

Felipe Burbano de Lara, compilador

Antología
Democracia,
governabilidad y
cultura política



FLACSO

SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR

© **FLACSO, Sede Ecuador**

Páez N19-26 y Patria, Quito – Ecuador

Telf.: (593-2-) 2232030

Fax: (593-2) 2566139

www.flacso.org.ec

ISBN Serie: 9978-67-049-1

ISBN Volumen: 9978-67-078-5

Compilador: Felipe Burbano de Lara

Coordinación editorial: Alicia Torres

Cuidado de la edición: Paulina Torres

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Impresión: RISPERGRAF

Quito, Ecuador, 2003

Índice

Estudio introductorio

| | |
|--|----|
| Democracia, cultura política y gobernabilidad | |
| -los estudios políticos en los años noventa- | 13 |
| Felipe Burbano de Lara | |

| | |
|------------------------------------|----|
| Bibliografía temática | 67 |
|------------------------------------|----|

Democracia, sistema político y gobernabilidad

| | |
|---|----|
| La teoría del sistema político | 83 |
| Julio Echeverría | |

| | |
|--------------------------------------|-----|
| Democracia, orden y conflicto | |
| Ecuador 1979-1994 | 107 |
| Simón Pachano | |

| | |
|-------------------------------------|-----|
| Mestizaje y ciudadanía | 143 |
| Luis Verdesoto | |

| | |
|---|-----|
| Conclusiones y recomendaciones generales | 163 |
| Felipe Burbano de Lara y Michel Rowland | |

*Democracia, sistema político
y gobernabilidad*

| | |
|--|-----|
| La democracia en el Ecuador: desafíos, dilemas y perspectivas | 189 |
| Amparo Menéndez-Carrión | |

| | |
|--|-----|
| Políticos versus Partidos: discordia y desunión en el sistema de partidos ecuatoriano | 219 |
| Catherine M. Conaghan | |

| | |
|--|-----|
| Los problemas de consolidación democrática en Ecuador | 261 |
| Anita Isaacs | |

| | |
|--|-----|
| Partidos políticos: el eslabón perdido de la representación | 287 |
| Andrés Mejía | |

Cultura política y democracia

| | |
|---|-----|
| Abdalá es el repugnante otro | 327 |
| Carlos de la Torre | |

| | |
|---|-----|
| Cultura política y ciudadana en el Ecuador | 341 |
| Fernando Bustamante | |

| | |
|--|-----|
| El imaginario democrático en el Ecuador | 383 |
| Pablo Andrade A. | |

| | |
|--|-----|
| Adiós cultura y hasta la vista cultura política Sobre el tratamiento sociológico del regionalismo y populismo en el Ecuador | 407 |
| Xavier Andrade | |

| | |
|--|-----|
| Explorando en un agujero negro Apuntes para una crítica de las visiones dominantes sobre cultura política en el Ecuador | 423 |
| Franklin Ramírez Gallegos | |

La teoría del sistema político*

Julio Echeverría**

El concepto de sistema político y la teoría de la modernidad

Cada vez con mayor frecuencia se acude al concepto de sistema político para esclarecer las complejas condiciones de los procesos políticos contemporáneos. Sin embargo, su uso recurrente no es garantía de la claridad conceptual necesaria para el análisis político y para la orientación de la práctica y de la intervención política. En este capítulo, intentaremos reducir la incertidumbre que produce la insuficiente precisión conceptual, para proceder luego a utilizar el concepto en el análisis de la realidad política del Ecuador contemporáneo.

El concepto, de sistema político está estrechamente ligado a la teoría de la modernidad; la caracterización que desarrolla sobre la sociedad moderna, hace referencia a condiciones y situaciones de interacción individual y colectiva que han alcanzado un grado elevado de complejidad y de diferenciación funcional.¹ Para la aproximación sistemática las sociedades modernas resultan de una progresiva erosión y disminución de la capacidad de motivación que an-

* Tomado de: "La Democracia Bloqueada", Quito: *Letras*, 1997

** Sociólogo; Universidad Central del Ecuador.

1 Los conceptos de complejidad y de diferenciación funcional están en la base de la teoría de sistemas, y sus raíces se encuentran en el surgimiento mismo de la sociología. Su estatuto teórico supone una cierta caracterización evolutiva, como desarrollo de una determinada entidad desde estadios más simples a estadios más complejos, a través de transformaciones caracterizadas por su diferenciación; una transición desde "formas simples y homogéneas a formas más complejas y heterogéneas" (H. Spencer, 1967). Tanto en Spencer como en Durkheim, la diferencia funcional acompaña a la diferenciación es-

tes poseían otras formas simbólicas de integración colectiva, como eran las prácticas religiosas, la centralidad de una determinada distribución de roles sexuales, la coexistencia diferenciada de identidades étnicas. La decadencia progresiva de esas formas de integración social no significan necesariamente que hayan desaparecido o estén destinadas a hacerlo, sino que su capacidad de motivación se reduce cada vez más a sus propios ámbitos reproductivos, siendo insuficiente para articular dimensiones más amplias de identidad colectiva. Al recluírse en esferas cada vez más restringidas, dejan la función de integración y comunicación identificatoria al ámbito de lo político; sólo entonces lo político se convierte en una estructura privilegiada que integra dimensiones de sentido colectivas.²

En la modernidad, lo político hace necesariamente referencia a esta búsqueda de integración o de orden colectivo. Las unidades aisladas ya no pueden reproducirse por sí solas, sino que empiezan a depender de su entorno o de su ambiente, de aquello que se presenta como diferencia. Este proceso es enormemente complejo y contradictorio, y prefigura la imagen del logro de la socialidad más como efecto impulsivo que como dinámica espontánea. El curso de la complejidad como proceso supone la progresiva sobredeterminación que ejercen las dimensiones colectivas sobre los ámbitos restringidos y autárquicos. Reproducción social significa, para cada actor involucrado en el pro-

tructural; en cuanto la diferenciación funcional supone la tendencia opuesta, a la integración y coordinación de las estructuras diferenciadas. Ambos autores, coinciden en resaltar dos fenómenos: por un lado, el apareamiento de la individualidad como proceso que acompaña la diferenciación funcional, y por otro, la necesidad que tienen las sociedades que atraviesan por estos procesos de coordinar y compatibilizar de manera funcional dicha diferenciación. En el contexto de nuestro tratamiento, estos fenómenos instauran una problemática central constitutiva de paradigmas para la ulterior investigación sociológica y politológica, que consiste en el estudio de las formas y mecanismos organizativos, materiales y simbólicos, de generación de sociedad y de coordinación de los procesos de interacción social; tarea cuya realización ocupará casi por entero a las ciencias políticas durante el presente siglo.

- 2 Este fenómeno puede ser denominado proceso de modernización. En esta caracterización queremos resaltar dos aspectos. El primero: el hecho de que la modernización responde a procesos sociales internos y no a la inversa, a la presencia de causas externas que son las que explicarían la crisis de las formas tradicionales de agregación social. En el caso de América Latina, por su peculiar forma de integración al mercado mundial, se ha insistido demasiado en los "factores externos" que inciden en los procesos de modernización. Sin querer subestimar la presencia de los mismos, preferimos ubicar la óptica del fenómeno en sus dimensiones endógenas. El segundo: el hecho de que la modernización, al ser el resultado de una combinación de tendencias de desarticulación social (en lo que respecta a sus formas tradicionales), y de integración, bajo la figura de la coordinación de entidades estructurales diferenciadas, nos remite al ámbito de lo político como "estructura de las estructuras" (Luhmann) que integra y procesa las dimensiones de la reproducción social.

ceso, contar necesariamente con el aporte del “otro”, lo cual abre una gama de posibles formas de interacción social que van desde el retraimiento social hasta la participación activa en las modalidades de otorgación de sentido en los procesos de reproducción social y política.

La fenomenología de estos encuentros se presenta como mundo de los conflictos, de la complejidad o de la heterogeneidad de fines y de valores que caracterizan al sistema social. La modernidad tiene como horizonte estratégico el logro de una situación de orden y de integración colectiva que resulte de la neutralización de las distintas fuentes de diferenciación que puedan generar disgregación social, o de la preeminencia de intereses o poderes restringidos, sobre la afirmación del interés general o colectivo. En términos más puntuales, su estrategia debería leerse como la búsqueda de la preservación de la diferenciación, concebida como un logro evolutivo, pero sin que ésta degenera en ausencia de orden, en disgregación colectiva.

En la modernidad se ha intentado realizar esta estrategia de distintas formas. Su misma conformación supone la diferenciación como punto de partida, y los intentos por reducir o neutralizar sus efectos disruptivos constituyen la trama sobre la que se ha construido el Estado moderno como empresa histórica. Si existe una razón de ser para el Estado moderno, un “núcleo de teoría” al cual este pueda reducirse, esta es la consecuencia del orden, y la neutralización de los conflictos a través del uso de instrumentos políticos. Esta comprensión articula las teorías de Estado moderno en su larga fase de consolidación inicial -que se expresa en las iniciales concepciones absolutistas del poder, las mismas que confluirán luego en las elaboraciones iluministas. En esta fase, el énfasis radicará en la búsqueda del orden y de la integración colectiva, anulando las diferencias y los conflictos, esto es, reduciendo drásticamente la complejidad.³

La teoría del Estado, desde esta perspectiva, se presenta como elaboración discursiva que antecede a la formulación de la teoría del sistema político. En

3 Las teorías absolutistas del Estado moderno en sus distintas variantes, desde Hobbes a Hegel, se presentan como respuesta a la crisis feudal en Europa: sus determinaciones históricas conforman sin embargo un salto lógico de incalculables proporciones en la historia del pensamiento político, porque elaboran el paradigma de la primacía de la razón de Estado, como legitimación última de la necesidad de reducción de complejidad, y ésta como última *ratio* de la política en la época de la modernidad. De la extensa bibliografía sobre este tema remitimos al lector a las formulaciones ya clásicas de Kosellek (1959), así como a las distintas elaboraciones de Bobbio (1976).

ella prevalece todavía una concepción jerárquica de la sociedad política por medio de la cual quien detenta el poder ocupa una posición de privilegio en la cúspide de la pirámide social, y su mandato es obligatorio para los súbditos, quienes integran el ámbito de la “sociedad civil”. El poder del Estado no reconoce, otra soberanía que no sea la que parte de él mismo, y determina por sí solo las finalidades que deberán alcanzar los actores sociales y la sociedad como agregación colectiva.⁴

Teoría del Estado es sinónimo de reducción drástica de la complejidad, entendida como operación que no solamente reduce y neutraliza los posibles efectos disruptivos que genera la diferenciación, sino que, con ellos, anula las diferencias en cuanto tales.

La teoría del sistema político ocupa en cambio el terreno de la modernidad post-iluminista; la estrategia de orden, propia de las teorías de la modernidad, será ulteriormente desarrollada: ésta no se presentará como síntesis, superación o realización de las fracturas y conflictos sociales, sino que se articulará sobre el reconocimiento de la alteridad no recomponible de los conflictos, permitiendo la coexistencia de realidades diferenciadas, garantizando de esta manera que éstas escapen de la indeterminación de su destino como entidades autárquicas o aisladas.

El concepto de sistema político intenta reforzar el carácter pluralista de la democracia, porque asume la diferenciación y la complejidad como un dato del cual hay que partir e incluso, como veremos más adelante, como algo que hay que preservar para que el sistema pueda modificarse y mejorar su capacidad selectiva. Una adecuada conceptualización del sistema político supone necesariamente su caracterización como dimensión reflexiva de un proceso social dinámico y colectivo, que expresa el desate y la difusión de un tipo de política que es particular, porque resulta de la desarticulación de los vínculos tradicionales de cohesión social, compactados en estructuras jerarquizadas en torno al parentesco y a la religiosidad. Como dimensión reflexiva de este proceso, el sistema político se presenta como estructura organizativa que promue-

4 Los antecedentes de la teoría del Absolutismo político conciben la soberanía política como emanada de la «gracia divina»; será justamente el absolutismo el que, al sancionar la separación de la iglesia del Estado, crea otra fuente de legitimidad que radica en la voluntad del Príncipe. Sólo a partir de entonces, y en polémica con las concepciones, absolutistas, el Iluminismo inaugurará la época de las ideologías y de las revoluciones, reubicando radicalmente la fuente de legitimidad para el Estado, en el principio de la soberanía popular. Es a partir de esas teorías que se abre el campo para la conformación del concepto moderno de sociedad civil como instancia contrapuesta al estado. Cf. Bobbio (1985).

ve y genera la identidad reproductiva de las sociedades modernas o en proceso de modernización, y de los actores que las integran.

Poder y sistema político

En este campo de reflexión, el sistema político se presenta sobretodo como una agregación de sentido que procesa relaciones entre entidades sociales diferenciadas. Gracias a este procesamiento, permite que éstas se preserven como tales, puedan reproducirse y mejorar su propia idoneidad constitutiva.⁵ El concepto de sistema político supone modificaciones substanciales en la teoría del poder y en la concepción de política que ha caracterizado a las teorías tradicionales del Estado. Por un lado, delimita la política como una actividad específica que responde a lógicas reproductivas propias, y establece relaciones de tipo funcional con otros ámbitos o subsistemas de la realidad social. Por otro, modifica la concepción del poder desde una dimensión unilineal y jerárquica a una visión relacionada y multidirigida, presentándola más como un “medio de comunicación” que transmite decisiones de acción que como un mero atributo de determinados sujetos, grupos o clases.⁶

Este cambio de función de la teoría, modifica la concepción tradicional acerca de la política, desde una caracterización general que la define como participación en la definición del “orden colectivo”, hacia una conceptualización más acotada; hacer política “es producir poder”, es decir, transmitir decisiones vinculantes que sean recibidas por alguien y que cumplan su efecto, esto es, que se conviertan en premisas de comportamiento para la acción de otros actores sociales. Luhmann concede particular relevancia al carácter que asumen las decisiones que emanan del sistema político; éstas se diferencian de cualquier otro tipo de decisión porque producen “efectos vinculantes”, esto es, decisiones que se convierten en premisas de acción que deben ser tomadas en cuenta por los demás actores sociales.⁷

5 Cf. Gallino (1987).

6 La definición es de Luhmann: “Entenderemos aquí por poder un medio de comunicación que permite la transmisión de prestaciones decisionales (a diferencia, entonces, de la teoría clásica, que lo concibe como causa específica de efectos específicos).” Cf. Luhmann (1983: 187).

7 El tema se plantea de la siguiente manera: “El efecto de una decisión puede ser considerado vinculante cada vez que este logra, por una razón cualquiera, reestructurar efectivamente las expectativas de las

Esta función específica y restringida de la política es la que caracteriza al sistema político, función que consiste en procesar o transmitir decisiones, desde los actores a las estructuras sistémicas y desde las estructuras sistémicas a los actores, procurando de esta manera que haya un flujo de politicidad entre la decisión que el actor quiere respecto de las estructuras sistémicas y lo que éstas quieren respecto al comportamiento del actor. En esta acepción restringida, la política ya no se presenta como una expresión general de la vida social, sino como una forma de agregación entre otras, como un subsistema diferenciado, autonomizado, especificado funcionalmente, que tiene como tarea la de producir poder.

El poder, a su vez, consiste en la posibilidad que tiene un sujeto, o una pluralidad de sujetos, de escoger con una propia decisión una alternativa para otros sujetos. El poder es siempre relacional: producir poder es reducirla complejidad para otros. El poder entonces es un medio de comunicación social, es un código de símbolos generalizados que hace posible la transmisión de prestaciones selectivas, reductivas, desde un actor a otro (Luhmann 1983: 187. y ss).

Concebir al poder como un medio de comunicación implica el reconocimiento de que toda relación social supone la puesta en acto de procesos de cognición de la complejidad y de reducción de esa complejidad, en base a la elaboración de prestaciones selectivas; es decir, en base a comportamientos que seleccionan de esa realidad opciones o alternativas de sentido y realización, que conforman las decisiones y que necesariamente son transmitidas desde un actor a otro actor.⁸

Este flujo de politicidad, esta transmisión de prestaciones selectivas que caracteriza al sistema político, supone poner en juego capacidades de delibe-

personas interesadas y ponerse en tal modo como presupuesto de su comportamiento ulterior.”, (Cf. N. Luhmann, *ibid.* p. 186).

8 La vinculación de la teoría del poder con la de la acción comunicativa es de crucial importancia para la conformación de la teoría del sistema político, ya que permite describir y comprender la fenomenología del poder como interacción entre una pluralidad de prestaciones selectivas que están siempre en competencia o que pueden ser generadores de conflicto. A través de la comunicación, la decisión o el comportamiento del sujeto decisor se transfiere a la situación social de otro sujeto, de tal manera que este segundo sujeto, en el momento en el cual tiene que tomar sus propias decisiones o tiene que asumir comportamientos, debe tener la decisión precedente como un presupuesto necesario de su acción. Sin embargo, el segundo actor, aquel que recibe la transmisión de la decisión del primero, está en libertad de adecuarse o no a la prestación selectiva emitida para él, y ésta constituye “su” cuota de poder. Cf. N. Luhmann (1995).

ración que son constitutivas de los distintos actores sociales: entregar, retirar, producir, ahorrar, disminuir o consumir consenso en los procesos de interacción social. En la relación de poder, la voluntad del subordinado no es substituida, como en el caso de la coerción o de la violencia física, sino motivada.⁹

Otra característica central de la forma moderna de poder es la reflexividad, el hecho de que los actores que entran en la relación de poder cumplen prestaciones selectivas: todos detentan o poseen poder y están en grado de ejercerlo recíprocamente. El poder se caracteriza por fluir en múltiples direcciones; la diferenciación desata la politicidad de una diversidad cada vez mayor de actores sociales, politicidad que tiene que ver con la búsqueda de dimensiones colectivas de reproducción por parte de agregaciones sociales que, por efectos de la diferenciación, se ubican en un primer momento como entidades autárquicas o semi-autárquicas, pero que al mismo tiempo están tratando de escapar de la indeterminación de su destino como entidades aisladas. La politicidad surge entonces de esta necesidad de integración colectiva. En ese sentido, el poder fluye en principio de manera caótica, instaurando una demanda excedentaria de poder que los sistemas difícilmente logran procesar, para luego estructurarse en formas colectivas de organización que dotan de identidad, y permanencia en el tiempo a las distintas agregaciones de actores sociales.

Esta politicidad potencialmente creciente exige gran capacidad de procesamiento, está necesitada de auto-organizarse por medio del establecimiento de prestaciones selectivas, de prioridades en sus posibilidades de reproducción, y de instrumentos que garanticen sus propias estrategias de acción. Existe una tensión sistémica espontánea en el comportamiento de los actores sociales por lograr prestaciones selectivas que sean eficaces y compartidas con

9 Se establece entonces una distinción entre poder y coerción o violencia física. Poder es la capacidad de motivar la acción de aquel a quien va dirigida la decisión, para que ésta sea aceptada voluntariamente. Existe poder el momento en que existe una voluntaria aceptación de la decisión emitida, la represión física o la violencia son recursos a los cuales puede recurrir el poder para facilitar la aceptación de determinadas prestaciones selectivas, pero el poder fracasa el momento en el cual tiene que recurrir a la violencia. Al hacerlo, evidencia que no ha logrado motivar la aceptación voluntaria del sujeto, que no ha actuado con legitimidad. Sin embargo, en última instancia, los sistemas políticos se sostienen sobre la amenaza del uso de la violencia; la represión física y la violencia cumplen un papel de alternativas a ser evitadas, pero están siempre presentes de manera latente, prontas a ser utilizadas. En la política y en los sistemas políticos, la amenaza cumple un papel fundamental en la integración de comportamientos colectivos; muchos comportamientos se reproducen gracias al recurso de la amenaza más que al uso directo de la fuerza física. Para un tratamiento más detenido sobre el tema Cf. Echeverría y A. Menéndez- Carrión (1994).

otros actores. La socialidad se presenta entonces como una compulsión, una tensión que surge espontáneamente y que acompaña a esta politicidad latente sobre la cual va a trabajar el sistema político. La sociedad está necesitada de gobierno, porque se reproducen condiciones de diferenciación y heterogeneidad crecientes. El sistema político encuentra en esta dimensión profunda de la reproducción social su fuente espontánea de legitimidad.

Diferenciación y sistema político

La diferenciación que caracteriza a los procesos de modernización no tiene lugar únicamente en el ámbito de lo social, sino que emigra al ámbito de lo político, generando a su vez una complejidad de otro nivel, que podría, denominarse como complejidad política o específicamente intra-sistémica. Si la complejidad social supone un incremento sostenido de expectativas y demandas sociales diversificadas que exigen atención por parte del sistema político, por complejidad política deberíamos entender los procesos de diferenciación y de coordinación institucional que el sistema político se procura para reducir la complejidad social en base a la elaboración e implementación de decisiones.

Pero a la diferenciación interna del sistema político le antecede como prerequisite lógico, la diferenciación de lo político respecto de otros subsistemas, como son el social y el económico.¹⁰ Esta estrategia de diferenciación de lo político respecto del sistema social y del sistema económico, es seguramente el rasgo central de la modernización política; sin embargo, el establecimien-

10 La diferenciación como dimensión central de los procesos de cambio y transformación que están en la base de la modernización, supone la articulación de diferentes principios o componentes de acción respecto de los cuales la teoría sistémica define construcciones analíticas específicas. Así en la clásica división de los tres subsistemas (económico, político y social), a cada uno de ellos le corresponderá una particular especificación funcional, y un particular criterio de racionalidad; en el caso de la economía éste será de tipo utilitarista (la maximización de la producción de riqueza a través de la afirmación de la competencia como dimensión de articulación del mercado), en el caso de la política será de tipo estratégico (la consecución de fines colectivos a través de la producción de decisiones vinculantes para toda la colectividad), mientras será de tipo expresivo en el ámbito de lo social (la búsqueda de dimensiones simbólicas de cohesión social que retuercen relaciones colectivas de solidaridad). La preservación de la diferenciación funcional entre estos distintos subsistemas de acción se convertirá en condición de permanencia de la organización democrática, ya que una excesiva predominancia de uno sobre otro podría comprometerla y debilitarla. Cf. sobre estos cruciales aspectos, Parsons (1974: 13-41).

to de los límites o fronteras entre estos distintos ámbitos es de enorme complejidad y tiene que ver con la instauración de un conjunto de procedimientos, a través de los cuales el sistema político trata de inmunizarse respecto de la influencia o de la presencia dominante de ciertas redes sociales o agregaciones hegemónicas de intereses vigentes en los ámbitos social y económico.

La diferenciación del sistema político respecto de los subsistemas social y económico, no solamente que permite traducir la complejidad social en complejidad política, sino que genera un incremento de complejidad sistémica de conjunto en cuanto introduce una nueva fuente de agregación de poder que neutraliza ya menudo compite con aquellas que surgen del ámbito social y económico. Por ello, es propio del sistema político el procurarse mecanismos y procedimientos que garanticen una mayor autonomía y mejor “capacidad de movimiento” respecto de las otras fuentes de agregación de poder.

El primer mecanismo que se perfecciona con la modernización política es el que tiene que ver con la extensión y universalización del sufragio. Se trata del primer signo de neutralización; el sufragio universal actúa a la manera de filtro a través del cual las diferencias y asimetrías sociales se anulan en el proceso de acceso de los actores sociales al campo decisonal; canaliza a través del voto una producción de legitimidad más alta, justamente por el carácter universalizante del procedimiento electoral, que aquellas que puedan provenir de los otros subsistemas, lo cual sin embargo no lo inmuniza respecto de demandas y expectativas que presionan por condicionar la elaboración de decisiones políticas.¹¹ Pero no es solamente el sufragio el mecanismo que permite promover equidad en el acceso al campo decisonal; el sistema político promueve la conformación en su interior de un subsistema de representaciones que permita motivar y canalizar la participación social en el ámbito político, promoviendo la traducción de las demandas sociales en efectivas decisiones políticas.

11 Fue Max Weber el primero en resaltar esta función de neutralización que cumple “el derecho electoral paritario”, respecto de las diferencias que puedan establecerse en los ámbitos sociales y económicos; “...la paridad del derecho de voto...corresponde a la esencia del Estado actual. Solamente al Estado moderno le corresponde el concepto de “ciudadano”.... el derecho electoral paritario no significa sino que, a este punto de la vida social, al individuo ya no se le debe considerar, como en el pasado, según su particularizarse en determinadas colocaciones profesionales y familiares y según las diversidades de su condición material o social, sino justamente sólo “como ciudadanos”, ...ello constituye, según su sentido, un cierto contrapeso a las inevitables desigualdades sociales producidas no por cualidades naturales, sino más bien, a menudo, en las más estridentes desproporciones respecto a ellas, por las condiciones sociales...” Cf. Weber(1919: 27-29).

La teoría del sistema político redefine la función que tenía la división de poderes en las teorías políticas tradicionales; poderes que representaban en el campo político diferenciaciones clasistas propias del ordenamiento social, pasan a convertirse en funciones o estructuras de un mismo ordenamiento sistémico. Esta diferenciación funcional entre representación (legislativo), administración (ejecutivo) y control (judicial), refleja una particular forma de conducción de politicidad en el proceso decisional, por medio de la cual la influencia política de las demandas sociales y económicas ingresan por el sistema de representaciones en el cual sufren una dinámica de procesamiento y de abstracción política; los intereses restringidos o parciales (partidarios) se articulan y priorizan en un programa de realizaciones que consiste en una orientación de acciones para la administración pública, la misma que deberá precisarlas ulteriormente a través de procedimientos técnicos específicos.

Mientras en el campo representativo es legítima la presencia de los intereses sociales y éstos articulan una propia “racionalidad parlamentaria”, en el campo de la administración pública dicho influjo se reduce hasta desaparecer en el acatamiento y en la conformidad a las normas de los procedimientos administrativos. En esta caracterización, el influjo político en la función judicial está terminantemente prohibido; de esta manera se consume el punto más alto de abstracción política, al permitir que esta función se convierta en legítima instancia de control constitucional, logrando de esta forma un adecuado equilibrio organizacional interno para el sistema político.

En base al logro de los requisitos antes anotados, el sistema político logra diferenciarse del ámbito de lo social, autonomizarse respecto de las presiones sociales y económicas, y puede finalmente absolver su tarea central, que es la de producir decisiones políticas. De esta manera se cumplen las funciones de interacción concretas entre el sistema político y los actores sociales a nivel más general, en cambio, podemos hablar de que el sistema político, al procesar demandas y devolverlas al ambiente social bajo forma de decisiones, lo que hace es “producir poder social”, esto es, desarrollar, cultivar y generar bases de poder, incrementando la capacidad de reproducción social al fomentar en los actores sociales comportamientos que vehiculizan y promueven la combinación entre elaboración de demandas y decisiones políticas.

Autonomía y legitimación del sistema político

La autonomía del sistema político no significa su total separación del cuerpo social y de las dinámicas económicas; al contrario, de estas fuentes proviene la politicidad que el sistema transforma en condición política. Sin embargo, la politicidad que emerge como demanda de los ámbitos sociales y económicos podría introducirse en el campo decisonal y alterar el “sentido sistémico” que consiste en la salvaguardia del interés colectivo.¹² Para neutralizar estos fenómenos, el sistema político no solamente que estructura normativamente mecanismos de control y de corrección, sino que “filtra” a través de procesos de abstracción institucional, la influencia política que legítimamente presiona para ingresar en el campo decisonal.

Este fenómeno tiene que ver con el procesamiento de demandas e intereses que no son necesariamente portadores de intenciones universalizantes, sino que, por el contrario, se caracterizan por su individualidad e inmediatez. La tarea del sistema político es justamente la de neutralizar el carácter inmediatista individualizante de las demandas, ubicarlas en un ámbito en donde éstas se prioricen y se coordinen bajo una perspectiva colectiva y de efectiva realización en el tiempo. Ello supone que el sistema político desarrolle un consistente proceso de “abstracción estructural”, que le permita predisponer la elaboración de sus propios criterios selectivos, y por tanto la instauración de mecanismos cognoscitivos y motivacionales respecto de las demandas sociales, que le garanticen el logro de una propia idoneidad en su capacidad de respuesta a las presiones sociales y económicas.

12 La distinción entre las esferas de lo público y lo privado es uno de los rasgos centrales de la modernización política, implica el establecimiento de una diferenciación de roles claramente estipulada para aquellos actores que intervienen en el ámbito de la institucionalidad. Este aspecto constituye uno de los nudos de mayor complejidad política, pues tiene que ver con las dificultades por diferenciar tajantemente en la actuación de las personas concretas su comportamiento como actores sociales o políticos. Una persona que ocupa cargos políticos o administrativos no deja de pertenecer (por el mero hecho del cumplimiento de esa función) a determinados grupos sociales, o de responder a específicos intereses individuales o de grupo. El problema podría reducirse a determinar en qué medida el actor político neutraliza o reduce al mínimo la presencia de motivaciones que provengan de intereses estrictamente privados, referidos a su inmediato ámbito de reproducción, y de cómo esta neutralización se realice en favor de la preeminencia del interés público o colectivo. Una insuficiente diferenciación en este campo evidencia las complejidades propias de la conformación de la ciudadanía política, y está en sí origen de la corrupción política y, por esta vía, de la erosión de la legitimidad sistémica.

La autonomía del sistema político puede ser entendida en dimensiones de distinto orden. En primer lugar, el sistema político debe articular su propio “tiempo político”, lo cual significa procurarse, a través de procedimientos específicos, el tiempo necesario para responder a las demandas sociales, para articular el proceso complejo de cognición, dimensionamiento de las mismas en el contexto global y predisposición y elaboración de decisiones congruentes con la especificidad y alcance de la demanda social. El proceso de elaboración decisional supone agilidad de respuestas –especialmente cuando el nivel de amenaza o de presión es altamente intenso– pero también articulación de las mismas en un campo analítico de mediano o largo plazo. Una insuficiente autonomía en este aspecto puede conducir al “cortoplacismo” como desviación sistémica a efectos del logro de una rapidez decisional, fenómeno sumamente recurrente, en especial cuando los sistemas políticos carecen de procedimientos institucionalizados de cognición de la estructura social y del campo posible de articulación de demandas y expectativas sociales. Por otro lado, en la inexistencia de este “espacio de autonomía”, la renuncia al “cortoplacismo” puede resultar sumamente contraproducente, ya que corre el riesgo de obstaculizar, desde las estructuras del sistema político, la necesaria dinamia e innovación de los procesos sociales y económicos; en este caso, el sistema, lejos de reducir la complejidad social, la estaría incrementando, al tiempo que fomentaría la posible recurrencia al procesamiento de demandas por canales y procedimientos ajenos a él.¹³

Una adecuada diferenciación estructural del sistema político favorece entonces las relaciones entre legitimidad y racionalidad del funcionamiento sistémico; lo cual nos conduce a otro requisito básico, que tiene que ver con la necesaria mantención y reproducción de un “mínimo de legitimidad” que le permita al sistema político gozar de una suficiente aceptación y reconocimiento que supere la pura lógica del intercambio, por la cual ambiente social retira o entrega consenso en base a la satisfacción o rechazo de determinadas demandas y expectativas; el sistema político debe procurar escapar de la lógica inmediatista del intercambio político, generando una “reserva de lealtad que

13 Fenómenos como el “clientelismo” o el “populismo” encuentran en este tipo de bloqueo institucional las condiciones propicias para su fortalecimiento y expansión; en mucho, fenómenos como el patrimonialismo, la “lógica prebendataria”, el “personalismo” o “clientelismo” deberían encontrar en estas dimensiones su razón explicativa, más que en supuestas características conductuales inherentes a la naturaleza de determinados actores, grupos o clases sociales.

pueda ser movilizada en última instancia".¹⁴ Esta dimensión, como en el caso ya analizado del "tiempo político", es fundamental para preservar la capacidad sistémica de afirmar intereses universalizantes y no inmediatistas frente a las naturales presiones corporativas que se desatan por la misma diferenciación creciente que caracteriza a los sistemas social y económico.¹⁵

Diferenciación interna del sistema político

La diferenciación intra-sistémica, en cuanto es respuesta a la complejización y diferenciación del ambiente, nos introduce en el reconocimiento de las conexiones lógicas e históricas que acompañan a la constitución de las estructuras internas del sistema político. En general, podríamos hacer referencia a un largo proceso de democratización de las decisiones políticas que acompaña la historia institucional de la sociedad moderna. Como característica central de este proceso general cabe resaltar la constitución y perfeccionamiento de las formas y mecanismos de representación y su vinculación con las estructuras burocrático-administrativas.

Los ámbitos de representación, así como su progresiva afirmación sobre las dimensiones administrativas, nos hablan del crecimiento y complejidad de dimensiones de lo social; sin embargo, dicha diferenciación, que puede presentarse bajo la forma de la tradicional contraposición entre sociedad y Estado, se conforma en la teoría del sistema político como interrelación sistémica entre estructuras diferenciadas, cuyas relaciones se articulan en base a principios de diferenciación y autonomización funcionales.

14 Los procesos de legitimación del poder no se reducen de ninguna manera a la satisfacción de demandas sociales, vistas éstas en su reducida dimensión economicista. La demanda social se diferencia de la económica en cuanto es portadora de una reivindicación de identidad y de reconocimiento colectivo que solamente puede ser satisfecha a través de la participación social en los procesos decisionales; una adecuada articulación de la participación social en los procesos decisionales puede permitir acumular una reserva de legitimidad que es necesaria para enfrentar los desafíos críticos a los cuales puede verse expuesto el sistema político, al responder a la continua modificación e innovación de los sistemas social y económico. Cf. Rusconi (1985: 88).

15 En este sentido, el sistema político no puede apoyarse o hacer referencia a motivaciones individuales o exclusivas de determinados grupos sociales, así como tampoco adherir a referentes simbólicos excluyentes, como podrían ser determinadas convicciones ideológicas o determinados cálculos de ventajas económicas; debe combinar de manera flexible motivaciones de distinta procedencia, y remitirse, también de manera flexible, a diversos referentes materiales o simbólicos.

La modernización política, en cuanto proceso de diferenciación, incide en el campo institucional, transformando desde su interior su propia conformación estructural. En las sociedades premodernas, la administración burocrática se caracteriza por la emisión o producción de decisiones que siguen determinados criterios de justicia definidos en base a determinaciones no políticas; decisiones que apuntan a la reproducción de redes de parentesco hegemónicas, y que acuden a la afirmación incontrovertida de verdades de orden divino y metafísico como mecanismos de auto-legitimación. El carácter cerrado y reiterativo, tanto de la reproducción de las redes de parentesco dominantes como de las estructuras de rituales y creencias del pensamiento religioso, vuelve extremadamente resistentes e inmunes a las estructuras de dominación burocráticas. Una modificación de esta situación deberá esperar al desgaste y erosión internos de los mecanismos de organización social basados sobre el parentesco, así como a la diferenciación interna de las formas religiosas dominantes.¹⁶

Contrario a lo que podría suponerse, la génesis de la representatividad política está en esta búsqueda de legitimación y sustento para las opciones decisionales que promueven las estructuras administrativas. Pero lo que constituirá una estrategia de funcionalización legitimante para la administración burocrática, luego se convertirá en “espacio” de antagonismo que canalizará el descontento y la disidencia respecto de las decisiones emanadas por la administración. La representación, de estructura de apoyo legitimatorio de las decisiones administrativas, se convierte en “espacio de la oposición” política, inaugurando con ello el paradigma dual de la política moderna, escindido entre oposición y gobierno, entre representación y gestión administrativa.¹⁷

16 La erosión de estas fuentes de legitimidad generará incerteza y variabilidad en los presupuestos de articulación de las decisiones burocráticas, por lo cual, luego de una fase transitoria de afirmación de modelos autolegitimantes, surgirá la exigencia para la misma administración burocrática de crear nuevas fuentes de sustentación y de aceptación para sus opciones decisionales. De esta manera, la diferenciación interna de las mismas fuentes de legitimación tradicionales inducirá tensiones de diferenciación y complejización en las estructuras burocráticas, las cuales deberán procurarse una estructura específica de representación que genere aceptación para las decisiones administrativas.

17 Lo que inicialmente fue una prolongación por diferenciación de las instituciones administrativas, pronto se convertirá en contraposición entre sociedad y Estado, como dimensiones enfrentadas de difícil y compleja articulación institucional. Esta contraposición articula toda la época del iluminismo, y sobre esta base se sustentan todas las ideologías revolucionarias, como conquista o “desmontaje” del poder estatal, a partir de la sociedad organizada como “movimiento” revolucionario. Este paradigma articulará la lógica del enfrentamiento político hasta bien entrado el presente siglo; será posteriormen-

La política en la fase post-iluminista comienza a girar sobre la modificación de los paradigmas clásicos; ya no será eje central la instrumentalización del ámbito de la representación por parte de las estructuras administrativas, ni tampoco la contraposición dialéctica excluyente entre sociedad y Estado. Ahora, la lógica política se caracterizará por perfeccionar la articulación funcional entre estructuras diferenciadas dentro del mismo ámbito de lo político.

Esta migración de complejidad que articula la diferenciación interna del sistema político absuelve dos imperativos funcionales y organizativos; uno, el establecimiento de procedimientos que organicen las relaciones entre las estructuras del sistema político y las estructuras sociales, que se expresan en un conjunto diversificado de demandas y expectativas; y dos, la recepción y procesamiento intra-sistémico de las demandas y expectativas que el sistema político ha recibido en su interacción con el ambiente social; en ambos casos se trata de la conformación de procedimientos normativos que regulan las relaciones entre las estructuras centrales del sistema político: el subsistema representativo, y el subsistema de la administración pública.

Estas dos estructuras tienen como tarea la organización del proceso decisonal, combinando la elaboración de demandas y expectativas con la producción de decisiones administrativas. Se trata de tareas específicas, cada una de las cuales posee sus propias características y sus propios ámbitos de constitución y reproducción; ambas obedecen a lógicas propias, por lo cual se conforman como verdaderos subsistemas; se trata de estructuras que procesan informaciones y que son interdependientes, en cuanto las funciones que cada una desarrolla se convierten en premisas de funcionamiento para la otra; la complejización sistémica se caracteriza justamente por el surgimiento de funciones separadas pero al mismo tiempo necesitadas de coordinación y complementación.

En lo que respecta al primer ámbito de relaciones, el que se establece entre el sistema político y las demandas y expectativas sociales la teoría sistémica y la teoría decisonal introducen modificaciones tendientes a superar el tradicional reduccionismo de la doctrina de la división de poderes; esta doctrina es insuficiente, ya que supone que el proceso decisonal tenga lugar en las estructuras formales del Estado, en sentido verticalista y unidireccional, sin ana-

te la lógica del "welfare" aquella que modificará el paradigma de la contraposición sociedad-Estado por el de la colaboración y compenetración creciente de sus estructuras.

lizar el complejo proceso de elaboración de selecciones que se da con anterioridad en los ámbitos de lo social y de lo económico.¹⁸ Esta innovación es de fundamental importancia porque remite a la intelección de las verdaderas fuentes de legitimidad, que por lo general están por detrás de conceptos como los de “soberanía” o de “voluntad popular”, fuentes de producción de legitimidad que son las únicas que permiten identificar el sentido, la dirección y el fundamento mismo de las decisiones políticas. Se trata de referentes centrales a los cuales remitir la acción decisional, para establecer mecanismos adecuados de control y rendición de cuentas, así como a los cuales acudir para dotar de legitimidad y aceptación a las decisiones administrativas.

El sistema de partidos políticos

El sistema representativo o sistema político -partidario absuelve fundamentalmente la tarea de traducir la demanda social en demanda política, o lo que es lo mismo, el poner la demanda a social bajo forma de programa político partidario. Ello supone la organización de la participación social en el seno de las estructuras partidarias, o en su defecto, la capacidad de éstas en conocer, interiorizar y “hacer suyas” las demandas diversificadas de los actores sociales. Estructurar dichas demandas en programa político significa elaborar un modelo de “reducción de complejidad”, que gozará de legitimidad en la medida en la cual cuente con una dosis alta de participación y reconocimiento colectivo; pero ello nos conduce a su segunda dimensión, volver política una demanda social significativa ponerla en juego de elaboración de una decisión administrativa, ponerla sobre el tapete de su efectiva materialización y concretización por parte del subsistema administrativo.

Esto supone canalizar el flujo de politicidad al interior de las estructuras del sistema político; conducir por lo tanto las demandas sociales bajo forma

18 “La doctrina de la división de poderes es insuficiente (...) sobre todo porque ilumina sólo una parte de la realidad política, solamente una parte de los procesos que seleccionan decisiones. Su horizonte permanece limitado a aquella parte del sistema político que se define como “government”, a aquellos cargos que asumen la competencia de producir decisiones vinculantes. (...) Si nos acercamos al problema a través de la teoría de sistemas, de la teoría decisional, inmediatamente se intuyen tales defectos. Se ve de esta manera que no es tomada en consideración la política en su conjunto como política de partidos.” (Cf. Luhmann: 57.)

de programa partidario al interior de la “racionalidad parlamentaria”, que permita la discusión, confrontación y priorización de demandas, articuladas bajo forma de programas por los distintos partidos políticos; y elaborar a manera de síntesis indicaciones generales de política que deberán asumirse por la administración pública. La función del sistema representativo consiste en la elaboración de premisas políticas que deberán ser asumidas por la administración pública, como indicaciones generales de política que la administración deberá precisar ulteriormente.

Por último, a través de la conformación del sistema político representativo, las relaciones entre éste y la administración pública se especializan y se especifican funcionalmente; la administración pública queda relegada a la tarea de elaboración y ejecución de decisiones en base a las indicaciones políticas que provienen del ámbito representativo; de esta forma se le releva de la tarea de procurarse directamente legitimación para sus actos decisionales. La administración pública deja de constituirse directamente en instrumento de producción de legitimidad, y pasa más bien a convertirse en estructura que utiliza la legitimidad producida por el sistema representativo. De manera indirecta y mediata, participa también de la legitimación del sistema político, en la medida en la cual, utilizando criterios de planificación y técnicas decisionales referidas a objetivos y programas, vuelve operativas y realizables las demandas y expectativas sociales que han sido presentadas y elaboradas en el sistema representativo. De este modo, la administración pública gana en autonomía, en cuanto puede elaborar sus procesos decisionales sin obstaculizar sus actos por una permanente atención a sus repercusiones políticas, así como se vuelve también inmune a las presiones directas de los grupos de interés o de los intereses corporativos. Esta especificación funcional permite potenciar en autonomía decisional, al tiempo que sus actuaciones son más visibles por los actores políticos ante quienes recurrentemente deberán rendir cuentas de sus logros y alcances.

Sistema político y generación de consenso

De esta manera, accedemos a uno de los temas cruciales del funcionamiento del sistema político que es el de la producción de consenso. La diferenciación creciente trae consigo una heterogeneidad de puntos de vista y de proyec-

nes de realización que vuelve extremadamente compleja la conformación de fuertes consensos o de convicciones comunes ampliamente compartidas. La diferencia social no solamente que es fuente de complejidad para el sistema político, sino que es portadora de una intrínseca tendencia a la explosión de particularismos, de perspectivas limitadas, reducidas a los propios campos de reproducción en los cuales acontece la vida social.¹⁹

Esta situación favorece en muchos casos la capacidad de reconocimiento puntual de los contextos locales, e incluso íntimos, en los cuales acontece la reproducción social; proyecta formulaciones de alto contenido simbólico que fortalecen los nexos de solidaridad en campos restringidos, pero debilita la capacidad de agregación de consensos y de voluntades colectivas, requisito que en cambio es fundamental para ingresar al campo decisonal. Lo que es reforzamiento de las capacidades de interacción social se vuelve fuente de complejidad para la reproducción del sistema político, el mismo que deberá perfeccionar y volver más permeables sus propias estructuras de integración y de relacionamiento con el ámbito de lo social.

La característica específica del sistema político como instancia que “produce poder” a través de decisiones vinculantes, se orienta en dirección a la necesidad de enfrentar este tipo de complejidad, para lo cual su estrategia no se reducirá a la exclusiva neutralización de la posible impugnación a las estructuras sistémicas que podría desprenderse de ese tipo de comportamiento social, sino que buscará orientar el campo de comportamientos y modificar sus propias estructuras de integración y de canalización de demandas, perfeccionando el proceso de traducción de expectativas y demandas en decisiones políticas legítimas.

En el un caso, se hace referencia a la necesidad de orientarse y de orientar los temas sobre los cuales se decide o se dirige el proceso de elaboración de decisiones; y en el otro, al imperativo de captar las motivaciones que inducen el comportamiento de los actores sociales, de modo que las decisiones que se establezcan reorienten dichas expectativas sobre la base de una adecuada con-

19 Es como respuesta a esta lógica de diferenciación que la búsqueda de identidad; aparece como fenómeno central en las sociedades complejas la modernización pone en juego el apareamiento de la diferencia como estrategia de identidad, la misma que está en la base del surgimiento de una multitud de movimientos sociales, cada uno de los cuales postula una propia disposición a otorgar sentido y a construir su propia estrategia identificatoria; fenómeno que trae consigo, en muchos casos, una fuerte tendencia a la autorreferencia y al desentendimiento respecto de las estructuras de formación de ciudadanía y de valores colectivos. Cf. sobre este y otros temas vinculados con la identidad de los movimientos sociales, A. Melucci (1992).

gruencia entre demanda social y respuesta sistémica. En ambos casos se trata de respuestas sistémicas -si bien en dos dimensiones de abstracciones distintas, referidas la una a los contenidos de la acción, la otra a sus formas- a problemas que la sociedad presenta como expectativas a ser resueltas en base a decisiones políticas.

Cuando la sociedad se expresa a través de los movimientos sociales, politiza sus demandas presentándolas como objeto de decisiones políticas, pero al hacerlo sin reconocer los campos externos a sus propias dimensiones restringidas, debilita su capacidad de impacto y de incidencia en la toma de decisiones. Esta característica es seguramente la que genera mayores problemas al funcionamiento del sistema político, porque pone sobre el terreno de la construcción de decisiones, la presencia de una estructural tendencia a la falta de fundamentos legítimos sobre los cuales sustentar el proceso decisonal. La debilidad de los consensos hace que el sistema político deba orientarse con mayor dificultad en el conjunto de problemáticas sociales, por lo cual deberá perfeccionar ulteriormente su capacidad selectiva, apuntando a garantizar o condicionar su respuesta a la capacidad de aceptación o rechazo de los actores sociales, ya que uno de los objetivos centrales de la reproducción del sistema político será el de ubicar la perspectiva de la solución de demandas a su funcionalización como producción de legitimidad sistémica.

Si bien la tarea central del sistema político consiste en reducir la complejidad social, en realidad esta complejidad emigra hacia las estructuras sistémicas, por lo cual, reducir la complejidad social significará complejizar la articulación sistémica, en el sentido de volver más elaborada la capacidad de respuesta de las estructuras del sistema político.

Breve *excursus* sobre la noción de gobernabilidad

Una teoría de la gobernabilidad, adecuada a las condiciones actuales de complejidad de los procesos políticos, debe necesariamente hacer referencia a por lo menos dos elementos centrales: el primero que nos remite a la gobernabilidad como proceso de “producción de decisiones”, el segundo, derivado de éste, que hace referencia a la reducción de complejidad como disminución de la incerteza y de la contingencia en los procesos de reproducción social.

Ambas dimensiones están estrechamente vinculadas: reducir la complejidad social a través de procesos decisionales significa transformar la demanda social en demanda política; fenómeno que supone la estructuración de adecuados canales de procesamiento y transmisión de decisiones desde el ámbito de una sociedad que se diversifica y complejiza —y por lo tanto incrementa la producción de demandas— a la del sistema político, que sobre la realidad de esas demandas prioriza, elabora, planifica y “decide” políticamente.

El proceso decisional acontece no solamente en el ámbito de los “órganos de poder”, esto es en el campo de la institucionalidad política, sino que tiene sus fundamentos y su punto de origen en el ámbito de la sociedad y de la generación de demandas; es en este campo donde da inicio el proceso decisional. Afirmar una demanda significa articular acuerdos, producir consensos hacia esa orientación o definición de políticas consenso que deberá ser utilizado para volver efectiva la demanda como decisión política ya en el campo exclusivo de la institucionalidad.

Sin embargo, este es un proceso que no está exento de dificultades, porque la elaboración decisional supone la afirmación de determinadas opciones y por lo tanto la negación o exclusión de otras; tomar decisiones significa producir y consumir consenso. Pero ambas dimensiones, tanto aquella que se refiere a la elaboración de demandas como la que hace alusión a la articulación de las decisiones, supone poner en juego capacidades selectivas; no todas las demandas pueden afirmarse, ni todas las decisiones pueden abarcarlas exhaustivamente; gobernar significa entonces procesar consensos y disensos, tanto de quienes se ven favorecidos por la “opción decisional”, como de aquellos que son excluidos en dicha “operación selectiva”. Una adecuada congruencia entre la decisión y la demanda refuerza la tarea de producción de legitimidad, en cuanto permite retroalimentar la generación de consensos.

La tarea de gobernar tiene que ver entonces con la capacidad de adecuar, de manera flexible y permanente, los niveles de consenso y de disenso frente a determinadas opciones decisionales; flexibilidad que supone como condición el no cerrar definitivamente la posibilidad de afirmación de otras opciones y demandas, sino al contrario, capacidad de orientación en medio de los conflictos y de incidencia en los mismos para modificar su sentido en dirección al incremento de poder político y de poder social. Incrementar la capacidad decisional del sistema político quiere decir reforzar las capacidades selectivas de la sociedad, y producir indicaciones de acción que puedan ser per-

cibidas y canalizadas por el sistema político.

El proceso decisional, por lo tanto, tiene lugar en las estructuras sociales constitutivas de los actores, pero asume en el ámbito de lo político su especificación funcional. Estructurar el proceso decisional significa instaurar una compleja articulación de esfuerzos colectivos que involucra tanto las identidades y comportamientos de los actores sociales, como las prestaciones propias de las estructuras institucionales.

Gobernar supone articular, procesar organizar un poder social que está repartido y que se genera de manera difusa en el conjunto del tejido social. Se trata de un poder de naturaleza “no política” y de difícil politización, ya que tiende a concentrarse en ámbitos decisionales específicos, muchas veces reclusos en dimensiones micro-sociales, y cuya característica central no es la de transmitir selecciones entre ámbitos diferenciados y a menudo antitéticos—como es la función del político— sino aquella de detener la emisión de decisiones en sus propios ámbitos reproductivos.

Es en respuesta a este tipo de complejidad que se constituye como función central del sistema político la producción de poder político, que podría ser entendida también como proceso de centralización y concentración de la capacidad decisional.²⁰ Seguramente esta es la dimensión más problemática para la gobernabilidad del sistema político: la existencia de “una suerte de entropía del sistema social, que en su desarrollo difunde poderes no siempre politizables”.²¹

20 Esta búsqueda de centralización puede conducir al autoritarismo como resultado de la neutralización del poder social y de sus diversificadas formas de reivindicación de soberanía. El fenómeno autoritario se presenta como respuesta a la deflación de poder, esto es, a un tipo de participación que no cristaliza en instancias organizadas de formulación y presentación de demandas, y que por tanto no sustenta ni legitima al proceso decisional. Quien ocupa las instancias de decisión política posee muy poco poder para emplearlo eficazmente, y por ello acude a la utilización de medidas de fuerza que compensan o substituyen los canales institucionales democráticos de procesamiento de demandas y de producción de legitimidad política.

21 Como respuesta a este tipo de problemas, el sistema político tiende a extremar la politización de la respuesta a las demandas sociales, fenómeno que puede conducir a soluciones no adecuadas o contraproducentes para el efecto de generar decisiones legítimas; y ellas pueden ser: 1) la extensión de la esfera jurídica a ámbitos cada vez más numerosos y específicos, con lo cual se producen fenómenos de hiper-normativización (sobrecarga y sobreposición de normas jurídicas) que bloquean y dificultan el proceso decisional; 2) la extensión de la participación democrática, entendida como “garantía” para la presentación de demandas, sin articular la solución de las mismas a los campos decisionales del sistema

Para enfrentar este tipo de complejidad, el sistema político responde diversificando su conformación estructural. Separa y combina funcionalmente los procesos de producción de legitimidad y de utilización de la misma, de representación y de administración, de elaboración de demandas y conformación de respuestas o decisiones políticas. Esta tarea ya no será exclusiva de la administración pública, la cual articulará sus decisiones no de manera arbitraria e indeterminada, sino que precisará su intervención al interior de un campo decisonal (o de creación de premisas decisonales) previamente estructurado en el subsistema representativo.

La estructuración del sistema político combina entonces representación y administración en una secuencia que va de la elaboración de demandas y expectativas -tarea que realiza el sistema de partidos- a la elaboración de decisiones -procesamiento que adviene en el ámbito de la discusión parlamentaria- las cuales deberán ser implementadas y precisadas ulteriormente a través de una instrumentación técnica específicamente dispuesta para ello -tarea propia de la administración pública-.²²

La gobernabilidad es, en lo fundamental, un proceso organizativo orientado a garantizar la suficiente capacidad decisonal que permita la innovación y diferenciación social, e impida al mismo tiempo que degeneren en desarticulación y ausencia de sentido y de orden colectivo. Pero si la gobernabilidad implica capacidad decisonal, no debe articularse por encima de los reales procesos de generación de sentido y de configuración de opciones decisonales que se conforman en la sociedad civil; ambos niveles requieren perfeccionar sus interrelaciones funcionales, para combinar eficiencia decisonal con legitimidad del comportamiento institucional.

La llamada crisis de gobernabilidad tiene relación con la complejización de la sociedad, entendida como diversificación y extensión de una multiplici-

político más amplio; y por último, 3) la exacerbación de ofertas por parte de los actores políticos en busca del consenso y de la legitimación de sus opciones decisonales, lo que degenera en un incremento de la competencia entre actores políticos, reforzando tendencias al conflicto más que a la cooperación y a la generación de consensos. Cf. Scamuzzi (1982:98) y Echeverría (1991).

22 El carácter del régimen político presidencial o parlamentario establece el énfasis en la definición del campo decisonal. En el caso del presidencialismo, el eje decisonal recae en el ejecutivo, mientras que el parlamento reduce su función a las tareas de control y fiscalización, participando en la elaboración del programa de gobierno sólo a través de la aprobación presupuestaria; en el caso del parlamentarismo, en cambio, el programa resulta de un equilibrio consensual alcanzado entre las fuerzas políticas que lo integran. Cf. más adelante, capítulo 5, p. 113

dad de contextos de experiencia, que no necesariamente son portadores de similares lógicas reproductivas. Esa diversidad creciente se expresa a su vez bajo la figura de una multiplicidad de formas valorativas, que pugnan por expresarse y definir, cada cual a su manera, el sentido de la vida colectiva. Lo que resulta de estas dinámicas es una extrema fragilidad en la producción de consensos sociales y la dificultad para estabilizar acuerdos permanentes que puedan garantizar el sustento legitimatorio necesario para el proceso decisional.

En ausencia de grandes narraciones o construcciones colectivas de sentido, las sociedades contemporáneas deben depositar la posibilidad de reconocerse como proyecto colectivo en la articulación de procedimientos normativos. No se trata de anteponer uno de entre los múltiples sentidos en pugna como el sentido o proyecto hegemónico, sino al contrario, garantizar la coexistencia de múltiples opciones para posibilitar y dejar abierta la innovación y el perfeccionamiento del sistema en su conjunto.

Bibliografía

- Bobbio, N. 1976. *La Teoria delle forme di Governo, nella storia del pensiero politico*. Torino.
- Bobbio, N. 1985. *Stato, governo, società. Per una teoria generale della politica*. Einaudi: Torino .
- Echeverría, J. 1991. “Modernización y gobernabilidad en el Ecuador: dilemas y perspectivas”, en *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*. Quito: FLACSO.
- Echeverría, Julio y Amparo Menéndez- Carrión. 1994. *Violencia en la Región Andina: el caso de Ecuador*. Quito: FLACSO.
- Gallino, L. 1987. *L'attore sociale. Biologia, cultura e intelligenza artificiale*. Torino: Einaudi.
- Kosellek, R. 1959. en “Kritik und Krise. Ein Beitrag zur Phatogenese der bürgerlichen Welt”, Munchen 1959, trad. It. 1972
- Luhmann, N. 1983. *Iluminismo sociológico*, Milano: II Saggiatore.
- Luhmann, N. 1995. *Macht*. Stuttgart: Ferdinand Enke verlag. 1995: trad cast. Anthropos .
- Luhmann, N. S-f. *Politische Planung*.

- Melucci. 1992. *Che cosa e "nuovo" nei "nuovi movimenti sociali"?*, Dipartimento di Política Sociale, Università di Trento, Edizioni Universitarie Patavine: Trento
- Parsons, T. 1974. *The System of Modern Societies*, Prentice-Hall N. Jersey, 1971, trad. Cast. *El sistema de las sociedades modernas*. México, pp. 13-41.
- Rusconi, G. E. 1985. "Intercambio político y pacto político" en *Problemas de Teoría Política*. Instituto de Investigaciones Sociales. México: UNAM.
- Scamuzzi, Sergio. 1982. "I rischi del potere nelle società avanzate", en *Ricerche Politiche*, (AA.VV.) Milano: Il Saggiatore.
- Weber, M. 1919. trad. It. *Parlamento e Governo nel nuovo ordinamento della Germania*. Bari: Laterza.