

# Teorías del análisis político y de riesgo

## Capítulo I

1. La modernidad y la posmodernidad
2. La economía de mercado y la transformación de los actores políticos
3. La democracia y el impacto político de las reformas estructurales en América Latina
  - a) El pensamiento único
  - b) El institucionalismo
  - c) El neoinstitucionalismo
  - d) Otros enfoques teóricos sobre la democracia
4. La reforma del Estado

## Capítulo II

1. Teorías sobre gobernabilidad
2. Enfoques teóricos de la crisis de gobernabilidad
3. Los enfoques teóricos sobre gobernabilidad y transición
4. Los enfoques teóricos sobre gobernabilidad y ruptura

## Capítulo III

1. Enfoques teóricos del análisis político
2. El análisis de sistemas
  - 2.1 Metodología del análisis de sistemas
  - 2.2 Otras vertientes del análisis de sistemas
3. Teoría del desorden y del caos
4. Teoría de la despolitización

## Capítulo IV

1. El análisis de riesgo
2. Enfoques teóricos sobre el análisis de riesgo
  - 2.1 El riesgo económico
  - 2.2 El enfoque de la vulnerabilidad social
  - 2.3 El enfoque neoinstitucional
  - 2.4 La teoría del conflicto
3. La administración de riesgo
4. El riesgo político
5. El riesgo como disciplina específica
6. El análisis de riesgo y la prospectiva política

# Capítulo I. Democracia y posmodernidad

## 1. La modernidad y la posmodernidad

El proceso que se observa a nivel global se inicia como un rechazo a toda forma de intervención estatal que trata de señalar y llamar la atención sobre la magnitud de un cambio de época, que parece anunciar el fin de un proyecto histórico, en su versión liberal, socialdemócrata y socialista.

Los cambios que se observan a nivel mundial son de tal velocidad y profundidad que por lo mismo tiene un carácter genérico, global e irreversible.

Al mismo tiempo que crece el desempleo y la pobreza se incrementa la internacionalización y apertura de las economías nacionales. La refundación capitalista, el desmantelamiento del Estado Nacional y la supeditación de lo público a lo privado acompañan a la apertura económica.

Otro de los rasgos dominantes de este cambio es la ruptura entre dos épocas, por lo mismo se sostiene que es una crisis de civilización, que no sólo es parte de occidente, sino que es una crisis más global. Frente a esta situación los Estados, los partidos, y los distintos sectores sociales se han quedado sin referencias doctrinales e ideológicas, sin mediaciones que ofrezcan alternativas que permitan vislumbrar propuestas diferentes a las que hoy ofrece el sistema capitalista.

Por lo anterior, la crisis de paradigmas puede ser leído desde occidente, bajo la óptica de la caída del socialismo, que representó un modelo y una alternativa frente a la Democracia Occidental. Sin embargo el problema descansa hoy en cómo entender el presente como momento situacional de construcción del orden del futuro.

Según Barnett y Cavanagh, “en las cercanías del fin de siglo veinte está ocurriendo la desglobalización del mundo político, aunque la mundialización de las actividades económicas proceda su curso”<sup>1</sup>. En este sentido la ruptura con el viejo sistema genera una supeditación de la cultura y la política al proyecto de internacionalización económica.

Por eso es que, surge la contradicción entre la viabilidad del modelo económico con la ausencia de alternativas políticas, entre la economía de libre mercado y la democracia emergente sin apellido y sin contenido doctrinal.

Pareciera que la crisis política es vista más bien en el espacio de los paradigmas, como crisis de la credibilidad, de gobernabilidad y de agotamiento de las formas tradicionales de representación político partidarias. Se asume que la política no sólo se adelgazó, sino que se despersonalizó. Nicolás Tenzer, señala que al ponerse de manifiesto la individualidad, se pierde el sentido de la masa, de la colectividad, del pueblo y de lo popular.

---

<sup>1</sup> Ver: Berner y Cavanagh, *Global Dreams, Imperial Corporations and The new Wolrd Order*, Simon and Schuster, N. York, 1994, p. 421.

Esta pérdida de centralidad de la clase social, del partido, de la masa y la nación provoca una pérdida del sentido de organización; están cambiando las bases fundacionales de lo público tan rápidamente que no quedan espacios para que la sociedad formule alternativas políticas.

Las propuestas ocurren en universos más cotidianos y por lo mismo limitados, por eso cobran relevancia la ciudadanización de la sociedad civil, las distintas formas de organización social, y los nuevos movimientos sociales (*Camarero, 1998*).

En esta misma línea de razonamiento, Guy Bajoit señala que, hipotéticamente, se puede sostener que estamos ante el fin de la era industrial y el paso a otro modelo cultural, razón por la cual se deben estudiar las bases de un nuevo paradigma. Según este autor, los paradigmas económicos y políticos, que le dieron sentido a la era industrial: integración, alineación, explotación y conflicto, tienden a modificarse en las nuevas circunstancias<sup>2</sup>. Situación que es entendida por Alan Touraine como el proceso de desmodernidad.

Por su parte, afirma C. A. Viano que la modernización se relaciona con el significado de la decadencia que acompaña toda transición entre dos épocas que “permiten articular el concepto con el de la recuperación” y, en este sentido la transición modernizadora significa la completa renovación del viejo paradigma y la emergencia de otro nuevo<sup>3</sup>.

En estas circunstancias, el cambio se da cuando el Estado entiende que para subsistir está obligado a cambiar y su futuro depende de la celeridad de la modernización, de su alcance y profundidad.

En realidad, lo que se ha producido es un hecho básico: la conciencia de una nueva realidad cultural; de una nueva percepción del tiempo, del arte, de la sociedad, así como de la crítica filosófica, la lógica productiva y la lógica política. En general, las grandes ideas y valores que utilizamos en el pasado para relacionarnos en la vida privada y colectiva carecen en la actualidad de sentido y significación<sup>4</sup>.

Es decir, la globalización genera como proceso totalizante, espacios de oportunidad que permite hacer posible la administración nacional de ese proceso, o por el contrario, impide esa posibilidad.

---

<sup>2</sup> Bajoit, Guy. **Pour une Sociologie Relationnelle**, Edit, PUF., París, 1992, p.89

<sup>3</sup> C.A. Viano. “**Los Paradigmas de la Modernidad**” en Nicolás, Casullo. (comp.) **El debate modernidad-posmodernidad**, Puntosur, Buenos Aires, 1989. También véase: Hayek A. Friederich. **Camino de Servidumbre**. Editorial Alianza, México, 1990. Benoist, Alain de: **La nueva derecha** Editorial Planeta, Barcelona, 1982.

<sup>4</sup> Ver: Hobsbawn, Eric. “**Crisis de la ideología, la Cultura y la Civilización**” coloquio de invierno, Vol. 1: **La situación mundial y la democracia** Editorial FCR. México. 1992, pp 46-64.

Sugerimos: Vattimo Giani, **Entorno a la posmodernidad**, Editorial Anthopos, Barcelona, España. 1990.

Esto puede conducir al surgimiento en opinión de Luciano Tomassini, a la indeterminación, la flexibilidad o inflexibilidad, a la ambigüedad de la realidad y a la imposibilidad de que la sociedad sea conducida racionalmente<sup>5</sup>.

Desde la perspectiva de Luhmann, “la nueva realidad puede conducir al riesgo y al caos, y según Balandier, al azar y al desorden y en general a la incertidumbre como los nuevos problemas políticos que aquejan a la realidad y a la teoría política contemporánea<sup>6</sup>.”

El riesgo de esta situación es que la política se despersonalice y la sociedad tienda a hablar más de economía, salud, educación, seguridad pública, medio ambiente, familia, es decir de contenidos más pragmáticos, dejando la política para los medios de comunicación y en su caso para el mercado político.

El enfoque de la posmodernidad tiende a sobredimensionar la “práctica” en contraposición con la “teoría”, lo que significa una desvalorización de la teoría y una revalorización de la práctica, dando lugar a posiciones políticas llamadas “pragmáticas y realistas”.

El conjunto de enfoques y opciones analíticas que tuvieron una presencia significativa en el pasado por su contenido teórico e histórico, han empezado en la actualidad a ser excluidas del campo analítico por la necesidad de repensar y rediseñar los marcos de referencia acerca de la realidad y del conocimiento de ella.

De ahí que conceptos tales como la nada, la incertidumbre, el desorden, el riesgo, el caos, el sistema, la gobernabilidad e ingobernabilidad y el neointitucionalismo hayan pasado a ocupar un lugar privilegiado en el análisis político (*Beck, 1998*).

La exposición anterior nos plantea la interrogante de, si los nuevos problemas representan una “reestructuración teórica” o si por el contrario no es más que el resultado de una desorientación teórica frente a una serie de acontecimientos y hechos que suceden en el mundo actual, que tienen un ritmo al que se suma la velocidad de la desinformación.

En el nuevo contexto de transición a la posmodernidad, o como dice Claus Offe al “postcapitalismo”, surge la crítica que no está dirigida al capitalismo: es una crítica al modelo intervencionista, al modo de vida, a la sociedad y a la cultura occidental desde distintos puntos de vista como el proyecto no resuelto de la modernidad. Se distingue en esta perspectiva Jürgen Habermas; la sociedad postindustrial, de Daniel Bell, y la crítica filosófica de Jean Francois Lyotard y Ginni<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Tomassini, Luciano, **La política internacional en un mundo post-moderno**. Editorial Gel Buenos Aires, p. 33 y siguientes. Los cuatro puntos citados han sido ampliamente analizados por F. Crespi, “**Modernidad. La ética de una edad sin certeza**”, Casullo, Nicolás. Op. Cit, pp 234-235.

<sup>6</sup> Ver: el texto de Luhmann, Niklas. **Sociología del riesgo**. México. UIA. ITESO: Universidad de Guadalajara.1993. Retomamos en este capítulo el texto de Izuzquiza, Ignacio. **La sociedad sin hombres**, Barcelona, Editorial Anthopo.1990.

<sup>7</sup> Ver: Habermas, Jürgen. “**Modernidad: Un proyecto incompleto**” en Nicolás, Casullo: pp 131-144. También: “**Modernidad versus posmodernidad**”. En J. Pico (Editor). **Modernidad y Posmodernidad**. Editorial Alianza. Madrid. 1988. Sugerimos también: Lyotard, Jean Francois. **La condición posmoderna**.

Paralelamente a esta situación, se asiste en la dimensión política a la revisión de los conceptos del Estado, del poder, a la crisis de los partidos políticos, al adelgazamiento o despersonalización de la política, a la redefinición del papel de las organizaciones sindicales, al surgimiento de nuevos actores con una presencia significativa de la mujer, los jóvenes y las organizaciones étnico raciales. Irrumpe un parroquialismo organizacional que da lugar al “retorno a la sociedad civil”, con la consiguiente diversificación de los espacios e intereses en torno a los cuales gira la actividad política, lo que provoca el debilitamiento de la importancia que tuvieron las ideologías y las propuestas doctrinales (Apter, 1998).

## 2. La economía de mercado y la transformación de los actores políticos

El desmantelamiento del Estado intervencionista, convierte a la esfera privada en el espacio de construcción de la sociedad, de la práctica político partidaria y sindical, así como en el único espacio de reproducción cotidiana del individuo. Los partidos y los sindicatos están siendo interpretados por la nueva situación, entre la necesidad de enfrentar las nuevas condiciones definidas por el mercado como el nuevo espacio económico y social privado y la posibilidad de recuperar lo público y la centralidad de la nación.

En el espacio público la política tenía una significación y era posible reivindicar la diferencia socialdemócrata o socialcristiana. En la esfera privada la política carece de sentido y la diferencia cabe sólo como reivindicación individual, y como rechazo a la política tradicional.

A través de las políticas de ajuste estructural se trata de reemplazar el liderazgo de la acción estatal y de la nación por el de la centralidad del mercado. (Hinkelammert, 1994)<sup>8</sup>.

El mercado interno que antes funcionaba de acuerdo a los requerimientos de la nación, debe de ser reemplazado por la demanda de los mercados internacionales, justificado por la apertura y la globalización.

El bienestar económico, esto es, el desarrollo como meta comienza a perder peso, mientras lo adquiere el de la “calidad de la vida”. Adquieren también presencia los nuevos principios exigidos por el mercado: eficiencia, competitividad, realismo, pragmatismo y disciplina.

La vigencia del mercado económico es totalizante, porque de él se desprenden el mercado político, el laboral, y el educativo. El reino del mercado redefine los conceptos de libertad, justicia e igualdad, como derechos universales del hombre.

---

Editorial Red Iberoamericana. México. 1990. Daniel Bell **La sociedad post industrial**, Alianza ed. España, 2000

<sup>8</sup> Ver: Sobre la naturaleza y características del modelo neoliberal y la modernización en América Latina a: Hinkelammert, J. Franz **Crítica de la razón utópica**. Editorial DEI- San José, Costa Rica. 1984.

También: Tironi, Eugenio. “Crisis, desintegración y modernización” en: **Proposiciones**, No. 18. Editorial SUR. Santiago de Chile. 1990.

Además: Lechner, Norbert: “**El proyecto conservador y la democracia**”, en Labastida, Julio (coordinador), **Los nuevos procesos sociales y la teoría política contemporáneo**. Editorial Siglo XXI. 1996.

La sociedad del consumismo, el status y la individualización de la pobreza son algunos de los rasgos más significativos del impacto que genera el mercado. A nivel político es muy significativo, el rol del marketing, slogan, imágenes, sondeos y encuestas marcan las posibilidades del éxito o fracaso electoral de los candidatos. Así como el mercado laboral reorienta los contratos colectivos, favoreciendo los individuales y desplazando al sector social de tercera edad del espacio productivo. De igual manera el mercado educativo favorece a la educación privada, portadora de la calidad frente a la educación pública carente de ella.

De manera que analizar los problemas y consecuencias que genera la centralidad del mercado es fundamental en las actuales circunstancias, toda vez que, el mercado no constituye un orden autorregulado. La autorregulación supone capacidades de autolimitación y de autosuficiencia, mismos que el mercado no posee. El mercado requiere de factores externos para su funcionamiento como la educación, el derecho, la cultura y la política para delimitar y encauzar su campo de acción.

La vigencia del mercado tiende a despojar a los partidos de la doctrina y línea política que los distinguía. El mercado carece de rostro, no sabe leer opciones políticas, frente a esta situación los partidos políticos y los distintos sectores sociales se han quedado sin referencia, sin mediaciones que ofrezcan alternativas que permitan vislumbrar propuestas diferentes a las que hoy ofrece el modelo económico vigente, pese a las ofertas sugeridas por la segunda, tercera, cuarta y quinta vías.

En este sentido la ruptura con el pasado genera una supeditación de la política, al proyecto de mundialización económica. Como señala Heilbroner, es por eso que surge la viabilidad del modelo económico con la ausencia de alternativas políticas<sup>9</sup>.

El mundo asiste al descrédito de una racionalidad colectiva, investida de la responsabilidad de orientar la historia. En este contexto se inscribe la crisis de las ideologías y de las utopías. “El agotamiento de las ideas tiene como contrapartida la reivindicación de la historia como lugar del sujeto, la del sujeto como agente privado y la valoración de lo personal, considerados como los materiales con los cuales se construye el nuevo tejido social” (*Tomassini, 1991*)

En la dimensión social, los nuevos movimientos populares, parecen encabezar demandas y necesidades surgidas de la informalidad política.

El modelo vigente en la región latinoamericana ha desgarrado el viejo tejido social, ha destruido el consenso en materia de seguridad y de lo social, y ha despojado al movimiento popular de su espacio político doctrinal (*Di Tella, 1998*), (*Paramio, 1991*). Sin embargo, y pese a la opinión de ambos autores, conviene recordar la magnitud de la movilización de los movimientos de contenido étnico-racial e indígena, que contradice este enfoque. Son los casos del triunfo electoral en Bolivia de Evo Morales, líder de los Cocaleros, así como el liderazgo de Ollanta

---

<sup>9</sup> Heilbroner, Robert. **El capitalismo del siglo XX**, Edit. Península, Barcelona, España, 1996.

Umala en Perú y otros que en la región están generando una nueva corriente política<sup>10</sup>.

En este marco la sociedad civil y los sectores sociales que la integran han definido su estrategia en la organización de frentes, que expresan otra tendencia no prevista por estos autores, nos referimos a la conformación de:

- Frentes amplios de participación ciudadana (Argentina y Uruguay)
- Frente de concertación democrática (Chile)
- Frentes de defensa de la nación, de sus intereses y principios históricos. (Venezuela y Nicaragua)
- Movimientos sociales de contenido nacionalista e indigenista (Bolivia, Perú y Ecuador)

Los objetivos que han orientado a estos frentes y movimientos son múltiples y de gran importancia política.

Estas fuerzas sociales en algunos casos cuestionan el orden estatal y las políticas económicas que de él emergen, se caracterizan por la movilización constante y de variada intensidad, en otras, se observa una estrategia de oposición a los procesos globalizador y de integración latinoamericana (ALCA).

También persiguen metas de orden político y económico, hasta mecanismos de acuerdos o pactos nacionales. Por lo tanto un objetivo relevante es entre otros el electoral.

Otro objetivo es el apropiarse del debate sobre la Democracia y la transición, asumir la rectoría estatal e intentar refundar y reestructurar a la nación y al Estado. Buscan convertirse en actores de la transición democrática, en una especie de capitalismo popular (*García Linera, 2005*).

Un tercer objetivo, cuestiona la orientación del modelo, y busca apropiarse de él para otorgarle un rostro humano y social a la transición.

Una particularidad de esta tendencia es su auto reconocimiento por parte de los sectores populares como un actor político central, por lo mismo plantean una acción ofensiva arrogándose la representatividad nacional.

A partir de estos objetivos se puede percibir la renovada participación de la sociedad civil para generar alternativas electorales y propuestas de acción gubernamentales.

---

<sup>10</sup> .Ver: Ludolfo Paramino: **El fin de un ciclo y la crisis de los actores: América Latina ante la década de los 90**. Congreso mundial de Ciencias Políticas (Mimeo), Buenos Aires. 1991. Ver: Harnecker, Marta: **Haciendo posible lo imposible**. Editorial Siglo XXI. México. 1999. Ver también el reciente libro de Román M. Paloma y Ferri D. Jaime. **Utopías y realidades: Los movimientos sociales**. Editorial Gernika. México. 2002.



La contienda política en la actualidad se libra alrededor de la apropiación y extensión de espacios. Así como otros actores se apropiaron del modelo, los nuevos movimientos sociales buscan posesionarse en la sociedad civil. Los nuevos movimientos sociales se estructuran alrededor de demandas e intereses diversos como los derechos humanos, el salario, la calidad de vida, el consumo, la vivienda, la cultura, la salud, etc.; que se complementan y entremezclan dentro de la llamada sociedad civil, lo que facilita su acción. En todas estas demandas, está en discusión el tema de la calidad de vida de la población.

En una apretada síntesis, podemos señalar que las tesis que orientan a los sectores de la sociedad civil de amplia participación social, ciudadana e indígena son los siguientes:

- a) La democratización de la sociedad, en el más amplio sentido de la palabra y la consolidación de la democracia.
- b) La construcción de una sociedad en la que se materialicen la unidad, autonomía y democracia de las fuerzas políticas y sociales. Se busca como opción la democratización de la sociedad de “abajo hacia arriba” y no a la inversa.
- c) Fortalecer la nueva “identidad social” considerada por algunos como la expresión de la nueva nacionalidad.
- d) Establecer nuevas formas de organización y nuevas políticas de alianzas en el marco de la amplia y heterogénea movilización social.
- e) Capitalizar políticamente los costos sociales provocados por las políticas de ajuste estructural y de liberalización del mercado.
- f) Eficacia en las distintas formas de lucha y de acción política y clara orientación estratégica electoral en aquellos casos en los que los movimientos sociales se han transformando en partidos políticos.
- g) Fomentar la “solidaridad política nacional” con el objeto de alterar los efectos de la pobreza y del deterioro de las condiciones de vida de la población.
- h) Pasar de la solidaridad social y reivindicativa a la conformación de “pactos políticos” con organizaciones más comunitarias, más relacionadas con los lugares en donde se realiza la vida cotidiana de los pobladores, asalariados de las pequeñas empresas, de la burocracia, de los profesionales, del movimiento obrero, de los campesinos, de las mujeres y de las juventudes con el objeto de revitalizar la organización y la discusión en búsqueda de alternativas políticas basadas en redes ciudadanas.

Estas transformaciones se enmarcan en el proceso de modernización experimentado por la sociedad latinoamericana, lo que ha dado lugar en algunos países a un “nuevo liderazgo” no partidario.

Electoralmente esta situación se expresa en la presencia de candidatos desvinculados de la tradicional forma de representación partidaria. (Alejandro Toledo y Ollanta Humala en el Perú, Evo Morales en Bolivia, Hugo Chávez en Venezuela, Rafael Correa en Ecuador entre otros).

Otro elemento importante en estas tendencias renovadoras de la representatividad partidaria, es la democracia entendida como posibilidad organizativa, primero en cuanto al reconocimiento de su espacio e intereses y, en segundo lugar, respecto a la posibilidad de una nueva relación con el Estado y con los partidos políticos a través de los comités cívicos y ciudadanos.

En Bolivia, Colombia, Costa Rica, Argentina, Venezuela, Perú y Ecuador, los paros cívicos son formas de protesta originadas en reivindicaciones comunes a diversos sectores sociales. Implican la paralización total o parcial de las actividades económicas y sociales, como forma de presión sobre el Estado.

Comenta Mario R. Dos Santos (1987), que la “cuestión de la concertación política y social es relevante para enfrentar los nuevos problemas de la transición y la revalorización democrática”<sup>11</sup>.

Para este autor la concertación se enlaza al tema de producción y reconstrucción de identidades sociales, al de la organización de los sectores sociales, al de la ampliación del ámbito de lo público y de la soberanía popular, al de una actividad de reconstrucción y/o constitución del sistema político.

Debemos distinguir en esta perspectiva las convocatorias gubernamentales a los referéndums, plebiscitos y a las asambleas constituyentes.

Para los nuevos movimientos sociales, la sociedad civil, es el espacio donde confluyen representaciones individuales y colectivas externas al Estado.

Es el espacio que valora la pluralidad y el respeto a las diferencias culturales, étnicas y religiosas.

Expresa al mismo tiempo las diferentes expresiones de acción colectiva, tendientes a la articulación y a la representación de los intereses heterogéneos de la más amplia diversidad social.

También es el espacio que propugna por el fortalecimiento y la consolidación de la democracia como régimen político.

Por último para los nuevos actores los partidos políticos ya no son las instancias de mediación entre la sociedad civil y el Estado. Los partidos perdieron su fundamentación ideológica y pragmática y por lo mismo ya no movilizan a las masas populares.

---

<sup>11</sup> Ver: Mario R. Dos Santos. **Concertación político social y democratización**. Mimeo. FLACSO, Buenos Aires. 1987.

### 3. La democracia y el impacto político de las reformas estructurales en América Latina

Sin duda alguna las reformas estructurales de primera y segunda generación, ha cambiado la estructura económica de los países y la vida política nacional ha sufrido importantes transformaciones. En este proceso de gran importancia el problema para América Latina es el de construir un orden democrático, superando los obstáculos que surgen de las debilidades institucionales, de la cultura política tradicional y de la crisis de los partidos políticos.

Las décadas pasadas, así como la presente significa el inicio de una gran transformación político-social que afecta a la región latinoamericana, en el plano político, la consolidación del paradigma democrático, en lo social, los de la diferenciación y la explosión de múltiples comportamientos colectivos, con identidades ocupacionales diversas (*Altvater:1982*)<sup>12</sup>

En el plano económico, la reintegración de la economía nacional al mercado internacional a través de las políticas de ajuste estructural y de privatización y el de modernización económica.

Superada la primera generación de reformas de América Latina, el Banco Mundial publicó en el 2001 un informe "The Long March", en el que analizan los resultados de ese proceso. Dicho informe concluía que el crecimiento económico logrado con las reformas no se había traducido en una reducción de las desigualdades y la pobreza en América Latina y, además señalaba que los objetivos de crecimiento sostenido y reducción de la pobreza exigían una reforma de las instituciones. Para el BM no era posible el desarrollo de la región sin las reformas institucionales requeridas a nivel político y del estado de derecho.

Para este organismo, un cambio en las condiciones políticas puede lograr, a través de la cadena de responsabilidades y controles que se establece primero entre el electorado y sus representantes políticos y después entre éstos y los ejecutores de las políticas, un cambio en el comportamiento de la burocracia y en la estructura del sector público en América Latina.

En esta perspectiva, pensar la Democracia como dice Marcos Roitman, (2001) significa entender su existencia en relación a "la economía de mercado, igualdad y competitividad, progreso y desarrollo". Hoy es habitual encontrar distintas opciones teóricas en el debate que sobre el proceso democrático se observa en la región. Retomamos en el siguiente capítulo algunas de las más importantes opciones teóricas sobre la democracia, por su consistencia argumentativa y el impacto que tienen en el debate académico y político<sup>13</sup>.

#### a) El pensamiento único

---

<sup>12</sup> Ver: Mario R. Dos Santos. **Concertación político social y democratización**. Mimeo. FLACSO, Buenos Aires. 1987.

<sup>13</sup> Dahl, Robert. 1999. **La Democracia**, Edit. Taurus, Madrid España

La visión planteada por el pensamiento único sugiere pensar la Democracia en el marco de la sociedad post capitalista, en la que no hay opciones antagónicas o contradictorias del mundo social (*Montecinos y Brune*)<sup>14</sup>.

Lo diferente se vuelve indiferente, sólo es posible una sola opción marcada por el modelo económico vigente. Esta corriente niega la vigencia del pensamiento crítico o alternativo (*Roitman, 2001, p.21*).

## **b) El institucionalismo**

Otro enfoque todavía vigente en este contexto es el institucionalismo clásico utilizado ampliamente en la política comparada y en la dimensión jurídica del debate. Su aporte original se sitúa en la ley y constitución, las formas y particularidades de la evolución de las diferentes formas de Estado, soberanía y régimen jurídico.

Analizar esta orientación teórica, las relaciones entre nación y el Estado, el gobierno central y el local, la administración y la burocracia, las prácticas y principios constitucionales.

El institucionalismo clásico da prioridad a la explicación de la reforma electoral, los derechos y sus garantías. Los sistemas federales y unitarios, centralización y descentralización, regionalismo y localismo, problemas de representación mayoritaria y minoritaria, sistemas bipartidistas y multipartidistas, comités electorales, procedimientos, votaciones y el papel de la opinión pública y de los conflictos nacionales; hay que dar respuesta a la pregunta: ¿Qué arreglo constitucional es el más apropiado para el funcionamiento de la democracia?

El institucionalismo se preocupa por la democracia como un “sistema de orden”. En este sentido Inglaterra fue el prototipo de la democracia parlamentaria; y el sistema político de los Estados Unidos fue considerado el sistema presidencial modelo, en este marco, el institucionalismo se preocupa por explicar la relación política entre: orden y opción, individuo y comunidad, derechos ciudadanos y obligaciones, de acuerdo con la responsabilidad pública y el consumo, autoridad ejecutiva y legislativa, soluciones electorales y jurisdicción de los tribunales y de los partidos políticos (*Duverger, 1954*) (*Ostrogorski, 1964*).

Un gran conjunto de figuras personifican en el pasado esta tendencia, Carl Schmitt en Alemania, Harold Laski en Inglaterra, León Duguit en Francia y Hermán Finer en Estados Unidos, quienes estudiaron el funcionamiento de la democracia frente a las alternativas autoritarias; señalaron que las instituciones funcionan sólo en cuanto encarnan los valores, normas y

---

<sup>14</sup> Ver: Brune, Francois. “**Mitologías contemporáneas: sobre la ideología hoy**” en: Le Monde Diplomatique, pensamiento crítico vs pensamiento único. Editorial Denate S.A.  
Montecinos, Rafael. “**Empresarios y el proyecto nacional**”. Una propuesta desde el poder, en Bien Común y de Gobierno. No. 22. México. 1996. pp. 33-40.

principios de la democracia, para explicar cómo los mecanismos de Gobierno “institucionalizan” los principios democráticos.

### **c) El neoinstitucionalismo**

Para el nuevo Institucionalismo el desafío para los países consiste en ver si se puede realizar la transición a la democracia. Para los países ya democráticos, el reto es ver si pueden ser reforzadas las nuevas instituciones y prácticas democráticas. Para las nuevas democracias en cambio es ver si pueden ser consolidadas, de forma que puedan pasar la prueba del conflicto político y la crisis. Para las viejas democracias, el reto consiste en perfeccionar y profundizar la democracia.

En esta perspectiva Robert Dahl distingue la democracia ideal y la democracia real. La primera entendida como la mejor forma de gobierno posible y, la segunda, se refiere al gobierno efectivamente existente<sup>15</sup>.

Incluye Dahl algunos criterios en la Democracia ideal: participación efectiva, igualdad de voto. Ejercitar el control final sobre la agenda, libertad personal de los ciudadanos y competencia de los ciudadanos para gobernar.

En cambio en la Democracia Real es fundamental preguntarse sobre las instituciones políticas necesarias para un país democrático. Dahl distingue algunos requerimientos mínimos en la democracia real: cargos públicos electos, elecciones libres imparciales y frecuentes, libertad de expresión, fuentes alternativas de información, autonomía de las asociaciones y una ciudadanía inclusiva.

Concluye este autor que el capitalismo de mercado es favorable a la Democracia por sus consecuencias sociales y políticas (*Dahl, 1999*)

Podemos señalar que este enfoque forma parte de lo que llamamos “neoinstitucionalismo”, otorgándole al sistema político un aspecto central, incorpora además del comportamiento político, la práctica del voto, el análisis de los partidos políticos, cómo se forman las coaliciones, como cambian las actitudes políticas y el papel de las élites, las burocracias y los políticos (*Lipset, 1994; Rokkan 1970*) (*Linz y Stephan, 1978*), (*Apter, 2001*), (*Crozier, 1990*).

Los neoinstitucionalistas se abocan también al análisis de las “transiciones a la democracia”, basada sobre casos históricos. Se distinguen los trabajos de O’Donnell y Whitehead (*1994*) y los de Schmitter (*1999*) y Linz (*1987*).

### **d) Otros enfoques**

Otros analistas han dado prioridad a la relación entre el capitalismo post industrial y la democracia parlamentaria y el significado de las

---

<sup>15</sup> Dahl, Robert. **La Democracia**, Edit. Taurus, Madrid España.1999

movilizaciones sociales y el activismo antisistema (*Hirschman, 1996*) (*Touraine, 1995*).

En esta misma perspectiva se han realizado estudios comparados incorporando los factores de educación, tasas de crecimiento y urbanización.

Otra tendencia es el de la elección racional aplicada a la problemática de la democracia, considerando la relación entre el mercado económico y el político (*Zintl, 1998*) (*Klose, 2000*) (*Rowls, 2002*). Otros autores incorporan la cultura política como las tradiciones históricas, la comunidad cívica y en que medida las tradiciones y las transformaciones culturales impactan en la Democracia (*Abramson e Inglehart, 1995*).

Por su parte Lawrence Whitehead incluye en el análisis la necesidad de periodizar la transición a la democracia en: ruptura, liberalización, transición, consolidación y calidad de la democracia (*Whitehead, 2001, 510*).

Este autor ha contribuido a explicar la importancia de las estrategias de los actores que interactúan y compiten por el poder en el proceso de la democratización. Alfred Stephan siguiendo a O'Donnell y a Colomer desarrolló una tipología de vías alternativas a la redemocratización incorporando en su enfoque el contexto internacional (Globalización), como un factor condicionante en el que se realizan y desenvuelven los procesos democráticos de América Latina (*Stephan, 1998*) (*Held, 1992*).

Esta vertiente teórica en el fondo incluye en los postulados del institucionalismo clásico, los aportes del viejo desarrollismo, preocupado por la problemática de la gobernabilidad bajo condiciones en las que las políticas públicas no son políticamente viables<sup>16</sup>.

Las preocupaciones de los desarrollistas, entre los que destacan David E. Apter, Ralf Dahrendorf, Alain Touraine y Albert Hirschman se concentran en el análisis sobre el Estado desarrollista que tuvo que asumir responsabilidades para hacer posible el desarrollo y el crecimiento y al mismo tiempo, asumir los costos sociales y políticos. De manera que la democracia era vista como el proyecto que crea las condiciones para el desarrollo, promovieron sus análisis priorizando problemas del cambio social y su relación con la democracia, orientando su explicación en las situaciones de estabilidad, inestabilidad, equilibrio inestable, crisis política, dando lugar a la distinción "tradición versus modernidad". Dieron gran importancia a los problemas del desarrollo, la hegemonía, el poder, la ideología, la movilización partidista, los movimientos de masas, el populismo y el nacionalismo.

---

<sup>16</sup> Sugerimos el libro de Held, David. **Modelos de democracia** capítulo tercero. Editorial Alianza. México. 1992

Este enfoque de gran relevancia en el pasado inmediato, es retomado por algunos analistas de América Latina. Entre otros podemos citar a Edelberto T. Rivas, Tomás Moulián y M. A. Garretón<sup>17</sup>.

De manera reciente el debate se ha orientado a los riesgos y las ventajas del régimen presidencialista, asociada a las rupturas institucionales. Asimilan presidencialismo a problemas de gobernabilidad y estabilidad democrática (*Mainwaring y Slingert, 2002*).

Este enfoque debate acerca de la eficacia, funcionamiento y desempeño de los regímenes presidencialistas concentrándose en las fallas y debilidades del presidencialismo, en comparación a la Democracia Parlamentaria (*Linz y Valenzuela, 1997*).

#### 4. La reforma del Estado

John Williamson plantea la Reforma del Estado, como un proceso inherente a la transformación social (reformas de primera y segunda generación)<sup>18</sup>.

El momento actual es visto como tránsito y ruptura con el viejo orden, y es en este contexto que debe entenderse la reforma estatal del sistema político y del régimen jurídico que se observa en la región latinoamericana.

El tránsito planteado así por el autor, obliga al Estado a un nuevo protagonismo, a las fuerzas políticas a una redefinición ideológica y a los ciudadanos a la necesidad de enfrentar las nuevas condiciones laborales y económicas definidas por la economía de mercado.

La Reforma Estatal no es una simple reconstrucción o renovación de antiguas estructuras y métodos, se trata de la construcción de un nuevo proyecto estatal, y la instauración de instituciones renovadoras y depuradas de sus vicios anteriores, en un nuevo espacio político, producto de una nueva relación entre la tecnocracia, las instituciones emergentes y la sociedad civil, los partidos políticos y las organizaciones sociales.

En este marco la Reforma Estatal, adopta hoy en América Latina una tendencia a desempeñar un nuevo rol, abandonando buena parte de sus antiguas responsabilidades sociales, consideradas como “no rentables”. Las propuestas a favor de la descentralización, son formuladas tanto en países de organización política unitaria (Chile, Perú, Colombia, Uruguay, Bolivia), como en aquellos en los cuales el sistema político ha sido, en virtud de la reforma de organización federativa, formalmente descentralizado (Argentina, Brasil, Venezuela).

---

<sup>17</sup> Garretón, Manuel. **Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones**. FCE. Santiago de Chile. 1995

<sup>18</sup> Williamson, John, fue el teórico que encabezó las propuestas de primera y segunda generación para América Latina, llamada el Consenso de Washington. También Wolfe, Alan. **“La política y el agotamiento de las alternativas”** en: **Los límites de la legitimidad**. Siglo XXI. Editores. México. 1981

El debate en los países de la región, busca establecer fórmulas para lograr que el Estado sea menos costoso para los contribuyentes y que actúe de manera más eficiente y transparente frente a los ciudadanos. De ahí que en algunos países, como Chile, Brasil entre otros, se aplicaron algunas medidas para elevar la eficiencia del aparato estatal: la descentralización, la profesionalización de los servidores públicos y la desregulación de los sistemas administrativos.

De ahí, que la descentralización y la transparencia de la gestión pública es expresión de un “nuevo modo de acción pública” en virtud de la cual el propio espacio de lo “privado y lo público” tiende a ser redefinido.

En esa perspectiva la actitud de los gobiernos que asumen la redefinición estatal busca generar un impacto en las nuevas formas de participación y en el debate sobre el espacio político que debe crearse, a través de las nuevas modalidades de gestión gubernamental, definidas éstas como buen gobierno (gobernanza y reingeniería estatal)<sup>19</sup>.

La autojustificación de la nueva gestión estatal descansa en que el tiempo político que lo anima no corresponde al del resto de la sociedad.

La nueva gestión estatal y el saber en el cual se suscribe, le otorga a la decisión gubernamental un carácter desideologizado lo que le permite al Estado, ubicarse por encima de la sociedad. El Estado en esta perspectiva es conceptualizada como la “organización organizada de organizaciones” (O.O.O.) concepto que facilita entender la orientación de la gerencia Estatal y la gobernanza.

Así, la modernización para Latinoamérica se convierte en un referente, desde el cual se organiza la Reforma Estatal y se busca definir el futuro que se intenta construir. De esa manera la “modernidad-posmodernidad” se constituye en el tema central de actualidad, como el espacio que marca la necesaria Reforma del Estado.

Lo que está en juego es una lucha por la redefinición del proyecto anterior agotado y la emergencia de otro. Como lo plantea Touraine, es la articulación entre dos mundos: el tradicional y el moderno.

En este sentido, no es exagerado pensar que vivimos una transición histórica similar a la que se dio en el pasado en el que surgió el estado moderno europeo, el capitalismo y la ciencia cuyos efectos transformaron la configuración de las sociedades de occidente.

Es probable, que los recientes cambios tengan que ver con la organización del trabajo, con las tecnologías de comunicación y con la nueva institucionalidad política, pero lo cierto, es que la tendencia contemporánea para interpretar los fenómenos socio-políticos en términos de complejidad, de riesgo, incertidumbre e ingobernabilidad, tiene un contenido estructural al que debemos prestar preferente atención.

---

<sup>19</sup> Dror, Yehezkel. **La capacidad de gobernar**. F.C.E. México. 1997



De hecho, las sociedades van en camino de transformarse en sistemas más complejos (Edgar Morin), en donde los procesos parecieran autoregularse al margen de lo político. Así los partidos y las organizaciones sindicales se ven desbordadas por la globalización e internacionalización de los mercados, la democracia también se halla en una fase de reconstrucción y la sociedad se moderniza en la dirección de los países que buscan ingresar en la posmodernidad. Este proceso permite otorgar a los países sobre todo de América Latina una nueva tipología, entre países “emergentes, en vías de emergencia, de riesgo y de alto riesgo”.

A partir de los 80's la región Latinoamericana, optó por un nuevo paradigma de desarrollo económico, impulso a las exportaciones, integración a la economía mundial, redimensionamiento del Estado y la reforma estructural.

En esas condiciones, los individuos se quedaron literalmente sin representación política, de allí la tendencia a la apatía, a la confusión, a la desorientación, a la desafección y al desinterés por la política. Situación que según el BID encamina a la región a la llamada Democracia Fallida, entendida como una Democracia sin contenido político y por lo mismo sin la posibilidad de garantizar la satisfacción de las cada vez más amplias necesidades y demandas de las sociedades de la región latinoamericana.

Por último, conviene señalar que en la discusión política sobre el tema han influido diversos marcos teóricos, como la teoría de “Public Choice” y el de “Reinvención del Estado”. Siguiendo en el segundo enfoque el caso de Nueva Zelanda “Reinventing Government” que plantea un Estado que trabaje mejor y cueste menos.

Por otra parte, en ambos marcos teóricos, subyace una nueva consideración sobre el concepto de la gestión pública para establecer un régimen basado en el control estratégico de resultados, en el que los instrumentos son: la autonomía de las entidades públicas, la tercerización de servicios, la transparencia de la información pública, la flexibilización de los sistemas administrativos y la atribución de la responsabilidad de la gestión de los funcionarios encargados mediante un sistema de indicadores de gestión.

La experiencia de Nueva Zelanda es retomada como ejemplo, como una vía radical para lograr los tres objetivos sobre los cuales existe consenso: reducir el costo del Estado, mejorar su desempeño y hacerlo mas transparente y responsable (accountability).

## Capítulo II. Gobernabilidad: transición y ruptura

### 1. Teorías sobre gobernabilidad

En la región, la discusión regional sobre la Reforma del Estado está vinculada a los problemas de gobernabilidad e ingobernabilidad con especial ímpetu durante la década de los ochenta y noventa.

No obstante, y a pesar de la creciente importancia de los problemas de la Reforma del Estado en la región, los perfiles del debate político y académico siguen siendo todavía insuficientes como para ofrecer una caracterización apropiada de la problemática. Pasquino reconocido académico de esta temática ha reconocido que, “marcado por implicaciones pesimistas (crisis de gobernabilidad) y a menudo conservadoras, el término se presta a múltiples interpretaciones”, (*Pasquino, 1983, 192-199*).

En esta perspectiva nos parece importante incluir en el texto las diferentes visiones teóricas sobre gobernabilidad e ingobernabilidad<sup>20</sup>.

En términos generales, y sin pretender ofrecer una caracterización conceptual única de la cuestión, entendemos por gobernabilidad el equilibrio entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político para responderlas de manera legítima y eficaz. Esta definición, en su simplificada brevedad, nos permite ubicar los problemas de gobernabilidad sobre el plano de la relación entre el sistema político y su entorno o ambiente, es decir, la sociedad, evitando cargar a uno solo de los términos de la relación de gobierno y sociedad. En otras palabras, no es un estado o gobierno lo que permite gobernar una sociedad ni tampoco es la sociedad en sí misma gobernable o ingobernable, más bien, es la relación compleja entre ambos términos lo que nos permite hablar de las condiciones de gobernabilidad.

De este modo, gobierno y oposición, partidos y organizaciones ciudadanas han de comprometerse de manera conjunta a la hora de mantener un nivel aceptable de gobernabilidad.

Por otra parte en el campo teórico encontramos un amplio abanico de enfoques teóricos, que por su significación conviene señalar algunos:

La vertiente representada por uno de los clásicos de la teoría de gobernabilidad Manuel Alcántara, para quien la actual crisis de paradigmas de modelos de desarrollo y sistemas políticos ha desgastado las bases de la gobernabilidad en muchos países. Por lo mismo entiende la gobernabilidad como "el conjunto de condiciones que hace posible el ejercicio del poder político y económico en una determinada sociedad"<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Ver el texto de: Tomassini, Luciano: **Gobernabilidad y desarrollo**. BID. Washington. 1993.

<sup>21</sup> Ver: Matus, Carlos: **La gobernabilidad de un sistema social, en diseños para el cambio**. Editorial. Nueva Imagen. Caracas, Venezuela. 1987

Observa este autor que en América Latina la gobernabilidad se desdibuja bajo esquemas de "ruptura" que amenazan con dar paso a nuevos sistemas políticos, sociales y económicos emergentes, puesto que su origen se está gestando bajo condiciones de extrema presión tanto internos como externos así como un gran descontento social de amplios sectores de la población (Alcántara, 1995).

El PNUD por su parte, considera que la gobernabilidad entraña el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los planos, abarca los mecanismos, los procesos y las instituciones mediante los cuales los ciudadanos y los grupos expresan sus intereses, ejercen sus derechos jurídicos, satisfacen sus obligaciones y median en sus diferencias.

En esta perspectiva el concepto gobernabilidad incluye al Estado, pero la trasciende pues abarca también las organizaciones del sector privado y de la sociedad civil. De manera que, tres son los actores de la gobernabilidad: Estado, Sociedad Civil y Partidos Políticos.

Otros autores como Norbert Lechner han señalado que los problemas de gobernabilidad hacen referencia a tres componentes conceptuales fundamentales, ya sean tomados por separado o en una compleja combinación de ellos. Esos componentes se refieren a los conceptos de eficacia/eficiencia gubernamental, legitimidad y estabilidad política, oferta y demanda.

Gobernabilidad y eficiencia. Esta primera corriente enfatiza la dimensión de la eficacia/eficiencia en el ejercicio del poder político, y por ende de la gestión gubernamental, como clave de la gobernabilidad de su sistema social. Para esta versión, la gobernabilidad se considera como una propiedad de los sistemas políticos, para alcanzar objetivos prefijados al menor costo posible. En este sentido, el concepto de gobernabilidad como eficacia/eficiencia posee una notoria afinidad con las nociones de sistema político y gobierno (Arbós y Giner, 1993)<sup>22</sup>.

El segundo componente destaca la gobernabilidad y legitimidad como la tradición del "buen gobierno". Las condiciones de gobernabilidad se han vinculado a una más lejana tradición del pensamiento político: la tradición de la justicia y de la legitimidad de un ordenamiento político- social, la tradición del respeto a los derechos humanos y de la obligación gubernamental de proveer el bienestar general, en suma, la tradición de gobernanza o del "buen gobierno", para hacer posible el desarrollo social.

Posteriormente, con base en el principio de que "el gobierno es para los individuos y los individuos para el gobierno", el filósofo británico John Locke en su época defendió la doctrina según la cual el poder gubernamental sólo puede justificarse en la medida que sirva a la más plena realización de los derechos individuales.

---

<sup>22</sup> **“Reventando al gobierno”** Ver: Arbós y S. Giner. **La gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada**. Siglo XXI Editores. Madrid. 1993.

También: Habemas, Jürgen. **Problemas de legitimación en el capitalismo tardío**. Editorial Amorrortu. Buenos Aires, Argentina. 1986

Esta vertiente, tiene la peculiaridad de ubicarse en el plano del "orden político" y que en términos propios de la ciencia política contemporánea toma la cuestión de la "estabilidad". En este sentido, un sistema será más gobernable en la medida en que posea una mayor capacidad de adaptación y una mayor flexibilidad institucional respecto de los cambios de su entorno nacional e internacional, económico, social y político. De acuerdo con una definición aceptada podemos entender por estabilidad política la previsible capacidad del sistema para durar en el tiempo.

No obstante, esta caracterización de la estabilidad debe distinguirse de cualquier referencia a la inmovilidad o al estancamiento; de este modo, para que un sistema sea estable -señala "debe ser capaz de cambiar adaptándose a los desafíos que provienen del ambiente", puesto que sólo "una continua adaptación a la realidad siempre cambiante permite a un sistema sobrevivir" (*Leonardo Morlino 1988*).

Con relación al tercer componente, la oferta gubernamental debe corresponder en términos de política económica a las necesidades y demandas de la sociedad. Sin embargo se observan en la realidad en muchos casos un estancamiento gubernamental, gobernantes que deben renunciar ante la imposibilidad para transformar las ofertas electorales en programas y proyectos de gobierno. No olvidemos que en los últimos 12 años 12 mandatarios tuvieron que renunciar a su cargo y muchos otros están sometidos a juicios políticos y penales.

En otros casos, y ante la imposibilidad para proponer planes de gobierno posibles y viables, se observa la simulación en la gestión gubernamental, como un problema muy gravitante de esta época.

Por otra parte y tomando en cuenta la situación imperante se debe tomar en cuenta:

- El fortalecimiento de la legitimidad.
- El realismo de las políticas públicas diseñadas e instrumentadas por el Estado.
- Las amplias y cada vez más restringidas funciones del Estado en el campo social y económico, frente a las crecientes demandas de la sociedad.

Por otra parte, sin olvidar la dimensión de las demandas sociales satisfechas, y con ello, el componente de "legitimidad" que debe tener todo sistema político para producir la gobernabilidad de la sociedad, también es preciso incorporar el necesario balance que supone considerar los requisitos del cálculo político en la toma de decisiones. Este elemento, conjugado con la capacidad de adaptación de la sociedad a los cambios del contexto de los sistemas políticos (estabilidad), nos ofrece una caracterización amplia de la problemática de la gobernabilidad. La perspectiva teórica que privilegia el tercer componente (oferta-demanda) forma parte de los análisis sobre ingobernabilidad, al cual nos abocaremos en el próximo punto.

## 2. Enfoques teóricos sobre la crisis de gobernabilidad

Otro tema que desde mediados de los años setenta ha ocupado a los analistas de la problemática de la gobernabilidad ha sido el de precisar los factores causales de las "crisis" de gobernabilidad. En aquellos años fue haciéndose cada vez más notorio el resquebrajamiento de otro exitoso "compromiso de posguerra" que establecía un delicado equilibrio entre capitalismo y democracia, entre un mercado regulado y un Estado interventor con orientación social.

En la década de los noventa y siguiendo a Norbert Lechner nos enfrentamos a otros factores de ingobernabilidad. "Actualmente la política se desplaza a través de las complejas redes, formales e informales, entre actores políticos y sociales. Estas redes políticas son variables según las exigencias de las expectativas y demandas de los sectores sociales que desbordan el sistema político"<sup>23</sup>.

En otra perspectiva planteada por De Benoist y Hayek la gestión gubernamental tiene un sentido y racionalidad diferente a la significación de las demandas sociales, provocando problemas de variada índole, que pueden llevar al inmovilismo estatal<sup>24</sup>.

Por otra parte los problemas de la redefinición de los actores provocado por la internacionalización de la economía y la apertura, junto a la liberalización del mercado provocan otros problemas no previstos. Los tratados de libre comercio limitan el campo de maniobra y las opciones de los países involucrados. Ello tiene efectos estabilizadores, pero también desestabilizadores. El ámbito de la soberanía y, el de la seguridad nacional en esas circunstancias se hacen confusos, sobre todo en el campo jurídico.

Se destaca también la segmentación de la sociedad que incrementa las distancias al interior de la sociedad. Aparte de las crecientes desigualdades socioeconómicas, aumentan la exclusión y la diversidad social. Las iniciativas de privatización y descentralización debilitan los vínculos entre los sectores privados globalizados y los otros sectores de la mediana, pequeña empresa y microempresa.

En esa década no es extraño encontrar, que las respuestas a los desafíos de la gobernabilidad democrática se hayan polarizado, "reducir las demandas" y/o "aumentar la capacidad de gobierno", conforman los polos extremos. De acuerdo con esto, podemos agrupar en dos corrientes principales los diagnósticos más conocidos sobre las crisis de gobernabilidad, a saber:

- a) Un primer enfoque encuentra el origen de las situaciones de ingobernabilidad en "una sobrecarga del gobierno político y del Estado

---

<sup>23</sup> **“Reventando al gobierno”** Ver: Arbís y S. Giner. **La gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada**. Siglo XXI Editores. Madrid. 1993.

También: Habemas, Jürgen. **Problemas de legitimación en el capitalismo tardío**. Editorial Amorrortu. Buenos Aires, Argentina. 1986

<sup>24</sup> Ver: De Benoist: **La nueva derecha**. Editorial Planeta. Barcelona. España. 1982. Friedrich, A., Hayek. **Camino de servidumbre**. Editorial Alianza. México. 1990.

determinada esencialmente por un exceso de expectativas que se presenta, a su vez, como causa y efecto, al mismo tiempo que una excesiva expansión, ampliación y complejidad de las competencias y de las funciones del Estado".

Este enfoque es abanderado generalmente, por autores cuya orientación ideológica podríamos calificar de "neoliberal" o "neoconservadora"<sup>25</sup>, los cuales proponen medidas de superación de los problemas de gobernabilidad en términos de una estrategia de reducción de las demandas. Algunas de sus más conocidas recomendaciones son las siguientes:

Reducir de modo significativo la actividad del gobierno volviendo al orden "espontáneo" del mercado.

- Aumentar los recursos a disposición del Estado.
- Proceder a una reorganización de las instituciones estatales en el sentido de su achicamiento, en cuanto que su crecimiento desmedido atenta contra la eficacia y el buen gobierno.

Ante este cuadro de situación, el BM y el FMI aconsejan "revigorizar" las instituciones democráticas (Partidos, Parlamento, Poder Ejecutivo), pero también "moderar" los alcances de la democracia. Esa moderación debería concretarse en dos sentidos por un lado, limitar la expansión del principio democrático de toma de decisiones a lo relativo al régimen político, y no extenderlo a otras áreas del mundo social y económico. En esta perspectiva la democracia debe ser entendida como un sistema de orden antes que como proyecto político social.

b) El segundo enfoque ha insistido en aspectos específicos de la "planeación estratégica" como el factor central en la modernización de los Estados para aumentar su capacidad operativa. Esta vertiente - cuyas ideas se inspiran en trabajos como los de Renate Mayntz, Fritz Scharpf y Niklas Luhman - sostiene que algunos problemas de gobernabilidad se generan por restricciones internas del sistema político-administrativo. Es un Estado que no se ha modernizado y que, por lo tanto, no está a la altura de las exigencias que se presentan en una sociedad altamente compleja. La respuesta deberá ser la racionalización y la modernización del Estado para lograr una planificación general capaz de anticipar los problemas. Paralelamente, algunos autores combinan elementos de planeación estratégica con propuestas de "reingeniería constitucional e institucional". Estas reformas en opinión de esos autores deberían consolidar y racionalizar el poder del Ejecutivo, para obtener un gobierno más eficaz y, más estable en el tiempo, a través de reformas destinadas a agilizar los mecanismos de toma de decisiones.

Este enfoque también es defendido por autores que enfocan el problema de la gobernabilidad a partir de considerar un "conjunto de fórmulas, acuerdos y pactos

---

<sup>25</sup> Existe una amplia literatura sobre este punto, sin embargo, sugerimos: Boules, Sannell. **La démocratie post-liberales**, Editorial La Dé Cournert. París. 1988.

que abarcan distintos actores políticos y socioeconómicos". La versión más conocida de esta vertiente es la del llamado "neocorporativismo". Según un artículo pionero de Philippe Schmitter el "neocorporativismo", puede definirse como "un sistema de representación de intereses, un tipo ideal de arreglo institucional para articular los intereses organizados de la sociedad civil con las estructuras decisionales del Estado" (*Schmitter y Lehnbruch, 1992; 17*). Esta corriente busca complementar las instituciones propias de los regímenes políticos democráticos con toda una red de acuerdos entre sindicatos, cámaras empresariales, organizaciones de la sociedad civil y agencias gubernamentales<sup>26</sup>.

El objetivo de estos pactos y arreglos, complementarios y no contrapuestos a las instituciones de la democracia, es agregar intereses sociales, establecer mecanismos sólidos de toma de decisiones y de resolución de conflictos. Aumentar la capacidad operativa del Estado para dar respuesta a las diversificadas demandas de una sociedad cada vez más plural y compleja.

### 3. Los enfoques teóricos sobre gobernabilidad y transición

Otros enfoques tienden a vincular la gobernabilidad con el proceso de transición y ruptura que se observa en América Latina, así la transición surgida en la década de los ochenta es resultado de la confluencia entre un proceso de desestructuración de las economías nacionales y el de la reestructuración económica-política y social.

Sin entrar en el debate teórico sobre la transición, y en función de los alcances de este trabajo, toda vez que la transición está vinculada necesariamente a la democracia y a la gobernabilidad, podemos conceptualizarla como un proceso de modernización global de la sociedad y que puede o no tener una significación electoral de alternancia en el gobierno.

La transición debe ser atendida como un momento de ruptura entre dos formas de gobierno; una ruptura entre dos formas de organización social, una ruptura en la manera de hacer política y en la naturaleza y el contenido doctrinal de los partidos que definían el horizonte político en las sociedades tradicionales<sup>27</sup>.

Es, también, una ruptura de los viejos actores, una ruptura de la vieja tradición de intervención estatal y de participación política. En esta perspectiva, se modifican no sólo los rasgos económicos, sino también el contenido y la percepción de la política. Es un proceso que resquebraja las viejas relaciones del estado, por eso debe ser analizada como un proceso o momento de oportunidad, pero también de amenaza.

---

<sup>26</sup> Schmitter, Philippe y Lehnbruch, Gerhard. (cord.) **Neocorporativismo**. Edit. Alianza/México, 1992.

<sup>27</sup> La problemática sobre la transición ha sido ampliamente tratado por Tusell, Javier y Sato, Álvaro (Editores) **Historia de la transición (1975-1985)**. Editorial Alianza. Madrid. 1996.

Véase para una clasificación de los tipos de transición Cansino, Cesar. **Modelos de transición (una aproximación conceptual)**. CIDE. División de estudios políticos No. 26. México. 1994. Sugerimos además: Portales, Carlos. **El mundo en transición y América Latina** Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires. 1990. Ver los siguientes textos: Giddens. **La tercera vía y sus críticos**. T., Moulián. **El socialismo del siglo XXI, La quinta vía**, U.R. Mangabeira. **La segunda vía** y h. Dieterich, **La cuarta vía del poder**.

La transición revela el surgimiento de un nuevo pacto con la sociedad civil y la sociedad adquiere un nuevo protagonismo y el problema es como conducirla de ahora en adelante, porque hay nuevas orientaciones políticas que están en pugna. Hoy se habla de centro, de centro izquierda, de centro derecha, y de nueva izquierda. Pareciera ser que las tendencias en pugna básicamente nos enfrentan al centro derecha o a la opción de centro izquierda.

Los campos del conflicto se ubican en estas dos tendencias. Intereses, identidades, demandas, orientaciones y necesidades también se ubican en esos dos espacios y en esta perspectiva hay un riesgo enorme, por la polarización política que genera.

Pareciera ser que la sociedad está obligada a desembocar, a transitar, a desenvolverse en esos dos espacios. El problema es que esos dos espacios no tienen una configuración definida, no tienen una estructura doctrinal claramente identificable.

¿Cómo convertirse en vanguardia de la unificación nacional, o en referente político y social cuando no queda claro, cuando no está totalmente definido el centro en sus vertientes de derecha e izquierda?

El movimiento popular, en esta perspectiva, aparece retomando el camino, buscando nuevas vertientes de movilización y protagonismo.

Las viejas relaciones que mantenía el Estado con el partido, con la sociedad, el mercado y la política, se modifican y se alteran radicalmente. La gestión estatal se desplaza por otros cauces, irrumpiendo y alterando las vertientes tradicionales. En ese sentido, el pasado, carece de valor, se aniquila, se autodestruye. De nada sirve invocar el pasado o los logros del pasado, todo aquello carece de importancia y, en esta perspectiva, el futuro se revaloriza, el presente es el punto de partida de ese futuro en construcción. De ahí que el futuro se construya a partir de este presente y no a partir del pasado. En el plano político surge, por lo mismo, un nuevo horizonte, desvalorizando los viejos tiempos, surge una nueva temporalidad política, las viejas temporalidades no sirven sino sólo como una invocación referencial histórica.

La temporalidad que permitía la práctica, la ubicación y el posicionamiento partidario, no nos es útil porque la transición genera un nuevo espacio político, la relación Estado-partidos, Estado-sindicatos, tiende a modificarse. Este nuevo espacio exige comportamientos diferentes, exigen una práctica distinta, una línea política distinta, obliga a repensar la política y la manera de hacer política.

La transición revela con claridad quiénes son actores y quienes simulan serlo; revela y desnuda a la sociedad, al sector empresarial, a los partidos y a las organizaciones sindicales.

Por ello, la transición es al mismo tiempo un proceso de desintegración y a la par un proceso de integración, porque altera la normatividad interna, los esquemas institucionales y orgánicos.



Por otra parte, la transición es un proceso de negación, de despersonalización, vemos pequeños partidos despersonalizados, no sólo como consecuencia del resultado electoral; partidos que no tienen nada que hacer en el nuevo espacio político. De ahí que la ruptura provoque algo importante: un saneamiento interno; no todos en adelante tendrán cabida en los espacios de decisión. Lo que acontezca en el futuro inmediato es fundamental.

Da la impresión que al interior de los partidos hay enemigos más que adversarios, enemigos más que aliados o más que simpatizantes. Se agrava la lucha política, adquiere causas inesperadas o impensables y no sólo es una lucha por la conducción y la orientación de los partidos, es una lucha también por mantener espacios internos, por mantener viejos logros y viejas conquistas. Surge en esas circunstancias el espectáculo y la teatralidad política.

La transición debe ser vista también como un espacio de autonomía. La transición es un espacio de libertad, por primera vez en la historia distintos partidos y organizaciones sindicales, rompen el vínculo que tenían con las instituciones estatales y adquieren su autonomía, adquieren su libertad y no saben qué hacer con ella, no saben de la utilidad de ese espacio, de esa autonomía y de esa libertad. De ahí que la transición sea también un momento de oportunidad.

En este sentido, la transición está vinculada necesariamente a la gobernabilidad. No hay transición en la que la gobernabilidad no esté presente. La gobernabilidad entendida como el conjunto de condiciones que hacen posible el ejercicio del poder político, a la par del poder económico en el marco de un orden interno, requiere que la transición sea administrada.

La gobernabilidad, se modifica, renueva los mecanismos de redimensionamiento estatal, de descentralización de las funciones y de la adecuación de las funciones de la vieja estructura a los nuevos requerimientos de la transición. El tiempo apremia, el tiempo se acelera y el gobierno y los partidos políticos deberán adecuarse a ese tiempo y a esa nueva celeridad.

En suma, toda la sociedad se ve interpelada y surge el desafío por la democracia. ¿Cómo entender la democracia? ¿Es suficiente la democratización de la democracia? ¿Es suficiente el voto y el éxito electoral como forma de participación que permite y permitió dar legitimidad y credibilidad a los partidos políticos? A partir del nuevo contexto social surgen nuevas identidades organizacionales, surgen sectores diferentes con entidades distintas y surge un nuevo concepto de gestión gubernamental que trasciende y abarca a las organizaciones sociales y a los sindicatos, a los partidos políticos, al sector privado, a la sociedad civil y a los nuevos movimientos sociales emergentes.

La democracia adquiere un carácter integrador frente a la desintegración de la economía. ¿Cómo hacer posible democráticamente esa exclusión y esa desintegración? La economía decodifica, la política codifica. ¿Cómo hacer compatible y viable ese estado de cosas?

En la medida que la transición redefine los espacios, los intereses y las demandas de la sociedad y de los partidos, surgen nuevas bases fundacionales de las sociedades emergentes.

¿Cómo incorporar en una sola agenda, la reforma económica junto a las reformas sociales y políticas?

¿Cómo canalizar la energía electoral, en energía política? ¿Cómo hacer posible la transformación de ese acto de libertad ciudadana en acto y voluntad política y gubernamental?

Sin duda alguna, la democracia y transición debe ser espacio fundacional de la nueva sociedad que se está construyendo; debe ser la nueva esencia institucional del Estado que se está reconfigurando, y algo más importante, debe ser el espacio que permita la participación de las organizaciones partidarias, de la sociedad y de la ciudadanía.

Cómo explicar no sólo el cambio de las instituciones, sino también su estabilidad y su consolidación. El cambio no significa caos, desorden e incertidumbre, el cambio en la transición supone la transformación en todos los campos de la vida social. En consecuencia, el cambio está indiscutiblemente vinculado a la gobernabilidad, por la naturaleza de sus repercusiones y las modalidades que requiere la acción y gestión gubernamental.

#### 4. Los enfoques teóricos sobre gobernabilidad y ruptura

Otro enfoque que se ubica en la problemática de la relación transición –ruptura-gobernabilidad, es la planteada por Carlos Matus (2000), quién llama la atención sobre la nueva división de roles y de responsabilidades entre el Estado y la sociedad civil. Señala que los retos que enfrentan la construcción institucional y la gestión del nuevo tipo de Estado, exige ideas y políticas nuevas<sup>28</sup>.

La transición del consenso socialdemócrata al Consenso de Washington, constituye en esta vertiente la base teórica para el replanteamiento de la relación estado-sociedad.

El primer cuestionamiento plantea, que el mayor intervencionismo económico y social estatal no ha servido para garantizar la mayor eficiencia y competitividad económica ni la mayor equidad en la distribución de los ingresos. Los estudios propiciados en América Latina por la OCDE, demuestran que el gasto público social no beneficia principalmente a los sectores más necesitados, sino a capas medias e incluso altas.

Otro cuestionamiento es que el incremento general de la democratización está siendo acompañado del desprestigio de los políticos y del replanteamiento a fondo de las instituciones democráticas. En esta perspectiva Giovanni Sartori, señala que “la democracia sobrevivió a su pugna con el comunismo; pero ahora tiene que sobrevivirse a sí misma, cosa que sólo podrá hacer mediante su replanteamiento permanente”<sup>29</sup>.

Un tercer cuestionamiento, puntualiza su atención sobre la expresión de la corrupción como fenómeno internacional. La creación de “Transparency International”, impulsada por Robert Macnamara a nivel extremo, expresa la preocupación por el socavamiento de la legitimidad del sistema capitalista. A nivel interno, el buen gobierno, la transparencia y rendición de cuentas, así como el desempeño y la evaluación de la gestión gubernamental responden a esa misma preocupación.

Se inscribe en este planteamiento la visión y el reconocimiento de mejorar la gestión pública, transformando la cultura burocrática en una nueva cultura gerencial y cívica, mejorando los resultados y las relaciones interadministrativas, “reinventando” el Estado, situándolo en la lógica de la reforma constitucional e institucional necesarias.

Por último este enfoque incluye en su análisis tres nuevos conceptos, “el de turbulencia, el de perturbación y el cálculo político con visión de futuro”. Reconoce Carlos Matus, que los actores en la actualidad se enfrentan a sociedades con un alto grado de complejidad, cuyas características son:

---

<sup>28</sup> Matus, Carlos. **Planificación de situaciones**. FCE. México. 1980. pp 28-53. También el libro: **Señor Presidente**. Fundación ALTADIR. Caracas, Venezuela. 1994.

<sup>29</sup> Giovanni Sartori, **La Política Lógica y métodos en las ciencias sociales**, FCE, México, 1984.

- a) Mayor inestabilidad y menor productividad; mayor incertidumbre de los actores políticos, situando a los actores bajo una presión incrementada.
- b) La interdependencia entre los actores es tan grande que cualquier evento puede provocar una conmoción que se desplace por caminos inesperados.

Es decir, el entorno político nacional e internacional, se ha ido haciendo crecientemente turbulento, incrementando la complejidad del proceso de toma de decisiones.

Por otra parte el “cálculo político del futuro” se incorpora al de los intereses presentes, gobiernos, empresas y ciudadanos basan su presente en sus proyecciones de futuro. El escenario político-económico-social actual, exige la elaboración de nuevas reglas y de nuevos comportamientos políticos, es decir una profunda transformación de la agenda política y del sistema institucional que debe sustentarla.

A nivel interno, los excluidos, inmigrantes, desempleados, desamparados y padres sin hogar y sin esperanza, sujetos no sólo a la desigualdad, se enfrentan a la violencia y a la criminalidad. Lo que está en juego es no sólo un problema moral o ético sino la propia cohesión social y la gobernabilidad democrática.

Estos factores conforman el tercer concepto “perturbación”, entendido como el conjunto de problemas internos no resueltos o insuficientemente satisfechas y que junto a los factores de “turbulencia” pueden encaminar a las sociedades a situaciones de desorden y de riesgo<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Así como el texto ampliamente conocido de Ackoff, Rusell. **Rediseñando el Futuro**. Editorial Limusa. México. 1994

## Capítulo III. Hacia una teoría del análisis político

### 1. Enfoques teóricos del análisis político

Desde la vertiente norteamericana el éxito de la investigación empírica y el desarrollo teórico se dio después de la segunda guerra mundial. Desde la perspectiva de la estabilidad política se han propuesto nuevos enfoques, la teoría de las decisiones, la teoría de las organizaciones y el análisis de sistemas, son algunas de las expresiones teóricas más significativas.

Se destaca en esta perspectiva el análisis de sistemas. El objetivo de esta vertiente es el de explicar la naturaleza, los cambios y las relaciones internas y externas del sistema en su totalidad. En nuestra opinión este enfoque está orientado a explicar el equilibrio, la estabilidad y los problemas a los que se enfrenta el sistema político.

Uno de los autores más representativos de esta corriente es David Easton, quién propone una serie de categorías de relevancia empírica.

### 2. El análisis de sistemas

David Easton, busca analizar la subsistencia y estabilidad del sistema político en un mundo donde coexisten la inestabilidad y el cambio<sup>31</sup>.

Este autor, señala que lo conveniente es interpretar la vida política como una serie compleja de procesos mediante las cuales ciertos tipos de insumos se convierten en el tipo de productos que podemos denominar políticas autoritarias, decisiones y acciones operacionales.

Así, el autor considera que la vida política es un sistema de conducta que forma parte de un ambiente a cuyas influencias está expuesto.

Lo anterior le permite a Easton afirmar que la vida política forma un “sistema abierto”, y a partir de ahí, analiza los tipos de intercambios que el sistema mantiene con su ambiente, el modo en que los miembros del sistema responden a este intercambio y las determinantes de esos procesos que son dinámicos”.

Para el autor, la organización interna de un sistema político, es su capacidad para responder a las circunstancias en que funciona. Los sistemas políticos acumulan gran cantidad de mecanismos mediante los cuales pueden tratar de enfrentarse con sus ambientes. Gracias a ellos son capaces de regular su propia conducta, transformar su estructura interna y hasta llegar a remodelar sus metas fundamentales.

---

<sup>31</sup> Sugerimos en este apartado los textos de: Easton, David. (compilador). **Enfoques sobre teoría política**. Amorrortu Editores. Buenos Aires, Argentina. 1992. pp. 216-231. Así como el libro del mismo autor: **Esquema para el análisis político**. Amorrortu Editores. Buenos Aires. 1992. Retomamos del autor el capítulo correspondiente a los conceptos mínimos para un análisis sistémico, en Enfoques. Op. Cit. pp 221-222. Ver también el capítulo seis sobre persistencia en un mundo de estabilidad y cambio, en: Op. Cit. pp 113-124.

Easton, denomina Sistema Político a aquellas interacciones por medio de las cuales se asignan autoritariamente valores en una sociedad; esto es lo que lo distingue de otros sistemas. (Fig. 1)

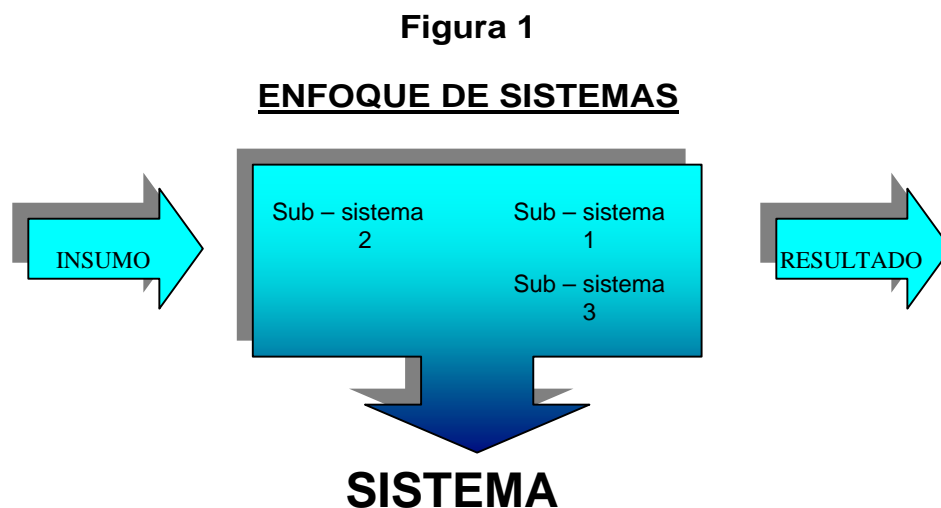
El ambiente contextual contempla: la intrasocietal y la extrasocietal.

La primera consta de todos aquellos sistemas que pertenecen a la misma sociedad que el sistema político. Los sistemas intrasociales comprenden series de conductas y actitudes como la economía, la cultura, la estructura social, son segmentos funcionales de la sociedad, uno de cuyos componentes es el propio sistema político. Los demás sistemas constituyen la fuente de muchas influencias que crean y dan forma a las circunstancias en que tiene que operar el sistema político.

La segunda parte del ambiente, “la extrasocietal”, comprende todos los sistemas que están fuera de la sociedad. Son componentes funcionales de una sociedad internacional; suprasistema del que forma parte toda sociedad individualmente considerada.

Otro de los principales temas abordados por Easton, es el que se refiere al análisis del equilibrio y los problemas a los que se enfrenta el sistema político.

El sistema político mantiene un flujo de intercambios con su ambiente intrasocietal y extrasocietal recibiendo demandas y apoyos (inputs) enviando decisiones y acciones, respuestas y productos (outputs) generando las condiciones para la retroalimentación del sistema político.



Por necesidad, un análisis que conciba a un sistema político tratando de mantener un estado de equilibrio, tiene que suponer la presencia de influencias ambientales, ya que son éstas las que se alejan de su presunta situación de estabilidad a las relaciones de poder del sistema.

Para entender las ideas de equilibrio conviene retomar del autor las llamadas “fuentes de tensión”, que pueden ser:

- a) internas, que surgen de las interrelaciones de los elementos que conforman el sistema;
- b) externas, que provienen del ambiente intrasocietal y del extrasocietal.

El autor también se refiere al concepto de “persistencia” para definir la forma en que el sistema cambia o se adapta para autoreproducirse. Sobre este aspecto señala:

“La noción de persistencia va mucho más allá de la de mantenimiento, se orienta a investigar tanto el cambio como la estabilidad, pues ambos se pueden interpretar como soluciones alternativas para enfrentar la tensión”. Menciona además que, debemos distinguir las “tensiones potenciales” aquellas que representan una grave amenaza para el sistema. Las llama “perturbaciones”, y varían en intensidad y en calidad, ya que pueden ser benignas, neutrales o tensivas.

En esta perspectiva, “el enfoque del equilibrio deja la impresión de que los miembros de un sistema tienen solamente una meta básica cuando tratan de hacer frente a un cambio de perturbaciones: restablecer el antiguo punto de equilibrio o encaminarse a otro nuevo”. “Los miembros de un sistema pueden desear a veces destituir mediante acciones positivas, un equilibrio anterior e incluso alcanzar algún nuevo punto de desequilibrio continuo. Es lo que suele ocurrir cuando las autoridades tratan de mantenerse en el poder fomentando tumultos internos o peligros externos”.

Las dos situaciones analizadas por Easton que pueden alterar el punto de equilibrio son:

- a) la adopción y ejecución de decisiones relativas a la sociedad por parte de determinados miembros (autoridades), y
- b) La frecuencia relativa de aceptación de tales decisiones como autoritarias u obligatorias por parte de la comunidad, denominada por el autor como “productos políticos”.

Otra de las fuentes de tensión sugeridas por Easton se ubica en el tipo y la cantidad de demandas que surgen del ambiente interno y externo, pudiendo la perturbación tensiva provocar situaciones de crisis cuando disminuye notablemente la presión de apoyo al sistema. Esto quiere decir que la interpelación y sobredimensionamiento de la “demanda”, impide las respuestas oportunas y poder satisfacerlas razonablemente. Sobre este punto expresa el autor, comentarios que coinciden plenamente con algunos de los enfoques de la gobernabilidad e ingobernabilidad.

“Se puede producir una tensión o alteración del equilibrio cuando las variables esenciales de la “vida política” son impulsadas o desplazadas más allá del “margen crítico” del sistema político. Ejemplo de esta situación se da cuando la crisis económica o financiera provoca en el sistema político un desorden y un gran descontento”. En esta circunstancia ya no resulta posible la toma de decisiones y

en este caso el sistema está sometido a una dramática tensión en el que las posibilidades de su persistencia se debilitan o desaparecen.

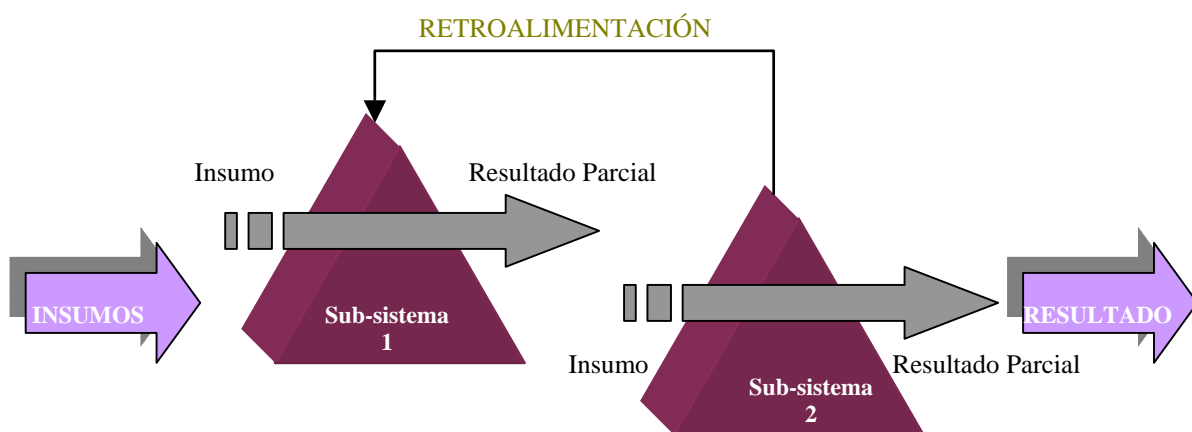
En la opinión del autor este tema es importante ya que, “todo sistema tiene la capacidad de hacer frente a la tensión ejercida sobre sus variables esenciales, aunque no siempre lo logra”: puede desmoronarse, precisamente, por no adoptar las medidas apropiadas para manejar la tensión inminente. Pero lo primordial es su capacidad de responder a la tensión. La clase de respuesta realmente adoptada (si se produce alguna) serviría para evaluar la probabilidad de que el sistema sea capaz de alejar el peligro. El hecho de interrogarse sobre la naturaleza de la respuesta a la tensión destaca los objetivos y méritos particulares de un análisis sistemático de la vida política. Este análisis especialmente indicado para interpretar la conducta de los miembros de un sistema a la luz de la forma en que atenúa o intensifica la tensión ejercida sobre variables esenciales”.

Lo que nos parece interesante en esta reflexión es el uso de otros conceptos como el de “insumo”, entendido éste como los efectos que se transmiten a través de los límites de un sistema hacia otro sistema: Su valor reside en que a partir de él es posible aprender el “impacto” provocado por la gran variedad de hechos, fenómenos y circunstancias ambientales, en la medida que éstos se vinculan con las decisiones que hacen posible la persistencia del sistema político.

Según Easton sin “los insumos” no sería posible bosquejar el modo preciso en que la conducta de los diversos sectores de la sociedad afecta lo que ocurre en la esfera política. Los insumos sirven de variables que concentran y reflejan todo cuanto en el ambiente es relevante para la tensión política. Se trata, pues, de un poderoso instrumento analítico. (Fig. 2)

**Figura 2**

**ENFOQUE DE SISTEMAS – INSUMOS - RESULTADOS**



Continúa su reflexión considerando que “a través de las demandas y apoyos se encauza, refleja, resume e influye en la vida política una amplia gama de actividades. De ahí que sirvan como indicadores claves del modo en que las



influencias y circunstancias ambientales modifican y moldean el funcionamiento del sistema político. Podemos decir, que es en las fluctuaciones de los insumos de demandas y apoyos donde habremos de encontrar los efectos de los sistemas ambientales que se transmiten al sistema político.

De esa manera, la relación insumo-producto, retroalimentación de información y reacción de las autoridades se ponen en movimiento dinámico formando una trama inusitada de actividades políticas, provocando una profunda influencia sobre la capacidad del sistema para enfrentar la tensión y persistir.

En suma, la perspectiva analítica de la teoría de sistemas permite interpretar los procesos políticos como un flujo continuo y entrelazado de conductas de los actores convencionales y no convencionales.

Si intentamos utilizar el enfoque de Easton, a nivel analítico, podemos señalar por ejemplo, que la crisis que se observa en América Latina es problema del sistema social. Los sistemas Sociales están integrados por tres grandes subsistemas, político, económico y cultural, los cuales adquieren su unidad en el sistema llamado societal. Por lo mismo, la estabilidad del sistema deberá ser pensado en relación a la cohesión de las partes que conforman tal unidad, de manera que, la reproducción del sistema social depende de la sincronía con que cada uno de los subsistemas responda al cambio social.

En este sentido, la crisis es un fenómeno que rebasa la capacidad de respuesta del sistema, que hace perder a una de sus partes la consistencia que requiere la sociedad para mantenerse estable. De manera que las crisis son perturbaciones que atacan la integración sistemática, porque la estructura de un sistema admite menos posibilidades de resolver problemas que las requeridas para su conservación.

De allí, que la crisis se presenta como una amenaza a la estabilidad de las estructuras sociales, a las prácticas políticas, a las normas de relación económica, etc. Si la crisis es resuelta por el sistema societal sin necesidad de transformar sus estructuras y sin poner en peligro la estabilidad de los otros subsistemas de la sociedad, no será posible hablar de crisis.

Por el contrario, si la nueva situación social se presenta como un problema serio y de difícil solución para el sistema, la crisis se expresará afectando a los subsistemas económico, político y social.

Así, la causa que origina la transformación del sistema social puede obedecer al intercambio que una de sus partes establece con el ambiente (extrasocietal) o en su interacción (intrasocietal) con las partes del sistema. Lo importante de este enfoque es que nos permite estudiar, de un modo separado a cada subsistema y la forma en que se relacionan los subsistemas.

## **2.1 Metodología del Análisis de Sistemas**

El enfoque de sistemas plantea que el análisis político debe centrarse en la descripción, explicación y pronóstico de los sistemas políticos a fin de establecer procesos comunes a todos los sistemas políticos.

Para una mejor comprensión de la metodología del análisis político, podemos dividirlo en tres fases importantes:

- 1.- Mecanismos de análisis. (INSUMOS - INPUT)
- 2.- Análisis del sistema político. (PROCESO)
- 3.- Resultados. (PRODUCTO - OUTPUT)

Explican las características de la metodología del análisis de sistemas, los instrumentos y las orientaciones del análisis político, así como los factores que inciden en un sistema político.

## **2.2 Otras vertientes del análisis de sistemas**

Otros autores igualmente importantes de esta corriente de pensamiento son Anatol Rapoport quien sostiene que el análisis de sistemas está orientado a descubrir las identidades de los elementos que lo componen, la naturaleza de sus relaciones internas y externas, y los cambios dinámicos que rigen la conducta o evolución del sistema en su conjunto<sup>32</sup>.

Así como Niklas Luhmann, quien propone una teoría general de la sociedad, considera la necesidad de revisar la importancia de las categorías de análisis, reino de diferencias y espacios donde gobierna la relación frente a cualquier tipo de determinismo mecánico, siendo el punto de partida de análisis las categorías de sistema, entorno, el de “complejidad”, que ha dado lugar este último concepto a la teoría de la complejidad planteada por Edgar Morin<sup>33</sup>.

La utilización de este enfoque trae consigo la ventaja que nos dice que “el todo es mayor que la suma de las partes”, porque les da una razón de existir. En otras palabras, este enfoque nos permite concebir una estructura, que coordina de manera eficaz y óptima las actividades y operaciones, con un objetivo común.

En este sentido, los insumos requeridos por el sistema deberán de estar bien especificados (requisitos y requerimientos) para que éstos puedan ser procesados adecuadamente y sean transformados en decisiones y resultados. De igual forma, los requisitos y requerimientos que deben cumplir los resultados deberán estar claramente especificados de común acuerdo con los receptores (beneficiarios) del sistema.

El sistema puede ser dividido en sub-sistemas, de tal forma que la generación de resultados de cada sub-sistema contribuya a la integración del resultado del sistema general.

---

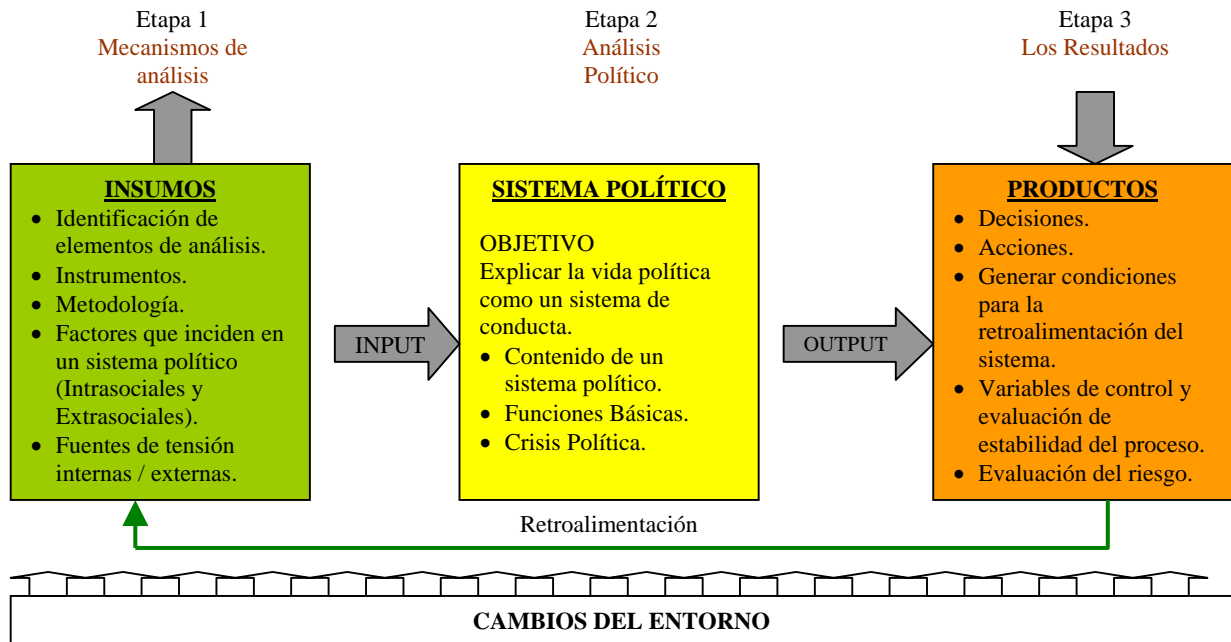
<sup>32</sup> Ver: Rapoport, Anatol. “**Algunos enfoques sistémicos de la teoría política**”, en Easton, David. Op. cit. pp 197-215.

<sup>33</sup> Morin, Edgar. **Le Méthode**, 2 tomos, París, Sevil, 1980.

La división del Sistema requiere invariablemente que los sub-sistemas operen de manera coordinada bajo el enfoque INSUMO - RESULTADO para que la suma de esfuerzos (objetivos específicos) contribuya a la generación del resultado global (objetivo general) del sistema. (Fig. 3)

**Figura 3**

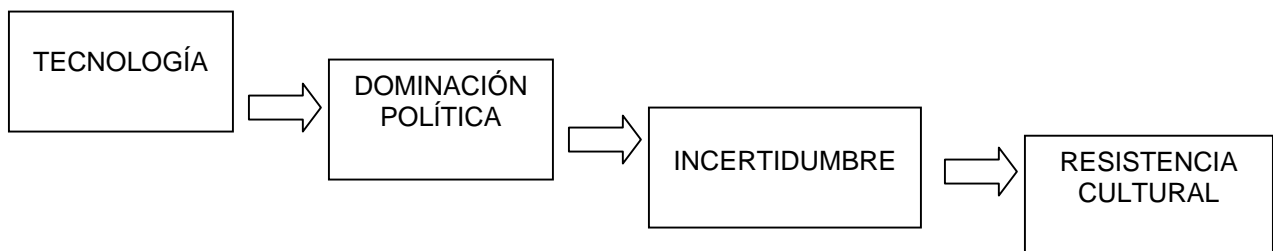
**METODOLOGÍA DEL ANÁLISIS SISTÉMICO**



**3. Teorías del desorden y del caos**

Georges Balandier es el representante de este enfoque y de la sociología dinámica, orientado al estudio del cambio de los movimientos sociales y del futuro de las sociedades, busca dar respuesta a las preguntas de cómo, porqué, y hacia dónde se están transformando las sociedades modernas<sup>34</sup>.

En la perspectiva de Balandier existen otros factores que explican la importancia de las grandes transformaciones actuales.



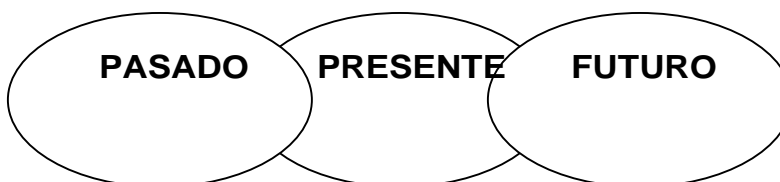
<sup>34</sup> El texto más importante de Georges Balandier. **El desorden**. Editorial Gedisa. Barcelona. 1998. Ha escrito otros textos, algo menos conocidos en América Latina, como: **Sens et, Puissance les Dynamiques sociales**

El autor introduce los conceptos de agentes sociales y permanencia estructural para explicar que las sociedades no son jamás lo que parecen ser o lo que pretenden ser.

Lo más significativo de Balandier es la reflexión que hace sobre el orden y el desorden. Señala que no hay un orden definitivo en los sistemas sociales, sino que existe siempre un desorden inherente al orden que amenaza permanentemente su desarrollo<sup>35</sup>.

Se trata en el fondo de las causas por las cuales el “orden deviene en desorden”. Por lo tanto es importante el análisis de la naturaleza de la realidad del desorden. En las sociedades contemporáneas, más que nunca, el desorden se desplaza por las diferentes producciones simbólicas, desde la literatura hasta el discurso político. En este universo de transformaciones aparentemente racionales, surgen las formas reales del desorden que no es solamente parte de la imaginación. Balandier busca a través de su contribución teórica dar un lugar al desorden en la teoría social.

En esta perspectiva es importante distinguir en toda sociedad, la “complejidad vertical”, es decir la persistencia de formas estructurales y relaciones tradicionales. La “complejidad horizontal” que corresponde a la forma como se entrecruzan las estructuras tradicionales, modernas y contemporáneas en un mismo tiempo. El siguiente esquema explica la confluencia de tres realidades en el presente.



Por lo mismo, el análisis político de largo plazo, así como el coyuntural está obligado a seguir el curso de la “complejidad social y política” y de las fuerzas latentes que se revelan o surgen a la par de los conflictos.

A nivel político, Balandier pone atención en la reflexión de las relaciones políticas (el poder, el orden y la subordinación). Incluyendo en este análisis los conceptos de precariedad y vulnerabilidad de la relación política.

Siguiendo a este autor se desprende algunas reflexiones a propósito del conflicto y sus consecuencias<sup>36</sup>.

- Cómo y en qué circunstancias los conflictos sociales se convierten en conflictos políticos.

---

<sup>35</sup> Ver: capítulo 3 sobre: “La sociedad ya no es más lo que era”, en Balandier, Georges, en **El desorden**. Op. Cit. 60-83.

<sup>36</sup> Ver: **El desorden ilimitable y primero ignorado**, pp. 73-70.

- Siendo la política el lugar del conflicto, nos conduce a una lectura sobre las distintas formas de violencia: visibles, institucionalizadas, o no visibles, formales e informales entre otras.
- Distingue además grados y niveles del conflicto, e intensidad de las variables que lo conforman, así como las estrategias de cambio.

Por nuestra parte podemos incluir otras variantes de la violencia:

- Violencia violenta
- Violencia provocada
- Violencia catastrófica
- Violencia como instrumento político

El poder, se legitima por la producción de imágenes, por la manipulación de símbolos y su organización en un espacio que podemos llamar la teatralidad estatal. Situación ésta que se expresa de manera visible en la región latinoamericana, en países en donde el costo social provocado por las políticas de ajuste estructural y la privatización, el Estado para garantizar la unidad y cohesión social recurre a un discurso nacionalista y popular, es decir a la teatralidad.

Balandier señala que el poder está sometido a constantes amenazas: “la de la verdad, que hace añicos la cortina de sus apariencias; la de la sospecha, que le obliga a revigorizarse periódicamente. Su alarde es la dramatización, que alcanza su mayor intensidad durante los períodos de vacío de poder” (1994, 85).

En esta situación es claro imaginar la comunicación y sus medios de masas, poderosamente equipadas con imágenes y palabras, se perfilan en la actividad como los arquitectos principales, dominantes, de la representación de la realidad política. Los medios desatan una permanente y continua teatralidad de la política, demostrando una capacidad para calcular y dominar los efectos del espectáculo. Al mismo tiempo que las ideologías se debilitan, en situaciones de desorden, el poderío de la opinión pública se acrecienta. La opinión de la opinión pública, acaba adquiriendo vida propia, cambia de forma, quedando disuelta la política en lo mediático y en el espectáculo.

Balandier sugiere la necesidad de reevaluar el concepto “desorden” iniciando la vía de la reflexión en esta dirección, con el objeto de mostrar las múltiples vías de la relación orden-desorden y desorden-orden. Este planteamiento rompe con los esquemas estructuralistas de la determinación social y política, a partir de la observación del desorden en el seno de los partidos, de las organizaciones sindicales, empresariales y en general en la sociedad aún más podemos ampliar esta reflexión.

Señala asimismo la necesidad de prestar atención a lo imprevisto en la vida política, ya que en el sistema político existen zonas claras y zonas oscuras,

estructuras altamente formalizadas y no formalidades que escapan al control gubernamental.

Podemos ampliar esta reflexión para referirnos a otras circunstancias en las sociedades donde el orden está presente, en los que la probabilidad es posible, en cambio en situaciones de desorden lo improbable es posible.

En suma, el objetivo que anima a este enfoque al estudiar el desorden es explicar los procesos de cambio y los procesos de estructuración-desestructuración que se desarrolla en el mundo contemporáneo.

Por la magnitud de los cambios en Europa del Este, y el proceso de ajuste estructural en América Latina en donde, lo simple se ha vuelto complejo, lo múltiple prevalece sobre lo singular, lo alternativo sobre lo determinado y el desorden se impone sobre el orden, la ilegalidad sobre la legalidad y la informalidad sobre la formalidad.

De manera que no sólo lo económico se desestructura y recompone, lo social y político son también espacios de cambios imprevisibles, de lo inédito, de una producción continua de sí mismo en lo cual el orden y desorden actúan juntos, acentuando la complejidad, multiplicador de los posibles e imposibles y, por consiguiente, esa relación se convierte en un factor de lo imprevisible e improbable que en el análisis prospectivo debe tomarse en cuenta.

Por lo mismo la refundación del sistema capitalista en América latina se encuentra a merced de los factores externos e internos. Lo que existe en ese proceso de liberalización y apertura del mercado es el signo de la inseguridad; lo que la prensa califica de desconfianza e incertidumbre. De ahí que la incertidumbre se convierte en una amenaza que impide y obstaculiza la inversión externa.

Siguiendo este enfoque podemos señalar que la transición de la modernidad a la posmodernidad tiene efectos positivos y negativos en todos los campos: Las temporalidades de las sociedades se modifican y, por lo tanto, no son armónicas con las de las sociedades tradicionales durante su búsqueda del progreso, y de la reducción del retraso, Se producen entonces desajustes de origen externo e interno y, en consecuencia, surgen nuevas posibilidades de ruptura en la continuidad. Se multiplican los lugares de inestabilidad, de caos, de riesgo y de desintegración.

En estas circunstancias de cambio y transición, el orden del conjunto nunca es sino aproximativo y vulnerable, siempre inestable y, por eso mismo, es un generador de incertidumbre, lo que permite que la sociedad se presente tal cual es ella. Surgen fenómenos y problemas que se creían superados, nos referimos a los movimientos étnico-raciales en Estados Unidos y Europa y a otros de tendencia ultrista y fundamentalista en Europa del Este, e indigenista en América Latina.

Otro aspecto es el de, la problemática de la temporalidad sectorial que nos permite explicar las representaciones (político-económicas) actuales de la sociedad. La continuidad es un hecho dirá Balandier, pero también, es una ilusión.

El juego de las temporalidades pone a prueba a las sociedades, prueba las posibilidades principales de las instituciones políticas y de los actores. Sin duda habrán actores cuyo tiempo político (temporalidad) se ubica en el pasado, de manera que sus reivindicaciones, sus demandas, su forma de acción práctica y política se inscribe en ese tiempo. En cambio otros actores establecen su estrategia y sus objetivos a partir del futuro. Esa situación expresa un escenario político radicalmente diferente a la del pasado en el que queda redefinida la participación política, el conflicto y las distintas formas de control estatal.

En la medida en que la sociedad está en constante transformación, ella es el lugar de una “actividad total” donde las temporalidades múltiples (políticas y sociales) se ponen en marcha, conjugándose y oponiéndose.

Balandier afirma con contundencia que: “El estado transitorio es el de una crisis”, de elementos opuestos que coexisten en un orden sin duración; la ruptura debe producirse impulsada por una necesidad imposible de contrariar y generadora de una forma social radicalmente diferente.

El momento histórico es el de una bifurcación: después de la ruina del edificio mantenido durante la transición –su reducción al desorden- una “nueva organización social aparece”. “El desorden no interviene sino como condición del nacimiento de otra sociedad en circunstancias históricas excepcionales”. Esta situación se observa claramente en Euro del Este y en otras regiones.

El desorden adquiere así un valor explicativo en la perspectiva del autor, en cuanto condición, de las teorías del “Cambio Social”, se trata de otorgarle un “lugar al desorden” en la lógica explicativa de los funcionamientos (modo de existencia) y transformación (modo de situación en el tiempo) de lo social.

De allí que la crisis puede ser vista como un “estado de situación” en el que se combinan el orden y el desorden. La crisis impone la transformación de lo improbable en probable, el establecimiento de estructuras relativamente estables sobre una base inestable.

La conciencia de la crisis permite que la conciencia del desorden se convierta en un instrumento político que obliga a ver los problemas y fenómenos bajo los aspectos de la dispersión, de lo aleatorio y de la incertidumbre. Revela que la construcción del futuro, se efectúa sobre una base inestable. En este planteamiento se observa que la crisis ya no sólo es coyuntural, sino que la sociedad se encuentra en un desorden permanente.

Otros ejemplos que validan este argumento, son el desarrollo tecnológico que aparece como productor de un orden cada vez más complejo y de un desorden catastrófico a nivel ambiental, y perverso con efectos de desastre nuclear, químico y biológico.

El desorden se realiza en esta lógica, en procesos de autodestrucción. “En los períodos de las grandes transformaciones, mientras que todo es puesto en movimiento, el poder debe contemporizar con la incertidumbre, enfrentar situaciones cuyo conocimiento completo y control total se le escapan; tiene menos

que antes la posibilidad de triunfar evidentemente y sus fracasos ocultan o desvalorizan los resultados de su acción. Esta situación se expresa en aquellos casos en los que ante la imposibilidad de hacer frente a las circunstancias del desorden, surge la simulación gubernamental, con consecuencias funestas para los países<sup>37</sup>.

Buscando hacer un alcance a partir de Balandier, podemos inferir que por encima del “tiempo histórico”, surge y se impone un “nuevo tiempo real”.

El tiempo histórico ya no asegura la unidad y la regularidad del sistema, ya no es el material principal a partir del cual los hombres constituyen y dirigen su temporalidad, fundando así su orden político social. Los puntos de referencia temporales ya no tienen referencia histórica, otras señales surgen redefiniendo el horizonte y el proceso de construcción del futuro.

Los partidos políticos, ya no reconocen claramente en su trayecto y en su condición de crisis el tiempo histórico, se han visto despojados de las nociones de estabilidad y regularidad. Incluso, se puede señalar que las organizaciones (partidos, empresarios, sindicatos) se deben sentir como “extranjeros” en este período de transición modernizante.

El gran problema de toda esta circunstancia son las consecuencias que puede generar el desorden, entre otros el caos y la incertidumbre. El momento que vive hoy la sociedad contemporánea, expresa claramente esta situación “cuando el desorden, por su intensidad, su duración y su extensión, se identifica con el caos, la incertidumbre y la inquietud ya no son las únicas manifestaciones que produce. Surge la nada y el vacío de poder encaminar a las sociedades a un estancamiento total.

Para Balandier, “Ya no es únicamente lo inexplicable, ahora se percibe como el factor de un contagio que amenaza con no dejar nada en buen estado, aparece también como el revelador por el cual los problemas y las dudas padecen una especie de acrecentamiento. Muestra las cosas en negativo, convierte las certidumbres, las ignorancias y las indiferencias en recelos que se generalizan y amplifican”. Irrumpe el pesimismo y un estado de ánimo derrotista, en los que el futuro carece de posibilidad y viabilidad, por las circunstancias dramáticas del presente.

Es posible en este contexto que el desorden afecta la institucionalidad misma, nada queda en su lugar ni en su sitio, lo que obliga pensar en reformas estructurales y en una nueva planeación estratégica estatal que busque administrar el desorden. En este sentido la particularidad de esta situación es que el orden del futuro se está construyendo a partir del desorden en el presente. Por eso el valor analítico que debemos otorgar al “desorden”.

De manera dramática en caso de darse ese panorama de desorden en el cambio, la racionalidad se vuelve irracional, y en esa circunstancia “los poderes parecen paralizados, la prensa menos crítica observa que no saben a qué atenerse. Sus

---

<sup>37</sup> Véase el capítulo del autor sobre “**El político debilitado la incertidumbre y el desorden**”. pp. 196-203



palabras se vacían todavía más, sus ritualizaciones apaciguadoras ya no funcionan, sus actos se vuelven poco creíbles.

Bajo la luz del desorden, los políticos parecen situarse fuera de la sociedad, aparte, sin amarras a la más cercana de las realidades. Así se encuentra acentuada con fuerza una tendencia que ha aparecido periódicamente en el curso de la historia de las democracias y principalmente de América Latina: la del escepticismo de los ciudadanos, que entraña el descrédito de los políticos. El desorden que impone la crisis revela los límites y las impotencias de los dirigentes, para quienes la realidad es una amenaza.

Este debilitamiento de la representatividad, de la capacidad, se encuentra manifestado con exageración mientras que es también el resultado de transformaciones anteriores o en vías de realización: “la complejidad creciente de los problemas que contraría la búsqueda de soluciones, el movimiento continuo de las cosas que obligan a negociar con la incertidumbre, el nuevo régimen de la información que somete a la ley mediática según la cual la imagen del espectáculo prevalece sobre el mensaje”.

“Todo parece entonces deshacerse y se deshace realmente; las jerarquías, el derecho y la justicia, la salvaguarda de las personas y los bienes, la presión de los valores y el conformismo ya no funcionan más; es el retorno de una especie de caos colectivamente puesto en escena”.

La sociedad paralizada asiste a la pérdida de la ética y la moral, la confusión irrumpe alterando la normatividad existente. La violencia aflora en todas sus dimensiones y la inseguridad pública prevalece en la vida cotidiana y de las grandes capitales, como dice Guy Bajoit, a la par del desorden, surge la desorganización institucional y la sociedad se decodifica, es decir se asiste a un proceso de desintitucionalización de lo existente.

En esas circunstancias la popularidad política puede ser buscada mediante el tratamiento eficaz de la violencia, con una dramatización del orden frente a las agresiones puestas en escena por la iniciativa terrorista. Se desarrolla entonces lo que fue reconocido en Italia como “una cultura del estado de urgencia”, donde los miedos pueden más que las salvaguardas de las libertades, donde los fines se mezclan con la ventaja de los resultados manifiestos y donde el uso de lo ilegal prevalece sobre lo legal. La democracia enfrenta el riesgo de pervertirse al asegurar su propia defensa. Es la trampa temida por el terrorismo: mostrar al Estado desamparado e impotente a esa amenaza. En esta lógica se basó la intervención de Estados Unidos en Afganistán y en Irak, y en general el diseño de la nueva política exterior norteamericana.

Por otra parte, la crisis del poder sería también una crisis de la representación; el político ya no representaría a nadie sino a sí mismo, los representados ya no se considerarían más como tales: ya no participarían más por la adhesión, sino por la emoción y las creencias sinuosas sometidas a los efectos especiales producidos por los medios de comunicación.

La situación mencionada expresa la particularidad de la crisis política que vivió Argentina durante los últimos años; de igual manera Ecuador, Bolivia y otros países de la región, con sus respectivas particularidades.

En este marco el espacio de lo político se modifica bajo la presión de la nueva necesidad del Estado, señala Balandier que “En un mundo trastocado por los cambios, abierto a las incertidumbres y las inquietudes que alimentan la conciencia del desorden, se refuerza la demanda de una imagen del poder supremo creíble”. Este argumento fue utilizado por Bush, para señalar la existencia del Dios bueno frente al malo, portador de la verdad el primero y de la falsedad el otro. Lo que le permitió distinguir al país aliado y al país enemigo en su cruzada contra el terrorismo internacional.

El orden nuevo, producto del nuevo protagonismo estatal hace de la ruptura con el pasado, de la proyección en el futuro una transgresión necesaria. Este nuevo orden niega el curso de la historia anterior, designa un enemigo, como factor de desorden, agentes del mal social y factores de declinación, a todos los emisarios del pasado. El poder en esas circunstancias se vuelve más independiente de lo político, se refugia en el “saber” como nuevo atributo que lo legitima. El poder ya no puede disociarse de lo espectacular y, por lo mismo, se ubica por encima de la sociedad, invocando la racionalidad del futuro frente a la irracionalidad del pasado.

#### **4. Teoría de la despolitización**

En esta vertiente teórica, Nicolas Tenzer considera que la situación actual por la que atraviesa el mundo es una “crisis global”, y que sólo puede ser entendida en su globalidad, pero ante todo la considera política. Entiende Tenzer que “la sociedad ya no se percibe ella misma de manera coherente, por lo mismo es incapaz de conducir su unidad”<sup>38</sup>.

Define el autor la crisis política, tomando en cuenta algunos argumentos, que se observan en las sociedades actuales:

- a) El estrechamiento del espacio político.
- b) El sentido de la inestabilidad de la política.
- c) La desaparición de la voluntad para alcanzar un “sentido común”.
- d) El antagonismo creciente entre la sociedad y la política.
- e) Desaparición de propuestas y proyectos políticos en el debate político.

---

<sup>38</sup> Ver: Tenzer, Nicolás. **La sociedad despolitizada**. Editorial Paidós. Buenos Aires. 1991. Ver también: Le détour: **Pouvoir et modernité y le pouvoir sus scènes**

- f) La modificación de la naturaleza de la decisión. La decisión pasa a ser definida por criterios técnicos y no criterios de significación política. Criterios de legalidad y no de legitimidad.
- g) Las causas ideológicas de la lucha y división política se han transformado por otros de orden más cotidiano y de sobrevivencia.

Bajo este esquema se observa como un problema y significado de la crisis política, a la separación entre “esfera pública y la esfera privada”. En la esfera pública tiene “sentido, la política, en cambio en la esfera privada, no queda muy claro el ámbito de aplicación de la política, poniendo en entredicho la problemática de la legitimidad. En las circunstancias actuales se asiste a una transformación, que tiene consecuencias en la forma de representación, en la matriz de la relaciones entre Estado, sistema político, partido, economía y sociedad.

El eje clásico de las relaciones político-sociales en América Latina presentaba diversas características una de ellas es la situación en que el Estado o los partidos absorbían y/o supeditaban a la sociedad, o en las que la instancia partidaria agotaba las formas de expresión de los actores sociales. Otra característica es la que los actores sociales o la sociedad civil se presentaban por sí solas y hacían irrelevante el sistema partidario expresándose directamente o por la vía caudillista clientelar o corporativa en el Estado.

La política en todos esos casos era el espacio por el que se expresaban intereses, necesidades y demandas, era un vínculo que transformaba a los individuos y organizaciones en actores políticos. La política era el factor clave en la constitución de las identidades de los actores y sujetos.

El sentido profundo de los cambios en América Latina, es que hoy se asiste a procesos, de descomposición general en donde la cohesión y control social, la institucionalización de la lucha política han sufrido un profundo cambio. Se asiste a un nuevo protagonismo estatal, a partidos que buscan redefinirse por su capacidad de incidir en el mercado político y a sociedades civiles o actores sociales (movimientos sociales) que buscan cada vez más su propia identidad, fortalecimiento y participación en la vida política nacional.

Sobre este punto señala M. Antonio Garretón que el éxito de las transiciones modernizadoras, dependen en gran medida de la capacidad que tengan las sociedades de nuestro continente de constituir la nueva matriz de relaciones sociales entre Estado (momento de unidad), y sociedad (momento de la diversidad y participación)<sup>39</sup>.

Dicho de otra manera, son la política y la acción colectiva, las que están en un entredicho y tienden a ser reemplazadas por ideologías individualistas, apatías, y refugios diversos, o diversas formas de organización, y que buscan valorizarse en sí mismas y a jugar un rol significativo en la constitución de nuevos movimientos sociales.

---

<sup>39</sup> Sugerimos el libro de Garretón M. Antonio, sobre la transición y la modernización en Chile.

En el pasado se asistía a una crisis en la sociedad, entendida ésta como crisis coyunturales y estructurales. En cambio en la actualidad se observa una crisis de la sociedad. Señala este autor que no hay “esencia intemporal de la crisis: cada una de las crisis debe ser apreciada en función de una época. Sugiere la necesidad de evaluar la gravedad específica de cada crisis y la “urgencia de una acción”.

Por último en el proceso de transformación tantas veces mencionado que se desarrolla en América Latina estaríamos pasando de una política de tipo confrontacional, como la que caracterizó a la política regional durante las décadas anteriores, a la política de consensos y ello sin duda alguna constituye el inicio de una nueva cultura y estilo político. Sin embargo el gran problema de la “política consensual” es que no se refiere a la política sustantiva o temas de fondo, pareciera ser que el nuevo estilo se refiere más bien a cuestiones puntuales y concretos de corto plazo.

El consenso sobre temas fundamentales requiere de una confrontación pública y democrática que tenga efectos en el largo plazo y en el tipo de sociedad que se está construyendo, situación que no se visualiza en las ofertas partidarias, menos aún en las contiendas electorales.

## Capítulo IV. El riesgo político

### 1. El análisis de riesgo

En la última década se observa en América Latina una serie de problemas políticos que rebasan los límites de la institucionalidad política, y que van más allá de los logros de las reformas de segunda generación, sugeridas para atenuar los costos sociales y económicos que las reformas de primera generación provocaron en la casi totalidad de los países del área.

Según la hipótesis planteada por Victor E. Tokman (2003), señala que el cambio estructural en la economía internacional y el manejo de las políticas públicas que determina cambios en el funcionamiento económico, tiene efectos sociales y políticos que provocan mayor inseguridad e incertidumbre en los países de la región latinoamericana<sup>40</sup>.

El problema radica en cómo enfrentar esta mayor vulnerabilidad, cuando las políticas públicas abandonaron su forma tradicional de funcionamiento y las nuevas orientaciones no muestran aún resultados exitosos, salvo contadas excepciones como en el caso de Chile.

La transformación económica y la emergencia del nuevo modelo económico trajeron aparejada una nueva forma de gestión estatal en que las opciones están más limitadas.

La evidencia empírica disponible analizada por el Banco Mundial (*De Ferranti, Perri y otros, 2001*) muestra que en América Latina la inestabilidad a largo plazo duplica la de un país industrializado y es superior a la de los países del sureste asiático<sup>41</sup>.

El nuevo sistema macroeconómico y la orientación de las políticas sugeridas por el Consenso de Washington en sus diferentes modalidades tienden a acentuar la vulnerabilidad social y a agudizar la inestabilidad política.

En su versión original, el Consenso incluyó como objetivo central restablecer los equilibrios macroeconómicos mediante la disciplina fiscal, la reorientación del gasto público, la reforma impositiva, la liberación comercial y financiera, tasas de cambio competitivas y unificadas, apertura a la inversión extranjera, privatización, desregulación y seguridad en los derechos de propiedad.

En el decenio de 1990, como efecto de los resultados insatisfactorios alcanzados, el Consenso se amplió para incluir una segunda generación de reformas que ponen énfasis en la gobernabilidad y en fortalecer la capacidad del Estado. Así, la lista original se expandió para incorporar las reformas legales y políticas, las instituciones regulatorias, la lucha contra la corrupción, la flexibilidad del mercado

---

<sup>40</sup> Tokman, Víctor E. "Hacia una visión integrada para enfrentar la inestabilidad y el riesgo", en Revista de la CEPAL, No. 81, Santiago de Chile, 2003.

<sup>41</sup> De Ferranti, D.G. Perry y otros. *Asegurando el futuro en una economía globalizada*, Washington, D.C., Banco Mundial, Junio, 2000.

de trabajo, las normas y códigos financieros, el manejo “prudente” de la apertura de la cuenta de capitales, las redes sociales de seguridad y la reducción de la pobreza y la modernización educativa. (Rodrik, 2001; Williamson, 1998)<sup>42</sup>.

Por otra parte, es necesario analizar la pérdida de la unidad y cohesión social de los países del sistema, ya que existen tensiones de diferente signo generadas por el proceso de transición, pero que en general tienden a fragmentar más que homogeneizar la estructura social. Las tensiones se generan por los cambios de trayectorias ocupacionales por la mayor movilidad que caracteriza el mercado de trabajo y por los costos sociales y políticos del modelo económico.

La situación analizada ha llevado a detectar áreas de preocupación para los organismos internacionales y para los gobiernos. En primer lugar, es importante destacar que la región en su conjunto ha perdido posiciones frente a otras regiones emergentes, no sólo en comparación al Sudeste Asiático<sup>43</sup>, sino también frente a países del Asia Meridional<sup>44</sup>.

## **2. Enfoques teóricos sobre el análisis de riesgo**

### **2.1. El riesgo económico**

El origen del enfoque de riesgo está vinculado con el impacto negativo de la situación macroeconómica poco menos que estable, en la situación económica y social de los países. De esta relación se desprenden los principales factores que determinan el riesgo, así como las diferentes aproximaciones teóricas surgidas en los últimos años. Este se manifestó de manera inicial en el análisis sobre el riesgo país en la perspectiva económica vinculado con las preferencias de los inversionistas internacionales<sup>45</sup>.

El concepto de riesgo también se asocia con el incumplimiento en el pago de la deuda pública de un país, expresado como una prima de riesgo y como capacidad de pago de los países

En este enfoque se privilegia el análisis de la economía internacional, de la macroeconomía, de las instituciones socio-políticas y de la historia del país. De este análisis se desprenden el impacto y las consecuencias generadas por el riesgo y se privilegia el uso de variables sobre todo cuantitativas.

De ahí que en la mayoría de los trabajos sobre riesgo país se puntualizan las mediciones y las ponderaciones asignadas por las agencias calificadoras de riesgo de crédito (Moody's, Standard &

---

<sup>42</sup> Ver: Williamson, John. **El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI**, Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo, 1998.

<sup>43</sup> Nos referimos a Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur.

<sup>44</sup> Incluimos en este grupo a China, Indonesia, Malasia, Tailandia, Filipinas y Vietnam.

<sup>45</sup> Ver Meldrum H. “Country Risk and Quick Look St Latin América,” *Business Economics* July, Vol. 34, Issue 3, 1999.

Poor's, Fitch-IBCA, entre otras) y los índices de riesgo país calculados por empresas como Euromoney.

En esta perspectiva el riesgo – país es un índice denominado Emerging Markets Bond Index Plus (EMBI+) y mide el grado de peligro que entraña un país para las inversiones extranjeras.

Incorporan en este enfoque además de factores casi exclusivamente económicos internos y externos la estabilidad política como otro factor.

La determinación del riesgo – país a nivel económico es un proceso complejo que abarca el estudio de factores cualitativos, la elaboración de modelos matemáticos y la evaluación de la toma de decisiones de inversión.

En la valoración del riesgo – país incluyen el riesgo político, en el que consideran factores como el sistema político, factores potenciales de desorden internos y la influencia exterior sobre la estabilidad política del país. En la medición y evaluación del impacto que promueve esta perspectiva se consideran factores de riesgo político de mucho, mediano y poco peso. Se sugiere que el factor político tiene una gran o poca influencia en la dimensión del riesgo.

## **2.2. El enfoque de la vulnerabilidad social.**

Esta tendencia parte del supuesto de que ciertos grupos sociales de la sociedad son más sensibles al riesgo que amenaza sus formas de sobrevivencia.

La vulnerabilidad así entendida se compone de dos elementos: la capacidad de una persona o familia para adaptarse a situaciones de riesgo y la severidad con que golpea el riesgo económico y político.

Bajo esta perspectiva, este enfoque incorpora en el análisis distintos indicadores:

a) Vulnerabilidad económica.

➤ Evolución desigual del PIB per capita.

➤ Evolución de la inflación y el deterioro del poder adquisitivo de la moneda.

➤ Evolución del desempeño económico macro, pero vulnerable en el comportamiento micro de la calidad de vida.

b) Vulnerabilidad Política

- Situación y nivel de la democracia
- Percepción de los ciudadanos sobre la democracia
- Institucionalidad y representatividad política

- Independencia del Sistema Judicial
- Eficiencia, confianza en las instituciones políticas y en el proceso electoral.
- Institucionalidad de los partidos políticos

#### c) Vulnerabilidad Social

- Cambio en la estructura del empleo, e incertidumbre por efecto de la informalidad, la privatización y la precarización.
- Reducción dramática del consumo y probabilidad de ser pobre en el futuro,
  - Estratificación de la pobreza y exclusión social

Este enfoque introduce en el análisis de riesgo a partir de las situaciones económicas, sociales y políticas de alta vulnerabilidad, la posibilidad de que lo improbable como probabilidad acontezca en los países en reemplazo de la probabilidad probable o la probabilidad improbable, es decir, que en situaciones de alta vulnerabilidad todo es posible, desde lo impredecible hasta lo impensable como hechos o acontecimientos políticos y gubernamentales<sup>46</sup>.

### 2.3 El enfoque neoinstitucional

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el documento presentado en la mesa redonda “América Latina: Procesos de democratización y desarrollo humano” (2000), reconoce tres subregiones: países del cono sur; América Central y el Caribe y los países del cono norte o subregión andina septentrional. México, aparece mencionado en el texto por afinidad al primer grupo.

Para el PNUD los países del cono norte, se han visto sacudidos por los mayores problemas políticos, sociales y económicos.

Con un enfoque que recupera el instrumental analítico del institucionalismo, el Programa de Naciones Unidas introduce las fortalezas y las debilidades sociales económicas y políticas de la región durante la década de 1990, con el objetivo de analizar la situación que guarda la democracia y el bienestar económico y social.

El PNUD analiza las fortalezas y las debilidades institucionales y el desempeño de cada bloque subregional. Introduce en el diagnóstico además la distinción entre capacidades e incapacidades institucionales, así como la relación estabilidad e inestabilidad política.

---

<sup>46</sup> Organización de las Naciones Unidas. Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, New York, PNUD, 2004.



Bajo esta perspectiva el PNUD promueve un nuevo enfoque teórico sobre el análisis de riesgo<sup>47</sup>. El esquema analítico propuesto contempla de manera esquemática, lo siguiente:

- Fortalezas y debilidades institucionales.
- Capacidades - incapacidades institucionales.
- Estabilidad – inestabilidad política.

Con este esquema el PNUD analiza la realidad y cada uno de los ámbitos que la integran:

- a) En el plano de las capacidades sociales:
  - Integración.
  - Cohesión.
  - Participación.
- b) En el caso de las capacidades económicas:
  - Orientación de las decisiones de política económica.
  - Grado de autonomía relativa de los mercados respecto al Estado e informalidad económica
  - la construcción de escenarios para mejorar la productividad y la competitividad
  - transparencia en la gestión económica
- c) En el caso de las capacidades políticas
  - La gobernabilidad e ingobernabilidad
  - Democracias inclusivas políticamente responsables en lo político
  - Administración de los conflictos a través del Estado de Derecho. (capacidad institucional para generar consensos)
  - Confianza en las Instituciones del Estado.

En el plano de las fortalezas y debilidades incluyen los siguientes indicadores:

- a) Indicadores clave de estabilidad e inestabilidad política
  - Estabilidad e Inestabilidad gubernamental
  - Terrorismo, conflicto político y tensiones políticas de origen étnico-religioso.

Por su parte los expertos del Banco Mundial también se pronunciaron sobre el desarrollo institucional de la región y las posibilidades de riesgo, en el informe ya mencionado “The Long March”. Este informe concluía que, a) el crecimiento económico logrado con las reformas no se había traducido en una reducción de las desigualdades y la pobreza en América Latina, y b) que los objetivos de crecimiento sostenido y reducción de la pobreza exigían una reforma de las instituciones.

---

<sup>47</sup> PNUD. **La Democracia en América Latina**, Alfaguara, Buenos Aires, Argentina, 2004.

Propuesta que reside en la visión que establece que las instituciones son importantes para el desarrollo porque determinan la eficiencia y existencia de los mercados así como de las organizaciones públicas y privadas.

Por otra parte, el enfoque neoinstitucional utiliza cinco indicadores para medir el desarrollo institucional:

- 1) Percepción sobre el riesgo de expropiación de la propiedad.
- 2) Percepción sobre el grado de aplicación de los contratos.
- 3) Percepción sobre el grado de predominio de la ley y el orden.
- 4) Percepción sobre la calidad de las burocracias.
- 5) Percepción sobre la incidencia de la corrupción en el gobierno.

A partir de estos indicadores esta visión analítica construye el “índice de desarrollo institucional” y presenta una visión sobre la capacidad institucional.

## **2.4 La teoría del conflicto**

Este enfoque considera que el conflicto es inherente a toda forma de sociedad (*Touraine, 1990 y Lederach: 1995*).

El conflicto es una relación de intereses y necesidades competitivas entre dos o más partes, puede tener cauces negativos o positivos. El conflicto puede modificarse o transformarse, conducirse, administrarse, desactivarse o desdibujarse. Por último el conflicto puede minimizarse y maximizarse, a su vez el conflicto puede originar otros conflictos de mayor gravedad, severidad e intensidad que el conflicto inicial<sup>48</sup>.

Por lo tanto, es posible analizar:

- El conflicto en sí.
- Curso y trayectoria del conflicto.
- Duración y complejidad del conflicto.
- Impacto interno y externo.
- Consecuencias del conflicto, multidimensionales y unidimensionales.
- Distribución regional (mapas de conflictos).
- Expresiones violentas del conflicto.

---

<sup>48</sup> Lederach, John Paul. **Preparing for peace. Conflict Transformation across cultures**. Syracuse University Press, 1995

➤ **Peso específico de los conflictos.**

Por otra parte, en este enfoque es importante la clasificación de los conflictos internos y externos, a partir de la naturaleza y contenido de los mismos.

Se toma en esta perspectiva el tratamiento de los conflictos, considerando los espacios institucionales de diálogo, conciliación y/o negociación, niveles y actores participantes, actores involucrados en los compromisos emanados de las negociaciones pre y poselectorales<sup>49</sup>.

En todos los países de América Latina se han implementado espacios institucionales de diálogo, conciliación y/o negociación para el tratamiento de los conflictos. En otros casos se han organizado “unidades de planeación estratégica” orientadas al análisis de riesgo, atendiendo a la recomendación del Banco Mundial.

Por su parte Sagasti, R. Francisco en su texto “Información tecno-económica para el desarrollo”, plantea que los países tendrían que seguir muy de cerca los acontecimientos internacionales y la ampliación de las fronteras del conocimiento en campos cruciales para su país, así como atender la evolución de las esferas de influencia y de poder en las relaciones internacionales y las posibilidades de explotar al máximo el limitado margen de maniobra para el desarrollo autónomo<sup>50</sup>.

La importancia que tiene para un país en desarrollo un servicio de información tecnológica y económica sólo se aprecia por completo a la luz de las enormes diferencias en la capacidad para generar, seleccionar, absorber y utilizar conocimientos.

Algunos países en desarrollo están en zonas actual o potencialmente conflictivas, para éstos, los aspectos militares del manejo de información tienen una gran importancia. Sin embargo, para la mayoría no la tienen en el mismo grado. Por otra parte, parece haber un desplazamiento generalizado de los conflictos, desde los aspectos militares hasta otros campos de batalla económicos, sociales, científicos, tecnológicos y aun culturales.

Se emplean nuevas armas se imponen sanciones económicas y se utiliza el llamado “poder alimentario” se impide el acceso a los recursos tecnológicos, se utilizan los medios masivos de comunicación en complejas “batallas culturales” de ideas e ideologías se emprenden “batallas verbales” en los foros y negociaciones internacionales, se recurre en fin, a formas más sutiles del enfrentamiento que trascienden con mucho a las confrontaciones militares clásicas. Así la defensa y seguridad nacionales, que en sentido estricto eran cuestiones militares, se han convertido en un vasto problema multidimensional.

---

<sup>49</sup> Ordoñez, Jaime y Rosales, Rotsay (Editores). **¿Democracia sin reglas? Las debilidades del Estado de Derecho en la construcción democrática en América Central, Estudios para el futuro.** OEA, Observatorio de la Democracia, San José, Costa Rica, 2004.

<sup>50</sup> Francisco R. Sagasti. **Rev de Comercio Exterior**, Vol. 33, No. 1, 1983. Información Tecnoeconómica para el desarrollo, México, 1983.

El autor propone la idea de “Doctrina de la seguridad integral”, lo que supone articular la adquisición y elaboración de informaciones acerca de la situación internacional y de los acontecimientos internos del país, y coloca a ambos en la perspectiva de los objetivos nacionales de corto, mediano y largo plazos.

La teoría del conflicto enfocada al análisis de riesgo se utilizó para el estudio de “CAST Methodology”, el cual consiste en coleccionar datos relevantes del conflicto, desarrollar una cronología completa de eventos y seleccionar datos importantes y tendencias.

Entre otros podemos señalar los siguientes:

- Aumento de la presión demográfica, y movimientos masivos de refugiados,
- desarrollo económico desigual, declive severo y brusco de la economía, y deterioro progresivo de servicios públicos,
- aparato de seguridad con un Estado dentro del Estado, y la intervención de terceros países en los procesos internos.

Dicho estudio sirvió de base para la reciente publicación del “índice de Estados fallidos”, en el que se enumera una lista de 60 países del mundo con mayor riesgo de convertirse en Estados fallidos.

Como afirma Andrés Oppenheimer<sup>51</sup>, entre los países que encabezan el índice de estados fallidos se encuentran Haití (10), Colombia (14), la República Dominicana (19), y Venezuela (21). Más abajo en la lista están Guatemala (31), Paraguay (36), Perú (40), Ecuador (46), y Cuba (58).

Los Estados fracasan porque ya no pueden traspasar los bienes políticos a su población (seguridad, educación, salud, oportunidades económicas, un marco legal de orden y un sistema judicial, infraestructura elemental, etc), son incapaces de controlar sus fronteras y en ellos se observa un crecimiento de la violencia criminal en sus distintas modalidades. Un Estado también fracasa cuando pierde la legitimidad. La anarquía deviene cada vez más en la norma y el caos se impone paulatinamente.

La calificación de “Estado fallido” se refiere, en palabras simples, al fracaso de un país en mantener una sociedad justa y viable, una sociedad en la que sus ciudadanos tengan la oportunidad de que sus derechos se respeten, de estar protegidos. En un Estado fallido el gobierno no tiene el control físico sobre su territorio y carece del monopolio de la fuerza. Sus instituciones son débiles o inexistentes y el debate democrático está ausente<sup>52</sup>.

### **3. La administración de riesgo**

---

<sup>51</sup> Oppenheimer, Andrés. “Colombia: ¿Un estado fracasado?” En nuevo Herald, julio de 2005.

<sup>52</sup> Oppenheimer, Andrés. “Colombia: ¿Un estado fracasado?” en nuevo Herald, julio de 2005.

En general, tanto los organismos internacionales, como los gobiernos han buscado reducir el riesgo mediante políticas preventivas impulsadas desde el nivel externo así como del nivel interno. Con las medidas propuestas intentaron mitigar el daño potencial en lo económico y en lo social.

En lo económico los gobiernos promueven medidas específicas que provean ingresos, empleo y reinserción productiva.

En lo social, reexaminan la orientación de las políticas sociales, en particular el de la pobreza y la exclusión.

Por otro lado el desempleo ha adquirido altas dimensiones; su duración ha aumentado y, en general, afecta a los trabajadores con menores niveles de educación, ampliando y profundizando la economía informal y el desempleo.

Esta situación ha impactado a los individuos y a la sociedad en su conjunto.

En el pasado era posible la movilidad ascendente, el progreso individual y un marco de mayor cohesión, en particular por la expansión de los sectores medios. En el marco del modelo económico actual son estos grupos los que más han sufrido los efectos de los cambios del mercado de trabajo y la nueva política social.

Las consecuencias son economías más equilibradas, un gasto social asignado de manera sectorial y aumento de la pobreza.

También una distribución del ingreso más desigual y una sociedad en que aumentan las distancias entre ricos y pobres, y la integración social es una utopía. Como resultado, la pobreza tiende a transmitirse de una generación a otra.

En el plano laboral, señala Tockman V.E.<sup>53</sup> lo siguiente:

“El modelo de protección social más difundido durante gran parte del siglo XX se enmarcó en una concepción keynesiana de pleno empleo y en la creación del Estado de bienestar. En el marco de una economía cerrada, el pleno empleo regulado por la demanda interna convirtió a la inserción ocupacional en la principal fuente de ingresos. Los empleos eran estables y estaban protegidos por una legislación laboral destinada a asegurar tanto la estabilidad en el puesto, con condiciones contractuales que encarecían el despido, como el equilibrio de los poderes de negociación entre trabajadores y empleadores. Para quienes sólo lograban una inserción laboral imperfecta, el Estado de bienestar incorporó la protección social sistémica destinada a resguardar a los trabajadores en distintas etapas de su vida (en la vejez mediante las pensiones) y frente a los riesgos durante la vida laboral (desempleo, invalidez, accidentes y muerte)”.

El modelo de protección social tuvo éxito, logrando no sólo seguridad sino un desarrollo social armónico con cohesión y equilibrio en las relaciones sociales. Fue

---

<sup>53</sup> 52. Tokman, V.E. “**Empleo y seguridad: demandas de fin de siglo**”, *Anuario Social y político de América Latina y el Caribe*, No. 2, San José, Costa Rica, 1998

también fuente de inspiración para la mayoría de los países latinoamericanos que, de manera imperfecta, avanzaron bajo la misma orientación,

Señala el mismo autor que, las últimas décadas del siglo XX pusieron en evidencia crecientes imperfecciones del sistema, incluso en los países desarrollados, lo que generó su cuestionamiento y el inicio de sucesivas reformas. El cuestionamiento se agudizó con el cambio del sistema económico y, de hecho, con el abandono del pleno empleo como objetivo.

Los países latinoamericanos siguieron una vez más la evolución de los países desarrollados, pero magnificaron tanto los problemas como las soluciones.

El cambio de orientación del modelo económico hacia la apertura y la inserción en la economía internacional –que se registra en un periodo muy corto y va acompañado por políticas macroeconómicas inspiradas en el Consenso de Washington y encaminadas a equilibrar las cuentas externas y los precios, traslada la demanda de flexibilidad a los mercados laborales y con ello se magnifica la dimensión de la inseguridad.

En definitiva, se abandona el Estado de bienestar, y emerge, en su reemplazo, una alternativa de economía libre de mercado con las características mencionadas en capítulos anteriores..

La aplicación de políticas dirigidas a atenuar la volatilidad del exterior, políticas macroeconómicas anticíclicas y políticas microeconómicas más adecuadas permitirían contribuir a aminorar el riesgo, además de las políticas de ajuste estructural promovidas en América Latina.

#### **4. El riesgo político**

En la teoría del conflicto se distinguen dos enfoques el de “alerta temprana” y el análisis de riesgo político, vinculados al proceso de la democracia fallida o riesgo de regresión democrática.

Un proceso democrático se consolida cuando los conflictos y tensiones de una sociedad no contemplan otro horizonte de solución que el mantenimiento o avance de las instituciones democráticas.

La crisis de gobernabilidad democrática presenta un elemento común: la incapacidad de las instituciones democráticas para asumir y procesar en forma democrática los conflictos emergentes.

Para determinar la magnitud y complejidad del conflicto, es necesario atender tanto a los conflictos históricos no resueltos, postergados, o resueltos, de manera insuficiente como a los nuevos conflictos derivados de la transición y de los problemas que surgen de la imposibilidad para transformar los bienes políticos en políticas públicas.

La gobernabilidad designa un equilibrio entre demandas sociales y respuestas gubernamentales.

El déficit de gobernabilidad significa un desequilibrio entre el nivel de demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental. En esta circunstancia pueden darse dos situaciones: reducir las demandas y/o aumentar la capacidad del gobierno.

Sin embargo, la no solución de los problemas y la situación definida como punto límite, designa la inevitable ruptura de la relación gobierno, sociedad, lo que, por lo mismo, genera situaciones de riesgo político.

Como señala Carlos Matus<sup>54</sup>, que la acción de gobierno se articula en tres vértices de un sistema complejo constituido por: a) el proyecto de gobierno, b) la gobernabilidad y c) la capacidad de gobierno.

El proyecto de gobierno define objetivos, identifica problemas, selecciona un conjunto de operaciones y ejerce los recursos necesarios para su ejecución.

La gobernabilidad del sistema, según Matus, se refiere al peso de las variables relevantes y pertinentes al proyecto de gobierno que controla un actor con relación a uno o varios actores. Cuanto mayor influencia o control tenga el actor sobre esas variables, mayor será la gobernabilidad del sistema. Por el contrario, cuanto menor decisión tenga el actor sobre las distintas variables, menor será su grado de libertad.

En situación de riesgo, la planeación estratégica con visión prospectiva requiere de un cálculo situacional que consiste en:

- a) Efectuar una medición entre el futuro y el presente.
- b) Prever varias acciones alternativas ante la imposibilidad de la predicción en contextos de riesgo.
- c) Analizar las reacciones racionales e irracionales de los actores ante las sorpresas.
- d) Efectuar una mediación con el pasado para aprender de los errores.
- e) Elaborar un plan de gobierno, un plan de acción y un plan comunicacional.
- f) Analizar el costo político-social de plan de acción.

En esta perspectiva la estrategia planteada por el autor organiza la reflexión y análisis de situaciones bajo el enfoque de la correlación de fuerzas de los actores.

Considera a las relaciones entre actores sociales en sus vínculos de colaboración, rentabilidad, enfrentamiento u oposición de fuerzas.

---

<sup>54</sup> Matus, Carlos. Sugerimos ver. **Política Planificación y Gobierno**, Washington, 1987.y **Adios señor Presidente**, Fundación Altadir, Caracas, 1987.

Reconoce a la realidad como un conjunto complejo de intenciones voluntades y actos diversos que producen una pluralidad de interpretaciones y comprensiones que explican su significado desde diversas posiciones y prácticas sociales.

Por lo tanto la estrategia implica:

- a) Ponderación de las fuerzas sociales y políticas en juego en el escenario.
- b) Cálculo de las decisiones sobre el comportamiento del adversario.
- c) Previsión de las reacciones adversas posibles frente a las acciones propias.
- d) Selección de los medios de acción pertinentes, y
- e) Combinación de los medios y las distintas formas de acción con el capital humano disponible.

Lo anterior requiere de un cálculo político permanente y el pasaje entre situaciones de conflicto, concertación, consenso y riesgo.

Carlos Matus distingue tres tipos de estrategias: de cooperación, de captación y de conflicto. En la de cooperación se busca el consenso entre las partes mediante la negociación; en la de captación, el actor logra que el otro se sume a su propuesta sin modificarla y en las de conflicto, la situación se dirime por las relaciones de fuerza, todas ellas están enmarcadas en un Cálculo de utilidades.

Por nuestra parte debemos señalar que en situación de riesgo, la ruptura y la confrontación conducen a un inmovilismo gubernamental. Por lo tanto, la planeación estratégica obliga a reconocer la existencia de actores en situaciones de riesgo y de alto riesgo.

En este contexto, podemos elaborar mapas de riesgo, estados de riesgo y gestión de riesgo.

Según Julio Trujillo, el riesgo político es un concepto asociado de manera tradicional al riesgo país que, a su vez, hace referencia al riesgo económico, financiero, es decir, a la posibilidad de que en un momento determinado, un país no sea capaz de hacer frente a sus pagos internacionales. Esta estimación se ha convertido en imprescindible a la hora de hacer operaciones comerciales, inversiones y negocios en un país determinado<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> Trujillo, Julio. “Notas sobre el riesgo político”, Documento de Trabajo, Madrid, 2007.



**El concepto de “riesgo político” se refiere a la medida en que las decisiones de un gobierno o los hechos políticos en un país afectan el clima de negocios.**

Este ha sido la definición tradicional de riesgo país y de riesgo político como un concepto subordinado a aquél. No obstante, la aparición de fenómenos más complejos han desbordado la definición subordinada a los aspectos económicos.

El riesgo político ha ganado autonomía propia y su análisis ya aparece como necesario no sólo para tratar de aventurar un riesgo de quiebra económica sino la posibilidad misma de que en determinado país, el Estado y la sociedad hagan una quiebra total en sus fundamentos, equilibrios, valores, principios y legitimidad, arrastran a los ciudadanos a la catástrofe.

## **5. El riesgo político como disciplina específica**

El riesgo político es susceptible de definirse como una disciplina autónoma, auxiliar necesaria de otras, cierto, pero con necesidades propias y utilidad en sí misma para analizar una sociedad, su previsible evolución, los posibles escenarios de futuro y la viabilidad de su continuidad como proyecto político.

Para su uso metodológico y eficacia teórica, el riesgo político necesita ser medido, evaluado. Para ello, el análisis de riesgo político necesita acudir a otras disciplinas. La estadística, la economía, el derecho, la historia y la antropología son instrumentos fundamentales para analizar los factores que pueden repercutir sobre una sociedad y determinar su riesgo político.

El riesgo político consiste en medir la estabilidad política y la eficacia política. Para el análisis de la eficacia es muy importante medir otras variables:

**Libertad de prensa.** Debe considerarse en cuenta la estructura legal de los medios de prensa, el control político en la difusión de información y las influencias económicas sobre los mismos (tanto gubernamentales como privadas). Además deben medirse los actos de violencia contra los medios o los periodistas.

**Percepción del grado de corrupción.** Otro factor de enorme y creciente importancia por su progresivo crecimiento en todos los países. Éste es un factor difícil de medir, pero el método de encuestas parciales y globales combinados y sondeos que indaguen sobre la percepción social del fenómeno parecen instrumentos útiles.

**Dimensiones sociales.** Eficiencia y gobernabilidad del sistema de salud. La percepción íntima de cada ciudadano de cuánto y cómo le devuelve el Estado sus impuestos en el plano de la salud y el bienestar físico condiciona la reacción de los mismos individuos ante las crisis reales o inducidas.

**Libertad económica.** El Índice Mundial de Libertad Económica se basa en 23 indicadores agrupados en ocho grandes áreas: tamaño del sector público, estructura económica, estabilidad monetaria, libertad cambiaria, estructura legal, derechos de propiedad, comercio exterior y libertad financiera.

**Competitividad.** Índice complejo basado en distintos indicadores de productividad, calidad de recursos y variables contextuales.

## **6. El análisis de riesgo y la prospectiva política**

En el contexto planteado la incertidumbre pasa a ser el eje central del riesgo. Por lo tanto, el concepto de riesgo asume la percepción del futuro como algo contingente construido sobre el presente. Es decir que se construye el orden del futuro a partir del desorden en el presente (Luhmann 1996).

Las sociedades modernas ya no tienen como en el pasado una instancia central para la autoreflexión y el autocontrol; ni el Estado, ni el capital, son el lugar en el que el interés general de la sociedad se defina, ya que el interés general ha sido reemplazado por intereses privados y particulares.

Es interesante ver por qué el futuro es un asunto controvertido de interpretación en términos de riesgo y no de progreso.

En primer lugar, el problema de las consecuencias del uso de las tecnologías avanzadas complejas: Las tecnologías en la física, química o la biología tienen un alto potencial para producir catástrofes devastadoras. El riesgo proviene de la diferencia creciente entre las intenciones y las consecuencias de las acciones tecnológicas en el campo de la ciencia y decisiones en el espacio político.

La ambigüedad del daño ecológico y la globalidad de las consecuencias hace difícil la prevención. En las áreas en donde el hombre ha generado riesgo, es que nadie puede predecir con certeza cuán grande es realmente el peligro.

Por otra parte la incertidumbre plantea el problema de las relaciones del conocimiento y la acción social.

El miedo al futuro es o ha llegado a ser un problema público tan importante, y el discurso crítico acerca del riesgo ha ganado terreno en el escenario político de la sociedad moderna.

Es interesante ver por qué el futuro es un asunto controvertido de interpretación en términos de riesgo y no de progreso, tecnología avanzada, ingeniería genética y consecuencias ecológicas.

La novedad del presente es que, la incertidumbre se desata y se muestra como tal. La incertidumbre viene a ser entonces la relación entre el conocimiento, la decisión y la acción, es decir, la serie de problemas que los actores enfrentan en un mundo incierto. Por lo tanto, no es tanto la seguridad de lo que sabemos, sino la inseguridad del mundo en el que estamos, lo que podemos o debemos hacer en él y lo que nos puede ocurrir.

Como apunta Bauman, (2001:144) el discurso de la verdad y la certeza tienen una función en la que se juega “el derecho de algunos” a hablar con la autoridad que

otros deberían obedecer. Es esto lo que convierte la problemática de la incertidumbre en una problemática socio-política.<sup>56</sup>

Esto quiere decir que la incertidumbre es un componente del mundo social, es decir, del mundo en el que los humanos realizan sus actividades cotidianas.

En este mundo, surgen los “miedos sociales”, aún más después del 11 de septiembre, como una especie de síndrome social. Es un “estado de ánimo” que combina desconfianza y la incertidumbre.

Estado de ánimo que se refleja en la desafección partidaria, en la simulación gubernamental y en el desinterés individual. En estas circunstancias a nivel gubernamental el problema descansa en como tomar decisiones bajo situaciones de incertidumbre.

El riesgo es un desafío para calcular en el presente un futuro desconocido. El debate sobre la centralidad de la incertidumbre en el mundo contemporáneo, también en su época fue planteada por Marx de que todo lo sólido se desvanece en el aire, para referirse al mundo burgués; también Durkheim<sup>57</sup> se refirió al vacío en su reflexión sociológica. Este autor en “El suicidio” y en sus “diagnósticos sobre la patología de las sociedades modernas”, se lamentaba de la muerte de los viejos dioses y de la lenta, gestación de los nuevos que vendrían a sustituirlos para cumplir sus mismas funciones. En ese caso observamos también un diagnóstico de la situación de la sociedad moderna en términos de incertidumbre.

La reflexión anterior nos permite señalar, que aunque la incertidumbre es presentada como la novedad en las sociedades posmodernas, ya estuvo presente, en el pasado, como una característica de la acción social.

Frente a este planteamiento, reacciona Giddens argumentando que la incertidumbre en la época contemporánea tiene rasgos y características muy específicos sin precedentes en el pasado inmediato<sup>58</sup>.

Giddens enfatiza la importancia de la individualización que significa crisis y desaparición de los marcos tradicionales de la acción, desinstitucionalización, y tiene como efecto exponer al individuo, a la gestión personal del conjunto de los riesgos y decisiones que debe tomar en el marco de una economía de libre mercado.

En este marco de reflexión la decisión política debe ser vista como un espacio estratégico. Toda vez que la decisión identifica el riesgo con la probabilidad de que acontezca un acontecimiento.

Dicho acontecimiento, fenómeno o problema, puede afectar positiva o negativamente al equilibrio económico, a la estabilidad política y al orden social, dando lugar a situaciones previsibles e imprevisibles.

---

<sup>56</sup> Bauman, Z. La posmodernidad y sus descontentos, Edit. Akal, Madrid 2001.

<sup>57</sup> Durkheim. E. Le suicide, Edit. PUF, París, 1973

<sup>58</sup> Giddens, Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas, Edit. Alianza, Madrid. 2000.

El problema en esa circunstancia descansa en sí, el riesgo político, económico y social es medible y cuantificable.

Si el riesgo es indeterminado será muy difícil su medición. Si por el contrario, el riesgo es previsible, es posible su cuantificación otra vez, el problema descansa en preguntarnos cuanto daño o costo social es aceptable para la sociedad.

Para concluir este trabajo, debemos hacer referencia a (Castells, 1996), que se refiere a la nueva gran revolución tecnológica, sustentada en las tecnologías de la información y en comunicación que abre el camino a grandes transformaciones sociales, estrechamente vinculadas al incremento del papel del conocimiento en general.<sup>59</sup> Tales transformaciones tienen un carácter asimétrico, afectan de maneras muy variadas.

En las sociedades desarrolladas, la producción de bienes y servicios depende fundamentalmente de la ciencia, la tecnología, la innovación y la educación superior. Los demás países forman un conjunto más heterogéneo; distintas son sus situaciones, trayectorias y perspectivas; pero la mayoría de esos países tienen algo en común, y es que no logran hacer de la generación, transmisión y uso del conocimiento un eje fundamental de su crecimiento económico, y de atención a los grandes problemas de la población sobre todo latinoamericana.

En nuestra opinión ello contribuye, a reforzar, una situación de subordinación que, junto a otros factores sociales y políticos configura una situación de riesgo.

Factores de turbulencia internos y factores de perturbación externos se combinan, lo que refleja la gravitación del subdesarrollo, en términos de riesgo político, que también incide, en las posibilidades futuras de América Latina. Riesgo potencial que se traduce en una debilidad estatal para establecer las agendas nacionales y los planes de desarrollo viables económicamente y posibles políticamente. Todo lo anterior tiene que ver con la calidad de la democracia y con la solución de los amplios problemas sociales de los países que son parte de la región latinoamericana.

---

<sup>59</sup> Castells, Manuel. La era de la información, 3 vols, Edit. Alianza, Madrid, 1998.