

## Elementos de teoría y método para escrutar las crisis de gobernabilidad en América Latina



*Pedro Medellín Torres*

Instituto de Estudios Políticos  
Jefe Unidad de Documentación

### Introducción

La erosión de la gobernabilidad democrática en América Latina parece incontenible. La persistencia de la crisis política en Argentina, la profundidad del quiebre institucional producido por la primacía de la "presidencia personal" en Colombia y Venezuela, y la incapacidad gubernamental para imprimir un rumbo político e institucional definido al gobierno en México y Perú, revelan el deterioro acelerado de la capacidad de gobernar en la región. Mientras que las tensiones y conflictos políticos se agravan y la indocilidad social sigue creciendo, los gobiernos insisten en impulsar reformas que ya no sólo profundizan la desinstitucionalización y la desideologización de la política, sino que también socavan el régimen político que los fundamenta. En medio de una gran incertidumbre e inestabilidad, y desprovistos de una agenda que oriente su acción, los gobernantes buscan consolidarse cerrando los espacios de expresión a cualquier forma de oposición que pueda poner en riesgo su permanencia. No importa que para lograrlo haya que recortar las libertades ciudadanas, usurpar funciones legislativas o asumir para sí facultades de la administración judicial.

Las reformas que ayer buscaban adecuar el Estado a una sociedad más abierta y participativa, hoy están produciendo una separación entre el poder y la política. Mientras que, por una parte, el poder se va concentrando en las instancias gubernamentales (gracias a la novedosa primacía de la "racionalidad" técnica en la asignación de los recursos), por otra, la política se va degradando hasta quedar reducida a unos pocos espacios de disputa burocrática. La pérdida de los espacios de deliberación pública sobre los fines de la intervención estatal (razón de ser de la política), ha

llevado al desvanecimiento de los proyectos de Estado y de sociedad, a la disolución de los partidos políticos y al quiebre de la ética pública.

Pero, paradójicamente, en la medida en que más poder se concentra en el ejecutivo, mayor parece su incapacidad para sostener las instituciones democráticas. La acción de los gobiernos no sólo debe verse sometida a la descomposición irremediable de los mecanismos de dirección y regulación política, sino que también debe enfrentarse al resquebrajamiento del orden institucional, la fractura del orden social y la fragmentación de los espacios de participación democrática. Los gobiernos ya ni siquiera son capaces de proyectar una gobernabilidad mediática que promueva la ciudadanía, confiera unidad a una sociedad dispersa, le dé transparencia a actos oscuros; o sustituya la ideología conflictiva por la búsqueda del buen sentido, las luchas políticas por las protestas de consumidores y los conflictos sociales por la atención de necesidades básicas. La brecha ha llegado a ser tan profunda, que la democracia se ha institucionalizado como un “bien de consumo” que no sólo diferencia la calidad de vida de los ciudadanos, sino que también discrimina entre ciudadanía de primera y de segunda categoría.

En este panorama, los estudios sobre la (in)gobernabilidad siguen sin lograr responder a los desafíos que enfrentan los gobernantes en la práctica, ni a los interrogantes que plantea a la cuestión de la (in)viabilidad de los regímenes políticos. Mientras que la complejidad de la crisis insiste en dejar ver claramente la naturaleza política de los problemas de (in)gobernabilidad, los estudiosos persisten en su propósito de darle una primacía administrativista a la crisis y a su tratamiento. En un contexto en el que globalmente se le ha propuesto a los gobiernos reorientar las políticas económicas, mejorar los marcos regulatorios y apoyar una adecuada gestión pública, como condiciones para asegurar la “calidad del crecimiento”, las crisis de gobernabilidad se hacen cada vez más frecuentes y más profundas, cuestionando la supervivencia misma de los regímenes democráticos.

Para retomar el camino teórico y metodológico que permita una mejor comprensión de los problemas de la (in)gobernabilidad, es necesario comenzar por recobrar su naturaleza política. Es la que permite recuperar el sentido y contenido gubernamental del ejercicio de gobierno; es decir, como proceso político y de conducción (política) de la sociedad y del Estado. Luego, en condiciones de desinstitucionalización, desideologización y despolitización, se plantea la necesidad de reconocer la manera cómo las crisis de gobernabilidad en la región parecen seguir una trayectoria que se inicia como crisis de legitimidad, evoluciona hacia una crisis de conducción política y termina en una crisis de Estado. Ese itinerario busca ofrecer una interpretación alternativa que permita un mejor escrutinio de las crisis de gobernabilidad.

Quizá el mayor problema que enfrentan las explicaciones sobre la crisis de gobernabilidad en países como Colombia, radica en la insuficiencia de los desarrollos teóricos y conceptuales necesarios para dar cuenta de la naturaleza, magnitud y alcances de la crisis. Mucho más si se considera que aquí se trata de una crisis cuya dificultad no radica en la falta de soluciones, sino en el enfrentamiento irresuelto entre ellas; o más precisamente, en la imposibilidad de que una de las soluciones logre imponerse sobre las demás. Cada uno de los actores políticos, sociales y económicos, tiene su propia alternativa de solución, pero no tiene la fuerza para vincularla a un proyecto colectivo, ni inclusive para imponerla al interior de su propio sector.

El entramado político e institucional está tejido en torno de la concurrencia conflictiva de una multiplicidad de actores muy heterogéneos, cuyas tramas se desenvuelven en una variedad de escenarios que trascienden los marcos de territorialidad e institucionalidad establecidos por la carta constitucional y las leyes. Los análisis se desplazan entre el extremo que sobredimensiona cada acontecimiento como la manifestación y causa de una crisis que no tiene principio ni fin, y el extremo que subestima los hechos con el argumento de que el carácter atípico del caso colombiano no permite una aproximación más orgánica en la comprensión de la crisis.

Las limitaciones de las teorías contemporáneas para explicar las crisis, dejan al descubierto su incapacidad para establecer y explicar la relación orgánica que se produce (en la crisis) entre la gestión gubernamental y las relaciones de poder que derivan de la particular configuración adquirida por el entramado político e institucional, como consecuencia de las actuaciones de los actores comprometidos en las crisis.<sup>1</sup> En el mismo sentido, Linz ha advertido cómo en el estudio de los problemas de estabilidad y ruptura de los sistemas políticos, los análisis han tendido a ser estáticos, haciendo más énfasis en las características del sistema político y los actores políticos,

---

1 Stoker ilustra muy bien la limitación cuando muestra cómo las teorías políticas contemporáneas han concentrado todos sus esfuerzos en el descubrimiento y aplicación de conceptos morales en las relaciones políticas (teorías normativas); en el estudio de las normas, procedimientos y organización del sistema político y su impacto en la política (institucionalismo y neoinstitucionalismo); en la explicación de los comportamientos políticos agregados e individuales (análisis conductista); en el estudio de las elecciones que en lo político y lo social hacen individuos racionales que actúan según su propio interés (teorías de la elección racional); y en las implicaciones políticas de los sesgos racistas, sexistas, nacionalistas, religiosos o en los desarrollos del comunitarismo. Cfr. Gerry Stoker y David Marsh (editores). *Teoría y métodos de la ciencia política*. Madrid, Editorial Alianza, Alianza Universidad Textos, 1995.

que en la comprensión de la "dinámica de los procesos de crisis, caídas y reequilibramientos de los regímenes existentes o la consolidación de otros nuevos".<sup>2</sup>

La confusión es total. Mientras que la evolución de los estudios parece homologar las crisis de gobernabilidad con los problemas de legitimidad producidos por la ineficiencia estatal, un examen sistemático de las principales proposiciones conceptuales de la ingobernabilidad permite observar que sólo una de cada tres variables asocia la ingobernabilidad a los problemas de legitimidad o eficiencia de la conducción gubernamental. Las dos terceras partes restantes involucran factores explicativos tan disímiles como difíciles de dimensionar, que resulta comprensible que los estudiosos de la gobernabilidad hayan perdido el horizonte explicativo de las crisis.

Los problemas de gobernabilidad se han analizado en relación con los problemas de legitimidad, pero desconectados de las dinámicas de poder político en que se desenvuelven los actores políticos; los problemas de legitimidad se han relacionado con los comportamientos políticos, pero desconectados de los problemas de conducción política.<sup>3</sup> Y los estudios sobre los actores políticos han terminado siendo absorbidos por los estudios de cultura política<sup>4</sup> o en el mejor de los casos, abordados desde el problema de la ciudadanía.<sup>5</sup>

## 1. El origen de los desencuentros

En los hechos, la pérdida de horizonte explicativo de la crisis de gobernabilidad aparece determinada por dos elementos estrechamente relacionados. Primero, el abandono de las teorías del gobierno, que no sólo ha impedido entender el ejercicio de gobierno como una tarea de conducción política, sino que también lo ha reducido a un simple ejercicio administrativo o una tarea gerencial de los recursos públicos; y segundo, la ausencia de una definición precisa del concepto de gobierno le ha impuesto una inusitada fragilidad conceptual a la gobernabilidad y no ha permitido

---

2 Juan J. Linz y Arturo Valenzuela. *Las crisis del presidencialismo*. Madrid, Alianza, Volúmenes I y II, 1997, p. 12.

3 Juan J. Linz y Arturo Valenzuela. *Op. cit.*; Seymour Lipset. "Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales". En: *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona, Ariel, 1992.

4 Guy Hermet. *Les Désenchantements de la Liberte*. París, Fayard, 1993.

5 Will Kymlicka y Norman Wayne. "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía". *Revista La Política* No 3. Buenos Aires, Paidós, octubre de 1997.

dimensionar adecuadamente la magnitud y el alcance de los problemas que tienen los gobernantes para convertir sus intenciones en hechos de gobierno. Se trata de un desencuentro en el que los análisis se pierden en los pequeños detalles en los cuales se le asignan características de homogeneidad a procesos que no la tienen.

### 1.1 El abandono de las teorías de gobierno

Las preocupaciones por el gobierno han desempeñado un papel crucial en la historia del pensamiento político. Los cuestionamientos en torno de la naturaleza del gobierno y de la distinción entre las buenas formas (regímenes) de gobierno y las formas (regímenes) malas, y las posiciones que se asumen frente a ellas, no sólo se constituyen en el objeto de estudio, sino que también marcan las diferentes corrientes en que se desarrolla la filosofía política clásica.<sup>6</sup> Los debates sobre las tipologías clásicas de las formas de gobierno, formuladas por Aristóteles (monarquía o gobierno de uno, aristocracia o gobierno de pocos y *toliteia* o gobierno de muchos, con sus correspondientes formas degradadas: tiranía, oligarquía y democracia), Maquiavelo (monarquía y república) y Montesquieu (monarquía, república y despotismo), coparon buena parte de los esfuerzos no sólo por reflexionar sobre las distintas formas de organizar la vida política de un grupo social, sino también por comprender los estadios o momentos diferentes y sucesivos del proceso histórico de la humanidad.<sup>7</sup>

El desarrollo de las reflexiones hace trascender la búsqueda del buen gobierno, que subyace en las indagaciones por los buenos regímenes de la filosofía política clásica, hacia la consideración de la naturaleza y tipología del Estado como el objeto de estudio. Para los filósofos y pensadores era cada vez más urgente la necesidad de

6 Según Bobbio, la posición que considera que todas las formas de gobierno son buenas es seguida por la que se podría denominar filosofía relativista e histórica, pues cada forma de gobierno es adecuada para la situación histórica concreta que la ha producido; la posición que considera que todas las formas de gobierno son malas, es propia de la filosofía platónica pues todas las formas son malas en la medida en que son una degeneración de la única forma de gobierno que es la ideal; y la posición que considera que algunas formas de gobierno son buenas y otras son malas, son propias de lo que se ha dado en denominar filosofía aristotélica, en la que la virtud o defecto de cada forma de gobierno aparece determinada por las condiciones específicas en que se desarrolla la tarea gubernamental. Cfr. Norberto Bobbio. *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 11.

7 Norberto Bobbio. *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. México, Fondo de Cultura Económica, 1989; Norberto Bobbio. *Op. cit.*, 1994; Leo Strauss y Joseph Cropsey (compiladores). *Historia de la filosofía política*. México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

“hacer probable e incluso segura la realización del orden debido, de dominar la fortuna y superar los obstáculos puestos por la naturaleza y, sobre todo, los impuestos por la naturaleza humana”.<sup>8</sup> De esta manera se transita de la preocupación por las estructuras de poder y las relaciones entre los diversos órganos a los que se les confiere, a la preocupación por las relaciones entre el sistema de poder y la sociedad subyacente, la ideología y los fines históricos o sociológicos que los fundamentan.<sup>9</sup> Es en la modernidad donde la subordinación de la política a la moral y a la virtud intelectual, que proclamaba la filosofía política clásica, es sustituida por la subordinación de la virtud a las necesidades de la política, que se inicia con la obra de Maquiavelo hasta la de Marx.<sup>10</sup>

En la medida en que se van acotando los objetos de estudio y se van distanciando de las preocupaciones por el Estado y las relaciones de poder, se produce la transición de los clásicos a los modernos.<sup>11</sup> El problema del gobierno va cediendo su lugar privilegiado a las reflexiones sobre la organización y funcionamiento de los sistemas políticos. Una multiplicidad de nuevos objetos va surgiendo en el lento y largo proceso de delimitación de los campos de investigación, dando paso al nacimiento y consolidación de la ciencia política en los finales del siglo XVII y principios del XX.

Los trabajos de Woodrow Wilson sobre la historia y la práctica de la política, y Charles Merriam sobre el ejercicio de la ciudadanía y el análisis de las votaciones,<sup>12</sup>

---

8 Nathan Tarcov y Thomas Pangle. “Leo Strauss y la historia de la filosofía política”. En: Leo Strauss y Joseph Cropsey. *Op. cit.*, p. 862.

9 Norberto Bobbio. *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política. Op. cit.*

10 En su sistematización del pensamiento político moderno, Caminal muestra la centralidad del Estado cuando se define “el príncipe como sujeto constituyente del Estado (Maquiavelo); la república como el recto gobierno con poder soberano (Bodino); el Estado ‘instituido por convenio o pacto entre una multitud de hombres’, como unidad de poder absoluto en representación de la colectividad (Hobbes); la compatibilidad entre el Estado, como unidad de poder y la pluralidad de instituciones de gobierno reunidas bajo la supremacía del poder ejecutivo (Locke); el Estado concebido como unidad y equilibrio de poderes (Montesquieu); el derecho como conciliación entre el Estado y la sociedad (Kant); el Estado como superación de la sociedad dividida (Hegel); y el Estado como instrumento de dominación de clase (Marx)”. Véase: Miquel Caminal (coordinador). *Manual de Ciencia Política*. Madrid, Tecnos, 1996.

11 *Ibíd.*

12 Para un análisis detallado al respecto, véase: Gabriel Almond A. “Ciencia política: la historia de la disciplina”. En: Goodin Robert y Klingemann Dieter (editores). *Nuevo*

marcan las tendencias de la naciente escuela norteamericana a apartarse de los estudios tradicionales de las estructuras de poder y las relaciones que las fundamentan. Mientras que en Europa la ciencia política no conseguía despegarse de la filosofía política, la teoría del Estado y el derecho público,<sup>13</sup> en Estados Unidos la creación de la American Political Science Association, en 1903, no sólo impulsaba la profesionalización de las ciencias políticas, sino que también permitía un desarrollo disciplinar influenciado por los estudios de los comportamientos políticos y la aplicación de las técnicas cuantitativas para su análisis.<sup>14</sup> Los trabajos de Harold Lasswell, particularmente los publicados entre 1927 y 1939, ampliaban los espectros analíticos del comportamiento político de los individuos a otras disciplinas como la psicología y las teorías de la comunicación.<sup>15</sup>

Los desarrollos de la filosofía política abandonaron definitivamente las preocupaciones por los fundamentos del orden político y sus repercusiones en la búsqueda normativa del buen gobierno. Incluso algunos de los más destacados autores, como Hannah Arendt, a quien Bhikhu Parekh le concede un lugar muy importante en su descripción sobre los desarrollos de la filosofía política occidental desde 1945,<sup>16</sup> han llegado a rechazar tales preocupaciones por considerarlas como el símbolo del escape a la política. En su ya clásico libro *La Condición Humana*, Arendt afirma que:

El abandono de la fragilidad de los asuntos humanos para adentrarse en la solidez de la quietud y el orden se ha recomendado tanto, que la mayor parte de la filosofía política

---

*manual de Ciencia Política*. España, Ediciones Istmo, 2001, Colección Fundamentos, No. 165.

13 Miquel Caminal. *Op. cit.*

14 Gerry Stoker y David Marsh. *Op. cit.*; Gabriel Almond. *Op. cit.*

15 Las publicaciones fueron: *Propaganda technique in the World War* (1927), que introduce el estudio de la comunicación política; *Psychopathology and politics* (1930), que estudia la psicología profunda de los comportamientos políticos, considerando además algunos casos de perturbados mentales; *World politics and personal insecurity* (1935), en el que estudia diversos tipos de comportamiento político en distintos regímenes políticos; *Politics: who gets what, when and how* (1936), en el que analiza la interacción entre las elites que competían por valores como "la renta, el respeto y la seguridad"; y *World revolutionary propaganda: a Chicago study* (1939), en el que examina el impacto de la depresión mundial sobre los comportamientos políticos de los desempleados de Chicago. Véase: Gabriel Almond. *Op. cit.*, pp. 106, 107.

16 Bhikhu Parekh. "Algunas reflexiones sobre la filosofía política occidental contemporánea". *Revista La Política* No 1. Buenos Aires, Paidós, 1996, p. 11.

clásica desde Platón en adelante podría ser fácilmente interpretada como los diversos intentos para encontrar bases teóricas y formas prácticas que permitan escapar de la política por completo. El signo característico de tales huidas es el concepto de gobierno, o sea el concepto de que los hombres pueden vivir juntos legal y políticamente cuando algunos tienen el derecho a mandar y los demás se ven obligados a obedecer.<sup>17</sup>

En sus ensayos críticos, Portinaro muestra cómo para Arendt existe una evidente disociación entre el lenguaje de la filosofía y el lenguaje de la política. Mientras que el primero está dominado por la imprevisibilidad de la acción y del discurso, el segundo está orientado hacia el orden de mando, de manera que a “la pluralidad de los actores libres e iguales quiere sustituirla por la unidad del gobierno”.<sup>18</sup>

En este contexto, el problema del gobierno –como objeto de estudio– fue desplazado por las discusiones sobre la cohesión de las sociedades, el clima de civilidad y razonabilidad, la naturaleza y el origen de la autoridad, la naturaleza de la política, la estructura del discurso político, la naturaleza de la persuasión y los límites del debate, la estructura de la ideología, la naturaleza y los límites de la ley, los derechos naturales, la libertad, la igualdad y el papel de las instituciones en el establecimiento de la vida política, entre otras cosas. Los mayores desarrollos de la filosofía política de los años cincuenta y sesenta se concentran en estas discusiones.<sup>19</sup> El abandono total del problema del gobierno, por parte de la filosofía política, tuvo su “acta de defunción” en la introducción a la serie de ensayos titulada *Filosofía, Política y Sociedad*, de Peter Lassett, y fue reiterada por Robert Dahl años más tarde, con el argumento de que se había convertido “en poco más que en un estudio de los pensadores de antaño”.<sup>20</sup>

Sin embargo, algunos científicos políticos norteamericanos continuaban intentando, de manera aislada, volver al estudio de las formas y el proceso de gobierno en los sistemas políticos. Las obras clásicas de C.J. Friedrich, *El Hombre y el Gobierno*

---

17 Hannah Arendt. *La Condición Humana*. Barcelona, Editorial Seix Barral, 1974, p. 292.

18 Paolo Portinaro. “La política como comienzo y fin de la política”. En: Claudia Hilb. *El resplendor de lo público*. En torno a Hannah Arendt. Caracas, Nueva Sociedad, 1994, p. 185.

19 No obstante, algunos filósofos políticos contemporáneos han seguido abordando los problemas del poder y la autoridad, y cómo se despliegan en las sociedades (Theodore Adorno et al. *The Authorian Personality*. New York, Harper & Row, 1950), en tanto que otros han orientado sus trabajos al estudio de los problemas procedimentales de la democracia (Jürgen Habermas. *Perfiles filosófico-políticos*. Buenos Aires, Taurus Ediciones, 1975). Sin embargo, eso no quiere decir que la filosofía política contemporánea haya mantenido sus preocupaciones sobre el problema de los buenos regímenes y los malos regímenes, que es el problema del gobierno.

20 Bhikhu Parekh. *Op. cit.*, p. 12.

(1968), y de Karl Deutsch, *Política y Gobierno* (1974), marcaron el esfuerzo por mantener una conexión estrecha entre la ciencia política y la filosofía política.<sup>21</sup>

Durante los años setenta y ochenta, los desarrollos de la filosofía política habían descrito dos grandes tendencias. En la primera estaban aquellos que se concentraban en discutir la naturaleza de la filosofía política. La importancia adquirida por Rawls en el plano internacional hizo que muchos de estos autores aceptaran la idea, según Parekh, de que "la filosofía política era una rama de la filosofía moral; y dado que esta última era esencialmente normativa, la tarea de la filosofía política era no sólo desarrollar principios para evaluar la estructura social, sino también diseñar instituciones, procedimientos y políticas apropiadas".<sup>22</sup>

En la segunda tendencia se consideran los desarrollos que van desde la crítica feminista y la distinción tradicional entre lo público y lo privado, a la visión masculina de la racionalidad, y de allí a la disyuntiva entre razón y sentimiento, hasta las construcciones localistas que buscan extender la participación y deliberación democrática más allá de la dimensión política. Las discusiones en torno de la ciudadanía se han ido constituyendo en el punto de llegada de los distintos aportes teóricos y conceptuales. El concepto de ciudadanía no sólo parecía integrar las exigencias de justicia y pertenencia comunitaria, como conceptos centrales de la filosofía política, sino que también conectaba la idea de derechos individuales con la noción de vínculo con una comunidad particular.<sup>23</sup>

Por su parte, desde la segunda mitad del siglo XX, en la ciencia política se van consolidando una variedad de enfoques en los que el problema del gobierno apenas se constituye en un asunto marginal como objeto de estudio. Así por ejemplo, según Gerry Stoker, las teorías normativas se concentran en descubrir y aplicar conceptos morales a la esfera de las relaciones políticas y a la práctica política; los enfoques del institucionalismo estudian las normas, los procedimientos y organización formal del sistema político y su impacto en la práctica política; el análisis conductista, por su parte, busca explicar los comportamientos políticos a nivel individual y agregado; la teoría de la elección racional estudia los procesos de elección de los individuos de acuerdo con su racionalidad y en función de su interés; y los análisis del discurso buscan desentrañar las lógicas internas y estructuras de significado que rigen los discursos, cómo se producen, funcionan y cambian.<sup>24</sup>

---

21 Miquel Caminal. *Op. cit.*

22 Bhikhu Parekh. *Op. cit.*, p. 15.

23 Will Kymlicka y Norman Wayne. *Op. cit.*, p. 2.

24 Gerry Stoker. "Introducción". En: Gerry Stoker y David Marsh. *Op. cit.*, pp. 22, 23.

El desplome de los regímenes autoritarios en Europa y América Latina, y la posterior caída del muro de Berlín, fueron imponiendo la necesidad de estudiar los problemas implícitos en la transición a la democracia. Los instrumentos analíticos ofrecidos por los enfoques institucionalistas, basados en el reconocimiento del carácter determinante para el Estado que tiene la política,<sup>25</sup> así como los producidos por los enfoques de la teoría de la elección racional, basados en la necesidad de abordar los procesos de toma de decisión en situaciones complejas o en condiciones de incertidumbre o por motivaciones egoístas, fueron concentrando su interés en el estudio de los problemas del diseño institucional, la construcción de los entramados en que se desarrollan las relaciones de poder y la formación de las políticas.

Sin embargo, los desarrollos no se producían a la misma velocidad ni en la misma dirección. En su reflexión sobre los avances del institucionalismo en Latinoamérica, Arturo Valenzuela se quejaba de que:

mientras que la literatura europea aceptaba sin hacerse cuestión los factores institucionales, en América Latina se les dejaba de lado como irrelevantes [...]. La principal preocupación de los estudiosos sobre el autoritarismo latinoamericano era cómo explicar las causas de los regímenes militares y la economía política de los regímenes autoritarios. Las instituciones del gobierno, las constituciones y las normas del juego se consideraban como irrelevantes o como epifenómenos. La cuestión de cómo encajaban ciertas formas institucionales con las realidades sociales y políticas en un país determinado, no se planteaba.<sup>26</sup>

No obstante, los trabajos de Juan Linz han ido abriendo, lenta y silenciosamente, el camino a las reflexiones sobre la pertinencia y viabilidad de los regímenes presidenciales frente a los regímenes parlamentarios. O más precisamente, al estudio sistemático de las implicaciones que puede tener para la estabilidad democrática una democracia presidencial frente a una parlamentaria.<sup>27</sup> Es el punto hacia el cual están comenzando a llegar los estudios que buscaban explicar la forma en que se configuran las relaciones de poder y se expresan en las prácticas y estructuras gubernamentales, de manera que "favorecen o perjudican la eficacia y estabilidad de un régimen [político] en sociedades concretas".<sup>28</sup> Sin embargo, todavía se trata de una tendencia

---

25 R. A. W Rhodes. "El Institucionalismo". En: *Ibid.*

26 Samuel Valenzuela y Timothy Scully. "Electoral choices and the party system in Chile: continuities and changes at the recovery of democracy". *Comparative Politics* No. 29. Julio 4 de 1997, p. 15.

27 *Ibid.*

28 Juan J. Linz y Arturo Valenzuela. *Op cit.*

que apenas se está consolidando. Según estos autores, “un repaso de los 94.000 artículos reseñados en el International Political Science Abstracts, entre 1975 y 1991, revela que sólo 141 tratan de la presidencia o de sistemas presidenciales fuera de Estados Unidos y de éstos sólo 22 se ocupan del presidencialismo en América Latina, el continente del presidencialismo”.<sup>29</sup>

Los trabajos recientes de Mainwaring en su defensa de los regímenes presidenciales y la democracia;<sup>30</sup> los de Lipjhart sobre la consistencia de los regímenes democráticos;<sup>31</sup> las contribuciones de Matthew Shugart sobre los partidos políticos; las reflexiones de Mettenheim sobre las instituciones presidenciales;<sup>32</sup> las de Campbell, sobre la crisis del presidencialismo en Estados Unidos;<sup>33</sup> o los trabajos de O'Donnell, sobre la especificidad de las instituciones democráticas, están marcado los derroteros de las preocupaciones de la ciencia política: la pertinencia y confiabilidad del régimen político para asegurar la estabilidad de la democracia.

Por su parte, en América Latina los estudios de caso sobre el ejercicio del poder presidencial en el Perú,<sup>34</sup> Argentina,<sup>35</sup> Bolivia,<sup>36</sup> Brasil,<sup>37</sup> México,<sup>38</sup> Chile,<sup>39</sup> Colom-

---

29 *Ibíd.*, p. 15.

30 Scott Mainwaring y Timothy Scully (editores). *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. “Introduction: party systems in Latin America”. Stanford, Stanford University Press, 1995; Scott Mainwaring y Matthew Shugart. “Juan Linz, presidencialism, and democracy”. *Comparative Politics*, July, 1997; Scott Mainwaring. “Brasil: partidos débiles, democracia indolente”. En: Scott Mainwaring y Timothy Scully. *La construcción de instituciones democráticas*. Santiago, CIEPLAN, 1997; Scott Mainwaring y Timothy Scully. “Sistemas de Partidos en América Latina”. *Ibíd.*

31 Arend Lipjhart. *Las democracias contemporáneas*. Barcelona, Ariel, 1987; *Patterns of Democracy*. New Haven, Yale University Press, 1999.

32 Kurt von Mettenheim (editor). *Presidential institutions and democratic politics*. Baltimore, The John Hopkins University Press, 1997.

33 Colin Campbell. *The U.S Presidency in crisis. A comparative perspective*. New York, Oxford University Press, 1998.

34 Julio Cottler. “Partidos políticos y problemas de consolidación democrática en el Perú”. En: Scott Mainwaring y Timothy Scully. *La construcción de instituciones democráticas*. *Op. cit.*; Julio Cottler y Romeo Grompone. *El fujimorismo: ascenso y caída de un régimen autoritario*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2000; Julio Carrión. “Partisan decline an presidential popularity: the politics and economics of representation in Perú, 1980-1993”. En: Kurt von Mettenheim y James Malloy (editores). *Deepening Democracy in Latin America*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1998.

bia,<sup>40</sup> Venezuela<sup>41</sup> y, desde una perspectiva más global, los que abordan las condiciones de la democracia;<sup>42</sup> que estudian las relaciones entre los regímenes políticos

- 
- 35 Vicente Palermo y Marcos Novaro. "Mares agitados: interpretaciones sobre los procesos políticos latinoamericanos. Brasil y Argentina en perspectiva comparada". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* No. 11. Montevideo, Instituto de Ciencia Política, 1998; Vicente Palermo y Marcos Novaro. *Política y poder en el gobierno de Menem*. Buenos Aires, Editorial Norma-Flacso, 1996; Mariana Llanos y Ana Margheritis. "Liderazgo presidencial y dinámica institucional durante la primera presidencia de Menem". *Política y Gobierno* No. 2. México, CIDE, 1999.
- 36 Eduardo Gamarra. "Hybrid presidentialism and democratization: the case of Bolivia". En: Scott Mainwaring y Matthew Shugart. *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- 37 Octavio Amorin Neto. "Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão versus cooptação". *Novoa Economia* No. 1. Rio de Janeiro, 1994; Octavio Amorin Neto. "Cabinet formation in presidential regimes: an analysis of 10 Latin American Countries". Paper presentado en LASA 98, 1998.
- 38 Jeffrey Weldon. "Reforming Electoral Systems in Mexico". En: Matthew Soberg Shugart y Martin P. Wattenberg (compiladores). *Mixed-Member Electoral Systems: the Best of Both Worlds?* Oxford, Oxford University Press, 2001.
- 39 Arriagada. "El sistema político chileno. Una exploración del futuro". *Colección Estudios CIEPLAN* No. 15. Santiago, CIEPLAN, Estudio No. 99, 1984, pp. 171-202; Ángel Flifisch. "Parlamentarismo, presidencialismo y coaliciones gubernamentales". En: Óscar Godoy (editor). *Cambio de Régimen Político*. Santiago, Universidad Católica de Chile, 1992; John Carey. "Parties. Coalitions and the Chilean Congress in the 1990s". Ponencia presentada al XIX Congreso de LASA. Chicago, 1998; John Carey y Matthew Shugart. *Executive Decree Authority*. Cambridge, Cambridge University Press, 1998.
- 40 Ronald P. Archer. "Fuerza y debilidad partidaria en la asediada democracia colombiana". En: Scott Mainwaring y Timothy Scully. *La construcción de instituciones democráticas*. *Op. cit.*; Ronald P. Archer y Matthew Shugart. "The unrealized potencial of presidential dominance in Colombia". En: Scott Mainwaring y Matthew Shugart. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. *Op. cit.*; Jonathan Hartlyn. *The politics of coalition rule in Colombia*. Cambridge, Cambridge University Press, 1988; Jonathan Hartlyn. "El presidencialismo y la política Colombiana". En: Juan Linz y Arturo Valenzuela. *Op. cit.*
- 41 Enrique Baloyra. "Deepening democracy with dominant parties and presidentialism: the venezuelan regimen in a period of turbulence". En: Kurt von Mettenheim y James Malloy. *Op. cit.* Michael Coppedge. "Venezuela: democrática a pesar del presidencialismo". En: Juan Linz y Arturo Valenzuela. *Op. cit.*

y las coaliciones gubernamentales, los que asumen la defensa de los regímenes presidenciales, revelan la importancia e intensidad que está adquiriendo el debate sobre la consistencia de los regímenes políticos y su contribución a la estabilidad de la democracia en la región.

### **1.2 La fragilidad conceptual de la gobernabilidad**

Pese a la novedosa centralidad del problema de la gobernabilidad, un examen de las distintas aproximaciones revelan un problema crucial: el concepto de gobernabilidad, quizá como ningún otro, padece los equívocos que resultan de la ambigüedad y la indefinición conceptual. Lejos de tener una adscripción definida, las definiciones de gobernabilidad han seguido las modas que se han desplazado entre el extremo del eficientismo institucional y el extremo de la refundación democrática.

La gobernabilidad ha sido utilizada para explicarlo todo o por lo menos para dar cuenta de lo que recurrentemente no se puede explicar. La gobernabilidad se ha convertido en ese concepto mediático que, en palabras de Chesneaux, “se contrae en lo inmediato para imponer en la vida cotidiana las figuras multiformes del instante”. La gobernabilidad es el nuevo “fastfood” que se produce con la misma velocidad que es consumido. Es el signo de una profunda desideologización, en la que se ha perdido todo el contenido político implícito en la noción de conducción (política) que define el ejercicio de gobierno.

Desde el informe sobre la gobernabilidad elaborado en 1975 para la Comisión Trilateral, bajo el título “La crisis de la democracia”, el concepto de gobernabilidad ha servido para tratar de explicar los más variados fenómenos. Por ejemplo, para dar cuenta de los problemas del Estado para responder a la sobrecarga que produce una demanda social imposible de satisfacer;<sup>43</sup> para abordar los problemas de eficacia en la acción del gobierno y las políticas públicas;<sup>44</sup> para denotar los problemas que tiene el gobierno de complejos sistemas políticos; para indicar un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo del control jerárquico, que está caracterizado por un mayor grado

---

42 Marcelo Cavarozzi. “Consolidación democrática y reconstrucción de la economía en América Latina”. *Revista Universidad de México* No. 497. Vol. 47. México, junio de 1992.

43 Samuel Huntington, Michel Crozier y Joji Wanakuti. “La crisis de la democracia”. Informe presentado a la Comisión Trilateral. Roma, 1975.

44 Diego Achard y Manuel Flores. *Gobernabilidad: un reportaje de América Latina*. México, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-Fondo de Cultura Económica, 1997.

de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales en redes decisionales mixtas entre público y privado;<sup>45</sup> para describir los procesos de creación de consensos o la obtención de consentimientos o aquiescencias necesarias para llevar a cabo un programa, en un escenario donde están en juego diversos intereses; o para identificar el conjunto de instituciones y tradiciones que determinan cómo se ejerce la autoridad en un país.<sup>46</sup>

Para el caso específico de América Latina, desde la introducción del concepto en el informe de la Comisión Trilateral, hasta mediados de los años ochenta, la gobernabilidad como concepto adquirió una connotación negativa: señala la ausencia de regímenes democráticos. La puesta en marcha y consolidación de los procesos de transición a la democracia en América Latina hizo que el concepto de gobernabilidad fuera adquiriendo un contenido mucho más positivo. Se invoca como la consecuencia de las alianzas y pactos necesarios para mantener la democracia. En los inicios de la década de los años noventa, la invocación de la gobernabilidad adquirió una connotación tan positiva que se le llegó a plantear como el camino para conectar el sistema democrático con el mejoramiento en las condiciones de vida de los ciudadanos.

Los deficientes resultados obtenidos por el Banco Mundial en sus procesos de ajuste y la caída del muro de Berlín, modificaron el curso de la discusión sobre la gobernabilidad. Por una parte, las observaciones de los expertos, particularmente en el Subsahara Occidental, que dejaban en claro que sin instituciones y sin capacidad de gobierno los proyectos estaban más expuestos al fracaso, exigieron que el Banco Mundial emprendiera un esfuerzo sin precedentes en la búsqueda del desarrollo institucional y en la capacidad de gobierno en aquellos países donde tenía proyectos en curso. Bajo el rótulo de la "gobernabilidad", el Banco puso en marcha una serie de programas que iban desde la modernización de la justicia hasta la modernización de la capacidad de gestión municipal. Por otra parte, la transición hacia la democracia en los países de Europa del este, planteó la necesidad de impulsar procesos que contribuyeran a la generación de una elevada capacidad de gobierno en estos países y un desarrollo de sus instituciones más acorde con las exigencias del cambio. Se había generalizado la creencia de que así como las economías de estas naciones se revelan pesadas e incompetentes, los sistemas políticos son cada vez más pequeños y cerrados a la acción de las mayorías. La tarea de la apertura y modernización del

---

45 Bob Jessop. "El ascenso del 'buen gobierno' y los riesgos del fracaso: el caso del desarrollo económico". Documento de Trabajo, 1999.

46 Daniel Kauffman. *La calidad del crecimiento*. Banco Mundial, 2000.

sistema político y de las instituciones que lo soportan se plantea como la tarea de la gobernabilidad.

El viraje se hace evidente. El tema de la gobernabilidad deja de estar en el centro de las preocupaciones por los atributos que confiere el carácter democrático a los regímenes políticos, para desplazarse hacia un nuevo centro en el que (la gobernabilidad) se replantea como un problema propio del funcionamiento de las instituciones democráticas.

En el Informe Anual sobre el Desarrollo Humano de 1993, el PNUD se acoge a la nueva interpretación de la gobernabilidad. De las preocupaciones sobre la interdependencia entre libertad política y crecimiento económico que proclamaba en 1991, transita hacia una visión que promueve la existencia de instituciones democráticas arraigadas, con el argumento de que “si se aspira a que las democracias funcionen, éstas necesitan mucho más que procesos electorales”.<sup>47</sup>

El funcionamiento de las instituciones democráticas, como nuevo referente crucial de la gobernabilidad, promueve el mejor manejo del sector público, la racionalización de la gestión del gasto público, y la promoción y el reforzamiento del papel de la sociedad civil en la fiscalización y el control de la administración pública. Este último componente permite establecer una estrecha relación entre los procesos de redefinición del Estado y los procesos de redefinición de la sociedad. A un Estado fuerte le debe corresponder una sociedad fuerte. Una administración pública eficiente debe estar correspondida con una sociedad que controla. Funcionarios que asumen responsabilidades y rinden cuentas a los ciudadanos que ayudan en la administración emergen como los nuevos símbolos de la gobernabilidad, que se plantea, entonces, como la búsqueda de la eficiencia, la eficacia y la transparencia pública. En su análisis, Antonio Camou define la gobernabilidad como “un estado de equilibrio dinámico entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental [a esas demandas]”. Para Camou, esta definición “aun en su brevedad, permite articular los principios de eficacia, legitimidad y estabilidad [...] y ubicar a la gobernabilidad en el plano de la relación entre el sistema político y la sociedad, evitando cargar a uno sólo de los términos de la relación de gobierno la responsabilidad de mantener adecuadas condiciones de gobernabilidad”.<sup>48</sup>

---

47 Fernando Zumbado. “El compromiso del PNUD con la gobernabilidad democrática”. *Revista del Instituto Internacional de Gobernabilidad* No. 1. octubre de 1998.

48 Antonio Camou. *Gobernabilidad y democracia*. México, Instituto Federal Electoral, 1995, p. 22.

En el estudio de la gobernabilidad, las preocupaciones por el funcionamiento de las instituciones democráticas se han planteado desde una doble perspectiva. Por una parte, están quienes consideran agotado el momento del diseño de las instituciones democráticas y que por tanto el problema a enfrentar es el funcionamiento de esas instituciones que han sido diseñadas. Por otra, están quienes consideran que hay una inadecuación entre los procesos de diseño de las instituciones y su puesta en marcha como tales. El énfasis en el funcionamiento de las instituciones se expone como la alternativa que permitirá identificar los problemas de la inadecuación y resolverlos como es debido.

La doble perspectiva conduce a una escisión. Por un camino van las fórmulas de la gestión pública que se asocian a la visión de la gobernabilidad como la búsqueda de la eficiencia, la eficacia y la transparencia pública. Se trata de aquellas fórmulas en las que la gobernabilidad es un problema referido “al funcionamiento del Estado y la sociedad civil, su interacción y los procesos, normas e instituciones por medio de las cuales los mismos operan a varios niveles, desde el internacional hasta el nacional, regional y local, y en todas las esferas de importancia para la sociedad, es decir, los sectores social, cultural y político.”<sup>49</sup> Y por otro, completamente distinto, van las fórmulas de la calidad democrática, es decir, aquellas que plantean que no basta con que existan instituciones ni procedimientos democráticos, lo que importa es el contenido democrático de esas instituciones y esos procedimientos. En este frente, los desarrollos más novedosos provienen de aquellas discusiones que plantean la necesidad de diferenciar las democracias en las que predominan las instituciones formales (en el sentido de que cumplen con todas las condiciones y atributos de la democracia) de las democracias regidas por instituciones “informales” (en el sentido de que no cumplen con todas las condiciones y atributos), como condición para estudiar y comprender los problemas de la transición y consolidación democrática.

Pero los escindidos también se encuentran. En unos y otros, las preocupaciones se fundamentan en dos pilares claves: legitimidad y eficacia. El problema se origina en la adscripción de los pilares. En unos casos los pilares se asignan al gobierno. Allí se pueden construir afirmaciones tales como: “para tener gobernabilidad, los gobiernos deben ser legítimos y eficaces”. En otros, los pilares se asignan al sistema político. Allí se pueden hacer afirmaciones del tipo: “para tener gobernabilidad los sistemas políticos deben ser legítimos y además eficaces”. Llegados a este punto, la confusión

---

<sup>49</sup> Jorge Barenstein. “Gobernabilidad comparada a nivel local: nuevas tendencias y antiguos desafíos”. *Revista Reforma y Democracia* No 1. Vol 1. Caracas, CLAD, 1994.

es total y los interrogantes persisten. ¿Existe una relación de determinación entre gobernabilidad y estabilidad democrática?... ¿Quién determina a quién?... ¿Cuáles son los elementos a través de los que se cumple esa relación?

### **1.3 La consecuencia: la crisis como fractura**

El abandono de las teorías de gobierno y la precariedad en los desarrollos conceptuales sobre la gobernabilidad, han llevado a una particular concepción de la crisis. Se ha definido como aquellas circunstancias que hacen referencia inmediata al conjunto de fracturas y perturbaciones hacia las cuales es llevado un sistema político por la acción contingente o por la distorsión de uno de sus principios de operación. Se trata de coyunturas críticas que, en la perspectiva sociológica, ubican sus resortes exclusivamente en la patología y los desequilibrios sociales, en las decepciones o las frustraciones, en las desviaciones psicológicas o en los arranques de irracionalidad individuales o colectivos. Y en la perspectiva económica, ubican sus resortes en las disyunciones y rupturas en la transferencia de los derechos de propiedad entre las empresas y los individuos.

Estas visiones han llevado implícita o explícitamente a la noción de que los sistemas y organismos se comportan cíclicamente alrededor de un punto de equilibrio en el que la crisis no es otra cosa que la manifestación de desajustes internos del sistema que, como consecuencia de fenómenos "contingentes", provocan choques que sacan al sistema de su punto de flotación alrededor del equilibrio.

La crisis no se reconoce en una perspectiva histórica, es decir, como el resultado de una particular evolución de los sistemas en donde la acumulación de acontecimientos lleva a un estado de cosas tal que se desata una crisis. Por tanto, las crisis tienen un principio y un fin, un punto de partida y uno de llegada, que puede ser fácilmente reconocible y siempre extraño al normal funcionamiento de las cosas. Se trata de una visión simplista según la cual la ocurrencia de un fenómeno contingente sacó al sistema o al organismo de un punto en donde el mundo era alegre y feliz, para emprender la búsqueda de los mecanismos que permitan el retorno a la "normalidad". De allí que haya sido tan difundida la preocupación de que no es la crisis la que, en sí misma, debe constituirse como el objeto de análisis, sino la consideración de los mecanismos de retorno al equilibrio que pueden generar los mercados y la acción del Estado para restablecer la situación de normalidad.

De esta manera, se ha generalizado la creencia de que frente a una situación recesiva, hay que aplicar políticas expansivas que restablezcan el equilibrio de

la situación precedente; o de que si hay un quiebre institucional, basta con inducir cambios orgánicos y normativos para que las instituciones recuperen la naturaleza y el lugar que habían perdido como consecuencia de la crisis.

El análisis de la crisis puede incluso llegar al límite de lo que Ulrich Beck llama el “discurso de auto confrontación”,<sup>50</sup> en el que el desplome de una de las variables operadas puede ser enfrentado con el restablecimiento del equilibrio perdido. Así, por ejemplo, una crisis es un estado dinámico, pero se diferencia de un equilibrio dinámico en que exhibe un desarrollo descoordinado más que uno coordinado. Allí donde hay una perturbación seria del equilibrio, que produce una aceleración del proceso histórico y poca coordinación entre los elementos de la sociedad, allí hay una crisis genuina.

Pero quien más claramente expresa este enfoque es Juan Linz cuando afirma que “el reequilibramiento de una democracia tras una crisis, que ha puesto seriamente en peligro la continuidad y estabilidad de los mecanismos democráticos, es un proceso político cuyo resultado es que estos mecanismos siguen existiendo con la misma o más legitimidad democrática, eficacia y efectividad”.<sup>51</sup>

Sin embargo, como las relaciones políticas (y los tejidos institucionales que las soportan) son siempre dinámicas y están determinadas por la sucesión de hechos que las anteceden y –a la vez– son determinantes en la evolución futura, se hace imperativo trascender los enfoques convencionales de la crisis. Es necesario considerar la crisis desde una doble perspectiva: por una parte, desde una perspectiva de continuidad, es decir, como un factor intrínseco al desenvolvimiento normal de los sistemas y las organizaciones sociales; y por otra, desde el reconocimiento del carácter dinámico de las relaciones sociales en las que el papel de los actores involucrados es determinante en la evolución de la crisis. Todo, porque no se debe olvidar que las estructuras, normas y procedimientos que rigen el Estado y la sociedad, no son estáticos, ni están al vacío, ni se construyen de manera externa. Por su naturaleza son dinámicos, están en constante movimiento, y en su contenido revelan el conjunto de transacciones, acuerdos y representaciones que fundamentan su existencia –de uno y otra– como entes únicos y diferenciados. Son el producto de la particular evolución y combinación de los principios, valores y tradiciones que constituyen la historia de los pueblos. Y en esa evolución, la crisis tiene un papel crucial.

---

50 Ulrich Beck. *La sociedad del riesgo*. Madrid, Paidós, 2002.

51 Juan Linz. *La quiebra de las democracias*. Madrid, Alianza, 1987, p. 151.

## 2. Elementos para una lectura alternativa: la recuperación del concepto de gobierno

La comprensión de la crisis como un momento de ruptura, no sólo ha determinado el acercamiento a los problemas de gobernabilidad desde una perspectiva estática e incapaz de reconocer la naturaleza siempre cambiante del ejercicio de gobierno, también ha llevado a que el concepto de gobernabilidad se convierta en una especie de "catch all" que sirve para explicar cualquier disfunción o contingencia que se produce en el conjunto de relaciones políticas. Para Sartori, la noción de gobernabilidad, al igual que la idea de democracia, "tiene no solamente una función denotativa o descriptiva, sino también una función persuasiva y normativa [en la medida en que el debate] está especialmente abierto a, y depende de, la tensión entre hechos y valores".<sup>52</sup> Esto lleva a crear permanentemente aproximaciones contemporáneas para dar cuenta, o poder explicar, lo que sucede; facilita las modas o tendencias conceptuales, permite abusar conceptualmente de su uso y genera dificultades para su entendimiento y operacionalización.

En esta perspectiva, resulta imperativo restablecer el contenido y sentido del ejercicio de gobierno. Es decir, recuperar las teorías de gobierno como elementos explicativos centrales de la crisis, no sólo permite reconsiderar la pertinencia y consistencia de las teorías que interpretan la crisis como momentos de ruptura, para sustituirla con la hipótesis de continuidad connatural al ejercicio de gobierno, también permite reconstituir el valor y la riqueza del concepto gobernabilidad como referente crucial para comprender la explosión o implosión de la tarea gubernamental en una coyuntura crítica.

El punto de partida lo constituye el concepto mismo de gobierno. Según Foucault, la palabra "gobernar" se deriva de la raíz griega *kubernao*, que significa literalmente dirigir con el timón. ¿Qué significa gobernar una nave?:

Significa por supuesto ocuparse de los marineros, pero también de la nave, del cargamento; gobernar una nave significa además tener en cuenta los vientos, los escollos, las tempestades; esto es, lo que caracteriza el gobierno del navío: poner en relación los marineros con la nave que debe ser salvada, con el cargamento que es preciso

---

<sup>52</sup> Citado por Antonio Camou. "La múltiple (in)gobernabilidad: elementos para un análisis conceptual". *Revista Mexicana de Sociología* No. 4. vol. 62. México, octubre-diciembre 2000.

conducir al puerto, y todo ello en relación con sucesos tales como los vientos, los escollos, las tempestades, etc.<sup>53</sup>

Pero rescatar las teorías de gobierno, implica rescatar la distinción entre las formas de gobernar y el modo de gobierno, que planteó la filosofía política clásica. Los desarrollos de Platón y Aristóteles, permiten observar que, mientras la forma (institucional) de gobierno da cuenta del campo de acción y de los límites que le impone al gobernante un determinado orden político e institucional, el modo (cultural) de gobernar hace referencia a la aplicación particular de las técnicas y tácticas de gobierno que le confieren al gobernante una determinada capacidad para lograr sus propósitos y cumplir con sus compromisos.<sup>54</sup> Es la distinción en que la operación del atributo del gobierno (ser el timonel que dirige la nave de la sociedad y del Estado hacia un punto o situación deseada), implica que, en sí mismo, refleja el régimen político vigente. Por una parte, la forma de gobierno, como forma institucional, establece los lazos de pertenencia que deben regir las relaciones entre el gobernante y el aparato de gobierno, así como el campo de acción en el cual el gobernante se debe desenvolver en su relación con los gobernados; y, por otra, los modos de gobernar, como modos culturales, hacen visibles los contenidos políticos e ideológicos que subyacen o fundamentan una idea de gobierno y del proyecto político que agencia.

Los lazos de pertenencia están definidos por las relaciones de exterioridad, trascendencia y unicidad que caracterizan los vínculos entre el gobernante y el gobierno. Esto es: a) las relaciones de exterioridad señalan las modalidades y límites a través de los cuales el gobernante puede llegar al gobierno (por complicidades, por herencia, por elección, por el uso de la fuerza, etc.), sin que pueda apropiarse de él. Se origina de los límites que la propia institucionalidad le impone al gobernante para apoderarse del gobierno. Los principios, valores y tradiciones someten al gobernante al escrutinio público. Es la amenaza a la que está sometido, permanentemente, el gobernante –desde afuera– por todos aquellos que desean poseer el poder y –desde adentro– por aquellos que no siempre

---

53 Michel Foucault. *Espacios de poder*. "La gubernamentalidad". Madrid, Ediciones La Piqueta, Serie Genealogía del Poder, No. 6, 1981, p. 23.

54 Citados en Norberto Bobbio. *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. Año académico 1975-1976. Serie Política y Derecho. México, Fondo de Cultura Económica, 1987.

están dispuestos a aceptar las disposiciones de quien gobierna; b) las relaciones de trascendencia señalan las instancias y mecanismos a través de los cuales las decisiones y acciones del gobernante siempre van más allá de lo que van las acciones y decisiones de los ciudadanos y los funcionarios. Se definen como un atributo de poder que la institucionalidad le confiere al gobernante para que sus acciones y decisiones sean acatadas por los gobernados; y c) las relaciones de unicidad establecen los principios y mecanismos a través de los cuales se define el grado en que se concentra o no el poder del Estado y del gobierno en el gobernante. Surgen de la inmensa centralidad que la institucionalidad le confiere al gobierno como el único centro organizado de poder y al gobernante como el agente que detenta ese poder.

Los campos de acción del gobernante en su relación con los gobernados están delimitados por las formas y contenidos institucionales que fijan las finalidades a perseguir y los medios para lograrlo. Se trata de arreglos que, bajo la forma de normas y reglamentos, predefinen las estructuras, funciones y procedimientos que deben regir la acción administrativa; determinan quiénes deben ser los participantes "legítimos" y contrapartes del sistema decisonal y operativo (en comisiones, comités, juntas, delegaciones y tribunales inter e intra ministeriales, inter e intra sectoriales, inter e intra territoriales); condicionan la agenda de asuntos a tratar; fijan sanciones contra las desviaciones y establecen las pautas guías sobre cómo se pueden modificar los propios arreglos formales y organizacionales, y señalan los dispositivos y operadores (organizacionales y comunicacionales) a través de los cuales el gobernante debe unificar la acción institucional del Estado.

Por otra parte, cuando se afirma que el modo de gobernar, como práctica cultural, confiere visibilidad a los contenidos políticos e ideológicos que fundamentan un proyecto de gobierno, se está diciendo que evidencia tanto la cultura política e institucional que prevalece en una sociedad, como el proyecto político que está en juego para imponer un determinado derrotero a la sociedad y al Estado. La cultura política e institucional se expresa a través de tres elementos fundamentales: a) la manera como se produce la conversación entre gobernantes y gobernados en la definición y gestión de los asuntos políticos e institucionales, es decir, cómo se hacen las peticiones entre los hablantes del proceso político o del institucional, cómo se producen las ofertas y demandas entre ellos y cómo se establecen los compromisos ya en su condición de gobernante y gobernados; b) la manera particular como se disponen las cosas para que un fin pueda ser alcanzado, es decir, cómo se ordena el conjunto de tácticas y estrategias gubernativas y se despliegan territorialmente las acciones de gobierno para alcanzar los resultados deseados; y c) la variable intensidad con la que se aplican los recursos del gobierno para el logro

de unos propósitos definidos; es decir, el grado de consenso o de represión que se requiere para cumplir con los compromisos y obtener resultados.

Si se acepta que el ejercicio de gobierno se define como un proceso de conducción política de la sociedad y el Estado hacia una situación deseada, se debe aceptar que la gobernabilidad da cuenta del margen de maniobra que tienen los gobernantes para conducir efectivamente a los gobernados hacia esa situación u horizonte deseado al que no llegarían de manera espontánea. La gobernabilidad se define como la capacidad que tienen los gobiernos para mantener el control sobre las variables coyunturales y estructurales que determinan la conversión de la intencionalidad gubernativa en hechos de gobierno. La gobernabilidad es la condición necesaria, pero no suficiente, para viabilizar los procesos de consolidación democrática y asegurar la estabilidad de los regímenes democráticos.

¿Cómo se construye la estabilidad? La respuesta es simple y directa. La estabilidad se construye y se consolida con actos de gobierno. Los actos de gobierno especifican qué le compete al Estado y qué no; qué le compete a la sociedad y qué no; separan lo que es relevante de lo que no lo es; seleccionan los dispositivos que se utilizarán en el logro de sus objetivos; definen las intensidades, los ritmos y tiempos, en que son conducidas las instituciones y las personas; y definen qué asuntos deben copar la agenda de preocupaciones públicas.

El ejercicio de gobierno implica, entonces, poner en juego —a cada instante— el conjunto de valores y creencias que rigen los comportamientos de los individuos y las instituciones, de modo que va modelando un determinado comportamiento como sociedad y como Estado. Se trata de remover las ataduras del pensar y del quehacer social e institucional, para orientarlos en una dirección previamente acordada entre gobernantes y gobernados. Todo esto supone el esfuerzo de producir y mantener los equilibrios de poder entre una multiplicidad de fuerzas e intereses que, desde los distintos niveles del gobierno y la organización estatal y desde la sociedad, confluyen de manera favorable o desfavorable al desarrollo de un determinado proyecto político de gobierno.

En suma, los actos de gobierno se definen por tres elementos básicos: a) el gobernante es capaz de generar autoridad y ejercer el poder señalando un norte a la sociedad y a las organizaciones que gobierna; b) el gobernante delimita las reglas de juego que deben encauzar la acción gubernativa, sea en condiciones de alta institucionalización o en condiciones de degradación institucional; y c) el gobernante genera sentido de pertenencia, existencia y compromiso en los ciudadanos y las instituciones que gobierna.

Por tanto, en la medida en que se debilita o degrade la convicción de los actores políticos sobre el carácter público que rige la acción de las instituciones gubernamentales, el gobernante comenzará a perder margen de maniobra para mantener la conducción política sobre el Estado y la sociedad que gobierna. La autoridad gubernamental se va erosionando hasta poner en cuestión el poder que le ha sido conferido. Poco a poco el gobierno se va descentrando, va dejando de ser el centro de referencia del poder organizado. Nuevos actores y nuevos agentes tenedores de poder emergen imponiendo territorialidad (y su propia institucionalidad) al ejercicio de gobierno. Y es la propia inercia de los acontecimientos la que impone las reglas de juego. El gobernante vive al día y es regido por sus propias angustias. En ese escenario, los ciudadanos y las instituciones se desconectan del centro desde el que se ejerce el gobierno. Se mueven en distintas direcciones en busca de alguien que los gobierne.

## **2.1 El papel crucial de los actores políticos**

Vista en una perspectiva más estructural, la legitimidad debe ser entendida como la medida que permite ver qué tan difundida y firme es la convicción social de que las entidades públicas toman decisiones en función del interés común. Se tiene que como tal, es condición necesaria pero no suficiente de la gobernabilidad. Para que ocurra una crisis de gobernabilidad, no necesariamente tiene que ocurrir una crisis de legitimidad. En los términos de Dobry, las crisis de legitimidad deben ser consideradas "como formas particulares de reducción del apoyo difuso y, no sin fugitivas vacilaciones, como evoluciones a largo plazo, en las que las disminuciones de legitimidad corresponden a una lenta erosión de los sentimientos o las creencias en la legitimidad del régimen o de las autoridades y, por lo tanto, son anteriores a las crisis políticas que contribuyen a generar".<sup>55</sup>

En esta relación de condicionalidad, los actores políticos juegan un doble papel: por una parte, como agentes de validación de un orden determinado de cosas y, por otra, como agentes de valoración de las acciones públicas de quienes detentan el poder en un momento dado. Como agentes de validación, los actores políticos se constituyen con sentido de pertenencia. No se trata de desarraigados, la validación los compromete. Y como agentes de valoración, los actores políticos se constituyen con sentido de existencia. No son marginados, intervienen y lo hacen con propósitos definitorios.

---

<sup>55</sup> Michel Dobry. *Sociología de las crisis políticas*. París, Fundación Nacional de las Ciencias Políticas de París, 1988, p. 244.

En este sentido, los actores políticos adquieren una gran relevancia para la comprensión de la crisis. Identificar y analizar sus jugadas y movilizaciones, las tácticas que se esconden tras de ellos, y el desciframiento de la razón estratégica que los orienta, se constituye en un elemento clave que permite establecer la trayectoria de la crisis y sus posibles alternativas de evolución. El estudio de los actores sociales y las reglas de juego en que se desenvuelven, son los factores que permiten el paso del análisis de las causas, al análisis de los comportamientos, como elemento explicativo crucial de las crisis. Se trata de lo que Dobry establece como el “desplazamiento del interés teórico hacia lo que se juega en los propios procesos de crisis, en la sucesión de jugadas (*échange de coups*), que tienen lugar en detrimento de las ‘causas’, ‘determinantes’ o ‘precondiciones’ de las crisis, que supuestamente lo explican todo”.<sup>56</sup>

Conferir centralidad a los actores sociales en la explicación de la crisis, implica reconocer que, por su propia naturaleza, los actos de gobierno siempre tienden a reducir la amplitud del espectro decisional que tienen los actores políticos. En la medida en que se reduce la amplitud del espectro, también se reduce la impredecibilidad de los comportamientos y las conductas sociales, encauzándolas hacia un orden determinado. En caso contrario, como sostiene Landry, sin gobierno reina la anarquía. Es decir, “un estado social teórico en el que no hay una persona o cuerpo de personas del gobierno, sino que cada individuo tiene libertad absoluta (sin implicación de desorden)”.<sup>57</sup>

La reducción del espectro se desplaza entre dos extremos. Por una parte, está el extremo de la perspectiva hobbsiana, que establece que el hombre, por naturaleza es guiado por la búsqueda de “poder, ambición, lucro, deseo” y utilizará a otros para alcanzar sus objetivos, a menos que se le restrinja. Y eso implica que sea gobernado por un poder que no puede ser limitado, ni compartido por otros poderes homologables. Dice Hobbes en *El Leviatán* que “el rey cuyo poder es limitado, no es superior a aquel o aquellos que tienen el poder de limitarlo; y quien no es superior no es supremo, esto es, no es soberano”.<sup>58</sup>

Por otra parte, está el extremo de la perspectiva lockiana, que argumentaba que lo que distingue al hombre de los animales es su capacidad para comunicarse y cooperar con otros, una capacidad que ha evolucionado lentamente a lo largo

---

56 *Ibíd.*, p. 3.

57 Peter Landry. *La teoría del gobierno*. 1997. Consultado en <http://www.ff.iiij4u.or.jp/~katote/Jessope.html>

58 Thomas Hobbes. *El Leviatán*. México, Gernika, 1994.

de millones de años y que no pudo haber evolucionado en el “solitario e ignorante” mundo que Hobbes pensó que existía. Es la visión que acuñó en palabras de Shelley como sigue: “El gobierno no tiene derechos, es una delegación de muchos individuos con el propósito de asegurarse a sí mismos”.<sup>59</sup> Para Locke, “todo gobierno está limitado en sus poderes y existe sólo por el consentimiento de los gobernados [...]. Todos los hombres nacen libres”.<sup>60</sup>

La aceptación por parte de los individuos de reducir la amplitud de su espectro de decisiones (en favor de la ampliación del espectro decisional del gobierno y del Estado), revela el sustrato gubernamental que tiene la legitimidad. Además, la aceptación de los gobernados de ser encauzados hacia un determinado orden de guerra o de paz, revela el sustrato gubernamental que tiene la gobernabilidad. Ese sustrato es el que, por ejemplo, marca la diferencia entre un acto mediático (publicitario) de un gobernante y un acto de gobierno. Mientras que el primero busca generar efectos en los gobernados que no necesariamente implican consecuencias a futuro, el segundo no sólo tiene que ver con la aceptación conciente de la decisión, sino también con la aceptación de que esa decisión tiene unas implicaciones bien determinadas.

## **2.2 La especificidad de los regímenes presidenciales**

Desde el trabajo de Juan Linz sobre las ventajas y desventajas de los regímenes presidenciales en América Latina,<sup>61</sup> los estudios sobre el tema han transitado una provechosa trayectoria. Aun cuando no ha sido su propósito, han ido aportando elementos para la mejor comprensión de los problemas que estructuralmente determinan la gobernabilidad de los países en la región.

El análisis de elementos como la productividad política, la configuración de las agendas gubernamentales, los patrones de cooperación y competencia partidista, o la dinámica de las alianzas y coaliciones, no sólo se ha constituido en un excelente punto de referencia para evaluar la pertinencia del presidencialismo, también aporta pistas importantes para observar qué tan gobernables son los regímenes latinoamericanos.

---

59 Citado por Landry, En: Peter Landry. *Op. cit.*, p. 2.

60 Robert Goldwin. *John Locke. Historia de la filosofía política*. Editado por Leo Strauss y Joseph Crotsey. México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 451.

61 Juan Linz. *La quiebra de las democracias*. *Op. cit.*, p. 151.

En efecto, cuando el ejercicio de gobierno se pone en la perspectiva de la conducción política de las sociedades y los Estados, se encuentra que la especificidad de los regímenes presidenciales es el factor que permite distinguir qué tan gobernable es un país con respecto a otro. La especificidad de los regímenes da cuenta del conjunto de condiciones políticas e institucionales, internas y externas, que le permiten a un gobierno avanzar en su tarea con el mínimo de incertidumbre posible. Es el referente que revela tanto la viabilidad política, como la determinada intensidad de las tensiones y los conflictos que atraviesa el ejercicio de gobierno en un momento determinado. Mientras que la viabilidad política da cuenta de la aceptación (política) de los actos de gobierno que hacen los gobernados como consecuencia de la valoración y validación (política) de esos actos, la intensidad de las tensiones y conflictos pone en evidencia una determinada correlación de fuerzas de poder entre los distintos contendientes.

Esa característica es la que permite, en primer lugar, considerar a los problemas de gobernabilidad como aquellos que emergen de la capacidad o incapacidad de los gobernantes para lograr no sólo transformar los intereses particulares de los gobernados (ciudadanos y funcionarios) en un interés general de toda la sociedad y el Estado en su conjunto, sino también para imponer desde el gobierno una dirección determinada al proceso político, económico y social. En segundo lugar, entender que las crisis de gobernabilidad tienen una particular forma de evolución: lejos de expresarse como álgidos momentos de ruptura política o emancipación social que producen bloqueos momentáneos al ejercicio de gobierno, las crisis de gobernabilidad comienzan como imperceptibles problemas de credibilidad institucional, que pueden terminar en una profunda fractura del orden estatal (crisis de Estado). Y, en tercer lugar, permite proponer que en el estudio de los problemas de gobernabilidad deben considerarse tres tipos de factores: a) los que orgánicamente dan cuenta de la solidez institucional (el funcionamiento de los partidos políticos, la permanencia en la legislación, la disposición ciudadana a cumplir las leyes o el funcionamiento de la justicia); b) los que coyunturalmente dan cuenta de la capacidad de conducción política que tienen los gobernantes (grado de control sobre la agenda pública, influencia de los medios de comunicación en las decisiones de gobierno, grado de cohesión de la acción gubernamental o la iniciativa de la oposición política); y c) los que ocasionalmente afectan la credibilidad del gobernante (transparencia de los hechos de gobierno, nivel de represión política, apoyo de las elites o de los ciudadanos al gobierno y grado de visibilidad de la oposición política).

Los estudios han dado cuenta de dos tipos de presidencialismo: el presidencialismo pluralista y el presidencialismo de mayorías. Se trata de dos tipos de régimen presidencial muy distintos. Por una parte, en un régimen pluralista, quien gana, de

alguna manera, tiene que compartir su triunfo, así que todo se desarrolla bajo la obligación de compartir los productos del ejercicio de gobierno. Bien por la vía del gobierno o en el ejercicio del control. Las mayorías se construyen a partir de procesos de deliberación política, que culminan en acuerdos programáticos o burocráticos. La exigencia de coordinación se cumple a través de las coaliciones. La estructura de acción política está regida por la deliberación política, y los grados de dispersión de la competencia y el poder político están determinados por el grado de pluralidad en que se desenvuelve el régimen.

En un régimen de mayorías, por su parte, quien gana gobierna, de modo que todo se desarrolla en un escenario donde la mayoría entra a gobernar y a controlarlo todo bajo una especie de principio de "supremacía presidencial". Las mayorías se imponen, así se construyen en el momento del triunfo. La exigencia de coordinación se expresa a través de la aplicación de las líneas de jerarquía. La estructura de acción política está regida por los deseos del gobernante y los grados de dispersión de la competencia y el poder político desaparecen a favor de quien gobierna. La hegemonía es impuesta desde la cúspide hasta la base.

Las diferencias alcanzan una expresión significativa: a) mientras que en los regímenes pluralistas las relaciones con el parlamento están regidas por el control político en un contexto de equilibrio de poderes, y el núcleo decisional está en el ministerio de la política, en los regímenes de mayorías predomina la dinámica de sometimiento al poder presidencial y el núcleo decisional está en el ministerio que maneja la hacienda pública; b) mientras que en los regímenes pluralistas las competencias políticas tienden a descentralizarse y los intereses se movilizan a través de la organización partidista, en los regímenes de mayorías, las competencias políticas se concentran en el centro y los intereses se movilizan a través de proyectos personalistas o del movimientismo corporativo; y c) mientras que en los regímenes pluralistas la función pública privilegia la ley y los estilos de liderazgo operan dentro de las coordenadas establecidas por la organización política, en los regímenes de mayorías la función pública privilegia la regla, y los estilos de liderazgo operan sometiendo las coordenadas establecidas por la organización política al carisma y capacidad del líder.

En este contexto, las diferencias de regímenes determinan de entrada los distintos grados de gobernabilidad. Es evidente que los regímenes pluralistas deberían ser mucho más gobernables, en la medida en que la supremacía de la deliberación política implica la existencia de acuerdos en torno del interés general de la sociedad, así como claridad sobre la dirección que se busca dar al proceso político, económico y social. Sin embargo, en este tipo de regímenes, las crisis de gobernabilidad tienden a ser menos frecuentes pero más profundas.

Por el contrario, en los regímenes de mayorías la primacía de los ejercicios plebiscitarios que buscan mantener la "supremacía presidencial" le confiere mayor inestabilidad a los acuerdos políticos, en la medida en que el interés del gobernante es impuesto como el interés general de la sociedad y la dirección que se imprime es la que desea quien gobierna. En escenarios de polarización, los regímenes de mayorías tienen problemas estructurales de gobernabilidad. Pese a expresarse coyunturalmente como bloqueos momentáneos de ruptura política, en realidad los problemas de gobernabilidad son la consecuencia de una no resuelta fractura del orden estatal, que se manifiesta cada vez con mayor frecuencia.

### **3. Para comprender la crisis de gobernabilidad**

La recuperación del concepto de gobierno y la implicación que tal recuperación tiene sobre las relaciones entre gobernabilidad, actores políticos y legitimidad, impone un desafío de proporciones. Es necesario superar las visiones que reducen la crisis a una fractura o un momento de colapso. La permanencia e intensidad de las crisis políticas, económicas y sociales, exige una reconsideración a fondo de la crisis como una particular forma de producción, reproducción y regulación política. Esto significa reconsiderar la crisis como un momento más de los procesos de evolución del sistema en todos sus niveles.

#### **3.1 Los componentes de la crisis**

Una primera aproximación a la noción de crisis podría resumirse de la siguiente manera: la crisis es el momento en donde lo que ha de morir se resiste a morir y lo que debe nacer no encuentra lugar de nacimiento. Esta definición parte de suponer la crisis como un momento de lucha transicional entre los elementos sustantivos que soportan el orden que se resiste a desaparecer y los elementos sustantivos que soportan el orden que emerge y pugna por imponerse. Las nociones de transición y orden no sólo imprimen un carácter mucho más estructural a la crisis, también sugieren la existencia de un entramado de relaciones que hace de la crisis un momento y una condición del proceso evolutivo del capitalismo. El doble atributo (tener carácter estructural y poseer su propio entramado de relaciones) hace que la crisis tenga sus propios operadores, sus propios patrones de producción y regulación política, económica y social. En la crisis los organismos también avanzan; allí se sintetizan y combaten los gérmenes de la destrucción, pero igualmente emergen los gérmenes de la reconstrucción.

Puesta en la perspectiva del gobierno, las crisis entrañan dos elementos cruciales. El primer elemento lo constituye la descomposición de los mecanismos de dirección

política de la sociedad y el Estado, que revela la pérdida de capacidades e instrumentos para mantener bajo control a los gobernados, así como para mantener al Estado bajo un rumbo definido. Es el momento en que cada organización, cada agencia, cada agente y cada uno de sus componentes internos, comienzan a actuar siguiendo sus propios criterios. Cada quien va por su lado, orientado por sus propias percepciones o su manera particular de comprender y enfrentar el mundo. El rumbo, que antes había sido referente de unidad y consenso, se convierte en factor de ruptura y confrontación. La consecuencia no puede ser diferente. Sin referencia al control y a un rumbo definido, se corre el riesgo de bloquear el conjunto de las relaciones políticas. La crisis explota por distintos frentes con una intensidad variable, pero creciente.

Erigido por Castoriadis como el principal rasgo constitutivo de la crisis de las sociedades occidentales, la descomposición de los mecanismos de dirección política "puede ser inventariada a través del fracaso de las políticas seguidas o más precisamente, de la ausencia de políticas en ámbitos fundamentales",<sup>62</sup> pero en toda su extensión revela cómo, ante la pérdida de rumbo, la sociedad y el Estado quedan expuestos al desorden y la confusión. Ahora, visto en la perspectiva del ejercicio de gobierno, el desplome de los mecanismos de dirección política, implica la puesta al descubierto de la impericia de los dirigentes en todos los ámbitos de la acción estatal. Como bien dice Castoriadis:

En sí mismos, el arte de la oratoria, la memoria de los rostros, la capacidad de movilizar partidarios, de dividir y debilitar a los oponentes no tienen nada que ver con la capacidad de legislar, el talento para administrar, para dirigir la guerra o la política exterior.<sup>63</sup> [...] Si la sociedad y el Estado todavía se mantienen en pie, no es por la capacidad de sus dirigentes, sino por la tremenda flexibilidad y capacidad de adaptación de las instituciones a los permanentes cambios de una sociedad cada vez más conflictiva.<sup>64</sup>

Empero, no se trata de una flexibilidad y una adaptabilidad asociada a la solidez y desarrollo de las instituciones. Por el contrario, se trata de una flexibilidad y adaptabilidad proveniente tanto del escaso desarrollo de las instituciones, como de la institucionalidad paralela que ha producido. Más precisamente, es la consecuencia de la brecha cada vez mayor entre una sociedad que experimenta profundas transformaciones en su cuadro demográfico y su vida económica y social, y un Estado que se resiste a ponerse a tono con esa sociedad cambiante.

---

62 Cornelius Castoriadis. *El ascenso de la insignificancia*. Valencia, Cátedra Frónesis, Universitat de Valencia, 1988, p. 14.

63 *Ibid.*, p. 17.

64 *Ibid.*, p. 14.

El segundo elemento crucial de las crisis proviene del rápido alineamiento de sus actores alrededor del mejor posicionado, esperando sacar ventaja de él. Sin embargo, se entra en una especie de empate agónico en el que nadie gana y todos quedan perdiendo. La situación se va perpetuando sin que nadie pueda hacer algo para remediarla. No hay rupturas de tiempo, ni quiebres visibles. Los sistemas siguen funcionando bajo una aparente normalidad. Una especie de sentimiento colectivo de superación de la crisis comienza a apoderarse de todos. Pero en realidad, la crisis sigue latente, ya no sólo con sus propios mecanismos de operación, sino que ahora pone en evidencia una continuidad en el tiempo. Es la continuidad que emerge como el segundo rasgo característico de las crisis. Siguiendo a Dobry,

continuidad quiere decir, simplemente que los resortes sociales de las crisis políticas no se sitúan exclusivamente, ni siquiera, sin duda, de forma privilegiada, en la patología y los desequilibrios sociales, en las decepciones o las frustraciones (por muy relativas que sean), en las desviaciones psicológicas, ni tampoco en los arranques de 'irracionalidad' individuales o colectivos.<sup>65</sup>

La condición de continuidad de las crisis tiene una importante implicación analítica. Siguiendo con Dobry, esa condición impone un "desplazamiento del interés teórico hacia lo que se juega en los propios procesos de crisis, en la sucesión de jugadas (*echange de coups*) que tienen lugar, en detrimento de las causas, determinantes o preconditionantes de las crisis, que supuestamente lo explican todo".<sup>66</sup> Dirigir el interés hacia la sucesión de jugadas, hace que la interpretación de la crisis se considere a partir de las movilizaciones y las tácticas al servicio de los agentes y agencias: entender las fluctuaciones en la eficacia de los recursos utilizados por agentes y agencias involucrados y no involucrados, y comprender en su verdadera dimensión las transformaciones bruscas que se producen en los contextos de acción en los cuales se desenvuelven los protagonistas de la crisis. Las crisis políticas, se concluye de Dobry, aparecen bajo el nuevo espectro: "estados particulares de las estructuras, sí, pero sobre todo lógicas de situaciones originales que regulan percepciones, cálculos y tácticas de los actores".<sup>67</sup>

### **3.2 La definición de crisis de gobernabilidad**

Por sus características, las crisis de gobernabilidad deben ser entendidas desde la misma perspectiva en que se analizan las crisis políticas, es decir, como aquellas

---

65 Michel Dobry. *Op. cit.*, p. 2.

66 *Ibíd.*

67 *Ibíd.*

que son producidas por los procesos de cambio que afectan múltiples esferas de una misma sociedad.<sup>68</sup> Se trata de cambios que tienden a quebrar los fundamentos del ordenamiento existente, buscando imponer en su lugar nuevos fundamentos de un orden por construir.

Aparentemente, las crisis de gobernabilidad se manifiestan como discontinuidades en los flujos normales de rutinas y cambios políticos que se producen en los procesos de conducción política, propios del ejercicio de gobierno. Las discontinuidades imponen la necesidad de diferenciar entre coyunturas rutinarias y coyunturas críticas. Mientras que en las primeras se producen alteraciones propias del desgaste natural de las instituciones y no afectan el funcionamiento del aparato gubernamental, en las segundas se producen perturbaciones que aceleran el desgaste de las instituciones o provocan su fractura, afectando de manera sustantiva la función gubernativa. Pero, aceptar la idea de discontinuidad significa aceptar que cada coyuntura no sólo tiene su propia temporalidad y que, una vez cumplida, todo regresa a su lugar, sino también que una crisis de gobernabilidad no llega a trascender el aparato gubernamental.

Sin embargo, en la medida en que se reconozca que las crisis de gobernabilidad hacen referencia a un momento de viabilidad y a una determinada intensidad de los conflictos, se hace necesaria una hipótesis de continuidad. Mientras que una situación de gobernabilidad pone en evidencia una coyuntura de viabilidad política y baja intensidad conflictiva para las acciones y decisiones gubernamentales, una situación de ingobernabilidad revela una coyuntura de inviabilidad política y alta intensidad conflictiva.

En la perspectiva de continuidad, las crisis de gobernabilidad se producen como coyunturas críticas que no se reducen al ejercicio de gobierno, no son necesariamente un problema de buen gobierno, ni involucran únicamente los dispositivos del gobierno. La gobernabilidad también implica a los gobernados y a los dispositivos que tienen para obtener de los gobernantes lo que consideran pertinente o para actuar en la dirección que éstos dispongan.

Las crisis de gobernabilidad pueden degradar de tal manera el funcionamiento del aparato gubernativo que, más allá de las simples alteraciones, pueden llegar a socavar las bases de los regímenes políticos, y este resquebrajamiento generalmente puede agravar –de manera estructural– las condiciones de gobernabilidad de un Estado y una sociedad. Eso implica que, en esencia, estas crisis deben ser consideradas desde una perspectiva de continuidad en la que las coyunturas críticas se

---

68 *Ibíd.*

producen como mutaciones “súbitas” o cambios de “golpe” que activan las causas, los determinantes o las pre-condiciones de las crisis.<sup>69</sup>

#### 4. Los momentos de la crisis

Como coyunturas críticas, las crisis de gobernabilidad se desarrollan en tres momentos distintos y bien definidos: a) la crisis de legitimidad como antesala de la crisis de gobernabilidad. Es el momento en el cual las acciones y decisiones gubernamentales pierden pertinencia y la correlación de fuerzas políticas, que en principio era favorable al gobierno, se vuelve en su contra produciendo bloqueos importantes en la agenda gubernativa. Es la coyuntura en que se resquebraja la viabilidad política de las acciones y decisiones gubernamentales y se activan las tensiones y confrontaciones de alta intensidad conflictiva; b) la crisis de gobernabilidad como crisis de conducción política. Es el momento en que la pérdida de viabilidad política del gobierno y la intensidad de las tensiones y conflictos hacen que los gobernantes no sólo pierdan el control sobre las principales variables de control gubernativo, sino sobre los comportamientos de los gobernados. Aquí se fractura la viabilidad política de las acciones y decisiones gubernamentales y se activan las tensiones y confrontaciones políticas y sociales con características de alta intensidad conflictiva; y c) la crisis de gobernabilidad como crisis del Estado. Es el momento de la fractura total. Sin referencia a ningún tipo de control gubernamental, la crisis lleva a una fractura del Estado y su régimen político. Es la coyuntura en la cual ya no hay ninguna viabilidad política de las acciones y decisiones gubernamentales, y se pierde el control de las tensiones y conflictos de la sociedad.

Aceptar que las crisis de gobernabilidad se originan y desarrollan en tres momentos distintos, implica aceptar que, como coyunturas críticas, existen elementos que estructuralmente propician la degradación de la función gubernativa. En primer lugar, la (in)estabilidad de los gobiernos como indicador de la fragilidad de los regímenes políticos, producida por los procesos de desinstitucionalización política de la acción gubernamental; segundo, la progresiva reducción y atomización del papel

---

69 El carácter “súbito” o de “golpe” de los cambios, hace referencia a aquellos actos y comportamientos individuales o colectivos que afectan las esferas y representaciones de los protagonistas de un conflicto concerniente a los actos o comportamientos de otros actores en –lo que Goffman llama– su “situación existencial”. Por tanto, los cambios de golpe, afectan tanto las estructuras de control de los recursos de conducción política (las políticas públicas, etc.), como la repartición de los recursos de control entre diversos tenedores de poder en la sociedad. Cfr. *Ibíd.*

que desempeñan los partidos políticos en la representación y movilización de intereses y voluntades en torno de las políticas y fidelidades a unos determinados valores; y, tercero, la volatilidad en la estructuración y gestión de las políticas públicas, que produce la sustitución de la política por la administración, en la búsqueda de la perfecta gobernabilidad.

#### **4.1 La crisis de legitimidad como antesala**

Los primeros síntomas de crisis de gobernabilidad se presentan cuando las acciones iniciales de un gobierno, lejos de mostrar un equipo de trabajo firme, decidido y con una idea clara de lo que se debe hacer, revelan un equipo muy fragmentado en sus concepciones, incomunicado entre sí y sin ninguna orientación sobre la tarea de gobierno a cumplir. El activismo inicial del presidente produce demasiados costos a la tarea de darle forma y ordenar la acción de gobierno. Las tareas de coordinación son muy débiles y el uso de los mecanismos institucionales de formación y coordinación de las políticas, muy esporádico.

Cada intervención del gobernante o de uno de sus ministros, sobre la gravedad de la situación que reciben, es más preocupante que la anterior. La imagen de crisis que se produce siempre supera la imagen de capacidad del gobierno para enfrentarla. Cada problema se ve más grande que la solución que se propone. Mientras que los agentes económicos expresan su disposición a hacer el sacrificio que sea necesario, al gobierno le faltan alternativas claras para buscar una salida. En medio de la imprevisión, las decisiones de política no sólo se demoran sino que tampoco atacan los problemas de raíz. Las expectativas políticas y de inversión, producidas por el cambio de gobierno, se diluyen tan rápidamente como desaparece la disposición de los agentes a sacrificarse.

El malestar comienza a expresarse a través de la distorsión en los tiempos del gobierno. Antes de haber cumplido los primeros seis meses de su posesión, la imagen del gobernante comienza a registrar bajos niveles de aceptación. Lo que debía ser una "luna de miel" con los gobernados, amenaza convertirse en las primeras demandas de divorcio. Los medios de comunicación comienzan a registrar hechos que comprometen en situaciones irregulares a los funcionarios más cercanos al gobernante. Los grandes aliados del gobierno comienzan a presionar por una acción gubernamental más decidida frente a la crisis. El gobernante aparece atacado por todos los flancos. Entre los ciudadanos gana terreno la creencia de que los acontecimientos se precipitan, uno tras otro, desbordando la capacidad del gobierno para controlarlos. El descontento comienza a escalar hacia una crisis de legitimidad. La credibilidad del gobierno empieza a derrumbarse. Los factores estructurales de bloqueo institucional

sus más importantes procesos de gobierno, sus principales organismos, políticas y programas gubernamentales. Las consecuencias no son despreciables. Por un lado, el gobierno pierde sentido representativo, lo que debilita significativamente su capacidad de conducción política; por otro, en un escenario de polarización, la visibilidad de los actores del proceso es utilizada como tribuna para profundizar la división política o como plataforma de lanzamiento para las aspiraciones presidenciales.

El gobierno se muestra –cada vez más– incapaz para estructurar una estrategia definida. La improvisación resuelve o ayuda a resolver la ausencia de una agenda interna. Hay una multiplicidad de acciones puntuales forzadas por las circunstancias y no trazadas por una estrategia. No hay unidad de criterios ni unidad de gestión. Las convocatorias para los acuerdos políticos aparecen vacías de sentido estratégico y contenido político. Tampoco hay agenda externa y, por último, las presiones internacionales se vuelven un factor en contra que agrava la situación del gobernante.

El gobierno se revela incapaz para medir la interferencia de los medios de comunicación. La inmediatez de los medios no alcanza a ser bien manejada. El gobierno no logra convertir a los medios en traductores fieles de un mensaje consistente sobre los fines y los medios de su acción gubernamental y sus políticas. Antes que transmitir seguridad y consistencia, las intervenciones gubernamentales, cuando no crean nuevos conflictos, producen incertidumbre y zozobra. A diferencia de los boxeadores experimentados que saben la importancia de absorber los golpes, el gobierno acusa cada golpe que recibe de los críticos y se desgasta demasiado en su respuesta.

En estas condiciones, la crisis de gobernabilidad se expresa a través de la descomposición de los mecanismos de dirección y coordinación gubernamental. No se trata de una crisis de gobernabilidad producida por el quiebre del modelo de gobierno o por el estilo de gobernar. Se trata más bien de una crisis agudizada por la progresiva pérdida de la capacidad de conducción política del Estado y la sociedad que gobierna. Es la crisis en la que los gobernantes no sólo ven disolver los instrumentos de conducción que tenían en sus manos, sino que también parecen perder el horizonte de sus proyectos. Cada vez es más evidente su incapacidad para mantener la vigencia de un proyecto (político) y la seguridad del rumbo (político) que deben seguir la sociedad y el Estado. Tampoco logran que ciudadanos e instituciones puedan absorber las exigencias (políticas) que impone el objetivo y se acomoden a las condiciones (políticas) del momento. Lo que en apariencia se reclama como una pérdida de liderazgo, en la realidad se revela como lo que es: una pérdida en la capacidad de conducción política.

### 4.3 La crisis del Estado como explosión

La pérdida de conducción política pone en evidencia las fracturas estructurales del Estado y su régimen político. El gobierno no sólo pierde capacidad de conducción y control político, también lleva a la institucionalidad gubernamental a una situación de extrema fragilidad. No logra estructurar un propósito político trascendente, no puede darle un adecuado trámite a las tensiones y conflictos políticos e institucionales, y no consigue gestionar la agenda de gobierno manteniendo claras las prioridades. El gobierno no se erige en factor de cohesión social y, en cambio, sí se deja arrastrar por la polarización, para quedar reducido a uno de los confrontados en la disputa. Las tensiones y conflictos políticos e institucionales que copan la agenda pública, comienzan a hacer parte de las angustias cotidianas. Sin un líder a la vista, miles de alternativas se proyectan buscando imponerse sobre las demás. El horizonte hacia el que la sociedad y el Estado deben transitar se pierde por completo. Los elementos fundamentales de la unidad nacional se disuelven en la ausencia de una sólida alternativa institucional y pública.

Llegados a estas alturas de la crisis, los gobiernos pierden el horizonte de los intereses del Estado y la nación que hay que preservar. Los requisitos de la seguridad interior son desplazados por los requerimientos de la “estabilidad” política. Los intereses del Estado y la nación se disuelven en los intereses del pequeño círculo que gobierna y hace todo para mantenerse. La pérdida de horizonte no refleja otra cosa que la maraña de cabildeos (lobbies) a la que está quedando reducido el ejercicio de gobierno. Militares, políticos, congresistas, jueces, periodistas, empresarios, ministros, alcaldes, gobernadores, diputados y concejales, se han convertido, por la fuerza de las circunstancias, en pequeños cabildantes (lobbistas) que luchan por el poder que emerge de la repartición del presupuesto y la burocracia. Pero aquí nadie gana. Como dice Castoriadis, “cada uno de los cabildeos es capaz de bloquear cualquier política contraria a sus intereses reales o imaginarios; ninguno de ellos tiene una política general y si la tuviera no tiene capacidad para imponerla”.<sup>71</sup> En estas condiciones, el presidente es un monarca encadenado. Cada cabildante (lobbista) se encarga de recordar los compromisos que debe cumplir para poder gobernar.

En medio del pregón de las reformas como soluciones totales y definitivas, la sociedad represada observa cómo se degrada el poder constituyente. Es decir, –ni más ni menos– el poder de instaurar un nuevo orden jurídico e institucional que defina y organice los poderes del Estado. Pero no se trata solamente de una degradación producida por el uso facilista e irresponsable de las reformas constitucionales, como

---

71 Cornelius Castoriadis. *Op. cit.*, p. 17.

aquella invocada para acabar con la corrupción. Se trata más estructuralmente de la cultura contra reformadora que han incubado gobernantes y gobernados. Antes de que se apruebe la ley, unos y otros ya han encontrado la manera de quebrantarla para su propio beneficio.

La crisis de gobernabilidad ya no consiste en una inadecuación del aparato estatal. Tampoco en una separación, a la manera gramsciana, entre dirección y coerción. Más profundamente, la crisis radica en la pérdida del lugar estructural del Estado y la sociedad. Es la crisis en la que los gobiernos se revelan incapaces para mantener un norte al Estado y a la sociedad que gobiernan y que, siguiendo a Poulantzas, se expresa a través de cada una de las siguientes evidencias: a) la explosión de pugnas distributivas, asociada a la novedosa "movilidad" política e "indocilidad" electoral de las dirigencias tradicionales y las organizaciones sociales, el quiebre de los monopolios de partido único y el bipartidismo, o la irrupción de las "autodefensas" como formas sustitutivas de la represión oficial, que desbordan la territorialidad e institucionalidad de las formas y códigos de cohesión, regulación, control y disciplinamiento social; b) la permanente confusión y usurpación de poderes entre las ramas del poder público y la conversión y extensión del clientelismo, la corrupción y el burocratismo, como "sistemas de protección social", que señalan incapacidad para recrear una juridicidad que precise la naturaleza y composición interna del sistema jerárquico de autoridad y delimite las competencias, funciones y responsabilidades en el ejercicio del poder institucionalizado (político, económico, administrativo, militar, etc.); c) la profundización de la informalidad, la dolarización de las economías, la especulación y fuga de capitales, la evasión de impuestos o el incumplimiento de las normas laborales, que reportan la imposibilidad de restablecer las relaciones entre las formas y mecanismos de gestión y regulación del capital y el trabajo y los patrones de acumulación y competencia entre capitales; d) la utilización recurrente de los instrumentos de "excepción", el repliegue del militarismo o la pérdida del control sobre las formas y organismos para-estatales de contención de los conflictos y luchas sociales, que evidencia la incapacidad para mantener los mecanismos a través de los cuales la "ilegalidad" del Estado de Derecho se transforma en la "legalidad" de los "Estados de Excepción"; y e) la incoherencia de las políticas y las acciones gubernamentales que, reducidas cada vez a intervenciones espasmódicas, al golpe por golpe, y contradictorias entre sí, revelan la ausencia de un proyecto global de gobierno de la sociedad y del aparato público.<sup>72</sup>

---

72 Nicos Poulantzas. *Las clases sociales en el capitalismo actual*. Madrid, Siglo XXI, 1977.

Todo en un escenario en el que las fuerzas del mercado político se muestran incapaces para asignar eficientemente los recursos en el sistema. Los aparatos represivos no pueden contener los conflictos. El virtuosismo que se le imputa a los ciudadanos y a sus organizaciones brilla por su ausencia. Las reivindicaciones populares se ahogan en un “revuelto de reclamaciones corporatistas que contradicen la noción de interés general y la igualdad no cesa de ser una reivindicación platónica”.<sup>73</sup> Es el momento de total ingobernabilidad: el de la fractura del Estado.

---

73 Adolfo Gilly. *La revolución interrumpida*. México, Ediciones Era, 1992.