es importante destacar que las instituciones políticas no son simples mecanismos de gobierno que limitan, controlan, incitan y prohíben comportamientos sino que además ellas expresan y comunican valores, a la vez que se legitiman en ellos. Sobre el enfoque neoinstitucionalista ver March y Olsen (1988), Tsebelis (1990) y Johnson (1975).

VII

Para un conjunto considerable de investigadores, la activación de los actores políticos no estatales (asociaciones de ciudadanos, partidos políticos, sindicatos, etc.) configura con sus demandas las respuestas gubernamentales, definidas entonces como políticas públicas. Ante la sobrecarga del sistema político se impondría, desde esa perspectiva¹⁴, la limitación de las demandas sobre el Estado, lo que también implicaría la reducción de la esfera pública tanto en lo que hace al poder de los actores políticos no gubernativos –lo que Ralph Dahrendorf ha llamado “la sociedad civil”– como en la dimensión de las políticas públicas. La extendida adopción de medidas de mercado a partir de la crisis de los Estados de Bienestar occidentales y de las economías “soviéticas” convalida para los utilitaristas, por ejemplo, los supuestos de las teorías neo-clásicas que sostienen la perfección del mecanismo de mercado en la asignación eficaz de bienes. Pero el reconocimiento político de la necesidad de instaurar mecanismos de mercado donde antes “decidía” el Estado no se debió a la demostración de los teoremas de la economía neoclásica ni mucho menos a un convencimiento ideológico generalizado. Como lo ha explicado Przeworski (1991), las políticas de mercado fueron decididas y adoptadas “pragmáticamente” por muchos gobernantes como la única alternativa que consideraban factible en un marco de frustración, impotencia y desesperación en el que su capacidad de dirección estaba seriamente cuestionada.

A través de la revisión bibliográfica, incluyendo las voces “gobierno” y “gobernabilidad” en diccionarios y enciclopedias especializadas, se encuentra un hecho sorprendente: en la mayoría de los casos el tema central es la ingobernabilidad y sus posibles determinantes, no la gobernabilidad. Parecería existir una cierta imposibilidad, un cierto obstáculo (¿teórico?, ¿epistemológico?, ¿político?) para enfrentar comprensivamente esta última categoría de análisis.

Con la intención de iniciar y avanzar en una discusión abierta, proponemos entender y estudiar la **Gobernabilidad como una mercancía** producida en la sociedad civil y que, mediante mecanismos sobre los que nos detendremos más adelante, se expresa bajo condiciones específicas como capacidad de dirección de los gobernantes democráticos. Desde esta perspectiva los gobernantes no democráticos ostentarían sólo *nudo poder* y capacidad de imposición (Arendt 1974) generalmente mediante el uso o la amenaza de la violencia y la pura coerción.

¹⁴ Véanse las teorías de la ingobernabilidad y de la sobrecarga del sistema, especialmente Huntington, Crozier y Watanake (1975).

La gobernabilidad puede ser entendida como una mercancía, desde nuestra visión, porque producida por la sociedad civil, circula, se acumula y se gasta. Esto nos habilita a plantear y estudiar un tema clásico en esta cuestión, el fetichismo de la misma. Pensemos por un momento la relación entre gobernabilidad y el apoyo a los gobernantes que redundo, como ya lo hemos señalado, en la generación de capacidad de dirección de los mismos. El fetichismo de la gobernabilidad como mercancía, reside/consiste, en que producida por la sociedad civil es “apropiada” por aquellos que ocupan los puestos de decisión (los gobernantes) y presentada bajo la forma de capacidad de dirección. De esta manera la gobernabilidad aparece como “extraña” a la sociedad civil que la ha producido.

Los mecanismos de “apropiación”, o de “transferencia” si se prefiere, de la mercancía gobernabilidad son, entre otros, los procesos de representación, el accionar de los partidos políticos y las corporaciones, las estrategias de distintos grupos de interés, etc. Por eso, por ejemplo, tanto los movimientos sociales de protesta –sobre todo los no institucionalizados–, la presencia y accionar de los sectores excluidos como también la crisis de los partidos y de otras organizaciones representativas y de agregación de intereses, generan “ingobernabilidad” al dificultar las condiciones de producción, de apropiación y de transferencia de gobernabilidad y cuestionando o debilitando, por lo tanto, la capacidad de dirección de los gobernantes. En este nivel adquieren particular importancia la presencia y las formas de accionar de las subclases (Dahrendorf 1990), de grupos con ciudadanía débil, incompleta o fragmentada.

Consecuentemente, proponemos entender la gobernabilidad como un producto de la sociedad civil y no como un atributo de los gobernantes, poniendo el énfasis en el estudio del poder potencial de la ciudadanía, en la investigación de los procesos de generación de nueva ciudadanía y de los mecanismos para su expansión¹⁵.

Para finalizar, nos interesa dejar planteada otra cuestión estrechamente articulada con los argumentos anteriores. La posibilidad de pensar la problemática de la *accountability*, tanto vertical como horizontal, en términos de la capacidad de dirección y decisión de los gobernantes controlada

¹⁵ Para algunos problemas específicos de titularidades y ciudadanía pueden consultarse Sen (1981) y Dahrendorf (1990), en el que este último autor, articulando los conceptos de titularidades –en tanto ciudadanía– y provisiones genera la idea de *oportunidades vitales* cuya expansión, mediante el conflicto institucionalizado, es el objetivo de la política democrática. Ver también Zolo (1994).

efectivamente por la ciudadanía a través de mecanismos institucionales de distinto nivel (O'Donnell 2001). Los canales de control, fundamentalmente los verticales, operarían como *formas de reapropiación de la gobernabilidad* por parte de la sociedad civil.

Como contracara de esta situación, la capacidad no controlada de dirección y decisión de los gobernantes abre el campo de estudio de procesos “delegativos” de distinta índole e intensidad, como así también de situaciones en las que tienden a expandirse el particularismo y el clientelismo en tanto instituciones informales (O'Donnell 1997a).

VIII

La distinción entre lo público y lo privado, el estudio de las articulaciones entre el Estado y la Sociedad civil, son elementos generadores fundamentales de la teoría política y social en tiempos de crisis. No sólo porque permiten pensar en la posibilidad de una cierta articulación entre un mercado que aporta eficacia social y un Estado que evita la guerra de todos contra todos sino también, fundamentalmente, porque esta “separación” se encuentra en la base de la protección de los derechos individuales y en los fundamentos de una comunidad que intenta integrar pacíficamente a los individuos a pesar de sus notables diferencias¹⁶.

Ciertamente esto no ha impedido que algunas vanguardias gobernantes iluminadas hayan “dictado” el imperio del *laissez faire, laissez passer*, autoritariamente, en lo que Benedetto Croce llamó “liberismo” y Paul Samuelson “fascismo de mercado”. Ahora bien, ¿quién puede asegurar en la actualidad, dada la extensión del credo democrático, la estabilidad de regímenes políticos que implanten este tipo de soluciones o derivaciones “suavizadas” de las mismas? Si las necesidades de eficacia social afectan negativamente las aspiraciones de millones de individuos, ¿qué fantástico o coercitivo proceso de socialización puede hacerles aceptar su infortunio?

El balance sobre el estado de las teorías de la democracia y también del funcionamiento de los regímenes democráticos nos deja un resultado bastante desalentador ya que muchas de sus promesas, al decir de Norberto Bobbio, siguen incumplidas. Como lo ha señalado John Dunn (1981: 63),

¹⁶ Una justificación desde “la izquierda” de la distinción público-privado puede encontrarse en Held (1992) y en Gouldner (1980).

“tenemos dos distintas y bien desarrolladas teorías de la democracia en el mundo actual. Unas ideológicamente sombrías (las empíricas) y las otras, ruidosamente utopistas (las participativas)”.

En condiciones de pobreza extrema, exclusión social creciente (O'Donnell 1997b) y desinterés o rechazo por la política, las discusiones sobre orden, régimen, eficacia decisional y gobernabilidad parecerían valer y pesar poco y nada. Sin embargo, la disyuntiva que enfrentan las ciencias sociales es la que Carole Pateman (1991) definió en su momento para la ciencia política: o a partir de esta crisis generan perspectivas innovadoras que aumenten nuestra capacidad para dar cuenta de las transformaciones políticas y de sus consecuencias para los diversos actores sociales prestando de esta manera una “real contribución a la libertad y la justicia, tanto para mujeres y hombres”, o intensifican la tendencia actual de realizar microaplicaciones a microeventos para terminar sus días entre la sofisticación y la futilidad.

De seguir este último camino, las ciencias sociales quedarán cada vez más alejadas, por cierto, de cualquier posibilidad de aumentar la capacidad de comprensión y explicación de las prácticas humanas –materiales, teóricas e ideológico-valorativas– y de los procesos de cambio y transformación en su dinámica histórica y contradictoria.

Bibliografía

- Acuña, Carlos (comp.) (1995) *La nueva matriz política argentina*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Alford, Robert y Roger Friedland (1991) *Los poderes de la teoría*, Buenos Aires, Manantial.
- Almond, Gabriel y Bingham Powell (1968) *Política comparada*, Buenos Aires, Paidós.
- Archenti, Nélica y Luis Aznar (1997) *Actualidad del pensamiento sociopolítico clásico*, Buenos Aires, Eudeba, Tercera Edición.
- Arendt, Hannah (1974) *La condición humana*, Barcelona, Seix Barral.
- Barry, Brian (1974) *Los economistas, los sociólogos y la democracia*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Buchanan, James (1990) “La perspectiva de la elección pública”, en Buchanan, James, *Ensayos sobre economía política*, México D.F., Alianza.
- Cardoso, Fernando H. y Enzo Faletto (1977) “*Post Scriptum* a Dependencia y desarrollo en América Latina”, en *Desarrollo económico*, Vol. 17, N° 66, Buenos Aires.

- Dahl, Robert (1961) "The Behavioural Approach in Political Science: Epitaph for a Monument to a Successful Protest", en *American Political Science Review*, N° 55.
- Dahrendorf, Ralph (1990) *El conflicto social moderno*, Madrid, Mondadori.
- Dahrendorf, Ralph (1996) *La cuadratura del círculo*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Dunn, John (1981) *La teoría política de Occidente ante el futuro*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Easton, David (1953) *The Political System*, Nueva York.
- Easton, David (1979) *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Eco, Umberto (1989) *El péndulo de Foucault*, Buenos Aires, Lumen/De La Flor.
- Gouldner, Alvin (1980) *The Two Marxisms*, Londres, Cambridge University Press.
- Gramsci, Antonio (1977) *Política y sociedad*, Barcelona, Península.
- Held, David (1992) *Modelos de democracia*, Madrid, Alianza.
- Huntington, Samuel, Michel Crozier y Joji Watanake (1975) *The Crisis of Democracy*, Nueva York, New York University Press.
- Johnson, N. (1975) "The Place of Institutions in the Study of Politics", en *Political Studies*, Vol. XXIII, N°s 2 y 3.
- Laclau, Ernesto (1981) "Teorías marxistas del Estado" en Lechner, Norbert (ed.), *Estado y política en América Latina*, México D.F., Siglo XXI.
- March, James y Johan Olsen (1988) *Rediscovering Institutions*, Princeton, Princeton University Press.
- Morlino, Leonardo (1985a) *Cómo cambian los regímenes políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Morlino, Leonardo (1985b) "¿Cuál es la crisis democrática de Italia?", en *Crítica & Utopía*, N° 13, Buenos Aires.
- O'Donnell, Guillermo (1997a) "¿Democracia delegativa?", en O'Donnell, Guillermo, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre democracia y autoritarismo*, Buenos Aires, Paidós.
- O'Donnell, Guillermo (1997b) "Pobreza y desigualdad en América latina: algunas reflexiones políticas", en O'Donnell, Guillermo, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre democracia y autoritarismo*, Buenos Aires, Paidós.
- O'Donnell, Guillermo (2001) "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política", en *POSTData*, N° 7, Buenos Aires, mayo.
- O'Donnell, Guillermo, Philippe Schmitter y Lawrence Whitehead (1988) *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Paidós.
- Pateman, Carole (1991) "A New Democratic Theory? Political Science, the Public and the Private", trabajo presentado en el XV Congreso mundial de la International Political Science Association (IPSA), Buenos Aires.

- Portantiero, Juan Carlos** (1988) “Sociedad civil, Estado y sistema político”, en Portantiero, Juan Carlos (comp.), *La producción de un orden*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Przeworski, Adam** (1991) *Democracy and the Market*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam** (1998) “Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente”, en *Revista argentina de ciencia política*, Buenos Aires, Eudeba.
- Sartori, Giovanni** (1984) “Guidelines for Concept Analysis”, en Sartori, Giovanni, *Social Science Concepts*, Londres, Sage.
- Schmitter, Philippe** (1992) “¿Continúa el siglo del corporativismo?”, en Ocampo Alcántara, R. (comp.), *Teoría del neocorporativismo. Ensayos de Philippe C. Schmitter*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara.
- Sen, Amartya** (1981) *Poverty and Famines*, Oxford, Clarendon Press.
- Strasser, Carlos** (1999) *Democracia & desigualdad. Sobre “la democracia real” a fines del siglo XX*, Buenos Aires, CLACSO.
- Strasser, Carlos** (2003) “La sociedad y la política, en necesidad de ideología”, en *Revista SAAP. Publicación de ciencia política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, Vol. 1, N° 2, Buenos Aires, octubre.
- Tonelli, Luis y Luis Aznar** (1993) “La ciencia política en el fin de siglo”, en *Sociedad*, N° 3, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires.
- Tsebelis, George** (1990) *Nested Games*, University of California Press.
- Vincent, J.M.** (1973) *La metodología de Max Weber*, Barcelona, Cuadernos Anagrama.
- Ware, Alan** (1987) *Citizens, Parties and the State*, Princeton, Princeton University Press.
- Wolin, Sheldon** (1974) *Política y perspectiva*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Wright Mills, Charles** (1961) *La imaginación sociológica*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Zolo, Danilo** (comp.) (1994) *La cittadinanza*, Roma/Bari, Laterza.

Resumen

El artículo es una introducción a los conceptos y paradigmas fundamentales de la ciencia política. Se argumenta que tanto el camino iniciado por sus fundadores como las nuevas categorías adecuadas a la dinámica y especificidad de los hechos actuales exigen una interacción entre las viejas y nuevas categorías de análisis. Se pasa revista entonces a los conceptos de Orden,

Dominación, Estado, Sociedad civil, Régimen político, Sistema político, Gobierno y Gobernabilidad. El análisis crítico de estos conceptos es el que debe poner de manifiesto el alcance y la productividad comprensiva de las diversas propuestas en términos de su relación con los procesos político-sociales y su dinámica histórica.

Palabras clave

ciencia política - conceptos - paradigmas - política - gobernabilidad

Abstract

This article is an introduction to fundamental political science paradigms and concepts. It argues that the path initiated by its founders as well as the new categories that are adequate to the dynamics and particularity of contemporary facts demand an interaction between new and old categories of analysis. It therefore reviews the

concepts of order, domination, state, civil society, political regime, political system, government and governability. The critical analysis of these concepts manifests the comprehensive scope and productivity of the different approaches in terms of the relations with socio-political processes and historical dynamics.

Key words

political science - concepts - paradigms - politics - governability