

# **Acerca del estado actual de la teoría del Gobierno**

**JULIO QUIÑONES PÁEZ**

Abogado, magíster en estudios políticos, cursante de doctorado en gobierno y administración pública, profesor asociado del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia y miembro del grupo de investigación Teoría Política Contemporánea de esa misma unidad académica.

[jrquinonesp@unal.edu.co](mailto:jrquinonesp@unal.edu.co)

**[About the current situation of the theory of Government]**

El presente artículo indaga por las formas de organización del Gobierno en las sociedades capitalistas contemporáneas y, en especial, por la relación que guardan dichas formas con los patrones de dominación imperantes en el mundo del trabajo. En esa dirección, el texto reflexiona, en primer lugar, acerca de los vínculos existentes entre la producción *fordista* (con unidades productivas de gran formato y producción masiva estandarizada) y el Gobierno en los estados de bienestar, el cual se desenvolvería como rama ejecutiva autonomizada que se ocupa de proveer las condiciones para un consumo estable; y, de otra parte, se analizan los principales rasgos organizativos del toyotismo (desterritorialización productiva, división de los trabajadores en núcleo y periferia, etc.), para tratar de identificar los nexos entre las relaciones de fuerza que se derivan de allí y la actual faceta dual encarnada por el Gobierno: centralización autoritaria y gobernanza.

*Palabras clave:* primacía del ejecutivo, democracia de competencia entre partidos, expansión institucional, legitimación autoritaria, gobernanza.

**Abstract**

This article inquires about the organizational forms of government in the contemporary capitalist societies and, particularly, about their relation with the patterns of domination that rule the labour world. Therefore, the text, on the first hand, thinks about the fordist production (with massive production and big productive units) and his relationship with the government under the Welfare State. In this case, the Government appears like an independent executive power which work is ensure conditions for a stable demand cycle in the economic market. And, on the second hand, the document analyzes the most important characteristics of toyotism (extraterritorial production, division of workers in centre and periphery, etc.), with the purpose of finding the relation between the force correlations that toyotism produces and the current double roll of government as an authoritarian centre and as governance.

*Key words:* primacy of executive power, party competitive democracy, institutional growth, authoritarian legitimacy, governance.

## Introducción

El presente trabajo pretende ubicarse en el campo de la teoría del gobierno, orientándose a considerar las transformaciones experimentadas a lo largo del último siglo por los dispositivos institucionales de dirección política de los ciudadanos, incluyendo en esa reflexión las figuras que dichos dispositivos han venido asumiendo hasta la actualidad, el papel que ha jugado al respecto la acción política institucional (el sistema de partidos) y extrainstitucional e, igualmente, la influencia que ejerce el marco representado por el modelo de democracia imperante.

Al efecto, se parte de la base de que dichas transformaciones y figuras no pueden ser comprendidas sino a partir de la consideración del concreto contexto social en el que se desenvuelve el fenómeno del gobierno y, en especial, de su nexos con la forma como se estructuran las relaciones de poder en el proceso de trabajo. En otras palabras, se suscribe el argumento esgrimido, entre otros, por John Holloway, de que el patrón de dominación establecido en las unidades productivas del capitalismo se proyecta también al orden político y particularmente, según nosotros, al proceso gubernativo. Como se desprende de lo anterior, la concepción del gobierno con la que vamos a conducirnos aquí no se reduce a la pura óptica funcional que suele ser común en los abordajes al uso, es decir, aquella que concentra la mirada sólo en el conjunto de recursos de que disponen los funcionarios ubicados en aquel lugar institucional que se ocupa específicamente de la ejecución de la dirección política. En nuestra perspectiva, por ende, para elaborar una teoría del gobierno es necesario sacar a la luz el hilo conductor existente entre el tipo de dominación que tiene lugar en el proceso de trabajo, las relaciones de poder que se traban dentro y entre los actores políticos, la forma organizativa del marco institucional del Estado y, finalmente, el ejercicio de la dirección política. Sobra decir, por supuesto, que no nos ocuparemos de los fenómenos de gobierno en regímenes autoritarios sino únicamente en las democracias electorales o democracias de competencia entre partidos (DCP).

En el primer apartado se analizan las relaciones entre la producción fordista, el Estado de bienestar (EB) y la primacía del gobierno, en tanto rama ejecutiva, en el marco de la división de poderes de las DCP. En el segundo, por su parte, se reflexiona acerca de la crisis del fordismo debida al auge de la acción política extrainstitucional, el desarrollo global de rasgos toyotistas en la actual etapa transicional que estaría experimentando el capitalismo, los impactos de todo esto sobre la soberanía estatal y, finalmente, la respuesta gubernamental a tales desafíos, entendida como una respuesta dual: de un lado, su faceta más autoritaria y de mayor centralidad ejercida de cara al control político; y, del otro, la recomposi-

ción antijerárquica que supone la idea de gobernanza en lo que se refiere a la dinámica socioeconómica.

### **Gobierno, desarrollo institucional y primacía del ejecutivo**

Como lo ha señalado Paolo Colombo (2003), si lo que distinguió a la reflexión del mundo antiguo acerca del gobierno fue una óptica centrada en el régimen político y, por tanto, en las formas que aquel podía asumir (monarquía, aristocracia y democracia, además de sus distintas mezclas y variaciones), en cambio el enfoque predominante en el medioevo giró en torno a las características personales que debían reunir aquellos llamados a ejercerlo, así como, finalmente, las preocupaciones que han sido hegemónicas en la llamada modernidad y han estado orientadas al problema del papel del gobierno en un marco de soberanía estatal-nacional, constitucionalización y división de poderes<sup>1</sup>.

Con respecto a esto último, el propio Colombo destaca cómo dicha preocupación se refleja claramente en la teoría política burguesa, donde las perspectivas de autores como Locke, Montesquieu o Rousseau corresponden a distintos puntos de vista acerca de lo mismo: el gobierno como una función especial respecto de las de producción legislativa y administración de justicia, es decir, el gobierno “cada vez más como mero poder ejecutivo” (Colombo, 2003:85). Abundando en esto, Maurizio Cotta ha precisado que es necesario distinguir entre gobierno y ejecutivo, ya que:

[...] de los dos términos, el segundo se sitúa en un nivel de abstracción inferior. El concepto de ejecutivo sugiere un modelo específico de gobierno. Más concretamente, un modelo en el cual los elementos de hecho y los elementos normativos se asocian estrechamente y el rasgo central es la subordinación del “gobierno” a la ley. (Cotta, 1991:314)

Es decir, que la noción más genérica de “gobierno” se concreta en la de ejecutivo cuando la realidad que aquella contiene queda sometida a la ley, circunstancia que se presenta precisamente en los modernos regímenes constitucionales con división y balance de poderes. Allí, no obstante, se impone de nuestra parte una matización: mientras a lo largo del siglo XVIII el énfasis, por lo menos en el campo liberal, estuvo

---

1. Se habla de preocupaciones “hegemónicas” para enfatizar que no han sido las únicas, pues es bien sabido que la apuesta gubernamental característica de un proyecto tan de la entraña de la modernidad, como lo fue el del llamado socialismo real, se orientaba en dirección opuesta al constitucionalismo liberal: en lugar de división funcional de poderes, unificación a partir de la introducción de una forma asamblearia de gobierno galvanizada alrededor del partido único.

puesto en la búsqueda de un tal balance e, incluso, se aspiraba a un cierto predominio del poder legislativo, a medida que discurría el siglo XIX dicha aspiración experimentaba un retroceso y la realidad iba arrojando una clara preponderancia de la rama ejecutiva que ya para el siglo XX cristalizó con abrumadora contundencia.

Diversos aspectos deben considerarse para explicar este desplazamiento. En primer lugar, para comienzos del siglo XIX encontramos un bajo nivel relativo de masificación de las sociedades de la modernidad media, derivado del carácter embrionario del proceso de industrialización. La llamada –por Marx– acumulación originaria apenas está por entonces en proceso en la mayoría de los países europeos, quizá con la excepción de Inglaterra y Francia, acumulación originaria que, al imponer a sangre y fuego la descomposición campesina, implica el desplazamiento poblacional del campo a la ciudad y, por ende, el desatamiento de la masificación moderna. En este contexto, los niveles de burocratización de las organizaciones tanto públicas como privadas son moderados, cosa atada a un nivel de división del trabajo todavía dependiente en alta proporción más de la manufactura que de la industria.

El marco del que hablamos es, por supuesto, el del capitalismo competitivo o liberal, que se apalanca en el motor de vapor y que tiene en la siderurgia, el ferrocarril y la navegación a vapor sus emblemas más característicos. A lo largo de la primera mitad del siglo XIX, e incluso más allá, el eje de desenvolvimiento de ese capitalismo es mayormente nacional, si bien Inglaterra y Francia prontamente se perfilan como antagonistas (vgr. las guerras napoleónicas) de cara a una disputa comercial que apunta a espacios más amplios, particularmente hacia Asia y América Latina. Para finales de siglo ese contexto se habrá transformado, tanto en el sentido de que comienzan a aparecer en el escenario nuevos actores en disputa (Alemania y Estados Unidos), como, en particular, en el de que el plano mundial va tendencialmente desplazando al nacional en centralidad a la hora de considerar el desenvolvimiento del capitalismo. Paralelamente, en el último cuarto del XIX se transita aceleradamente del liberalismo al monopolismo, pero en uno y otro caso la dimensión del consumo sigue estando referida ora a las capas sociales más solventes, en el caso del espacio nacional, ora al mercado mundial. Como ha señalado Bob Jessop, durante la etapa liberal, que él llama “período prefordista”, “los trabajadores eran incorporados al capitalismo principalmente como productores y satisfacían sus necesidades de consumo con mercancías inferiores o mediante canales de subsistencia” (Jessop, 1999a:26).

Esa exclusión de los sectores obreros del consumo, que caracteriza a todo el siglo XIX, explica en buena parte el limitado acceso de estos a la

política institucionalizada, la cual no da cuenta de los inicios de la sindicalización y, sobre todo, del creciente peso obrero a la hora del ejercicio de la oposición extraparlamentaria: el cartismo inglés, la revolución de 1848 (la primera revolución obrera de la historia), la comuna de París de 1871, la Primera Internacional Obrera (1864-1876), la acción anarcosindicalista, etc. Como sea, esa exclusión tiene dos expresiones políticas significativas: el sufragio restringido por razones capacitarias o censitarias, y la consiguiente baja burocratización de los partidos políticos, caracterizados como de “cuadros” o “notables” en la célebre tipología de Duverger. Una cosa conduce a la otra: con una masa votante reducida, no se requiere complejizar el andamiaje organizativo de los partidos, los cuales no se movilizan sino para las coyunturas electorales.

A la luz de este contexto esquemático y desde el punto de vista de la correspondiente naturaleza del gobierno, adquiere pleno sentido lo anteriormente anotado a propósito del equilibrio de poderes en el seno del Estado, tan caro al liberalismo clásico. En efecto, frente a una masa apenas en desarrollo y marginada de la política formal, el tratamiento de la protesta es militar y policial sin que el gobierno se involucre en otro tipo de políticas que le exigirían más complejidad funcional; frente a un proceso económico jalonado por la competencia entre productores de tamaño medio cuyo escenario de negocios es mayoritariamente nacional, el gobierno es un árbitro pasivo; frente a un nivel moderado de burocratización empresarial, partidista y sindical, el gobierno es todavía un aparato poco complejo, descargado de funciones económicas y sociales y hasta cierto punto autónomo respecto de unos partidos políticos de baja movilización. Si, siguiendo a Cotta, consideramos el gobierno existente en este período desde un punto de vista cuantitativo y tomamos como indicador del tamaño del mismo el nivel del gasto público, se encuentra que a lo largo de todo el siglo XIX y hasta la primera guerra mundial, ese nivel se mantuvo estable y dentro de márgenes moderados, indicador muy claro de un gobierno pequeño y relativamente simple que no encarna un predominio sobre los poderes legislativo y judicial<sup>2</sup>.

Ahora bien, como se comenta, para finales del siglo XIX y comienzos del XX esta situación comienza a cambiar. Una primera y clara manifestación de ello es, desde el punto de vista organizacional, la irrupción del taylorismo. La publicación en 1912 de *Principles of Scientific Management* será sintomática de que algo nuevo está sucediendo en el corazón

---

2. Cotta señala que el posterior “fuerte incremento del gasto público está precedido por una larga fase de sustancial estabilidad que a grandes rasgos se extiende a lo largo de todo el siglo que precede a la primera guerra mundial” (Cotta, 1991:320).

del capitalismo: la emergencia de un nuevo tipo de planta productiva, la fábrica fordista. La proclamación que hace dicha obra de la necesidad de una organización más racional del trabajo, de mayores niveles de especialización funcional y, sobre todo, del aseguramiento del control de los tiempos del proceso de trabajo, arrebatándose a unos trabajadores poseedores de técnicas todavía muy cercanas al artesanado, es indicativa, por un lado, de que el tamaño de las unidades productivas ha crecido y, por el otro, de que la fortaleza de la lucha obrera se ha elevado. Respecto de lo primero, no es casual que la implantación de la primera cadena de montaje por Henry Ford en 1908 y la aparición de la mencionada obra de F. W. Taylor en 1912 coincidan en el tiempo: la producción fordista a gran escala había nacido. Respecto de lo segundo, la irrupción de las huelgas generales y de masas (Bélgica, 1892; Italia, 1904; Rusia, 1905) y, especialmente, del *soviet* o consejo obrero, proceso que cosechará sus primeros frutos políticos con la revolución rusa, dan cuenta del vigor de la movilización de los trabajadores (una movilización que –y esto refuerza lo anteriormente dicho a propósito del gran calado tanto espacial como socioeconómico que va adquiriendo el nuevo tipo de planta productiva capitalista– tiene su epicentro en la fábrica, dado que ahora ella aglutina a un volumen cada vez mayor de trabajadores en un mismo espacio físico).

Pero saltando de lo micro a lo macroeconómico, a lo que se asiste es a una nueva etapa en la organización del capitalismo, que encuentra ahora en el motor de combustión, el automóvil, la aviación, los petroquímicos, los materiales sintéticos, etc., sus pivotes. Definiendo el fordismo en sentido estrictamente económico, Jessop (1999a) ha hablado de cuatro rasgos identificatorios: una división técnica del trabajo organizada de manera taylorista; técnicas de línea de ensamblaje; un “principio rector de la oferta según el cual la producción debe ser continua y asegurar economías de escala a largo plazo” (ibídem, 20); y, un modelo de competencia de índole ya no liberal sino monopolista, es decir, que

[...] en vez de participar en un sistema de precios flexibles, donde los precios varían con la demanda, las firmas están comprometidas en una fijación de precios basada en un margen sobre costos, en un comportamiento de liderazgo de precios y en la competencia a través de la publicidad. (ibídem, 23).<sup>3</sup>

3. Si descontamos el caso de Gramsci, uno de los primeros usos del término “fordismo” se remite a la obra de Michael Aglietta, *Regulación y crisis del capitalismo americano*, de 1976, que ha venido a ser casi el manifiesto fundacional de la escuela regulacionista francesa. Muchos, no obstante, han criticado la generalización que envuelve la noción, al punto que para ellos no daría cuenta ni siquiera de la situación del capitalismo norteamericano, mucho menos del europeo; esto –siempre según estos mismos críticos–

Así pues, se trata de una producción que se realiza alrededor de la cadena de montaje y, por ende, es una producción masiva que aspira a ampliar el consumo; mas para hacerlo requiere integrar a las capas trabajadoras, dotándolas de capacidad de demanda, cosa que, por supuesto, impone la apelación a dispositivos institucionales y políticas públicas de naturaleza redistributiva. Evidentemente esos dispositivos y políticas sólo son posibles sobre la base de un pacto interclasista entre empresarios y trabajadores, pacto cuya expresión es el EB, el cual entendemos, para los efectos de este texto, como una etapa en el desarrollo del Estado moderno, en la que este le reconoce a los ciudadanos un conjunto de garantías y derechos que provee en la forma de prestaciones de seguridad social y servicios personales (educación, salud, recreación, etc.).

En lo que respecta al EB, la masificación que acompaña al fordismo trajo consigo dos rasgos estructurales que a la vez se desdoblaron como manifestaciones antitéticas desde el punto de vista político: el establecimiento del sufragio universal y, a la vez, la ubicación del gobierno fuera del alcance del control popular. ¿Cómo ha llegado a ser posible esta contraposición, cuando justamente en el pasado inmediato tanto la oposición social como los defensores de lo establecido vieron en la universalización del sufragio, en un caso, la esperanza y, en el otro, la mayor amenaza de un cambio político y social, dadas las posibilidades de acceso al gobierno que traía consigo? En el caso del movimiento obrero, por ejemplo, ya desde su nacimiento había visto en la ampliación de la igualdad política el camino lógico para la conquista de la igualdad socioeconómica. La declaración del dirigente cartista John Deegan, en 1839, de que el sufragio universal era la manera de hacer que los que habían trabajado produciendo filetes pudieran comerlos y disfrutarlos, y de que, al mismo tiempo y por contra, no les correspondiera nada a quienes a la hora de la producción de filetes no hubieran aportado trabajo, ilustra muy bien el punto<sup>4</sup>. Y debe señalarse

---

no sólo porque apenas una pequeña parte de la producción manufacturera se hacía en términos fordistas y ni aun el propio Ford llegó a implantar en todos sus talleres el modelo, sino por considerarse que durante lo que se estima fue el período fordista el capitalismo norteamericano tuvo como uno de sus motores centrales antes que nada la producción militar. Jessop, por ejemplo, acepta buena parte de estas críticas y, pensando más en los aspectos regulativos que acumulativos del fenómeno, concluye: “En consecuencia, recomiendo que el fordismo se defina en términos del núcleo de un modo de regulación cuyas características mínimas comprenden: una relación salarial donde los salarios se indexan con el crecimiento de la productividad y la inflación; el Estado juega un papel clave en la administración de la demanda; y las políticas del Estado ayudan a generalizar las normas de consumo masivo” (Jessop, 1999a:40).

4. Las palabras exactas de Deegan fueron estas: “*We are going to determine that those who produce the steaks, shall eat and enjoy them, and those who never produce steaks,*



que no sólo en el campo reformista, sino incluso en el seno de las posturas más radicalmente anticapitalistas la idea del cambio vía sufragio universal hizo carrera, como lo atestigua la declaración de Engels en ese sentido hacia el final de su vida. Sin embargo, tras tortuoso camino signado por las luchas de obreros y feministas a lo largo de más de un siglo y precisamente coincidiendo con el advenimiento del fordismo, el sufragio universal comenzó a abrirse camino en distintos lugares del mundo sin que la anunciada transformación socioeconómica cristalizara. Así pues, ¿cómo explicar que si los desfavorecidos son más y pueden votar, no pasen efectivamente a gobernar y desde el gobierno logren hacer transformaciones de fondo en la organización de la sociedad?

La respuesta sin duda tiene que ver con la forma como se organizó el gobierno durante el fordismo, en virtud de la cual se hizo inalcanzable para los ciudadanos. Y ello ya no sólo desde el punto de vista del ejercicio de un control directo, sino incluso desde el del desarrollo de las facultades de control asignadas al legislativo. En efecto, si algo caracteriza al gobierno en este período es su autonomización y primacía respecto del parlamento entendido como el escenario tradicional de la deliberación colectiva y la expresión de la voluntad ciudadana. Una manifestación clara de esto es que si bien en el plano formal el gobierno siguió sometido a la ley y reducido a la estricta tarea ejecutiva, en la práctica se observa cómo, al interior del funcionamiento estatal, es él, “en la mayor parte de los casos, de hecho, el iniciador de las leyes y gracias a su papel de guía en las propias asambleas legislativas, acaba siendo también, en parte, incluso el artífice” (Cotta, 1991:314)<sup>5</sup>. Esa elevación del poder ejecutivo por encima de su par legislativo, con su correspondiente distanciamiento de la rendición de cuentas democrática, descansa, en nuestra opinión, sobre dos rasgos característicos de la organización del sistema político en el período fordista: en primer lugar, para dar cabal respuesta al pacto interclasista típico del EB, el gobierno debe complejizar su estructura por la vía del desarrollo burocrático, de la especialización funcional y de la consiguiente exaltación del saber técnico, factores que lo desconectan de la “soberanía

---

*shall no steaks. How can we do that? By obtaining Universal Suffrage*” (Mees, 1998:291).

5. En la misma dirección, Colombo, luego de contextualizar la situación en el marco del “Estado social” señala que “el gobierno se encuentra ahora lejos de ser un simple ejecutor de la voluntad legislativa; reviste un rol preponderante en determinar la orientación política general, vuelve inmediatamente operativas sus propias decisiones vía decretos, goza de amplios márgenes de autonomía”. Un ejemplo de esto último serían los llamados “actos de gobierno”, es decir, los actos cumplidos por el poder ejecutivo (ministros, jefe de Estado, administración) con un fin político y, por lo tanto, ajenos a cualquier forma de recurso” (Colombo, 2003:118 y 122).

popular” y lo transforman en un poder autónomo; y, segundo, dado que, como consecuencia de la masificación del electorado, los partidos tampoco pueden ser ajenos al desarrollo organizacional, se produce un tránsito de la democracia liberal a la DCP, en donde el escenario partidista, por demás crecientemente plebiscitario y elitizado, desplaza al legislativo como el lugar por excelencia de la representación ciudadana, contribuyendo así a la potenciación del gobierno. Vamos a detenernos a examinar con más detalle cada uno de estos dos aspectos.

### *Desarrollo burocrático y autonomización del ejecutivo*

Como ha señalado Werner Bonefeld, “el Estado de bienestar estatista y corporativista keynesiano es la forma de Estado específicamente fordista” (Bonefeld, 1994:52), lo cual permite mostrar la correspondencia existente entre las funciones redistributivas de dicho Estado y el carácter de la producción fordista como producción masiva orientada al consumo masivo, correspondencia en la cual la conversión, ya enunciada, de los trabajadores en consumidores, es central. Evidentemente, al lado de la función económica, el EB está llamado también a cumplir la función política de integración y disciplinamiento de la clase obrera, al desviarla de la persecución de objetivos radicales y canalizarla hacia la trampa de un programa de demandas circunscrito al escenario del mercado. En términos de Claus Offe, el EB

[...] desempeña la función crucial de desplazar parte de las necesidades de la clase obrera fuera del marco de la lucha de clases y del conflicto industrial, [...] de conferir una mayor regularidad y predictibilidad a la producción descargándola de problemas y conflictos importantes, y de introducir además un factor estabilizador en la economía al desconectar parcialmente los cambios en la demanda efectiva de los cambios en el empleo [...]. Quiere esto decir que cada clase debe prestar atención a los intereses de la otra clase: el rendimiento de los obreros, puesto que solamente un nivel suficientemente alto de beneficios e inversión va a asegurar el empleo futuro y la subida de salarios, y los salarios y gastos del Estado social, puesto que garantizarán la demanda efectiva y una clase obrera sana, bien formada y bien alojada. (Offe, 1992a:74-75)

Los instrumentos con los que esto se alcanza son, entre otros y como se indicaba, el establecimiento y expansión de la seguridad social, la contratación colectiva, la planeación de la gestión, los servicios personales gratuitos (salud y educación, principalmente), etc. Evidentemente es el gobierno el llamado a asumir estas tareas, cosa que explica a cabalidad su desarrollo

burocrático y, con él, su distanciamiento e invulnerabilidad respecto del control ciudadano y su avance hacia una configuración autoritaria. Y es que el principio burocrático trae consigo desarrollos funcionales y organizativos que son incompatibles con un concepto fuerte de democracia y entre los que cabe mencionar: a) tanto la forma jerárquica de organización como la exaltación del saber técnico propias de toda organización burocrática, son intrínsecamente contrarias a la horizontalidad organizativa y a la igualdad política que caracterizan a dicho concepto de democracia; b) debe tenerse en cuenta, como ingrediente complementario, el alto grado de autonomía del que goza la burocracia gubernamental, no sólo por la intocabilidad de la que es dotada por las normas legales que la regulan sino por el hecho de que los funcionarios al tener intereses propios dentro de la organización y al disponer de información privilegiada y poder decisorio, disfrutan de un margen importante de discrecionalidad y, por ende, de impermeabilidad respecto de la rendición de cuentas democrática; y, c) finalmente, como refuerzo de ese perfil autoritario del gobierno fordista, es importante resaltar que si bien el grueso del desarrollo burocrático gubernamental se origina en las tareas relacionadas con el bienestar, sus compromisos con las funciones de policía y de seguridad en general, tanto interna como en el sentido de la defensa, no pueden ser menospreciados. Aludiendo a lo que él ha llamado la política del “viejo paradigma”, Offe ha señalado que “los temas claves [...] durante el período que se extiende desde los primeros años de la posguerra hasta el inicio de los setenta, se han referido al crecimiento económico, la distribución y la seguridad” y, en referencia a este último punto, precisa:

Tiene este término tres aspectos importantes: en primer lugar, se refiere a la seguridad del *Estado de bienestar*, es decir, al mantenimiento de unas ganancias adecuadas y de un estándar de vida para todos los ciudadanos [...]. En segundo lugar, se refiere a la estrategia militar y la *defensa*, es decir, al mantenimiento de la paz en el contexto internacional [...]. En tercer lugar, solapándose en parte con el primer y el segundo aspectos, seguridad significa también *control social*, puesto que tiene que ver con el tratamiento y la prevención de cualquier tipo de comportamiento “desviado” (incluyendo la enfermedad como desviación del propio cuerpo) especialmente en la medida en que sus consecuencias puedan afectar la viabilidad de la familia y del orden legal, económico y político y la capacidad de cada cual para participar en estas instituciones. (Offe, 1992b:171-172)<sup>6</sup>

---

6. Como puede verse, la idea de “control social” de Offe tiene mucho en común con la noción foucaultiana de “gubernamentalidad”.

En términos de Bonefeld, quien comenta a J. Hirsch, “el fordista es tanto un Estado de bienestar como un Estado de vigilancia”, pues lo que lo caracteriza es

[...] la declinación del parlamento en favor de la administración [...] a expensas de la democracia [...], la vigilancia de la sociedad por medios burocráticos, la supervisión de los grupos marginados –cuyo funcionamiento se ubica al exterior del proyecto uninacional, y una política de bienestar como medida de seguridad preventiva. (Bonefeld, 1994:54)

### *Democracia de competencia entre partidos*

Comentando los desarrollos de la política británica de la segunda mitad del siglo XIX –en ese momento, sin duda, el país con el sistema político más “modernizado”–, Max Weber señala que a partir de la adopción, en 1868, del *Caucus System*, “propiciada por la democratización del voto”, se produjo un cambio en las relaciones existentes entre parlamento y partidos. Los partidos, hasta entonces andamiajes relativamente simples (cosa derivada, como ya hemos visto, de una masificación apenas en proceso de desarrollo y, por tanto, de un sufragio restringido), venían siendo controlados por notables incrustados en el parlamento, con lo cual dependían de este. Pues bien, al vaivén de la ampliación del sufragio y aupados por la necesidad de atraer a los nuevos votantes, esos partidos se ven obligados a transformarse en organizaciones complejas y crecientemente burocratizadas que, a medida que experimentan este desarrollo, desplazan al parlamento como epicentro de la vida política. En términos de Weber:

En la actualidad, ante la sonrosada situación descrita de la hegemonía de los notables y, sobre todo, de los parlamentarios, encontramos las formas modernas de organización partidaria. Estas formas modernas han surgido de la democracia, del derecho masivo al voto, de las exigencias propagandistas y de la organización de las masas y del desarrollo de una máxima unificación directiva y de una disciplina muy estricta. Concluye el dominio de los notables y la conducción de los parlamentarios. De la empresa política se ocupan políticos “profesionales” *ajenos* al parlamento. (Weber, 1989:52)

Ese predominio del partido sobre el parlamento está relacionado con el peso específico de las nuevas tareas que deben asumir ahora los funcionarios partidistas: consecución de recursos financieros, formación política de bases y militantes, estructuración de las campañas electorales,

elaboración programática, propaganda, todo lo cual va conduciendo a que sea en el partido y no en el seno de los grupos parlamentarios donde se definan las candidaturas y, sobre todo, el liderazgo colectivo. Este último aspecto es decisivo, pues sólo la escogencia de un líder capaz de perfilarse como candidato exitoso garantiza la reproducción política del conjunto. En consecuencia, como concluye Weber, “la creación de esta maquinaria supone la aparición de la democracia plebiscitaria”. En otras palabras, el líder del partido, que en caso de ganar las elecciones se convierte en jefe del gobierno, pasa a ser el verdadero eje de las definiciones democrático-electorales, por encima de los parlamentarios<sup>7</sup>. De donde se deduce que la democracia centrada en los partidos es una “democracia plebiscitaria” o democracia que decide, antes que nada, acerca de la persona del gobernante y de su carisma. Al subrayar el carácter de esta nueva correlación de fuerzas entre los poderes ejecutivo y legislativo, con la mediación de las transformaciones del aparato partidista, Weber no ahorra colorido descriptivo:

De este modo se hizo evidente la aparición de un elemento cesarista plebiscitario en la política: el dictador del campo de lucha electoral [...]. ¿Cuáles ha sido los efectos de este sistema? Actualmente, los miembros parlamentarios, con excepción de algunos miembros del gabinete (y de algunos “rebeldes”) son meras ovejas bien amaestradas [...]. El miembro parlamentario sólo tiene que votar y no traicionar al partido; tiene que presentarse cuando el *whip* lo convoca y hacer lo ordenado por el gabinete o por el líder opositor [...]. De este modo el dictador plebiscitario se sitúa por encima del Parlamento y trata a los miembros de este como simples interesados en el logro de cargos públicos. (ibídem, 59-60)<sup>8</sup>

---

7. No se tiene en cuenta aquí la diferenciación entre regímenes presidencialistas y parlamentarios, por considerar que no es relevante para el fondo del argumento expuesto, es decir, el de la primacía del ejecutivo en el contexto de la división de poderes, la cual se presenta en ambos tipos de regímenes.

8. Todo esto se corresponde con lo que la ciencia política posterior ha llamado *partitocracias*, para aludir al papel predominante que entran a jugar los partidos en el orden democrático. Precizando el concepto, Sartori, por ejemplo, ha distinguido entre “partitocracia electoral, es decir, el poder del partido de imponer al electorado que lo vota el candidato preelegido por el partido”; de otro lado, “partitocracia disciplinaria, es decir, el poder del partido de imponer al propio grupo parlamentario una disciplina del partido”; y, finalmente, “partitocracia literal o integral, es decir, la fagocitación partidista del personal parlamentario: para decir que una representación que se afirma en primera instancia en la vida civil es sustituida por una representación de extracción estrictamente partidista-sindical, burocrática o de aparato” (Sartori, 1992a:183).

Así pues, con su desarrollo institucional, los partidos pasan a ser piezas claves en el fortalecimiento del gobierno y en su potenciación como poder que ejerce una primacía en el marco de la división de poderes.

Debe destacarse, sin embargo, que este tipo de relación entre el gobierno y los partidos se halla condicionado por dos aspectos que afectan el funcionamiento partidista en el nuevo contexto arriba descrito: de un lado, se trata de un contexto presidido por una lógica competitiva, análoga a la del mercado; y, del otro, como se desprende del análisis de Weber, la estructura interna del nuevo tipo de partido (lo que Duverger llamó el “partido de masas”) es todo menos democrática.

Respecto de lo primero, hay que señalar que el mercado electoral al que se hace alusión al trabar la analogía respectiva está modelado en términos fordistas, es decir, como un mercado corporativizado y oligopólico, en el que, de un lado, los partidos son estructuras densamente burocratizadas y, del otro, la competencia electoral se traba entre un número limitado de partidos. Como ha indicado C. B. Macpherson, se trata de un mercado electoral que “dista mucho de ser plenamente competitivo. Porque, por utilizar un término de economistas, es oligopólico. Es decir, no hay más que unos cuantos vendedores, unos cuantos proveedores de mercadería política, o en otros términos, unos pocos partidos políticos” (Macpherson, 1991:108). Y esto tiene consecuencias que afectan negativamente las posibilidades de participación política ciudadana y definen el mercado electoral como un mercado elitista en el que son los partidos los que, desde arriba, definen los temas del debate político, además de la “oferta” de candidaturas a las que tienen que atenerse los votantes (el cesarismo plebiscitario del que hablaba Weber..). Como concluye Macpherson, siguiendo con la analogía mercantil,

[...] cuando hay tan pocos vendedores no necesitan responder, y no responden, a las demandas de los compradores igual que deben hacerlo en un sistema plenamente competitivo. Pueden fijar los precios y establecer la gama de mercaderías que se van a ofrecer. Además, en gran medida pueden crear ellos mismos la demanda. (ibídem)

Los efectos del modelo fordista de mercado electoral oligopólico sobre la vida interna de los partidos han sido tematizados de vieja data por la teoría política tanto conservadora como socialista. En el primer caso, la sociología elitista, abrevando en Weber, alcanza al respecto su epítome en 1914 con la investigación de Robert Michels sobre el Partido Socialdemócrata Alemán, donde concluye la ya tantas veces comentada “ley de hierro de las oligarquías”, es decir, la negación de la posibilidad de una organización de índole democrática en los partidos burocratizados

y, en cambio, el registro de una autonomización de las dirigencias que terminan privilegiando sus intereses de poder por sobre los principios partidistas<sup>9</sup>. En el segundo, el ala izquierda de la socialdemocracia fue bien pronto consciente de los síntomas deleznable que comenzaban a presentarse en los partidos de la segunda internacional. Al respecto es conocida la crítica de Rosa Luxemburg al Partido Socialdemócrata Alemán en *Huelga de masas, partido y sindicatos*, de 1906, cuando haciendo un balance de la situación alertó acerca de lo que denominó la tendencia al “burocratismo” o al “funcionarismo”, la cual lleva a la sobreestimación del aparato organizativo, “que poco a poco, de medio para lograr un fin se convierte en un fin por sí mismo y en un bien supremo al cual deben ser subordinados todos los intereses de la lucha”, cosa que conduce a un cambio de relaciones entre dirigentes y clase obrera, cambio favorable a aquellos al punto que “la iniciativa y la facultad de decidir se convierten, por así decirlo, en su especialidad profesional, en tanto que a la masa le incumbe principalmente la virtud pasiva de la disciplina” (Luxemburg, 1970:134-135)<sup>10</sup>.

9. El pesimismo de las conclusiones de Michels es característico: “Por una ley social universalmente aplicable, todo órgano de la colectividad, nacido por la necesidad de la división del trabajo, crea para sí mismo, tan pronto se consolida, intereses que le son peculiares. La existencia de estos intereses especiales supone un conflicto forzoso con los intereses de la colectividad. Pero no sólo eso; los estratos sociales que desempeñan funciones peculiares tienden a aislarse, a producir órganos aptos para la defensa de sus propios intereses. A la larga tienden a transformarse en clases diferenciadas”. En tales condiciones, “la mayoría de los seres humanos están predestinados por la trágica necesidad de someterse al dominio de una pequeña minoría, a una condición de tutela permanente, y deben avenirse a constituir el pedestal de una oligarquía” (Michels, 1991:177-178).

10. En esa misma dirección, ver también el caso de Anton Pannekoek en *Las divergencias tácticas en el seno del movimiento obrero*, de 1909, donde percibe cómo el hecho de enfrascarse en la lógica de la competencia electoral lleva a que la búsqueda de votos y la preocupación por ganar elecciones “se efectúa en detrimento de nuestro gran objetivo: esclarecer y unificar a la clase obrera”. Por el contrario, lo que termina haciendo el partido es instrumentalizar a esta última de cara a sus fines de poder: “Mientras que la clase obrera necesita una libertad de desarrollo ilimitada para aumentar su fuerza y para vencer, la fuerza del partido está basada en la represión de todas las opiniones que no se adecuen a su línea” (Pannekoek, 1976:101). De igual forma, Horkheimer señala en *Estado autoritario* (1942), que: “Los dirigentes de las grandes organizaciones obreras se encuentran hoy con respecto a sus afiliados en una relación similar a la establecida entre los funcionarios y el conjunto de la sociedad en el estatismo integral: mantienen bajo estrecha vigilancia a la masa que está bajo su cuidado, la protegen herméticamente contra toda influencia no controlada y sólo toleran la espontaneidad cuando es el resultado de su propia manipulación” (Horkheimer, 2006:37).

Así pues, en conclusión, la competencia entre partidos contribuye a la primacía del ejecutivo en el escenario de la división de poderes, al despojar al parlamento de las prerrogativas dirigenciales que el viejo modelo del partido de notables le otorgaba, quedando ahora esas prerrogativas en manos de la dirigencia partidista llamada a competir por la dirección del gobierno. Pero, además, en la medida en que los partidos, de una parte, se erigen en estructuras elitistas que mantienen una relación vertical y de control oligopólico de las ofertas electorales respecto de los sectores ciudadanos que les son afines y, de la otra, reducen la participación de estos a una escogencia plebiscitaria entre líderes carismáticos, entonces esos rasgos antidemocráticos de la organización partidista refuerzan el carácter del gobierno fordista como gobierno autonomizado y autoritario.

### **El gobierno ante la expansión de la política extrainstitucional**

Si, como veíamos, lo que caracterizó al gobierno durante el período comprendido entre comienzos del siglo XX y mediados de la década de los setenta –es decir, de manera coetánea al desarrollo del fordismo y el EB– fue su erección como poder ejecutivo con primacía dentro de la clásica división funcional del constitucionalismo demoliberal, hay que decir que concluida esa etapa cambian sus señas de identidad. Y no es que desaparezca ese papel predominante, el cual se mantiene junto con una buena parte de sus soportes burocráticos y competitivo-partidistas e incluso se profundiza; la cuestión es que ahora el gobierno debe adecuarse a los nuevos desafíos experimentados por el aparato de Estado, y en especial a dos: el desarrollo de formas de acción social y política que ya no fluyen por los canales institucionales convencionales de tipo democrático-representativo y la consolidación de nuevas dinámicas de innovación tecnológica y producción transnacionalizada que socavan la soberanía estatal. Y esa adecuación se traduce, en lo que concierne al gobierno, en el afinamiento de su capacidad de acción a través de un despliegue marcadamente diferenciado: de una parte, respecto de sus funciones de dirección política y mantenimiento del orden, lo que se observa es una radicalización tanto de su centralidad como de la deriva autoritaria que ya se venía perfilando en la etapa anterior; y, de la otra, en lo que se refiere a su quehacer de cara al ámbito socioeconómico, se asiste, por contra, a una cesión de la centralidad, en virtud de lo cual se contrae al rol de mero coordinador de una densa red de organizaciones extragubernamentales de escala global, nacional y subnacional, de origen tanto mercantil como no mercantil y de naturaleza tanto corporativa como propia del llamado “tercer sector”, red que echa por tierra la tradicional separación entre lo



público y lo privado. Es lo que se conoce como el paso del gobierno a la gobernanza.

El origen de la reflexión acerca de los mencionados desafíos y de las consecuencias que representan para la esfera gubernamental se remonta al estallido del debate sobre la ingobernabilidad, el cual a la vez que fue la plataforma de lanzamiento del llamado pensamiento neoconservador contemporáneo, tuvo una primera condensación en el famoso informe para la comisión trilateral elaborado en 1975 por Huntington, Crozier y Watanuki<sup>11</sup>. La médula de dicha discusión es la constatación de una creciente falta de correspondencia entre las demandas ciudadanas respecto del gobierno y las capacidades de este para atenderlas. Intervienen en ello, por supuesto, sutilezas relativas al funcionamiento del sistema democrático, como la competencia electoral, que lleva a los partidos a prometer más de lo que efectivamente pueden cumplir cuando llegan al poder o la alternación política, que impone la recomposición periódica de los equipos de gobierno, con la consiguiente pérdida de continuidad en la orientación de las políticas públicas. Pero también influirían factores culturales, como la quiebra de los valores de autocontención que el capitalismo construyó durante siglos (vgr. la ética protestante), debida al imperio de una nueva “moralidad de la diversión”; es decir, del consumismo incubado por el predominio de la impronta keynesiana en economía: el uso ilimitado de las tarjetas de crédito, el papel de la publicidad y las industrias culturales que exaltan el disfrute fácil y expedito, y la función bienestarista con que se impregnó al Estado durante cerca de medio siglo<sup>12</sup>. Ante este panorama, sólo hay dos posibilidades de solución: o bien se elevan las capacidades del gobierno, o bien se contienen las demandas. Respecto de lo primero, la perspectiva de un desarrollo institucional estaría clausurada a la luz de la crisis fiscal por la que atravesaban los Estados en el momento en que se hace este diagnóstico; en tales condiciones, las alternativas serían: a) la profundización del neocorporativismo, el cual consiste como es sabido en elevar la eficacia de la gestión gubernamental por la vía del desarrollo de su capacidad de negociación con los agentes sociales y, en especial, con los portavoces empresariales y sindicales, para consensuar techos de demanda; y, b) la despolitización de las demandas, alcanzada al ceder al

---

11. El título del documento era: “La crisis de la democracia: reporte sobre la gobernabilidad de las democracias a la Comisión Trilateral”.

12. Al respecto ver, por ejemplo, Daniel Bell, para quien habría “una extraordinaria contradicción cultural dentro de la estructura social. Por un lado la corporación de negocios quiere un individuo que trabaje duramente [...] acepte una gratificación postergada [...]. Sin embargo, en sus productos y su propaganda, la corporación promueve el placer, el goce del momento, la despreocupación” (Bell, 1992:78).

sector privado espacios de gestión hasta entonces reservados al Estado. Si el destinatario de la demanda ya no es el sector público, el gobierno queda aligerado y recupera su gobernabilidad. Por su parte, en cuanto a la búsqueda de una solución a través de la contención de las demandas, a lo que se apuntaría sería a redireccionar el proceso económico en perspectiva antikeynesiana, de forma que el crecimiento ya no repose más en el jalonamiento de la demanda (afincada en el crédito) sino en el de la oferta, es decir, en la innovación y en una reducción de costos de producción que se refleje en los precios. Esto, a su vez, debe complementarse, desde el punto de vista cultural, promoviendo valores de austeridad, para lo cual el instrumento religioso y las plataformas de divulgación ideológica (centros de pensamiento o *think tanks*, universidades, revistas, etc.) son fundamentales como vehículos de interiorización. La receta neoconservadora en esta materia es, pues, un cierto *gramscismo* de derecha, inspirado en la conciencia de que lo que está en juego es una batalla cultural contra un adversario sociopolítico claramente identificado: la “nueva izquierda” o izquierda de los movimientos sociales que había hecho su aparición desde finales de la década de los cincuenta y que, al mismo tiempo que defendía un radicalismo político (antiautoritarismo, igualdad racial, de género, pacifismo, oposición a la tecnología nuclear, conciencia ambientalista, etc.) y abrazaba valores “psicodélicos” que promovían el goce inmediato y desenfadado (el amor libre y el consumo de sustancias psicotrópicas<sup>13</sup>, por ejemplo), ya no se interesaba por la política convencional sino que se erigía como una oposición extraparlamentaria que libraba su batalla en el campo de las sensibilidades y los estilos de vida, apuntando a politizar a partir de ello a las personas común y corrientes.

Hasta qué punto el desafío de estas nuevas formas de acción estaba centrando las preocupaciones de la teoría social, puede constatarse observando cómo por la misma época (1973) Jürgen Habermas había hecho un diagnóstico que tenía algunas coincidencias con el de los neoconservadores pero que defendía un enfoque más de tipo socialdemócrata, que no era necesariamente adverso al radicalismo cultural de los nuevos movimientos sociales y que hablaba de “crisis de legitimación” antes que de ingobernabilidad. En el planteamiento de Habermas acerca de la situación de las sociedades del capitalismo

---

13. La “psicodelia” conjugaba ruptura cultural y revolución política con el argumento de que el consumo de alucinógenos (en particular la mescalina, recientemente descubierta por entonces) al abrir el cerebro, permitía ver la realidad de otra manera y, por tanto, su consumo masivo conduciría al cambio político. La divisa de los estudiantes de mayo del 68, “la imaginación al poder”, da buena cuenta de esta idea inicialmente esgrimida por el poeta norteamericano Allen Ginsberg.

avanzado, se identificaban “tres tendencias a la crisis”: económica, política y sociocultural, y dos tipos de crisis: sistémicas y de identidad. Las crisis sistémicas se refieren a la integración sistémica, es decir, a las capacidades de “autogobierno” o adaptación, lideradas por el centro del sistema, a su ambiente. Tales serían los casos de la crisis económica, “que se expresa en la tendencia decreciente de la cuota de ganancia” (Habermas, 1995:64), y de la crisis de racionalidad, oriunda del sistema político y caracterizada por la imposibilidad del Estado de dar respuestas adecuadas a las demandas del sistema económico. Por su parte, las crisis de identidad se refieren a la integración social, que involucra los contextos simbólicos o normativos –“el mundo-de-vida”– en el que se desenvuelven los individuos. En este caso tendríamos: a) una crisis de legitimación, generada en el sistema político y en la que, por razón de tener que dar respuesta a las demandas del sistema económico, el Estado no logra alcanzar “el nivel de lealtad de las masas requerido”. Se produce aquí un cuestionamiento de lo público que repolitiza lo que estaba despolitizado: las estructuras normativas o de valores culturales dejan de serle funcionales al Estado; y, b) una crisis de motivación, propia del sistema sociocultural, que supone la pérdida de correspondencia entre las expectativas y necesidades de los miembros de la sociedad, de un lado, y las estructuras valorativas imperantes, del otro.

Habermas introduce dos elementos nuevos en el análisis, que los neoconservadores o bien soslayaban o bien intuían pero no explicitaban. En primer lugar, señala que paralelamente al deterioro de la legitimidad estatal se observa una radicalización de la cesura entre las aspiraciones mayoritarias y la cultura dominante; en otras palabras, que no era únicamente cuestión de que el gobierno se viera desbordado desde un punto de vista cuantitativo por el volumen de las demandas ciudadanas, sino que de lo que se trataba era de una verdadera transición en la que los ciudadanos estaban expresando aspiraciones de una naturaleza nueva y distinta, que transgredían los estándares convencionales de elaboración de la política pública y que eran ajenas a la visión del mundo imperante. Como pudo sintetizar Ronald Inglehart en *La revolución silenciosa*, otra obra de ese mismo período (1977), estaban emergiendo valores “posmaterialistas” en medio de un contexto institucional y cultural materialista. En tales condiciones, retornando al argumento habermasiano, mientras una masa creciente de personas aspiraba a mayores cotas de autonomía, de autorrealización, de creatividad, de igualdad, a un medio ambiente limpio, etc., la respuesta estatal consistía, como veíamos con Offe a propósito del “viejo paradigma”, en políticas de bienestar económico y seguridad político militar, todo ello a través de unos aparatos burocráticos

restrictivos, gélidamente técnicos e indiferentes a la rendición de cuentas democrática<sup>14</sup>.

Ahora bien, el segundo aspecto introducido por Habermas apuntaba a identificar la raíz de los problemas de legitimidad estatal en la estructura económica y, particularmente, en la tendencia decreciente de la tasa de ganancia, con lo cual recuperaba el clásico argumento de Marx acerca de las crisis del capitalismo. Como puede verse, a partir de esta lectura se trascendía el enfoque neoconservador centrado en la idea de que la causa de la crisis de gobernabilidad era únicamente político-cultural y que, por ende, los instrumentos de corrección también debían serlo, para, en su lugar, defender que el gobierno en una sociedad capitalista siempre se va a ver acosado por la presión social, pues esta se eleva a partir de una estructura socioeconómica desigual que está llamada a experimentar crisis periódicas. Sin embargo, Habermas, preso del determinismo funcionalista, interpreta el problema en clave de una causalidad estructural o sistémica, es decir, como trastornos de “autogobierno”, independientes de la voluntad de los actores y manifiestos en la *ley* de la tendencia a la caída de la tasa de ganancia. Esa *ley* se traduce en una crisis económica que conduce a los problemas de legitimación que experimenta el Estado, entendidos como una crisis de “integración social” o del sentido colectivo, en la que la voluntad de los actores, a diferencia del caso anterior, sí resulta ser crucial. En síntesis, Habermas ve que los fallos objetivos o legaliformes producen perturbaciones volitivas y simbólicas, que se expresan en la forma de movilización social extrainstitucional; pero no logra ver que, por el contrario, es la misma lucha social la que genera la crisis económica.

En efecto, no sólo el propio fordismo fue la respuesta capitalista a un creciente poder obrero, sino que la crisis del mismo también era el producto de la elevación de las luchas. Como veíamos en el apartado anterior, para principios del siglo XX la clase obrera venía alcanzando niveles de organización y de capacidad de acción que habían llegado al punto de poner en jaque la correlación de fuerzas hasta entonces favorable al capital. Sintiéndose amenazada, la burguesía se ve compelida a hacer concesiones (seguridad social, política de pleno empleo, mejoras salariales, estabilidad laboral y, en general, EB), las cuales, sin embargo, son al mismo tiempo formas de cooptación de la clase obrera al conducirla a una

---

14. En el trasfondo de las lecturas tanto de Inglehart, con la noción de valores “posmaterialistas”, como de Offe, con la idea de la oposición entre los paradigmas “viejo” y “nuevo” de la política, lo que subyace es la teoría maslowiana de una jerarquía de las necesidades: a medida que son socialmente satisfechas las necesidades básicas, materiales o fisiológicas de las personas, estas comienzan a experimentar otro tipo de expectativas, menos fisiológicas y más elaboradas culturalmente.

lucha centrada en la reivindicación salarial y el consumismo, es decir, una lucha sin otro horizonte que el de las relaciones de mercado.

Pero si bien la dirigencia obrera (partidista y sindical) mordió el anzuelo del pacto interclasista y de la canalización de su oposición hacia lógicas redistributivas, muy distinta era la situación de las bases y su actitud de cara al proceso de trabajo. Como lo han mostrado los autonomistas, en el caso italiano, y John Holloway, en el británico, la insatisfacción obrera ante la rutinización y la falta de alicientes propias del trabajo repetitivo y fragmentado en la cadena de montaje fordista se expresaba en sabotajes, jornadas de trabajo lento, ausentismo laboral, huelgas salvajes, etc., al extremo de que para comienzos de la década de los setenta sus efectos sobre la productividad eran ya más que evidentes. Parecería que era ahí, en el mundo del trabajo fordista, donde estaba la raíz de la crisis de motivación habermasiana, la cual al interior del taller se traducían en resistencia espontánea y en el plano exterior, en el de la calle, se manifestaba como movilización social extrainstitucional o “crisis de legitimidad”; y no en vano señala Holloway que

[...] la dirección de empresas y el Estado son dos aspectos de una misma cosa, son dos formas de la relación de capital, la relación de dominación entre capital y trabajo. Ambos trabajan en formas diferentes pero interrelacionadas para asegurar una provechosa acumulación de capital [...]. Por lo tanto, las luchas en torno al proceso de trabajo, son la clave para comprender no solamente los cambios en la dirección de las empresas, sino también el desarrollo del Estado. (Holloway, 1994:152)

En ese sentido es emblemático el caso de la British Leyland (actual Rover), verdadero pilar de la producción fordista británica de automóviles hacia mediados de los años setenta. A medida que por las razones anotadas se deterioraba la productividad de la empresa, el poder obrero en la administración de la misma (el llamado sistema de “mutualidad”, en virtud del cual la dirección empresarial había aceptado que la introducción de nuevas tecnologías y la reorganización de las relaciones laborales tenían que ser previamente concertadas con los representantes de los trabajadores) se hacía insostenible so pena del derrumbe:

La pérdida de autoridad dentro de las fábricas se mezcló con el colapso del otro frágil pilar del fordismo. Las dificultades en la producción en todas partes (debidas a una combinación entre la combatividad ascendente y el hecho de que las inversiones en nueva maquinaria ya no llevaban a aumentos significativos en la productividad) castigaron las ganancias y terminaron con la expansión constante del mercado

capitalista sobre el cual se basaba el funcionamiento fluido del sistema fordista. (ibídem, 137)

Así las cosas, era imperativo cambiar las relaciones de poder al interior de la empresa, pues “la crisis capitalista nunca es otra cosa que esto: la ruptura de un patrón de dominación de clase relativamente estable. Aparece como una crisis económica, que se expresa en una caída de la tasa de ganancia, pero su núcleo es el fracaso de un patrón de dominación establecido” (ibídem). Y el cambio de las relaciones de poder, es decir, la derrota obrera, se tradujo –tras larga batalla– en la llegada del toyotismo no sólo a la Rover sino al propio sistema productivo británico.

El toyotismo –que precisamente fue en su origen la respuesta del empresariado japonés, apoyado por el ejército norteamericano, al fuerte movimiento consejista de posguerra en ese país– es una especie de taylorismo contemporáneo reforzado, que combina componentes tecnológicos (en particular, una mayor incidencia de la información, la comunicación, la automatización y la robotización sobre la base de aplicaciones microelectrónicas), con innovaciones en la gestión (jalonadas por la exaltación de la calidad a través de la “flexibilización” o multiespecialización de los trabajadores, y de la eficiencia a partir de la producción “*just in time*” orientada a la reducción de inventarios) y con ajustes en las relaciones de poder al interior de la empresa (apuntando a quebrar la unidad de los trabajadores). Este último aspecto es fundamental en el aclimatamiento del toyotismo: para poder correr el riesgo de no tener inventarios en bodega (lo cual reduce costos y permite elevar la competitividad) es necesario contar con un trabajador leal, previsible y sumiso. Como ha mostrado Muto Ichiyo, ello se logró en Japón a través de la instauración de lo que él llama “el mundo de la empresa”, es decir:

[...] una fórmula a la vez institucional e ideológica que sirvió para trasladar la competencia inter-empresa que siempre fue aguda, en competencia-rivalidad entre obreros. Se hizo de la gran empresa un mundo donde los obreros son forzados a compartir la suerte de la empresa. Una vez integrados a ese mundo de la empresa, los obreros son compelidos a entrar en competencia-rivalidad de unos contra otros para realizar los objetivos establecidos por su “sociedad”. (Ichiyo, 1997:10)

Los mecanismos para hacer que los trabajadores “compartan” la suerte de la empresa apuntan a circunscribirlos a ella mediante lazos de dependencia, de forma que queden incorporados como en un compartimento estanco: es lo que se ha llamado el “patriotismo de empresa”, la

unión de la suerte material del trabajador a la empresa y la reducción de su visión del mundo a ella. Entre dichos mecanismos cabe mencionar: la creación de una aristocracia obrera interna (trabajadores con “empleo de por vida” y con mejores condiciones laborales, vgr. “salarios por antigüedad”) opuesta a la masa de obreros del común o “periféricos”<sup>15</sup>; alojamientos, gimnasios, grupos culturales de la empresa; préstamos para vivienda hechos por la empresa al trabajador y otras formas de crédito; y, los “equipos de calidad”, es decir, pequeños grupos de obreros que obtienen bonificaciones en la medida en que propongan innovaciones de gestión idóneas para cualificar la eficacia productiva en la perspectiva del “cero defecto”. Se trata, en otras palabras, de que los obreros observen la producción desde el punto de vista del patrono e interioricen esa perspectiva, compitiendo, de paso, entre sí. Como concluye Ichiyo,

[...] en el “mundo de la empresa” es, entonces, la intimidación lo que sirve de cimiento. Esta intimidación está concretada por los sistemas reales y objetivos que impregnan todos los aspectos de la vida del trabajador. Una vez que la trampa de ese “mundo” se cierra sobre el trabajador, comienza a rivalizar con sus camaradas para sobrevivir, trepar en el status interno de la firma y de la promoción salarial. (ibídem, 12)

Observando el caso de la llegada de la Nissan a Inglaterra en 1986, Holloway destaca otros elementos que sirven para complementar la sumisión obrera al interior de la empresa toyotista: el asentamiento en lugares con alto desempleo y baja tradición de lucha sindical; la selección de personal leal; la aceptación de un sindicato de base pero con el compromiso previo de excluir la huelga; y, la intensificación de la alienación del trabajo que se deriva de una producción fragmentada a escala global mediante subcontrataciones con pequeñas unidades productivas que proveen partes del producto final.

Y es precisamente este último aspecto, apuntalado en las nuevas tecnologías, el núcleo toyotista de la actual globalización, punto que ha llevado a muchos –saltando de lo micro a lo macroeconómico– a hablar de “posfordismo” como la etapa actual del capitalismo, etapa cuyas bases comenzaron a sentarse tras la crisis de los años setenta. Para otros, sin embargo, es prematuro hablar de posfordismo, sobre todo teniendo en cuenta que perviven muchos elementos de la producción típicamente fordista

15. Según Ichiyo, esa “aristocracia” no pasa de constituir “la tercera parte de la mano de obra industrial japonesa”.

en buena parte de los países industrializados<sup>16</sup>. A ese respecto, parecería que el capitalismo se encuentra en un momento transicional, salpicado de discontinuidades, pero en el que en todo caso es posible encontrar algunos elementos comunes, comenzando por la intensificación del paso de una economía de escala a una de diversificación, es decir, a una situación en la que la producción masiva de productos diversos desplaza la producción masiva estandarizada propia del fordismo. Esto último es posible en virtud de las innovaciones tecnológicas en microelectrónica, en biotecnología, etc., las cuales, por otra parte, suponen un incremento de la prestación de servicios y, por ende, un aumento del peso del trabajador de “cuello blanco” en desmedro del “trabajador de cuello azul”. Se asiste, pues, en virtud del nuevo paradigma tecnológico, a la tendencial consolidación de una economía intensiva en conocimiento más que en mano de obra, que genera diversos impactos: a) el surgimiento de nuevas capas sociales de profesionales independientes de alta formación técnica; b) la permanente obsolescencia de las profesiones, que difumina la identificación del trabajador con su oficio, obligándolo a buscar su identidad en otros planos distintos del laboral; c) lo que algunos han llamado, la “desocialización de la producción”, el trabajo realizado por fuera del taller como consecuencia de la separación entre maquinaria y trabajo vivo; d) la ya comentada división de la fuerza de trabajo entre un núcleo privilegiado, que goza de cierta estabilidad y seguridad laboral, y una periferia carente de todo ello, fenómeno que conduce a la expansión del desempleo y la informalidad, y a la apelación a formas de autosubsistencia (iniciativas comunitarias, pluriempleo, cooperativismo, etc.); y, e) los anteriores elementos, que conforman el substrato material del actual proceso de globalización,

---

16. Como destaca Jessop, “los análisis serios del posfordismo deben ir más allá de señalar que éste aparece después del fordismo y mostrar cómo se relaciona con las tendencias en desarrollo y las crisis específicas del fordismo [...]. Aparte de estos problemas conceptuales básicos, hay sólidas razones empíricas para dudar del posfordismo. Es claro que hay muchos puntos de partida y trayectorias diferentes hacia el posfordismo y que la evidencia es contradictoria, incompleta o provisional” (Jessop, 1999:42). En la misma dirección, ver George Ritzer, para quien “puede afirmarse que *no* se ha producido una ruptura histórica clara que separe el fordismo y el posfordismo. Aun admitiendo que hay en el mundo moderno elementos posfordistas, es obvio también que persisten elementos del fordismo que no presentan síntomas de desaparecer. Por ejemplo, algo a lo que podemos llamar ‘McDonaldismo’, fenómeno que tiene muchas cosas en común con el fordismo (productos homogéneos, tecnologías rígidas, hábitos laborales estandarizados, descualificación, homogeneización del trabajo y del consumo, etc.), aumenta a pasos agigantados en la sociedad contemporánea [...]. Además el fordismo clásico –por ejemplo, tal y como se refleja en la cadena de montaje– sigue presente de manera relevante en la economía estadounidense” (Ritzer, 2003:197-198).



suponen el surgimiento de formas de interacción productiva (vgr. flujos entre matrices y subsidiarias de empresas transnacionales, flujos entre transnacionales y microempresas enclavadas en diferentes lugares del planeta, espacios productivos transfronterizos, etc.) que se sobreponen a la vigencia de la soberanía de los estados, relativizándola.

En el confuso panorama transicional descrito, hay que decir que si el toyotismo es la respuesta del capital al ascenso de la lucha social en el último tramo del siglo XX, que lo lleva a promover un nuevo tipo de relacionamiento espacial en el que la gran damnificada es la soberanía estatal y, consiguientemente, la consideración del Estado-nación como el escenario privilegiado de la lucha política, no es claro aún cómo las fuerzas del campo del trabajo asimilarán el golpe y recompondrán sus formas de organización y sus estrategias de acción. Lo cierto es que redefinido el papel de los Estados, aparecen nuevos actores de escala global –empresas transnacionales, organizaciones no gubernamentales, organismos multilaterales, entes supranacionales, movimientos sociales altermundialistas, migrantes, grupos terroristas, organizaciones delictivas de escala global, etc.–, cuyo accionar se traduce en flujos de política extrainstitucional que se suman a los de por sí ya existentes en los escenarios nacionales según se destacaba al inicio de este apartado y que, por supuesto, interpelan a la esfera del gobierno en cuanto dispositivo institucional de dirección política. Ese reto de los nuevos actores al gobierno tiene como correlato, evidentemente, el malestar derivado de la intensificación de la explotación que trae consigo la producción organizada según patrones toyotistas y sus consecuencias sociales más deleznable: precariedad, desempleo, informalidad, mercantilización de esferas que hasta hacía poco eran consideradas derechos garantizados, aumento del estrés en el trabajo, etc., factores que son claves para entender el papel que debe entrar a jugar el gobierno, el cual, como ya se enunciaba, se traduce en una respuesta diferenciada: reafirmación de centralidad y deriva autoritaria en lo referente a la dirección política y el mantenimiento del orden y giro hacia la gobernanza respecto de sus tareas en materia socioeconómica.

### *Centralidad y deriva autoritaria*

Se defiende aquí la hipótesis de que los rasgos autoritarios que de suyo presentaba ya el gobierno durante el fordismo, se profundizan en virtud de la expansión general de la acción política extrainstitucional, del desmonte de los instrumentos garantistas del antiguo EB, de la división de la sociedad entre núcleo privilegiado y periferia dejada a su suerte y de las crisis de identidad originadas en el mundo del trabajo, factores todos estos que, según hemos visto, configuran la etapa transicional en la que se

encuentra el capitalismo global en la actualidad y respecto de los cuales el gobierno apunta a dar una respuesta represiva. Esa profundización se apunala en los mecanismos de restricción de la participación política propios de la democracia de competencia entre partidos que se analizaban en el apartado anterior (en especial el mercado electoral oligopólico o elitista y la potenciación del liderazgo personal que se deriva del ingrediente “plebiscitario” que Weber subrayaba) y se concreta en dos estrategias: la tendencia a la desideologización y, consiguientemente, a hacer reposar la legitimación política en una construcción mediático-partidista del carisma de las élites políticas en general y de quien ostenta la dirección del gobierno en particular, y el recurso creciente al estado de excepción.

Respecto de la primera de tales estrategias, se trata, como ha señalado Helmut Dubiel, del intento por construir una “lealtad de las masas como artefacto tecnológico-social” en virtud de la apelación al “carácter carismático de las élites políticas, conseguido por los *mass-medias*” (Dubiel, 1993:64). Ante la creciente politización de la ciudadanía conjugada con la intensificación de la dominación en el mundo de la producción, la respuesta no es el rompimiento total con las formas democráticas (cosa que agravaría los problemas de “governabilidad”) pero sí la búsqueda de mecanismos tecnológicos e institucionales que potencien las capacidades de manipulación emocional de los ciudadanos y faciliten la consolidación de formas de legitimación controladas de arriba hacia abajo, del gobierno hacia los ciudadanos. Aparte del rol de los medios de comunicación –en particular los audiovisuales– y a la vez en estrecha relación con ellos, el papel de los partidos es, de nuevo, esencial.

Independientemente de las diferencias existentes entre los partidos políticos del mundo desarrollado y de las de estos con respecto a los de los países de reciente democratización y a los latinoamericanos, pueden observarse algunos elementos en común en la evolución de los partidos que resultan claves para la comprensión del tema que estamos tratando. En esa dirección, es legítimo aludir a las tipologías clásicas de la teoría de los partidos políticos, como las de partidos de cuadros y de masas (a los que ya hemos hecho alusión), además de la de partidos *catch-all* o atrapado, pero tomadas no en su pureza categorial, como tipos ideales que corresponden a la realidad de manera casi integral, sino como complejos de rasgos o tramas de características particulares que pueden convivir total parcialmente unas con otras en diferentes combinaciones y según los lineamientos distintivos que presente cada sistema de partidos<sup>17</sup>.

---

17. Es evidente que aunque, por ejemplo, los partidos de masas son un fenómeno fundamentalmente europeo, algunos de sus rasgos organizativos, como el crecimiento

Hecha esta aclaración, cabe señalar lo siguiente. Es sabido que tras la segunda guerra mundial y en virtud del desarrollo de la democracia de competencia entre partidos, estos se hicieron cada vez más reticentes a asumir posturas radicales de cara a la lucha electoral, perfilando por contra la estrategia de ubicarse en posiciones de “centro” respecto de lo que los anglosajones llaman el *cleavage* izquierda-derecha, dado que eso les facilitaba la captación de votantes de los más diversos orígenes y orientaciones y, en consecuencia, elevaba sus probabilidades de ganar elecciones. En ese orden de ideas, de los tres objetivos hacia los que se orienta un partido: políticas públicas, cargos y votos, las organizaciones insertas en mercados electorales oligopólicos comenzaron a privilegiar los dos últimos. Esta tendencia –que no es sino la radicalización de elementos que ya venían gestándose desde principios de siglo y de los que, según veíamos, algunos dirigentes de izquierda radical como Luxemburg y Pannekoek ya habían advertido– termina conduciendo a un tránsito desde las formas del partido de masas, en el que predomina el afán por el reclutamiento formal de una militancia amplia, con base en criterios bien definidos de identificación ideológica (de clase, religiosos, etc.), hacia las formas del partido *atrapa-todo*, en el que se desdibuja al máximo la diferenciación ideológica a la vez que se reducen notablemente los índices de afiliación y se exalta el ordenamiento de la acción según criterios de eficacia que aseguren el triunfo electoral.

El tránsito en cuestión se vio reforzado, de otra parte, con el desarrollo de los medios de comunicación audiovisuales (plataforma de lo que muchos llaman la “videopolítica”), lo cual ha traído consigo la imposición de una cultura centrada en la imagen antes que en el texto escrito, siendo, por supuesto, la televisión el vehículo principal de todo este proceso. En términos de Sartori,

[...] el primer gran salto hacia adelante, la revolución por antonomasia, fue la invención de la imprenta, de la que desciende el hombre de Gutenberg, el hombre que lee. Sospecho que hoy estamos ante otro gran salto, una segunda revolución: la transformación del hombre lector, el animal de Gutenberg, en el hombre que ve. (Sartori, 1992b:305)

---

burocrático y la tendencia a la centralización, se han presentado en muchos partidos de otras regiones del mundo así no respondan a fenómenos de masificación tan homogéneos como los acontecidos en Europa. Y en ese mismo sentido, también muchos de los elementos componentes de la tipología *atrapa-todo* han adquirido cierta presencia general en la medida en que surgen a partir de la mercantilización de la competencia electoral y del desarrollo de los medios de comunicación de masas.

Respecto del tema específico de la política partidista, la televisión se convirtió en un escenario capaz de reemplazar, en lo que a eficacia y a alcance comunicativo se refiere, a la plaza pública, llegando a hacerse en ese sentido inevitable; pero, al mismo tiempo y por virtud de su lenguaje centrado en la imagen, retroalimentó la desideologización potenciada por el partido *atrapa-todo* al exigir la simplicidad y capacidad de impacto directo del mensaje corto y efectista y, sobre todo, al hacer ineludible el manejo publicitario y mercadotecnista de este último. Finalmente, la guinda de esa retroalimentación reposa en el hecho de que el cascarón vacío del mensaje videopolítico requiere encarnarse en algo que le dé un mínimo de contenido: el carisma del líder partidista.

Como no es difícil de inferir, la hegemonía de todo este conjunto de elementos *atrapa-todo* en la vida de los partidos implica un cambio en la correlación de fuerzas interna de tales organizaciones. En el caso de los antiguos partidos de masas, los afiliados, que representaban a las fuerzas sociales externas al partido y a las que él aspiraba encuadrar, tenían una presencia tanto cuantitativa como cualitativa que favorecía el predominio del aparato partidista de políticos profesionales, con su líder a la cabeza, por sobre la clase parlamentaria, y todo esto en un contexto fuertemente ideologizado; ahora, en el marco del partido *atrapa-todo*, los afiliados se reducen significativamente en número e influencia (correlato del desinterés partidista por los nichos electorales social e ideológicamente específicos) y con ello los políticos del aparato ven diluido su peso político y, por tanto, la organización se reduce en tamaño. Paralelamente, la clase parlamentaria refuerza su influencia, aunque sigue sometida al líder carismático que le garantiza su reproducción electoral, en especial cuando logra ocupar la cabeza del gobierno. Este último, por su parte, en virtud de las exigencias tecnológicas y comunicativas que trae consigo la construcción de su liderazgo, se hace rodear de un séquito de asesores profesionales en distintas áreas, segmento que llega a alcanzar una posición privilegiada dentro del partido: expertos en temas sectoriales (economía, educación, salud, relaciones internacionales, etc.), comunicadores, politólogos, publicistas, encuestadores, etc.

En síntesis, se renueva el poder del líder partidista que ha llegado a ocupar el gobierno, pero ahora en el marco de una construcción mediática del carisma, crecientemente desideologizada, alejada de las fuerzas sociales y, por ende, encarnando una legitimación vertical y antidemocrática. Es lo que Katz y Mair llaman el predominio del “partido en las instituciones” por sobre “el partido de los afiliados” y el “partido en la organización central”, en alusión al creciente poder interno de aquellos miembros del partido que, del líder para abajo, ocupan cargos en el gobierno y/o el

parlamento. Esa característica se ve potenciada por las formas de financiación partidista que se han venido imponiendo desde mediados de siglo en la mayoría de las DCP, caracterizadas por un peso cada vez mayor de los recursos provenientes del erario público, cosa que conduce a lo que los mencionados autores definen como la “cartelización de los partidos” o el “partido cartel” y otros como el “partido *catch-all plus*”<sup>18</sup>. En tales condiciones de dependencia respecto de los recursos públicos, los partidos son cooptados por el Estado y tienden a convertirse en agentes suyos de cara a la sociedad, a la cual infiltran ya no incorporando a representantes de las diferentes fuerzas sociales al interior del aparato; es decir, en calidad de afiliados, sino capturándola a través de la manipulación de impulsos emocionales catalizados por líderes cuyo carisma ha sido tecnológicamente prefabricado y mediaticamente proyectado y, finalmente, a través de la elevación de esos líderes a la dirección del gobierno.

Ahora bien, si lo anterior describe la forma de *legitimación* autoritaria hacia la que tiende el gobierno en la actualidad, el otro componente del poder político, el ejercicio de la *coerción violenta*, se vertebra en cambio en torno al uso extendido del Estado de excepción<sup>19</sup>. Su morfología es bien conocida: Estado de sitio, de emergencia o de conmoción, leyes marciales, zonas militares especiales, apelación sistemática a la figura del decreto-ley, descalificación pública de decisiones judiciales para crear climas de opinión adversos, promoción de legislación para contrarrestar sentencias en casos concretos, etc., y todas tienen en común el intento por aparcarse la constitución y la norma legal en aras de una vaga defensa de la seguridad, dando pie a una situación en la que el ejecutivo ya no sólo impera sobre el legislativo sino que además busca liberarse del control jurisdiccional y muy en especial en lo que se refiere a la vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Como ha señalado Daniel Bensaïd, con el Estado de excepción “la seguridad se vuelve así una categoría autónoma que subordina los derechos civiles a la razón de Estado” (Bensaïd, 2009:65). Su uso no es nuevo, por supuesto, y apunta a inspirarse en la figura de la dictadura romana –lo que Karl Schmitt llamó la “dictadura comisarial”, en alusión al caso extremo en el que es necesario otorgarle poderes absolutos a un gobernante para que pueda enfrentar una situación anormal y sobreviniente (guerra, invasión extranjera, conflicto interno)–.

18. Sobre el “partido cartel”, ver Katz y Mair (2007); sobre el “partido *catch-all plus*”, ver Wolinetz (2007).

19. Se aborda aquí este concepto como puro instrumento de gobierno y no desde el punto de vista de sus fundamentos teóricos. Para un tratamiento en este último sentido, ver Múnica (2008).

La novedad está en que ahora aparece el argumento de las amenazas a la “seguridad global” como justificante de la apelación a la excepción, bien en el propio escenario mundial por las grandes potencias y en abierto desconocimiento de las normas internacionales, bien en espacios fronterizos por envalentonados gobiernos periféricos o bien en el tradicional plano nacional<sup>20</sup>. La fabricación de un clima de crispación y los mecanismos legitimantes son análogos en los distintos casos: la amenaza del “terrorismo internacional”, que exige medidas extraordinarias para proteger a la población; la manipulación de sentimientos de miedo y odio respecto de algo que difusamente representa “el mal” y que exige actos de gobierno en los que la excepción y la regla llegan a hacerse indiferenciables: con la exacerbación del argumento de la seguridad global, la excepción se convierte en la técnica normal de gobierno.

### *Gobernanza*

Mientras, como hemos visto, la acción política que, discurriendo por canales extrainstitucionales, se orienta a disputar el control de los valores que determinan la obediencia, obtiene una respuesta gubernamental de puño de hierro, la acción extrainstitucional que se desenvuelve en la dimensión socioeconómica es, por contra, recibida con guante de seda. Y esto último al extremo de que frente a ella el gobierno renuncia a su identidad jerárquica para descender a la condición de mero coordinador de interacciones entre agentes autoorganizados: el Estado y el gobierno acusan el golpe de la nueva disposición espacial del capital y tratan de acomodarse a ella (muy a pesar de que eso les represente graves problemas de legitimación interna, en cuanto supone el desdibujamiento de las formas de control democrático). En efecto, ya a principios de los ochenta un observador tan agudo como Claus Offe destacaba “la discrepancia que hoy se hace notar dolorosamente en todas partes, entre el limitado radio de acción de la capacidad del gobierno nacional (o incluso supranacional), por un lado, y el radio de acción global que se ofrece, por otro lado, a disposición de los inversores” (Offe, 1992c:139). Tal discrepancia es la llave que abre la soberanía nacional y lleva al gobierno a arriar las banderas de la relación de mando y obediencia con las que solía encarar sin distinciones la interacción social.

Esa mengua del gobierno ha venido siendo amplia y entusiastamente saludada –en clara sintonía con el auge del discurso neoconservador que

---

20. La “guerra contra el terrorismo” de George Bush, por ejemplo, ha tenido el vergonzoso “mérito” de innovar en esta materia: “desterritorialización de la tortura” (casos Abu Ghraib y Guantánamo), zonas “al margen de la ley”, “paraísos judiciales”, etc.

se caracterizaba al principio del presente apartado– y para referirse a ella se apela, primero, a un argumento modernizante que distingue entre vieja y nueva forma de gobernar, donde esta última, echando mano de una voz medieval que había caído en desuso, es denominada gobernanza<sup>21</sup>; y, segundo, a una retórica antijerárquica de inspiración aparentemente libertaria: la gobernanza no sería sino el reconocimiento de la potencia de la sociedad civil, del autogobierno y mayoría de edad de los actores sociales, de la existencia de otro tipo de balance entre sociedad y política que abriría las puertas a una nueva era de democratización y eficacia gubernativa. Así lo anuncia Aguilar Villanueva cuando señala que

[...] el concepto de gobernanza comenzó a denotar que la sociedad en su conjunto es *tanto el sujeto como el objeto destinatario de la gobernanza* y que de ese proceso directivo social forma parte el gobierno como una instancia relevante pero no la única ni la dominante ni la decisiva [...]. El mundo gubernamental pierde en muchas materias de interés público su tradicional independencia y soberanía frente a la independencia y competencia que sectores de punta de la sociedad económica y civil habían alcanzado al cierre del siglo XX, con el doble efecto de que se transforma la dirección de la sociedad en una coproducción gubernamental-social, y de que la actividad directiva del gobierno se ve obligada a redefinir sus instrumentos, prácticas y alcances. (Aguilar Villanueva, 2008:89)

Pero, ¿quiénes son esos “sectores de punta”? “Poderes privados y sociales que acreditan razonable capacidad de autogobierno y solución de problemas de interés social” (ibídem, 85), donde “privados” alude por supuesto al capital y “sociales” a “los comportamientos de cooperación,

---

21. Según Colombo, “la palabra inglesa *governance* y la francesa *gouvernance* aparecen directamente en el siglo XIII, como equivalentes de ‘gobierno’”. Y agrega que el uso contemporáneo del término “surge a fines de los años 80 en el vocabulario empleado en los informes del Banco Mundial, y sirve para indicar ‘un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación e interacción entre el Estado y actores no estatales al interior de redes de decisión mixtas público/privadas’” (Colombo, 2003:131). Por su parte, Jessop precisa que el primer uso contemporáneo de la noción proviene de “la economía industrial, con el trabajo sobre modos de coordinación económica dentro y entre firmas” (Jessop, 1999b:155), punto en el que coincide con Aguilar Villanueva, quien muestra que su empleo actual se deriva de la noción empresarial de “*corporate governance*”, es decir, “la idea corporativa de que el éxito de la empresa no depende sólo de las decisiones de los altos ejecutivos [...] sino que implica que los miembros y dueños de la empresa y los interesados en su desempeño (proveedores, clientes. .) se involucren en las decisiones y operaciones directivas” (Aguilar Villanueva, 2008:84).

solidaridad, mutua ayuda y compasión que se manifiestan en las multi-formes organizaciones de la sociedad civil” (ibídem, 86). Así las cosas, la pregunta clave es cuál es la correlación interna de fuerzas que se traba en las relaciones entre esos “poderes privados y sociales”, pues como bien ha señalado Offe,

[...] normalmente se supone, sin más, que basta que haya el “contrapoder” de una *organización* para contrarrestar el poder social de la propiedad. Sin embargo, esta construcción no es convincente. No lo es, en primer lugar, porque no cabe en modo alguno excluir que los propietarios gocen, por un lado, de *ventajas* organizativas especiales, y que los no-propietarios tengan, por otro lado, *problemas* típicos organizativos, no pudiendo compensarse simplemente la falta de un recurso de poder con la utilización de otros. En segundo lugar, tal como ocurre en los balances estratégicos militares, no cabe en absoluto determinar la “equivalencia”, ni la “no-equivalencia” sin tener en cuenta la situación, sino que han de definirse “en relación con un escenario”. (Offe, 1992c:157)

Mas ¿cuál es ese “escenario” que debe ser tenido en cuenta según reclama Offe? No es otro, evidentemente, que el de una estructura social en la cual las formas de producción toyotistas han venido haciéndose hegemónicas, con el ya analizado balance de poder entre los flujos globales del capital financiero, industrial y comercial, de una parte, y, de la otra, las organizaciones y las redes de solidaridad que se tejen, bien en torno a un mundo del trabajo dividido en dos, es decir, en núcleo cooptado y periferia sometida a la inseguridad del trabajo basura y el desempleo, bien alrededor de temas raciales, de género, ambientales, etc. Si observamos las cosas desde este punto de vista, podemos entonces desvelar cuál es la verdadera realidad que se oculta detrás de la gobernanza. Porque, ¿pueden acaso compararse los recursos de acción y la capacidad de autogobierno interno de las corporaciones transnacionales con los de, por ejemplo, las ONG, los proyectos cooperativos y de autosubsistencia o las microempresas regionales y locales? ¿Cómo hacer para equilibrar las cargas en un contexto de gobernanza cuando el gobierno, en tanto ente llamado a encarnar la representación colectiva de una sociedad, esgrime el elegante argumento de que él ya no ejerce la vieja forma jerárquica de gobernar y se escabulle escudado en su nueva condición de mero coordinador, de mero *primus inter pares*?

Paul Hirst es uno de los pocos teóricos de la gobernanza que se ha atrevido a hacerse este tipo de preguntas y a reconocer que el dominio de las organizaciones más poderosas representa una “amenaza a la demo-



cracia”, pues lleva a que decisiones trascendentales se tomen por fuera de los espacios institucionales convencionales de la deliberación colectiva y sin ningún tipo de control. Sin embargo, su respuesta no logra ir más allá del conocido argumento pluralista de la democratización interna de las organizaciones de la sociedad civil para fortalecerlas de forma que puedan ejercer como contrapeso de las del capital:

Adoptar el modelo de democracia asociativa, que implica devolver a la sociedad en la medida de lo posible funciones que fueron concentradas por el Estado (reteniendo la del financiamiento público) y democratizar lo más que se pueda las organizaciones de la sociedad civil [...]. La respuesta es devolver la provisión de servicios a asociaciones voluntarias con capacidad de autogobierno [...]. El autogobierno asociativo daría una legitimidad democrática básica a las organizaciones, por lo que se reduciría la necesidad de una gobernación externa para proteger a los afectados y la necesidad de establecer leyes desde fuera para cualquier contingencia. (Aguilar Villanueva, 2008:118-119).

Como puede verse, por un lado Hirst no logra estar altura de la exigencia de Offe de ubicar las relaciones interorganizacionales en su escenario concreto, que no es otro que el del estado actual de la relación entre capital y trabajo y, por tanto, al soslayar este mistifica aquellas. Y, por el otro lado, olvida que las organizaciones, aun logrando niveles óptimos de democratización interna, no alcanzan a agotar el espacio de la participación democrática y de la aspiración de la colectividad a definir su propio destino, las cuales siguen encontrando en el voto y la representación territorial y en la acción política extrainstitucional, los únicos contrapesos a su favor. En otras palabras, mientras la representación política de base territorial y la acción extrainstitucional son socavadas y reprimidas a través de los mecanismos autoritarios que ya hemos analizado, lo que se propone como sucedáneo, tanto por parte de las fuerzas del mercado como por los publicistas de la gobernanza, es una representación funcional u organizacional que no sólo no logra contrarrestar las desigualdades de poder existentes entre los ciudadanos sino que se erige sobre ellas y las reproduce.

### Conclusión

La naturaleza del gobierno, entendido como el lugar y el conjunto de procesos de dirección política de las sociedades capitalistas estructuradas como democracias de competencia entre partidos, guarda estrecha relación con los patrones de dominación existentes en el proceso de trabajo.

En tal sentido, durante el período de auge del fordismo en tanto

organización del trabajo en el taller de gran formato y alrededor de la cadena de montaje, el gobierno asumió la dirección de las funciones bien-estaristas del Estado social, con las cuales no sólo garantizaba volúmenes estables de demanda para una producción masiva estandarizada, sino que cooptaba la movilización obrera que venía en ascenso desde principios del siglo XX, al canalizarla hacia metas realizables en el estricto escenario del mercado. Para ello el gobierno se desarrolló burocráticamente, cosa que lo elevó a la condición de poder predominante dentro de la clásica división demoliberal entre legislativo, ejecutivo y jurisdiccional. La construcción de esa primacía, por último, se soportó sobre un sistema de partidos políticos organizado como mercado electoral oligopólico, terminando de redondearse así una identidad gubernamental claramente autoritaria.

Ahora bien, al entrar en crisis el fordismo a partir de los años setenta, se comienza a asistir al desarrollo global de formas productivas toyotistas, las cuales cambian la correlación de fuerzas en el proceso de trabajo y dividen a la clase obrera entre un núcleo privilegiado y una periferia sometida a la total inseguridad laboral. De otra parte, esas formas, apoyadas en el desarrollo de la microelectrónica y sus aplicaciones a las comunicaciones y al transporte, generan interacciones productivas que se desenvuelven en la escala planetaria y fuerzan a los estados a replantear el ejercicio de su soberanía. En tales condiciones y ante la aparición de nuevos actores políticos y sociales que desbordan los canales institucionales convencionales de las democracias de competencia entre partidos, el gobierno entra a responder de manera diferenciada, pero siempre sobre la base de conservar su condición predominante dentro de la división de poderes: de un lado, en lo relativo al ejercicio del control de la acción política extrainstitucional, refuerza sus ribetes más autoritarios en dos direcciones: primero, apelando a instrumentos desideologizadores y de producción tecnológica de la legitimidad (aspecto en el que unos partidos políticos cada vez más incorporados financieramente al sector público y el poder ejercido por los medios de comunicación resultan estratégicos); y, segundo, en lo que al ejercicio de la coerción violenta se refiere, haciendo un uso creciente del mecanismo del estado de excepción, uso que es justificado mediante el argumento de las amenazas a la seguridad global. Del otro lado, y finalmente, en lo concerniente a las formas de acción extrainstitucional insertas en el campo socioeconómico, la actitud del gobierno es bien distinta: adopción del discurso de la gobernanza y reducción de su papel al de mero coordinador de relaciones interorganizacionales entre agentes provenientes del mercado y de la sociedad civil, con total indiferencia respecto de los desbalances de poder que pueda haber entre ellos.

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2008.
- Bell, Daniel. *Las contradicciones culturales del capitalismo*, Madrid, Alianza Universidad, 1992.
- Bensaïd, Daniel. *Elogio de la política profana*, Barcelona, Península, 2009.
- Bonefeld, Werner. “Reformulación de la teoría del Estado”, en Werner Bonefeld et al. *¿Un nuevo Estado? Debate sobre la reestructuración del Estado y el capital*, México, Cambio Siglo XXI, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1994, pp. 40-67.
- Colombo, Paolo. *Gobierno. Léxico de la política*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión, 2003.
- Cotta, Maurizio. “Los gobiernos”, en Gianfranco Pasquino et al., *Manual de ciencia política*, Madrid, Alianza Universidad, 1991.
- Dubiel, Helmut. “Democracia”, en *¿Qué es neoconservadurismo?*, Barcelona, Anthropos, 1993.
- Habermas, Jürgen. *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu, 1995.
- Holloway, John. “La rosa roja de Nissan”, en Werner Bonefeld et al. *¿Un nuevo Estado? Debate sobre la reestructuración del Estado y el capital*, México, Cambio Siglo XXI, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1994, pp. 134-156.
- Horkheimer, Max. *Estado autoritario*, México, Editorial Itaca, 2006.
- Ichiyo, Muto. “Toyotismo. Lucha de clases e innovación tecnológica en Japón”, en Ben Watanabe et al., *Japón: ¿milagro o pesadilla? La otra cara del toyotismo*, 1997, en <http://www.tel.org.ar/libros/japon/html>. Fecha de consulta: 12 de junio de 2010.
- Jessop, Bob. “Fordismo y postfordismo: una reformulación crítica”, en *Crisis del Estado de bienestar. Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, Universidad Nacional de Colombia, 1999a, pp. 19-62.
- “Regulación, *governance* y postfordismo”, en *Crisis del Estado de bienestar. Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, Universidad Nacional de Colombia, 1999b, pp. 135-176.
- Katz, Richard S. y Peter Mair. “La supremacía del partido en las instituciones públicas: el cambio organizativo de los partidos en las democracias contemporáneas”, en José Ramón Montero, Richard Gunther y Juan J. Linz (eds.), *Partidos políticos: viejos conceptos y nuevos retos*, Madrid, Trotta, 2007.
- Luxemburg, Rosa. *Huelga de masas, partido y sindicatos*, México, Grijalbo, 1970.
- MacPherson, C. B. *La democracia liberal y su época*, Madrid, Alianza Editorial, 1991.
- Mees, Ludger. “¿Vino viejo en odres nuevos? Continuidades y discontinuidades en la historia de los movimientos sociales”, en Pedro Ibarra y

- Benjamín Tejerina (eds.), *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*, Madrid, Trotta, 1998, pp. 291-320.
- Michels, Robert. *Los partidos políticos (2)*, Buenos Aires, Amorrortu, 1991.
- Múnera, Leopoldo. *Normalidad y excepcionalidad en la política (Schmitt, Agamben, Zizek y Virno)*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2008.
- Offe, Claus. “Democracia de competencia entre partidos y el Estado de Bienestar keynesiano. Factores de estabilidad y desorganización”, en *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Editorial Sistema, 1992a, pp. 55-88.
- “Los nuevos movimientos sociales cuestionan los límites de la política institucional”, en *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Editorial Sistema, 1992b, pp. 163-244.
- “Neocorporativismo. Notas acerca de sus presupuestos y de su significación democrática”, en *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Editorial Sistema, 1992c, pp. 133-161.
- Pannekoek, Anton. “Las divergencias tácticas en el seno del movimiento obrero”, en Serge Bricianer (ed.), *Anton Pannekoek y los consejos obreros*, Barcelona, Anagrama, 1976, pp. 67-128.
- Ritzer, George. *Teoría sociológica moderna*, Madrid, Mc Graw Hill, 2003.
- Sartori, Giovanni. “Parlamento”, en *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza Universidad Textos, 1992a.
- “Videopoder”, en *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza Universidad Textos, 1992b.
- Weber, Max. “La política como profesión”, en *Política y ciencia*, Buenos Aires, Editorial Leviatán, 1989, pp. 7-95.
- Wolinetz, Steven. “Más allá del partido *catch-all*: enfoques para el estudio de los partidos en las democracias contemporáneas”, en José Ramón Montero, Richard Gunther y Juan J. Linz (eds.), *Partidos políticos: viejos conceptos y nuevos retos*, Madrid, Trotta, 2007.

FECHA DE RECEPCIÓN: 29 DE JULIO DE 2010

FECHA DE APROBACIÓN: 6 DE SEPTIEMBRE DE 2010