

# 8

## El gobierno

*En este capítulo comenzamos el estudio del gobierno. Explicaremos su definición, sus perspectivas de análisis, las formas de gobierno y su evolución histórica. Luego, a través del concepto de gobernabilidad nos acercaremos al funcionamiento y efectividad de los gobiernos, y propondremos una reflexión sobre sus desafíos en la actualidad.*



Casa Blanca, sede de la Presidencia de los Estados Unidos.



Parlamento de los Países Bajos.

### ¿Qué es el gobierno?

Aunque no siempre seamos conscientes de ello, nuestra vida cotidiana está organizada a partir de una serie de normas y leyes; ellas regulan la convivencia y pautan muchas de nuestras actividades. Las normas escolares, las reglas de tránsito, las que fijan horarios de locales bailables y otros lugares públicos, entre tantas otras medidas, son producidas por las distintas instituciones de gobierno.

El concepto de gobierno está ligado a otros que hemos tratado en las páginas anteriores, como la política, el poder y el Estado. Igual que ellos, el gobierno también puede definirse de diversas maneras y según distintos enfoques. Una primera aproximación al concepto de gobierno señala que se trata del **centro a partir del cual se ejerce el poder político en una sociedad**.

Recordemos que el poder es entendido como el producto de una relación de mando y obediencia que permite conseguir efectos deseados. Por su parte, por su etimología, la palabra “política” hace referencia a la polis y a su gobierno. Así, el poder es político cuando se refiere a la capacidad de dirigir o de conducir a una comunidad.

El origen del término “gobierno” también hace referencia a una palabra griega, *kubernao*, que designa el timón, es decir, el instrumento que dirige a una embarcación. Entonces, se entiende a **la acción de gobernar**

**como la administración, el mando o la guía que conduce a la sociedad** hacia objetivos determinados.

El gobierno también puede hacer referencia al espacio, el ámbito o la estructura en que individuos e instituciones poseen autoridad para decidir, elaborar políticas y conducir a una sociedad.

El gobierno implica una relación entre gobernantes y gobernados, en la cual los gobernantes poseen autoridad porque sus decisiones son:

- ▶ soberanas (superiores a otras);
- ▶ obligatorias (se exige su cumplimiento);
- ▶ generadoras de sanciones (para asegurar la condición de obligatoriedad, las decisiones de gobierno están respaldadas por un sistema de castigos y de aplicación de la fuerza a través de instrumentos de coerción, como la policía o el sistema penitenciario, que se implementa en caso de no encontrar obediencia por acuerdo o consenso).

#### ACTIVIDADES

1. Respondé las preguntas que figuran a continuación y conversá con tus compañeros y compañeras sobre las respuestas que dieron: ¿qué es el gobierno?, ¿por qué obedecemos a los gobernantes?, ¿en qué actividades o circunstancias cotidianas está presente el gobierno?

## Estado y gobierno

Con frecuencia, los términos “Estado” y “gobierno” se confunden o se utilizan de forma indistinta. Para evitar esa confusión, es preciso señalar algunas diferencias fundamentales.

El Estado es la institución que otorga una organización política a la población de un territorio; dentro de esa organización política encontramos al gobierno como el espacio específico donde se toman las decisiones.

Los gobiernos cambian, se renuevan; el Estado es la institución que permanece. En una situación ideal, el Estado es el que fija anticipadamente sus objetivos de largo plazo para el bienestar y crecimiento de su comunidad; los gobiernos deberían sostener esas metas y tomar medidas e implementar acciones para alcanzarlas. Solo si esto ocurre, las políticas de Estado coincidirán con las políticas de gobierno, más allá de la orientación de los partidos políticos que lleguen al poder.

## Legitimidad del gobierno

Para analizar el concepto de gobierno, es indispensable considerar otro fuertemente ligado a él, la legitimidad. Como ya se ha señalado, la legitimidad se refiere a la transformación de la obediencia en adhesión, que se logra a través del consenso o acuerdo. En general, los gobiernos ejercen sus funciones porque los ciudadanos les dan su consentimiento y solo de manera excepcional utilizan la coacción física.

El contenido de la legitimidad de los gobernantes fue cambiando a través del tiempo y de las distintas sociedades. Según Max Weber, es posible diferenciar **tres tipos de legitimidad**, que suelen combinarse aunque con claro predominio de uno de ellos.

- ▶ **Tradicional**, que se fundamenta en la costumbre y es propia, por ejemplo, de las monarquías.
- ▶ **Carismática**, en la cual la obediencia se asocia a los atributos personales de un gobernante, como ocurre con los caudillos o líderes demagógicos.
- ▶ **Racional-legal**, en la que el consenso se logra cuando existe un acuerdo acerca de las normas básicas de la sociedad y las autoridades de gobierno respetan las leyes consensuadas. Es característica de los gobiernos democráticos y, por lo tanto, es la que más nos interesa.

También resulta interesante analizar la legitimidad del gobierno a partir de distintas **dimensiones**.

- ▶ **La forma de acceso de los gobernantes al poder.** Los gobernados reconocen como legítimos a los gobernantes si reconocen como válidos los medios a través de los cuales estos llegan al gobierno (la herencia en las monarquías o las elecciones libres, competitivas y periódicas en las democracias).
- ▶ **El ejercicio y los resultados de las acciones de gobierno.** Los gobernados mantienen su adhesión a un gobierno si sus decisiones son eficaces y responden a las necesidades y demandas de la comunidad, que también percibe el respeto por sus derechos y valores. Cuando hay una manifiesta incapacidad para responder a las demandas sociales, se registra una situación de ingobernabilidad que lleva indefectiblemente a la pérdida de legitimidad de un gobierno.
- ▶ **La capacidad de representación.** En una democracia representativa, la ciudadanía se siente identificada con las acciones que toma el gobierno a favor de sus intereses.



Doc. 1 Carlos III de España, George Bush y Facundo Quiroga, de izquierda a derecha.

### ACTIVIDADES

2. Después de haber leído el texto de esta página, revisa las respuestas que diste en la actividad 1. En grupos, elaboren conclusiones.
3. Busca información sobre los gobernantes representados en el **doc. 1** y señala qué tipo de legitimidad respaldó su autoridad.

## Perspectivas de análisis del gobierno

Al pensar en el gobierno, seguramente realizamos asociaciones, por ejemplo, con las personas que nos gobiernan, las funciones que cumplen o que consideramos que dejan de cumplir, las atribuciones específicas que les corresponden a las distintas instituciones, etc. En efecto, se trata de diferentes aspectos del gobierno que corresponden, a su vez, a diferentes enfoques desde los que es posible analizarlo.

En el primer caso, el gobierno se considera como un **conjunto de actores políticos**. De ese modo, el gobierno es entendido como un grupo de personas que poseen autoridad sobre la comunidad: los gobernantes. En un sentido más restringido, se incluye en este grupo a los integrantes del poder ejecutivo y a quienes se relacionan con él en la toma de decisiones. En ese caso, el poder se analiza subjetivamente, poniendo el foco en la persona que ocupa un cargo y no tanto en las características del cargo en sí mismo. Desde que se organizaron los Estados modernos y estos dictaron sus constituciones, el poder del gobierno consigue la obediencia no tanto por los atributos personales sino por el apego a instituciones. Sin embargo, hay casos que pueden considerarse centrados en la personalidad de los gobernantes, como ocurre en los populismos. En los últimos tiempos, el fenómeno se está ampliando por la crisis de los partidos políticos y por el peso creciente de los medios de comunicación en el electorado, los que ponen mayor acento en la personalidad que en las ideas y propuestas de los políticos. En estos casos se puede pensar en una **nueva concepción subjetiva del poder y del gobierno**.

Para interpretar el **gobierno a partir de sus funciones**, resulta útil volver sobre la idea de concebirlo como “el timón de una nave”; el gobierno tiene por función dirigir políticamente a la sociedad. En esencia, entre las funciones específicas del gobierno se destacan la de mantener la unidad política en la comunidad y la de defender sus intereses frente a otros gobiernos. Para ejercerlas, se

Documento

**Globovisión desafía a Chávez y afirma que no podrá tener el control del canal**

Ámbito Financiero, jueves 22 de julio de 2010.

Doc. 2

pueden diferenciar **dos ámbitos: el de la política y el de la administración**. El primero abarca las posibilidades de innovación y de adaptación a diversos contextos e intereses y la mediación en los conflictos. El ámbito administrativo considera la aplicación técnica de las decisiones políticas; se trata de tareas rutinarias que corresponden a las funciones de la burocracia. Estos ámbitos se complementan porque la toma de decisiones políticas debe implementarse con una administración eficiente.

Por su parte, analizar el **gobierno como conjunto de funciones** es útil para evaluar y explicar la capacidad de un gobierno para dar respuestas a las demandas de la sociedad. Cuando estas superan las capacidades de respuesta de un gobierno, se producen crisis que se solucionan con la elaboración de políticas adecuadas y con el reajuste de los ámbitos de política y administración.

Por último, el gobierno puede ser comprendido como un **conjunto de instituciones**, entendidas estas como construcciones sociales que permanecen en el tiempo aunque cambien los gobernantes. Esta perspectiva aborda las leyes que regulan, encauzan y fijan límites a los gobiernos, y resulta útil para interpretar tanto los procesos de toma de decisiones como las reglas de juego (formales, como las leyes, o informales, como las prácticas aceptadas socialmente y que se reflejan en las costumbres). Es una **perspectiva objetiva** porque el poder y, en consecuencia, su análisis se desplazan de los sujetos (personas y grupos de personas) a las instituciones.

En conclusión: el gobierno y su estudio encierran una gran complejidad que puede ser analizada desde distintos enfoques y perspectivas.

### ACTIVIDADES

4. Confeccioná un cuadro comparativo con las diferentes perspectivas para el análisis del gobierno.
5. Explicá la diferencia entre la concepción subjetiva y objetiva del poder y del gobierno.
6. Identificá las perspectivas que reflejan los titulares del doc. 2.

*Serbia no reconoce la autonomía*

**La Corte de la Haya avaló la independencia de Kosovo**

Página/12, jueves 22 de julio de 2010.

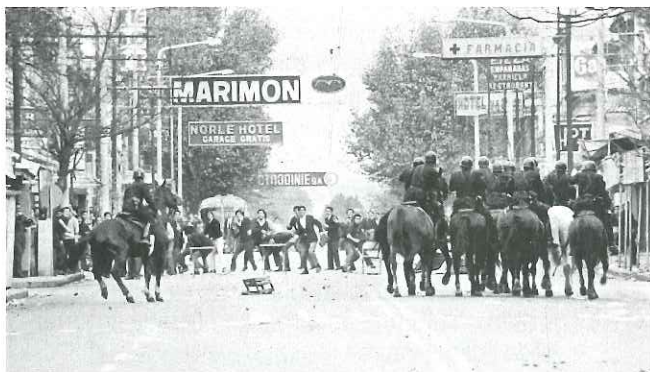
## Gobernabilidad y democracia

El término “**gobernabilidad**” alude a la capacidad de gestión de los gobiernos para responder a las demandas de la sociedad. Por el contrario, un escenario de **ingobernabilidad** se produce ante la falta de eficacia del Estado para responder a los crecientes reclamos de la sociedad frente a los problemas económicos. A su vez, esa ineficacia genera la pérdida de confianza de los ciudadanos hacia los políticos y las instituciones democráticas que no responden a sus necesidades.

En los orígenes del concepto de gobernabilidad se encuentran algunos **puntos críticos** que queremos presentar para pensar una concepción superadora.

Se empezó a hablar de gobernabilidad en la década de 1970, a partir de la llamada **Comisión Trilateral**. Formada por académicos y empresarios de los Estados Unidos, Japón y Europa Occidental, consideró que para desarrollar sus actividades comerciales y de inversión en otros Estados, era necesario superar la desconfianza que existía sobre las instituciones democráticas.

Una de las características de los sistemas democráticos es que la ciudadanía tiene la posibilidad de organizarse para participar, expresar sus demandas y canalizarlas a través de diferentes medios. En consecuencia, una democracia suele generar mayor cantidad de demandas que un sistema autoritario; si las demandas son excesivas, se crea un contexto de ingobernabilidad. Una “solución” posible es contener las demandas y, para ello, disciplinar a la sociedad mediante la fuerza o los mecanismos ideológicos (como los medios de comunicación o la educación) para limitar la **movilización** ciudadana. En América Latina, ese tipo de “soluciones” ya se habían



El gobierno autoritario de Onganía, durante la segunda mitad de la década de 1960, buscó asegurar la gobernabilidad reprimiendo la movilización social. En la foto, enfrentamiento durante el “Cordobazo” (1969).

implementado en la década de 1960 durante los **regímenes burocrático-autoritarios** y se profundizaron en la de 1970 con las dictaduras.

Luego, **durante la década de 1990**, la gobernabilidad volvió a ser una preocupación para los líderes políticos y para el mundo de los negocios. En esa oportunidad, la gobernabilidad se pensó más bien desde la eficacia administrativa o de la buena conducción del gobierno en manos de una elite con conocimientos técnicos (en especial, en materia económica). Así, se dejó afuera la importancia de los factores sociales o las condiciones externas que inciden en la gobernabilidad. Entonces, las soluciones implementadas se basaron en la reforma de los Estados para lograr mayor eficiencia y eficacia. Esas reformas fueron de corte neoliberal y, como se explicó en el capítulo 4, dieron lugar al aumento del desempleo, de la precarización laboral, de la pobreza, de la inequidad en la distribución del ingreso y de la violencia social.

En democracia, las demandas ciudadanas se multiplican y los procedimientos para satisfacerlas son más lentos porque resultan del consenso entre los actores. En cambio, los regímenes autoritarios controlan las demandas por la fuerza y las decisiones son más rápidas porque no siguen los mecanismos institucionales. Lo que acabamos de explicar deja entrever un posible cuestionamiento sobre las posibilidades de gobernabilidad en los gobiernos democráticos.

Lo que nos proponemos es dar vuelta el razonamiento y pensar que **el desafío es lograr la gobernabilidad en democracia**. Para las democracias latinoamericanas, los problemas relacionados con la gobernabilidad incluyen tanto temas políticos como institucionales, como por ejemplo la crisis de representación y la gran deuda social por los altos índices de pobreza y exclusión. Solucionar esos problemas requiere un modelo alternativo, que rechace restringir la expresión de demandas y se apoye en una política estatal eficiente, pero que tenga como prioridad la inclusión social de todos los sectores.

### ACTIVIDADES

12. ¿Qué se entiende por gobernabilidad? ¿Cómo evolucionó el uso del concepto?
13. Releé el texto sobre las perspectivas de análisis del gobierno. ¿Según cuál de ellas se aborda el concepto de gobernabilidad? Fundamentá tu respuesta.

## Gobernabilidad y educación ciudadana

A lo largo del libro hemos hecho hincapié en la importancia de la educación ciudadana o la formación política (desde nuestra perspectiva, son expresiones equivalentes). Ahora, analizaremos su importancia para la gobernabilidad democrática.

Para la concepción de la gobernabilidad que terminaba restringiendo la democracia, la educación tenía dos funciones fundamentales: por un lado, formar a la elite gobernante y, por otro, debía disciplinar a la sociedad en general para que no expresase sus demandas.

En cambio, para un enfoque en el que gobernabilidad y democracia van de la mano, la ciudadanía debe asumir un rol activo, crítico y constructivo al mismo tiempo, que puede adquirirse a través de la educación y la práctica ciudadanas.

El aporte de la educación a la gobernabilidad democrática debe ser el fortalecimiento de la sociedad civil en su articulación con el Estado. Todos los sectores de la sociedad, en especial los populares y los grupos excluidos, necesitan desarrollar la capacidad de hacer oír sus reclamos de inclusión y de justicia social, conociendo y exigiendo el respeto por sus derechos. Para ello, la educación tiene que formar en dos dimensiones:

- ▶ Partiendo del concepto de **libertad negativa**, que remite al principio liberal de defensa del ciudadano frente a las arbitrariedades del poder político: la escuela debe preparar a los ciudadanos y ciudadanas para que hagan valer sus derechos y las garantías constitucionales frente a acciones u omisiones del gobierno. Debe enseñar a conocer y utilizar las ga-



Grupo de integrantes de UTPMP en acción.

rantías, como la acción de amparo y el hábéas corpus, y todos los elementos necesarios para que no se vulneren derechos.

- ▶ Desarrollando el concepto de **libertad positiva**, expresado en la idea de ciudadanía como depositaria de poder y favoreciendo la **participación social** para lograr una ciudadanía plena. En este caso, el propósito educativo es formar para la participación política, en la que el voto es solo uno de los tantos mecanismos que poseen los ciudadanos. El ciudadano, así, es un sujeto activo en las organizaciones, ya sea en partidos políticos, centros de estudiantes, organizaciones comunales y otros. El objetivo es la participación política también en el ámbito cotidiano y cercano, donde se aprende a desplegar el pensamiento crítico, el respeto por el pluralismo y el intercambio de opiniones.

La educación es clave como posibilidad de integración individual de los ciudadanos en la sociedad, y su transformación es un camino necesario para asegurar la gobernabilidad democrática. Esa transformación no puede entenderse como un proceso unidireccional, que se implementa desde las autoridades educativas, sino que tiene que ser resultado del acuerdo y de la participación de todos los actores sociales involucrados.

### ACTIVIDADES

14. Retomen las actividades relacionadas con el **proyecto escolar** que iniciaron en el capítulo 1. El objetivo de las primeras etapas de la tarea era reflexionar sobre la importancia de la educación ciudadana y sobre las prácticas democráticas en la escuela, entendida esta como una comunidad política. Ahora amplíen el trabajo incorporándole el concepto de gobernabilidad democrática. Para ello, deberán volver a revisar la Ley de Educación y los diseños curriculares para elaborar un informe integrando los aspectos que trataron antes con el producto de la nueva reflexión. Utilicen como guía las siguientes preguntas:
  - a) ¿Qué materias o qué contenidos agregarían en los espacios "cívicos" o sociales en general para desarrollar la educación para la gobernabilidad democrática? (Tengan en cuenta los aportes que debe efectuar la educación según explicamos en esta página).
  - b) ¿Qué prácticas escolares favorecen y cuáles desalientan una formación ciudadana para la gobernabilidad democrática?
  - c) Confeccionen un listado de requisitos básicos para la educación para la gobernabilidad democrática.