
CONTRIBUCIÓN A LA ANALÍTICA DE LOS SUJETOS GOBERNANTES

ROMEO PÉREZ ANTÓN

Uno de los principales movimientos de la politología contemporánea consiste, en nuestra opinión, en la sustitución del supuesto de la trivialidad del gobierno por el supuesto de la relevancia y especificidad de tal función. Durante algunas décadas, los cientistas políticos aceptaron, sin mayor discusión, qué poca novedad, escasa información e interés heurístico marginal ofrecían las decisiones particulares o sus conjuntos y series: éstas expresaban el sistema, realizaban caso a caso la dominación, desplegaban los proyectos hegemónicos. En las perspectivas decisionales, representaban simplemente los últimos esla-

bones, imprescindibles pero eminentemente subordinados, de las cadenas cuyos momentos cruciales se situaban en los niveles electorales, parlamentarios e internacionales. Los gobernantes (y sus posibles sustitutos) aparecían como pálidas figuras, análogas a los jueces, si se les comparaba con los líderes partidarios, con los candidatos masivamente respaldados en las elecciones, con los autores de la constitución y sus reformas, con los personeros de los poderes corporativos; salvo, naturalmente, que el gobernante coincidiera con alguno de los tipos mencionados u otros igualmente privilegiados en las suposiciones del politólogo¹.

1 *"En este momento no se puede examinar extensamente el campo de los estudios de políticas concretas (policy studies), un sector disciplinar que en los últimos años ha conocido un gran desarrollo en el seno y dentro de los límites de la ciencia política tradicional. Se trata, de hecho, de una aproximación que en un cierto sentido propone una 'relectura' completa de la totalidad de la realidad política. Si el tema del poder representaba la clave interpretativa de la primera (y más tradicional) imagen de la política (una imagen fundamentalmente estructural), las políticas concretas (policies) lo son para una segunda imagen, un verdadero reverso de la moneda centrado en los aspectos procedimentales. La rica literatura que ha desarrollado esta perspectiva ha puesto de relieve con eficacia las insuficiencias que se derivan de conferir un excesivo predominio a la primera imagen, igualmente unilateral (aunque a la inversa). En contra de la aproximación tradicional, que reducía las políticas concretas a puras variables dependientes, interpretándolas únicamente como el resultado de procesos de toma de decisiones determinados por la estructura político-institucional, se han considerado a las políticas concretas como la*

variable independiente. Las características de éstas, por tanto, se han utilizado como factor explicativo de los procesos de toma de decisiones (...). Presentada por algunos autores como una alternativa radical a una perspectiva estructural, su utilidad heurística parece todavía mayor cuando se emplea para la integración y corrección de esta última. Si, de hecho, es cierto que la perspectiva antes mencionada centra su atención esencialmente en la incidencia que la naturaleza de las políticas concretas tiene sobre las funciones de utilidad de los sujetos que toman las decisiones, no se puede determinar fácilmente quiénes son los actores que toman las decisiones y cómo se determinan los demás elementos esenciales de sus funciones de utilidad si no se recurre a una perspectiva estructural" (Maurizio Cotta, "Los Gobiernos"; capítulo 8 del *Manual de Ciencia Política* compilado por Gianfranco Pasquino; Madrid, Alianza Editorial, tercera reimpresión, 1992; pp. 354-55; primera edición italiana en 1986. En ese necesario retorno a la perspectiva estructural, para determinar los actores de la revalorizada elaboración de políticas concretas, se sitúa la analítica del sujeto gobernante, a la que pretendemos contribuir en este artículo.

Los asuntos que se reputaban dignos de consideración atañían muy indirectamente a las gestiones efectivas de gobierno. Eran problemas tales como los factores económicos, sociales y psicosociales del poder político; los partidos y las ideologías; los regímenes; la modernización; el establecimiento del pluralismo y el Estado de Derecho; la dialéctica de los actores domésticos y externos de la política, etc. En general, como puede advertirse por su mera enunciación, esos tópicos se vinculaban al Estado y al orden político más que a los comportamientos gubernamentales; también tenían que ver con la naturaleza de los agentes del proceso decisional estatal (referentes eidéticos y afectivos de los partidos y movimientos, autonomía o dependencia de éstos respecto de las clases sociales y los gremios empresariales o de trabajadores, etc.) y con las percepciones del hombre llano, del ciudadano de las democracias o el súbdito de los autoritarismos. Se daba por sentado, sin duda, que todas las variaciones de los fenómenos estudiados repercutían sobre los actos concretos de gobierno, pero unilateralmente, circunscribiendo el significado e intensidad de los últimos, condicionando a los gobernantes. Sólo en los primeros se encontraban las orientaciones de largo alcance, las claves de los problemas científicos planteados, los sentidos de las evoluciones políticas. El gobierno, en lo sustancial era deducible del Estado y de la Política.

La Reparación del Gobierno

Resistían sordamente el supuesto aludido varios datos que el análisis de la actividad política no ignoraba, en particular dos:

- a) El flujo de resoluciones gubernamentales ha despertado siempre interés, ha suscitado constantemente opinión y controversia. Y ello no solamente en los regímenes pluralistas y participativos sino también en las formaciones rígidas, excluyentes, elitistas. Los ciudadanos libres, desde luego, conocen en grado apreciable los modos según los cuales se gobierna a su país y las alternativas que la sociedad insinúa o plantea netamente;

pero los sometidos a Estados dictatoriales, de partido único o totalitarios no dejan de informarse acerca del personal gobernante y pondera diferencias a veces sutiles de talante o de dogmatismo. Los sistemas políticos más grises y rutinizados por una verdad oficial producen acción de gobiernos bastante variada, cambiante y de reducida previsibilidad.

- b) El gobierno constituye una actividad necesaria, y por ende una constante de cualquier sistema político; más aún, probablemente constituya la única producción infaltable de un Estado en sentido amplio (de una comunidad política). Pero no es trivial. No se trata de asignar preeminencia estimativa o estructural al flujo de decisiones prácticas y ligadas a problemas ampliamente percibidos, al que llamamos gobierno o gobernar; se trata, al menos por ahora, de registrar debidamente su persistencia y su unión lógica con lo político: existe Estado *si y sólo si* cabe admitir la existencia de acción gubernativa, aseveración que vale tanto como que reconocemos acción gubernativa *si y sólo si* poseemos justificación para atribuirle a una comunidad política (Estado en sentido lato). Mutua implicación, correspondencia biunívoca. Estamos aludiendo, por cierto, a las resoluciones que recaen sobre la materia pública, en el ámbito (históricamente variable) del interés general; esta determinación sustantiva es previa a la necesidad del gobierno para la Política y plantea la cuestión de si cuando se habla de gobiernos no estatales se hace una referencia sistemática o metafórica. No abordaremos aquí esa interrogante pero resulta insoslayable que fundemos el carácter de "dato" que hemos sostenido para la vinculación infaltable aludida.

Podemos lograrlo, concurrentemente, partiendo de la noción de gobierno o de la noción de Comunidad Política. Si aceptamos lo primero, el mínimo de autoridad o legitimidad que cualquier acepción del vocablo 'gobierno' incluye, apunta a significados anteriores a la decisión gubernativa (y a cualquiera de sus conjuntos o agregados, aun a aquéllos que

por su ordenamiento merecen la denominación de políticas o gestiones). En la autoridad de un cargo gubernamental se encuentra la remisión a toda la complejidad de un Estado o de un orden político cabal. Allí están los límites que separan la resolución de gobierno respecto de la opinión elucidatoria y también respecto de la orden militar, cuya eficacia depende de la capacidad de coacción que la respalda.

Si partimos, inversamente, de la Comunidad Política, se desprende de inmediato la proyección decisional y práctica de su misma aparición o instauración. ¿Qué significaría una asociación política que no diera lugar a cambio en las conductas, que no innovara en las relaciones concretas? Si la comprobación de un contenido constitucional o la demarcación del territorio de un Estado no se complementa sencillamente con la aprehensión de un gobernar (porque no se capta a los gobernantes, o porque los involucrados no mientan al gobierno en sus apelaciones públicas y en sus controversias del mismo signo o porque, contrariamente, más de una acción gubernamental se dirige a cierto territorio o a cierta población), aquella comprobación se problematizará sin más exigencias y la atención se volcará no a la búsqueda del elusivo gobernar sino a la revisión de la efectividad antes reconocida al Estado que solo era percibido en sus momentos estructurales. La suposición de que las estructuras políticas gobiernan y de que los gobiernos se sustentan en estructuras políticas deriva de la correspondencia biunívoca señalada; y por lo mismo, los bloqueos de percepción en un término se extienden de por sí al otro, puesto que sólo el complejo puede subsistir.

Si solamente el complejo Estado-Gobierno tiene aptitud de reproducción en los largos plazos, parece innegable (o al menos de muy alta probabilidad) que ambos aspectos de la Política se condicionan mutuamente, que no hay derivación de uno a partir del otro, que siempre cabe la existencia de uno y no del otro (lo que acarrea la desaparición de aquél). Y por consiguiente, que no es conducente el apriorismo que desequilibra la indagación científica hacia los fijismos estatalistas o hacia los empirismos gobiernistas.

El abandono del supuesto de irrelevancia de la actividad gubernamental se tradujo en una literatura politológica repartida en las vertientes que a continuación mencionamos:

a) La que se configuró en virtud de la atención a las políticas públicas y el proceso de su elaboración, inclusive su evaluación²;

2 Para la asimilación de los productos de esta primera línea de investigación del momento práctico del proceso político, existe un conjunto de cuatro antologías, elaboradas por Luis F. Aguilar Villanueva, autor además de excelentes estudios introductorios, originales y de por sí válidos. Esas cuatro antologías se han publicado en México, a partir de 1992, por parte del Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa dentro de la "Colección de Política Pública". También es accesible el clásico Charles E. Lindblom, *El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas*; coedición del Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa y el Ministerio para las Administraciones Públicas de España; México, D.F., 1991. Del capítulo primero: "En La República, Platón analizó la Justicia respondiendo a la pregunta de: ¿qué es y cómo se consigue? Maquiavelo se centró en el problema de cómo conseguir y mantener el poder y Hobbes se preguntó cómo mantener la ley y el orden dada la tendencia de la sociedad de desembocar en una guerra para todos contra todos. Rousseau cuestionó en una gran frase por qué el 'hombre nace libre, y en todas partes está encadenado'. Aunque todos escribieron sobre diferentes aspectos de la Política, ninguno tuvo un gran interés en la elaboración de las políticas públicas. "Tanto la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y la Declaración de la Independencia de América se relacionan con palabras tales como tiranía, derechos y libertad, pero no con las palabras del proceso de elaboración de políticas públicas (...) En las ciencias políticas, el estudio de la elaboración de las políticas gubernamentales y de su racionalidad permanecen subordinados a otros intereses, siendo la relevancia tan solo recientemente. Como estudiosos de las ciencias políticas nos volvemos con gran interés hacia cuestiones sobre la elaboración de políticas públicas ya que éstas permiten replantear elementos durante mucho tiempo despreciados en el análisis de los sistemas políticos" (páginas 9-10). La corriente, iniciada en Estados Unidos, que privilegia desde la perspectiva politológica el "gobierno por políticas" y su examen sistemático, refiere a todas las líneas gubernativas, algunas muy tradicionales, como las políticas militares o de seguridad. En los últimos años, ha surgido una serie de análisis que recaen no sobre la totalidad de las políticas públicas sino sobre las políticas sociales. Muchos de ellos no pertenecen

- b) La que se extendió en torno a la estabilidad de los gobiernos en sentido estricto, en particular en democracias parlamentaristas; comprende el examen de los sustentos partidarios de los gabinetes, la reasignación de carteras a ministros que se repiten en los equipos de gobierno, etc.³.
- c) La que procuraba investigar en términos muy cercanos a la reconstrucción historiográfica la gestión de una Administración (en el sentido estadounidense del vocablo) o de un partido (el gaullismo, la *Democrazia Cristiana* de Italia, etc.) o de un régimen (el de los militares brasileños, el del PRI mexicano, etc.)⁴.

No es ésta la ocasión de ensayar alguna percepción integradora de las líneas señaladas; menos aun, de arriesgar balances o conclusiones. Cualquiera de ellas, por otra parte, nos luce abierta, productiva. Se desprende, no obstante, de la consideración del ímpetu de los estudios acerca del momento gubernamental de la vida política la certidumbre de su justificación, como restablecimiento de una apertura teórica que la disciplina necesitaba para mantener adecuación a su área y, por los resultados a menudo sorprendentes para quie-

a las ciencias políticas sino a la economía, la filosofía social y otras disciplinas; pero se trata, en muchos casos, de replanteamientos en profundidad de las relaciones estatales, que por ejemplo alcanzan a nociones como ciudadanía y legitimidad, de donde se desprende el interés que revisten para la teoría política y la teoría de la ciencia política.

- 3 Creemos que la referencia es obvia y simplemente para eliminar cualquier equívoco citaremos algunos autores que definirán de inmediato al lector el alcance de la vertiente: Von Beyme, Loewenstein, Lijphart, Riggs, Neustadt, Thurber, Stepan, Linz, Pasquino, Cotta. Una porción considerable de los enfoques sobre reforma política (y siempre que no evadan los límites de la politología) contiene elementos relevantes en esta segunda perspectiva.
- 4 Sólo dos títulos de esta tercera línea. Uno de los pioneros: Gilles Martinet, *Los Cinco Comunismos. China, URSS, Yugoslavia, Cuba, Checoslovaquia*; Editorial Tiempo Nuevo S.A., Caracas, 1972 (original francés de 1971, Editions du Seuil, París). Uno reciente: Varios Autores, *El Partido en el Poder. Seis Ensayos*; PRI - IEPES, México D.F., 1990.

nes no han removido por completo el antiguo supuesto, como renovación de la teoría politológica.

Algunas tensiones teóricas

La investigación del gobernar ha venido, en efecto, limando y desajustando las categorías de análisis centradas en la noción de poder. Y las ha venido reemplazando por categorías que versan sobre la noción de regulación. A tal punto, que si un riesgo amenaza a la Ciencia Política hoy, es el de un hipercontractualismo, el de una concepción incorpórea del Estado, el conflicto y la decisión pública.

La recuperación del interés teórico-analítico en la función de gobierno no se cumple, pues, en términos de un esclarecimiento sencillo, instantáneo, espontáneamente equilibrado. Es, por lo contrario, operación problemática, propensa a unilateralismos o simplificaciones indebidas, por una parte, y a bloqueos, por otra. Detengámonos un momento en los simplismo aludidos (en torno al poder y a la regulación) y posteriormente en el mencionado bloqueo, que surge de la dificultad de relacionar válidamente el actor y la función de gobernar.

- a) La atención al gobierno registra inevitablemente, como prueba el contorno del campo en que se extienden las tres vertientes que mencionamos arriba, un dualismo, de trato arduo y por consiguiente inductor de la anulación injustificada de uno de sus componentes. Gobernar supone, por un lado, mando, imposición, asimetría (poder), y por otro lado, recepción por los gobernados del contenido racional de las decisiones, impacto de la actividad de algunos sobre las conductas futuras de otros que continúan siendo racionales y no completamente heterodeterminados (regulación). Los estudios sobre el gobierno no evaden nunca el dualismo; no se ocupan, por ejemplo, del puro mando que se expresa en la subordinación militar o la potestad paterna en organizaciones familiares absolutistas (y no se trata de que falten

los análisis de estos fenómenos y estas estructuras; se trata de que intuitivamente se apartan, se deslindan de aquellos referidos a la función de gobernar). Tampoco se ocupan los historiadores o los politólogos interesados en cuestiones gubernamentales de las actividades académicas sobre los mismos tópicos de la actividad de gobierno, ni de la comunicación teórica o normativa acerca de un punto que puede asimismo constituir una candente referencia política, es decir, gubernamental (y nuevamente, se trata de una selección de consideraciones y de literatura, no de la contraposición de una producción efectiva a otra inexistente o sólo potencial). Pero dentro del incómodo terreno dominado por el dualismo de poder y regulación, los esfuerzos por comprender el gobierno suelen recurrir a la sinécdoque, a menudo involuntaria: toman la parte por el todo, un componente por el complejo de dos. Refieren a un gobierno-poder o a un gobierno-regulación, y solamente de modo ocasional y no sistemático a un gobierno-poder-regulación.

El momento asimétrico del gobierno (mando, heterodeterminación, uniformidad a partir del decisor o los decisores) consiste en una reducción de posibilidades sociales a través de una estructura de irradiación o difusión. Lo decidido se traduce en comportamientos, patrones de acción y, en definitiva, actitudes y otras disposiciones psicológicas. Con el correr del tiempo puede borrarse la memoria del origen (la decisión, la medida de gobierno) y volverse aquello que la función gubernamental produjo espontaneidad, rutina, anonimato y hasta en la visión de muchos "lo natural". Así, supuesta la eficacia del gobernar (que eventualmente cabe reservar a hombres, partidos o fases históricas privilegiados, del tipo de los genios, los movimientos que abren el futuro, las revoluciones), resulta válido reducir la historia de una sociedad a la historia de su gobierno y de los sujetos gobernantes reales o probables. Es la consabida centralidad de la historia política, tan criticada y tan escasamente superada, si por superación se entiende una sustitución teórico-analítica. Es, también

a menudo, la historia de los agentes, de los gobernantes (ya de los grandes hombres, ya de los partidos modernizadores o revolucionarios). Pero no sólo la historia; también la sociología política y la politología de la élite del poder, de la clase gobernante o dirigente, de los aparatos ejecutivos y las burocracias, de los líderes y los partidos del Estado, etc. Sonoras sinécdoques: el mando por el complejo del gobierno⁵.

El momento eidético, el gobierno como mensaje recepticio (vale decir, constituido para que se lo acoja masivamente, se lo desenvuelva interpretativamente y se lo ponga en los términos de acción societaria que de por sí no posee) consiste en la introducción de la decisión como un dato más en el campo de la heterogeneidad y de la autodeterminación sociales. La regulación no progresa como uniformización irradiada sino como cadenas de intercomunicaciones, portadoras y multiplicadoras de significados. Los decisores gubernamentales hablan, sin duda privilegiadamente, más que mandan: El gobierno crea, o está hecho para crear programas racionales de actividad para los gobernados. Su iniciativa, su capacidad de instaurar reside en los contenidos que puede proponer; toda la asimetría institucional que le favorece se limita y agota en que se le escucha, se le atiende, se esperar que diga algo. El gobierno no ordena sino que dice el principio del orden, da la regla. Nueva sinécdoque: la norma de la ley por la coacción sin la cual no hay ley, legalidad, Estado, gobierno. Y con la coer-

5 Tocqueville desentraña la expansión de la sinécdoque del gobierno -mando a la altura de 1830 y por encima de las divisiones partidarias y aun de régimen: "*Los hombres de nuestros días se hallan menos divididos de lo que se cree; disputan sin cesar sobre las manos en que la soberanía debe colocarse; pero se ponen fácilmente de acuerdo acerca de los deberes y de los derechos de esta misma soberanía. Todos conciben el gobierno bajo la imagen de un poder simple, único, providencial y creador*" (Alexis de Tocqueville, *La Democracia en América*; Cuarta Parte, capítulo II; págs. 615-616; México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1984). Ver también Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución*; capítulo I; Barcelona, Ariel, 1976.

ción, el componente de la heterodeterminación⁶.

Dos precisiones, dos delimitaciones, se imponen, a esta altura. La primera: el dualismo de la noción de función de gobierno no coincide ni pertenece al mismo conjunto que la asociación de fuerza y autoridad, coacción y mérito que caracteriza, como se ha señalado secularmente, el poder del Estado⁷. Aquel dualismo se traza sobre ese complejo poder

estatal, de alguna manera se apoya o sustenta en la mencionada asociación; es, por expresarlo así, un segundo dualismo. El momento asimétrico del gobernar, que hemos llamado igualmente el momento del *poder*, consiste precisamente en efectuación del poder público o estatal, de poder legítimo, es decir, de asociación de coacción y mérito, fuerza y razón. La sinécdoque (indebida, como probaremos) que toma el componente de mando por la totalidad del concepto de gobierno no alude sino a un mando constitucional, legítimo, estatal. El propio mando militar, que la sinécdoque no comprende, como hemos acotado ya, no deja de pertenecer al campo del poder público, de la autoridad estatal. La insoslayable naturaleza comunicativa (con centro en su condición recepticia) del gobierno no reitera la racionalidad de los actos del Estado sino que surge en la fase de efectuación o realización de dicha racionalidad. El gobierno-regulación no podrá equipararse a una mera reafirmación de los motivos de las normas jurídicas, porque ello implicaría abolir la *practicidad* definitoria de la función gubernamental, aun en sus concepciones reduccionistas, que hemos calificado de sinécdoques. Gobernar es, ineludiblemente, atender los casos, seguir la variedad y la alteración de las circunstancias, introducirse en la novedad de la intercomunicación, abrirse a la imprevisibilidad de los agentes libres (en cualquier sentido) que forman parte de la comunidad política.

La segunda precisión: el complejo de auto y heterodeterminación específico del gobierno no se ajusta tampoco a la noción sociológica de *legitimidad* del poder estatal, elaborada por Max Weber y recogida por el estructural-funcionalismo y la politología sistémica⁸. Esa probabilidad de acatamiento

6 Contra lo que muy a menudo se supone, la sinécdoque que tiende a la supresión del momento del mando en las relaciones estatal-gubernamentales se registra más frecuentemente en la tradición teórica de lengua alemana. Sostiene Hans Kelsen: "Si el Estado es un orden jurídico y si personifica la unidad de ese orden, el poder del Estado no es otra cosa que la efectividad de un orden jurídico. Este orden es eficaz en la medida en que los sujetos de derecho son influidos en su conducta por el conocimiento que tienen de las normas a las cuales están sometidos. Las manifestaciones exteriores del poder del Estado, las cárceles y las fortalezas, las horcas y las ametralladoras, no son en sí mismas más que cosas inertes. Se convierten en instrumentos del poder estatal sólo en la medida en que los individuos se sirven de ellas en el marco de un orden jurídico determinado, es decir, con la idea de que deben conducirse de la manera prescrita por este orden" (Teoría Pura del Derecho, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 12ª edición, 1974; pp. 195-196).

7 "(...) el Estado es aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio el concepto del 'territorio' es esencial a la definición-reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima. Porque lo específico de la actualidad es que a las demás asociaciones o personas individuales sólo se les concede el derecho de la coacción física en la medida en que el Estado lo permite. Este se considera, pues, como fuente única del 'derecho' de coacción. (...) El Estado, lo mismo que las demás asociaciones políticas que lo han precedido, es una relación de dominio de hombres sobre hombres basada en el medio de la coacción legítima (es decir: considerada legítima). Así, pues, para que subsista es menester que los hombres dominados se sometan a la autoridad de los que dominan en cada caso. Cuándo y por qué lo hagan, sólo puede comprenderse cuando se conocen los motivos internos de justificación y los medios externos en los que la dominación se apoya" (Max Weber, *Economía y Sociedad*, Segunda México D.F., Fondo de Cultura Económica, Primera reimpression argentina, 1992).

8 Max Weber, o. cit.: Primera Parte, III, "Los Tipos de Dominación", págs. 170-173. Se dice allí: "De acuerdo con la experiencia ninguna dominación se contenta voluntariamente con tener como probabilidades de su persistencia motivos puramente materiales, afectivos o racionales con arreglo a valores. Antes bien, todas procuran despertar y fomentar la creencia en su 'legitimidad'. Según sea la clase de legitimidad pretendida es fundamentalmente diferente tanto el tipo de la obediencia

espontáneo, sin necesidad de empleo de la capacidad de coacción, no se confunde con el reduccionismo que vuelva el gobierno al mando ni tampoco con el opuesto, que vuelva el gobierno a la regulación. En rigor, una vez más, el dualismo constitutivo de lo gubernamental descansa en todas las notas del Estado, pero no las refleja ni reitera. La legitimidad, en el sentido indicado, se bifurca en el gobierno-regulación tanto como en el gobierno-poder; porque el poder público reviste legitimidad y la reserva de coacción posible rara vez es aplicada. Un gobernante puede intentar emitir órdenes o, alternativamente, decir una norma o, tercera posibilidad excluyente de las dos anteriores, instalarse en la difícil conjunción de mando y regulación, orden y norma, única estable.

Nos falta aún demostrar que las sinécdoques presentadas no operan como referencias eficaces, logradas al gobierno. Pues contrariaremos la regla de la retórica que en múltiples contextos admite la mención de la parte para aludir a una totalidad, siempre que la elocución resulte inequívoca.

La referencia al gobierno se frustra, si sólo se dirige a uno de los componentes del dualismo, porque tanto el mando como la propuesta normativa pueden subsistir y encadenarse y obtener inserción social trascendente sin el otro. Sólo que, asociados, habrá dualismo y gobierno; disociados, los fenómenos serán de diversa naturaleza. Y si bien la distinción de la función gubernamental respecto de otras relaciones que implican presencia de sólo uno de los componentes del dualismo es intuitiva, como hemos destacado, la sinécdoque no permite que el oyente o el lector sepa si quien la emite quiere aludir a dichas relaciones no dualísticas o procura una referencia reducida o simplificada al complejo gubernamental. Al gobierno, pues, se lo mienta *in extenso* o no se lo consigue mentar.

cia, como el del cuadro administrativo destinado a garantizarla, como el carácter que toma el ejercicio de la dominación. Y también sus efectos. Por eso, parece adecuado distinguir las clases de dominación según sus pretensiones típicas de legitimidad".

Al aseverar que la faceta del gobierno-poder y la faceta del gobierno-regulación sólo se asocian contingentemente (por más fundamental que esa unión aparezca para la acción política), implicamos que ellas no se relacionan como la esencia y el atributo, la sustancia y el accidente, lo permanente y lo variable, lo estructural y lo coyuntural, el contenido y su única forma posible, lo consistente y lo aparente, lo originario y lo agregado. La historia de los gobiernos sólo arranca con una unión que podría no ocurrir o no lograrse. Y no parece depender, en su prolongación hacia el futuro, sino de cierto conjunto de ventajas que mayoritariamente han venido reconociendo al gobierno respecto de su cancelación los agentes políticos plenos, los ciudadanos de una sociedad o cultura.

b) La teorización hoy reemprendida acerca de los fenómenos gubernativos se bloquea, en la literatura que conocemos, en todo cuanto atañe a la vinculación de los gobernantes y el gobierno. Aun si suponemos que con frecuencia no es difícil contestar la pregunta sobre quiénes gobiernan en determinada sociedad, ¿qué significa propiamente que esos gobiernan? No queremos llevar, aquí, el afán de relevancia y justeza semánticas a la radicalidad filosófica que esta última interrogante admite; en el terreno sociológico o politológico, ¿qué pueden y qué no pueden los gobernantes en determinada comunidad política? ¿Qué deriva más o menos directa e inevitablemente de sus decisiones oficiales y qué se les adjudica arbitrariamente por observadores, ciudadanos, analistas e historiados? ¿Cabe que un gobernante válidamente reclame el mérito de haber instaurado un escenario social a través de un accionar regido por la racionalidad instrumental? Muchas cuestiones análogas podrían sumarse fácilmente; cada una, para no hablar de la combinación, justifica, a nuestro entender, la convicción de que nuestras descripciones y análisis de los fenómenos de gobierno no pasan de lo borroso, de lo primario. Si bien sabemos bastante en relación al Estado, a los cargos de autoridad, a la legalidad y la ciudadanía y a muchas otras determinaciones de la política, diferente es nuestra competencia respecto de las gestiones y los designios eminentemente activos, ya de los que eligen

y ejercen sus derechos en el llano, ya de los investidos de autoridad y responsabilidades directrices.

Así situados, enunciaremos a continuación algunas circunstancias abstractas que nos parecen conducentes a que las categorías de análisis del gobierno apuntan a esa confusa u opaca posición activa, en la que se dibuja el perfil de los sujetos gobernantes.

Nos resulta, en primer término, nítido y muy trascendente que no hay gobernante sin *cargos* gubernamentales⁹. El fenómeno del gobierno supone una estructura al menos mínima, una institucionalidad que es exterior e independiente del grupo o de la persona que gobiernan, inclusive si ellos mismos las han creado y si no se esperara que sobrevivieran a sus creadores. El gobernante agrega, por el cargo, competencias y también márgenes de previsibilidad a aquéllos inherentes a su personalidad o trayectoria biográfica. En este sentido, cabría siempre afirmar que el que *gobierna* es el cargo y que los que usualmente reconocemos como gobernantes constituyen, en rigor, ocupantes de cargos gubernativos (lo que no los anula o minimiza, ya que los titulares de los cargos hacen funcionar a estos de modo no trivial, en términos relativamente impredecibles, instauradores). No es referencia inequívoca, por ende, la que liga inmediatamente la personalidad del individuo o las características del grupo (por ejemplo, del partido en "el poder") con las resoluciones gubernamentales y sus consecuencias en la sociedad.

Dudamos, en segundo término, de que alguna vez, en cualquier supuesto, pueda decirse apropiadamente que una persona, o aun un grupo pequeño, ejercen el gobierno, un determinado gobierno, son los gobernantes de una determinada comunidad o sistema políticos. Puede parecer que esas dudas trastornan

ciertas estructuras básicas del análisis de la política y aun más, de la comunicación en la práctica de la política. Pero no es así, bien consideradas las relaciones llamadas de dominación; por lo contrario, nuestro escepticismo se torna previsible, esperable. Queda, en cambio, de lado una abusiva retórica que olvida el sistema y los cargos, concentra en unos pocos individuos la actividad de vastas redes políticas y administrativas y tiende a exagerar impactos de las decisiones de los gobiernos; va surgiendo, de la reiteración sistemática de esas operaciones lingüísticas, una épica de colectividades salvadas o regeneradas por una dinastía, un partido, una élite y a veces un caudillo o un inspirado; de épocas históricas abiertas por acción gubernamental programada a cabalidad; de culturas renovadas por una ley, etc.; épica tan impetuosa como difícil de traducir en referencias rigurosas, historiográficas o sociológicas.

Piénsese, como algunos autores han destacado, en el más personalista de los gobiernos, en cualquier tiempo conocido, en el más absolutista, el que más haya dado significación estatal a "la voluntad del Soberano". Hechos psíquicos que de inmediato adquieren carácter de Derecho, y al servicio de los cuales se mueve todo el aparato burocrático y todo el aparato de coacción del Imperio, del Estado revolucionario, del *Reich* de que se trate. ¿Qué hay de individual o grupal en un orden, en un mecanismo de esa índole? Nada hay más colectivo y transpersonal que un gobierno hiperpersonalista. Y probablemente, nadie más cautivo que un gobernante absoluto. ¡Tantos, en efecto, deben coincidir para que ese juego se prolongue y se pueda proclamar su condición divina o su elección celestial, su genialidad histórica y su carácter de encarnación de la clase redentora o la raza superior, que el autócrata no puede "salirse del libreto" o sorprender! So pena de desarticular la maquinaria y, al menos, perder la cualidad absoluta de la autoridad de su cargo¹⁰. Los gobernantes, en

9 Hemos esbozado una contribución a la teoría politológica del cargo en la primera parte del artículo titulado "Perspectivas del Cargo Presidencial Estadounidense"; *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, N° 6; Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria - Instituto de Ciencia Política, 193, pp. 167 y siguientes.

10 Ya Esteban de La Boétie (1530-1563), en su Discurso sobre la Servidumbre Voluntaria, recalcó la cooperación de los sometidos a la tiranía sin la cual ésta no se establece ni, menos aun, perdura. La Boétie se complace en impugnar desde

definitiva, en tanto ocupantes de puestos en construcciones sociales gubernativas, admiten identificación pero mediante una referencia compleja a quiénes son y a las posiciones que tienen en redes múltiples.

La alusión a determinado gobierno suele adolecer, en tercer término, de un defecto de racionalización, en el sentido de ajuste exagerado a designios sustentados en la razón instrumental. La referencia defectuosamente racionalizada quita a los gobernantes perplejidad, oportunismo e improvisación. Los supone sujetos a menores condicionamientos y presiones que los objetivamente comprobables. Los despoja de los éxitos tristes, como los decisivamente derivados de los buenos consejeros, la cooperación de las masas o del hombre común, las circunstancias imprevisibles... la buena suerte, de la que no prescindía Maquiavelo, como es notorio¹¹.

De estas simplificaciones se desprende una reconstrucción quimérica de la acción gubernamental, imposible de compaginar con la experiencia de quien gobierna (el testimonio de "impotencia" que suelen dar los que precisamente han ocupado posiciones "de poder") y con las cuestiones de gobierno antes de su desenlace o resolución. Si respecto de algún tipo de actividad se ha confundido investigación científica con pronóstico del resultado de las carreras de caballos de ayer, vale decir, con un saber posterior que altera la cuestión a captar, ello ha ocurrido con la política en general y principalmente con las decisiones gubernamentales.

De la acumulación de los errores de supresión del cargo, individualismo excesivo y

distintos ángulos el supuesto de que el tirano constituye, en tales regímenes, el elemento activo y las masas el elemento pasivo, de que aquel es sujeto y los dominados objeto. No obstante la repercusión que tuvo el opúsculo nombrado, escasean los teóricos políticos y los constitucionalistas que exploren el supuesto de la voluntariedad de las servidumbres. Debemos a Carlos Pareja la inclusión de esta referencia.

11 Sobre la asociación de designio y circunstancias no controlables, véase el capítulo XXV de *El Príncipe* de Maquiavelo.

racionalización indebida han derivado, en los contextos pretendidamente más rigurosos de la historia y la politología, en fracasos cognoscitivos que, probablemente, hayan contribuido a facilitar aquella abolición teórica de la función de gobierno que hoy se procura evadir.

Entre el Contrato y el Sujeto

Hemos apuntado, hasta ahora, algunas consideraciones relativas a la renovada atención científica a los estratos gubernativos de la acción política y, luego, otras consideraciones atingentes a las insuficiencias teóricas que impiden un análisis fluido y proficuo de los gobernantes. El primer movimiento (la reaparición temática distinta del gobierno, respecto del Estado y otras instancias del sistema político) erosiona las concepciones centradas en el poder estatal, de cuño institucional-juridicista o de cuño social-economicista, de las que se desprende una analítica regalista o maquiavélica, muy sesgada hacia la búsqueda y la indagación psicologizante del Príncipe o el Soberano, inclusive si se contemplan sus modalidades grupales hasta el extremo de la élite del poder o las dirigencias partidarias netamente autónomas.

El segundo movimiento (el desenvolvimiento de teoría que sustente el repertorio de preguntas que conduzca la identificación y comprensión permanentemente mejorada de los actores del gobierno) tropieza, a nuestro juicio, con obstáculos que perjudican los recientes esfuerzos de indagación separada de la función de gobernar.

De ambos movimientos ha emanado una cierta propensión a la eliminación del actor del gobierno, del sujeto de la actividad gubernativa. Más allá de los sujetos del poder, de las viejas concepciones sistémicas o estatistas, pero sin poder aferrar cognoscitivamente a los sujetos de gobierno, o si se quiere, de acuerdo a lo expresado más arriba, del complejo Estado-Gobierno. ¿Cómo se hizo posible tratar, con rendimientos innegables, aunque con insuficiencias que pronto procuraremos señalar, los fenómenos del gobierno sin mayor profundización en las posiciones estructurales y las pautas de compor-

tamiento de los gobernantes? Una afiliación sumariamente justificada a la tradición contractualista de las teorías acerca de la política abrió aquella posibilidad. Veamos en qué términos.

Muchos de los estudiosos que, pocas décadas atrás, iniciaron la investigación de los gobiernos en tanto tales, y no en tanto momentos del despliegue de los sistemas, hicieron hincapié en los asuntos o las cuestiones que dan lugar o ponen en actividad a los dispositivos de gobierno. Dicho en otros términos, estribaron en la circunstancia de que se gobierna a propósito de *problemas*. El gobernar es, fundamentalmente, temático, aunque quiera ser otras cosas, más demiúrgico o más cercano al plan. Esa cualidad acarrea tres implicaciones a destacar:

- a) Una "desacralización" de la acción política, en cuanto los asuntos o problemas que el gobernar va enfrentando no revisiten de por sí el carácter de crisis doctrinarias o sistémicas, suelen carecer de significado "histórico" y a menudo su mejor desenlace posible consiste en superarlos, resolverlos, dejarlos atrás.
- b) Un deslizamiento de dicha acción hacia lo ocasional, hacia lo no programado y con frecuencia hacia lo que ni siquiera resulta previsible para la especulación política conspicua; la función de gobierno toma, así, apariencias menos acumulativas y lineales, más puntuales y reactivas.
- c) En su intimidad, la acción de los gobernantes supone pasar indefinidamente de lo que no existe (en situaciones o recursos) a lo que existe, o a la inversa, de lo que existe (daños, conflicto) a lo que no existe (cooperación, bienestar, sosiego), de tal manera que la actividad de gobierno muestra ribetes de lidia con una incerteza siempre renovada, de tensión permanente, de flujo incesante y sin término posible de resoluciones: la tarea del

gobierno se prolonga en u mismo plano ilimitado, atiende a los problemas de hoy, empieza cada día con urgencia que no declina aunque ayer se haya obtenido un éxito decisional rotundo. Aquellos estudiosos abordaron asimismo, su novedoso objeto con la clara percepción de la centralidad de la comunicación en las prácticas gubernamentales. La decisión del gobernante reviste, por encima de cualquier otra significación, la del mensaje (aun para los que la asimilan a la orden o el mandato) de la propuesta. Nunca se cierra en su propia producción, que representa meramente su etapa de emisión, de transferencia. La actividad de gobierno es estructuralmente recepticia y se consume cuando la decisión recibe interpretación enriquecedora, aceptación, traducción en las máximas de la conducta de la masa de los gobernados. La focalización en los fenómenos gubernamentales "abrió" la percepción de las gestiones políticas, hizo reconceptualizar las relaciones políticas, que dejaron de lado los simplismos de la dominación y mostraron su doble constitución (la propuesta y la respuesta, la demanda y el apoyo, las transferencias del gobernante al gobernado y también del gobernado al gobernante).

Esa bilateralidad del vínculo político, esa preeminencia de lo lingüístico revelan el trazado racional de la producción y reproducción de las estructuras públicas. Pero la admisión de la consistencia del estrato gubernativo subraya, en una combinación de racionalidades, por contraposición a las lógicas fijistas del estatismo, una proteica lógica instrumental, a partir de la caleidoscópica mutación de finalidades concretas, de objetivos o propósitos. No se trata de desconocer que las comunidades políticas se ordenan a ciertos fines muy abstractos, permanentes y valiosos (independencia, autodeterminación, juridicidad, convivencia libre y por ende moralmente enjuiciable); se trata de evitar una apresurada absorción de los problemas por esos fines, de la cotidianeidad por parte de las constantes de largo plazo y de resonancia histórica¹².

Sobre esos asuntos desacralizados, ocasionales, renovados, arduos, se habla en política práctica y, al hablar, se encadenan comportamientos susceptibles de contralor y evaluación recíprocas por los diversos participantes.

La investigación acerca de lo gubernativo giró sobre tales ejes y adquirió una veloz expansión. Se planteó la pregunta sobre las circunstancias en que nacen las políticas públicas, sobre las clases de esas políticas, sobre la adecuación o inadecuación de los instrumentos de que se valen a los objetivos que persiguen, sobre las consecuencias queridas y las no queridas de determinadas políticas públicas, sobre los criterios y procedimientos de evaluación de ellas y sobre la repercusión de las evaluaciones en la reforma de las políticas. Se planteó, en otra vertiente, todo lo relativo a las coaliciones de gobierno y la negociación de las diferencias entre partidos, especialmente en cuanto atañe a los programas. También, todo lo relativo a los pronunciamientos de los electores encarados como primera fase del proceso de adopción de resoluciones gubernamentales y como respuesta a lo propuesto por las direcciones de los partidos o como mensaje innovador enviado por aquellos a éstas.

Se planteó, en una tercera vertiente, en

perspectiva de medianos y largos plazos, la caracterización de diversos Estados o regímenes, o los períodos de ciertos partidos o alianzas en la titularidad de los cargos de gobierno, desde el punto de vista no de su composición social o de los intereses que representan sino de los problemas que asumen, de las tareas que total o parcialmente han ejecutado y del orden (en el sentido de los entendimientos) que consiguen instaurar.

La cosecha no fue magra; pero, como hemos adelantado, la ausencia del sujeto (dilución que podría llamarse hipercontractualismo) origina insuficiencias de gran proyección, gravosas para los esfuerzos de explicación y previsión y para el apoyo a la búsqueda cívica del mejor, de las directrices de la participación democrática y de la más cabal realización del autogobierno y de libertad frente al gobierno. Sólo expondremos las insuficiencias estrictamente politológicas, tal como podemos advertirlas.

Se trata, en concreto, de cumplir al mismo tiempo dos exigencias: una, demostrar que la actividad política que los estudios contractualistas del gobierno reconstruyen remite a los sujetos, que éstos quedan fuera de la percepción pero que, en esa medida, la reconstrucción peca de incompleta y no explicable o sistemática. Dos, que el sujeto así señalado o requerido no se confunde con el Príncipe quimérico del estatalismo y no adolece, por lo tanto, de sus defectos, al menos necesariamente.

Si se repasa la síntesis (violenta, y aun así bastante a los efectos que nos proponemos) de la reciente literatura sobre el gobierno que hemos presentado, se apreciará que ninguna de las nociones capitales empleadas se completa sin un sujeto. Primero, en la fase crítica de las formulaciones estatalistas y sistémicas: si gobiernan los cargos, es obvio que los cargos exigen un titular u ocupante; si rara vez (o jamás) encontraremos en rigor un individuo gobernante, sino vastas asociaciones o redes, estamos en presencia de vinculaciones personales, subjetivas; si la acción de gobierno sólo ocasionalmente consiste en ejecución racional de grandes designios y es más reactiva y prudencial, ¿qué cosa sino conciencias perso-

12 En una obra tan rigurosa y erudita como *La democracia y sus críticos*, Dahl omite poner en cuestión las acepciones de "gobierno" y "gobernar", lo que deriva en la absorción que censuramos: *"Para lograr esos fines, la asociación tendrá que adoptar ciertas políticas, con respecto a las cuales sus miembros estarán obligados a actuar en forma congruente. De ordinario, esa obligación de actuar de forma congruente con las políticas de la asociación se expresa en una ley o norma que incluye penalidades por las faltas de cumplimiento cometidas. Como los miembros están obligados a acatar esas leyes o normas, puede decirse que las decisiones son obligatorias. En su conjunto, los decisores que efectúan tales decisiones obligatorias constituyen el gobierno de la asociación. Por consiguiente, dichas decisiones obligatorias podrían denominarse también decisiones colectivas o de gobierno"* (Robert A. Dahl, *La democracia y sus críticos*; Buenos Aires, Paidós, 1ra. edición, 1991, p. 132; véase, en general, el capítulo 8, *Una teoría del proceso democrático*, al que pertenece el párrafo transcrito).

nales asociadas definen el caso y procuran "salidas"?

Luego, en la fase constructiva: el carácter temático de la actividad gubernativa supone una reiteración de delimitación y análisis de asuntos o problemas, lo que no parece susceptible de desvinculación de actores muy sensibles y versátiles¹³; las transferencias recíprocas de contenidos de conciencia entre gobernantes y gobernados postula interrelación de sujetos; más en general, la concepción de toda la política sobre base lingüística, comunicativa trae de inmediato a colación la posibilidad de hablar y las determinaciones inherentes a los lenguaje de los participantes; la imposibilidad de concluir o cerrar de cualquier modo la función de gobierno, su reiteración a infinito a través del surgimiento de nuevos desafíos tiene estrecha relación con la naturaleza abierta de las personas y las sociedades, por ejemplo, como consecuencia de la renovabilidad indefinida de sus necesidades y aspiraciones; la controlabilidad recíproca de las decisiones de gobierno, entre quienes las toman y quienes las reciben, pone asimismo en conexión a sujetos y no a componentes menos autónomos.

Si se admiten estas explicitaciones, deberá convenirse en que la investigación del gobernar, desenvuelta en términos contractualistas, supone en todas sus categorías al sujeto de la política, aunque no lo mencione y no lo aborde específicamente, no lo tematicé. Ahora bien, ¿puede toda esa vigorosa corriente científica negar que muchos de esos sujetos de la política constituyen auténticos sujetos de gobierno, gobernantes? No lo puede, si es consecuente, a nuestro juicio.

No podría, ante todo, negar la existencia de sujetos gobernantes con el argumento de que todas esas operaciones de respuesta a problemas, comunicación lingüística, etc. son cumplidas por autómatas, incapaces de novedad, manejados por factores extrapolíticos o

por el Sistema Político. Ese argumento no se compatibiliza con la autonomización del momento gubernamental dentro del proceso político íntegro y tampoco con la estructura creativa y tensa de la función de gobierno. Esgrimirlo representaría regreso instantáneo a las más netas teorías estatalistas y a las concepciones regalistas de la toma de decisiones políticas.

Tampoco podría negar aquella corriente a los sujetos gobernantes a partir de la aseveración de que el alto número de los sujetos de la política y de sus comunicaciones y pactos fragmenta tanto la conducta y tanto desagrega las decisiones que sólo existen contratantes, no gobernantes. Esa postura atomística no se concilia con la investigación de los gobiernos como momentos de homogeneización macrosocial, como datos macrosociales (si bien no como centros de irradiación de homogeneidad). Tampoco se concilia con la complejización de lo político en términos tales que el Estado remite al Gobierno y el Gobierno al Estado; si el Gobierno es concebido como el aspecto práctico de la acción pública, sólo subsiste unido al momento abstracto, valioso, que representa el Estado.

La indagación acerca de una acción gubernamental distinguible nos devuelve, pues, a la teoría del gobernante. Hemos dado cuenta, anteriormente, de las razones por las cuales ha perdido adherentes una antigua teoría de los sujetos del gobierno. La politología contemporánea se encuentra urgida de elaborar una que la sustituya. Pensamos que han comenzado a aparecer aportaciones interesantes, que acabarán por construirla.

Las categorías del gobernante

¿Cómo construir el sujeto de ese gobierno comunicacional, complejo (poder y regulación), inacabable, movido por problemas discernibles? Sin pretender exhaustividad, estimamos que son pertinentes las nociones que esbozaremos.

13 Véase la segunda de las cuatro antologías de política pública citada en la nota 2, supra; especialmente el Estudio Introdutorio, de Luis F. Aguilar Villanueva; pp. 57-68.

a) **Pluralidad.** No el sujeto gobernante sino los sujetos gobernantes, aun si pensamos en actores colectivos (partidos, burocracias, grupos tecnocráticos). En doble sentido: porque en una sociedad normalmente muchos gobiernan y porque, si bien no todos los sujetos políticos reúnen las características de los aptos para gobernar (algunos pueden revestir sólo los rasgos de la ciudadanía, que no son pocos ni "naturales"), no todos los aptos para gobernar gobiernan (o han gobernado). La condición de gobernante no puede asociarse a un dato jurídico o histórico y más vale señalar historiográficamente que, entre los gobernantes de una sociedad, desempeñan en un período funciones gubernamentales los actores X e Y¹⁴.

b) **Participación.** El gobierno, es decir, los cargos formales o informales que lo proyectan o establecen, no se toma, no se gana, no se obtiene. Aun respecto de Estados constitucionales, en los que por ejemplo se registran elecciones generales de renovación conjunta del Parlamento y la Presidencia, es erróneo afirmar privativamente que un partido ha conseguido el gobierno. No existe un orden político, una Constitución que induzca un juego en que uno obtenga íntegramente los cargos gubernamentales y los demás los pierdan absolutamente.

Diversos sujetos participan del gobierno, aunque, como se dirá, diferencialmente. No estamos refiriendo a la ciudadanía, ni al ámbito de los derechos fundamentales; tampoco estamos aludiendo a individuos o fracciones de

partidos. Queremos afirmar que los grandes sujetos aptos para gobernar acceden al gobierno efectivo por participación; en el mejor de los casos, con un fuerte diferencial a favor. Pero es preciso discernir la magnitud de gobierno que una sociedad presenta y la distribución de esa magnitud. Hay que dejar de lado el preconcepto regalista del poder (gobierno)-cosa y las distinciones tajantes de los que "tienen" el gobierno y de los que "no lo tienen"¹⁵.

c) **Reticularidad.** Las competencias de los cargos que los sujetos del gobierno asumen configuran puntos de manejo de una red social de comunicación y aplicación de sanciones. Ejercer el gobierno significa operar esa red, y desde diversos cargos, operar diferentes redes. No hay inmediatez del gobernante respecto de los resultados que quiere lograr (aun si el Estado quiere que los logre, por tratarse de un gobernante legítimo). El gobierno constituye el momento práctico del Sistema Político, pero la creación de novedad social y la influencia en las conductas de grandes conjuntos humanos deparan tales dificultades (son, aunque lo olvidamos con frecuencia, tan inauditas) que sólo a través de mediaciones acumuladas (redes) admiten factibilidad. Si la posmodernidad práctica continúa extendiéndose, iremos advirtiendo en qué grado la disonancia de los comportamientos, las asintonías de los convivientes, la entropía sin catástrofe puede difundirse y permanecer.

14 En los términos expresados, la pluralidad alcanzaría a las sociedades que exhibieran un único gobernante, de hecho, tal como un partido dominante o una burocracia de larga primacía (por ejemplo, las Fuerzas Armadas brasileñas entre 1964 y 1984). Ese gobernante no agotaría el perfil de los múltiples gobernantes posibles; sólo lo habría desplazado eficazmente, pero la historiografía y la politología no se encontrarían autorizadas a soslayar por completo a los desplazados.

15 "Concibo el poder como un medio simbólico generalizado que circula de modo muy parecido al dinero, cuya posesión y uso permiten desempeñar más eficazmente el cometido de un cargo con autoridad en una colectividad, (...) A fin de ser eficaz, una unidad debe contar con un ingreso en forma de poder, estar dispuesta a gastarlo y, no obstante, proceder con prudencia en ese gasto. Esto puede significar que se transfiera poder a otras unidades de la colectividad o exteriores a ella" (Talcott Parsons, "El aspecto político de la estructura y el proceso sociales"; en David Easton, compilador, Enfoques sobre teoría política, Buenos Aires, Amorrortu, 1969; página 124).

Iremos encontrando muchos más referentes empíricos de desgobierno y de no gobierno.

- d) **Decisionalidad.** Los sujetos gobernantes están prioritariamente orientados a la acción, al caso. Son eminentemente decisores; si se quiere, decisores infortunados, puesto que una sucesión de mediaciones los separa del resultado último, del punto que quieren tocar, de las relaciones sociales que procuran ajustar a un designio de inspiración pública o estatal-jurídica. He aquí una paradoja, quizás inherente a la figura de los gobernantes: se espera de ellos resultados, modificaciones objetivas, casi tangibles y probablemente ellos mismos aspiren a igual cosa y dirijan conforme a ello su acción; pero en rigor, debería comprendérseles y juzgárseles en la cadena y las resonancias de las mediaciones, eslabón por eslabón (los que ellos ponen y los que sobrevienen fuera de su control), refracción por refracción. El análisis de la función gubernativa exige una ilustrada conciencia de los itinerarios múltiples, desarrollados en planos diversos (materiales, simbólicos, institucionales).
- e) **Asimetría.** Aplicadas concurrentemente las cuatro categorías anteriores, no nos podría haber deparado aún el examen empírico al sujeto del gobierno a partir del Estado. Nos podría ofrecer poderosas corrientes de opinión, eventualmente cargadas de inspiración y pertinencia respecto de problemas reconocibles, inquietantes. También podría presentarnos rotundos actores nutridos de demandas firmes, grupales o generalizadas: éstos a menudo se confunden con gobernantes posibles y suele buscarse (pues tan aptos para gobernar se les reputa, en la medida de la vehemencia de sus reclamaciones) los ardidés estructurales, por lo común de índole estatal, que obstan a su acceso a los cargos de gobierno. La conjunción de las cuatro categorías ya señaladas podría permitirnos discernir sujetos con repre-

sentatividad y notable aptitud de iniciativa (por reticularidad y decisionalidad resaltantes). No estaríamos, sin embargo, frente a genuinos gobernantes, pues el gobernante, además de mostrar los rasgos que las categorías anteriores relevan, administra alguna asimetría que lo favorece. En otros términos, el sujeto cabal de gobierno, prácticamente colectivo siempre, disfruta de un privilegio de determinación (de "poder", en el lenguaje hasta hace poco prevaleciente en las ciencias sociales); en el campo de las relaciones y las instituciones políticas, determina más que resulta determinado. Algún lector podría resumir: el gobernante es el poderoso, el que manda; con lo cual trivializaría este conjunto de categorías. El gobernante no trivializaría este conjunto de categorías. El gobernante no es el que manda (y el poder-cosa, como hemos repetido, en nuestro concepto no existe objetivamente, ha sido laboriosamente construido por discursos científicos que a la larga no pueden sostenerlo). No hay gobernante sin asimetría en su favor, pero eso es distinto. Afirmamos que las cuatro primeras categorías no identificaban al gobernante, lo que no significa que sólo la quinta lo haga. Cabe modificar el orden de exposición y, para cualquiera que quede en quinto lugar, observar que sin ella no encontraremos a los sujetos empíricos de gobierno. Con menos de esas cinco categorías, no habremos aprehendido un gobernante comunicacional, participativo del gobierno como destreza social, tenso en su lida con problemas, etc. El que se especializa en la reproducción contractualista del orden social, ese orden que, sin sujetos, transformaría su eminente cualidad de razón concreta en un simplismo mecánico (del tipo de las lógicas de algún sistema hipostasiado, de la reducción de la política a alguna hipersimplificada evolución económica o cultural, etc.).

El campo de percepción social que abren esas cinco categorías posibilita también, creemos, una observación rigurosa de otros acto-

res de la política contemporánea, a los cuales muchas veces no se los caracteriza sino por referencia implícita al sujeto de la actividad de gobierno, defectivamente, como si se tratara de gobernantes incompletos o de gobernantes en formación: en primer lugar, el ciudadano, el partícipe autónomo e ilustrado de la política democrática (partícipe, por ende, del autogobierno, pero no de por sí un sujeto gobernante). Luego, los sindicatos, gremiales de empresarios, nuevos movimientos sociales, entre ellos los ambientalistas y otros actores corporativos que intervienen a menudo en cuestiones de gobierno, ya ocasionalmente, ya mediante el desenvolvimiento de discursos cuasi-gubernamentales, con energía siempre. En tercer lugar, la Iglesia Católica, las iglesias protestantes y otras instituciones religiosas, que establecen con los gobernantes relaciones de gran significación, que asumen responsa-

bilidades sociales de primera importancia y que no se estructuran sobre el modelo del gobernante.

Los propios cargos de gobierno, ¿no admiten, desde una perspectiva entre otras, asimilarse a estrategias institucionalizadas de adjudicación de asimetría favorable a determinados actores, de manera que terminen de configurarse como sujetos de gobierno? Se tratará de profundizar la indagación, pero ese esbozo politológico parece una pista para resolver sistemáticamente la aprehensión práctica, intuitiva de que el ejercicio de los cargos gubernativos provoca la evolución de ciertos actores reticulares y decisionales hacia la capacidad de administrar asimetrías "de poder", con lo que acceden a la condición de sujetos gobernantes.

SINTEISIS

El artículo se plantea desde la búsqueda de las categorías que permitan, en la situación actual del análisis politológico, abordar las cuestiones de los actores del gobierno y de la habilitación de ellos por los ciudadanos. Esa búsqueda impone el establecimiento previo de los contrasentidos y fracasos analíticos que provocaron la crisis de los paradigmas del Poderoso y del Gobernante Histórico. Señalados algunos problemas teóricos, se sugieren esbozos de su posible resolución o superación.

ABSTRACT

This article is structured over the quest for the categories most apt to lead the research on the government actors and on their habilitation by the citizens, in the framework of the present outlines of the politological analysis. That quest requires the previous determination of the contradictions and analytical failures that have provoked the crisis of the Power-centered paradigms, of the Historic Ruler. After the identification of some teoretical problems, the author suggests the outlines of their solution or overpassing.