

LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA

Edelberto Torres Rivas

*"...la democracia es la manera
de contar las cabezas sin romperlas..."*
J. Bryce.

1. Las urgencias del orden: los motivos de este ensayo

El tema de la gobernabilidad en general, tal como se plantea hoy día, resulta ser una nueva manera de examinar el viejo problema del orden, el ejercicio del poder estatal cuando las relaciones con la sociedad atraviesan una etapa de crisis. Para los latinoamericanos, la gobernabilidad también es el problema de la eficiencia de la democracia, de sus resultados. La preocupación se justifica en esta época de profundas modificaciones en la matriz histórica de las sociedades con mercado, cuando al privilegiarse sus determinaciones, necesita de una sociedad civil más independiente del poder estatal y en consecuencia se alteran las relaciones de todos sus diversos componentes, cuyo eje es el Estado.

Constituye una óptica particular de aproximarse al análisis de las alteraciones de la matriz histórica que ocurren hoy día, referirse al tema clásico del orden, en un ambiente como el actual, calificado por la necesidad de mantener la estabilidad institucional cuando proliferan los factores de la protesta y del disenso. La urgencia por alcanzar condiciones de estabilidad en América Latina está doblemente justificada. Por un lado, debilitadas las estructuras autoritarias, se impone la

posibilidad y la importancia de consolidar la democracia política. Por el otro y al mismo tiempo, emergiendo de la peor crisis económica del último medio siglo, la necesidad de redefinir las nuevas alternativas del crecimiento económico.

Resulta así que el tema de la gobernabilidad se explica en función de las necesidades democráticas, y para retomar con ventaja las oportunidades económicas. Y esto plantea el viejo dilema histórico que la teoría no resuelve sino en un vaivén de incertidumbres o falsos determinismos entre la economía o la política. ¿Cierto grado de modernización en las esferas sociales y económicas constituyen una condición básica para el surgimiento (o mantenimiento) de la democracia política? ¿O, más bien, son la democracia y el pluralismo requisitos para la modernización y el crecimiento económico?

En la historia latinoamericana de los últimos años, los análisis constituyen una vía de doble dirección, pero en la actual coyuntura, marcada por una lenta recuperación económica y una aún más difícil superación de sus efectos sociales, las **transiciones democráticas**, es decir, las soluciones políticas, parecen ganar primacía. La estabilidad y el orden políticos son imprescindibles requisitos para alejarse de la crisis. En las páginas que siguen hacemos diversas referencias al tema, empezando por desmarcarnos de la versión conservadora, la que habla de ingobernabilidad de la democracia avanzada; y de la justificada pero parcial visión de los organismos financieros multilaterales, que preocupados porque sus recursos se dilapidan, como cuando se echa agua en un canasto, hablan de *governance*. Nos aproximamos más a la noción clásica del **buen gobierno**, al que contribuyen de manera asaz contradictoria los partidos políticos.

2. La ingobernabilidad conservadora

La cohesión y el ordenamiento de la sociedad constituyen el objetivo central del ejercicio del poder estatal, su razón substantiva, la aspiración natural o la necesidad del poder vuelto autoridad. La obsesión por el orden político en quienes ejercen la autoridad del Estado, está vinculada siempre a la permanencia en su control. En resolver no solo el problema de la legitimidad del mandato sino en el de su continuidad o sucesión. El caos o la inestabilidad constituyen amenazas a la legitimidad de la autoridad, la erosionan inevitablemente y cuestionan el vital problema de la permanencia o continuidad de quienes mandan.

El tema de la ingobernabilidad ha tenido orígenes claramente europeos, o propios de sociedades del capitalismo avanzado. El ejercicio conceptual por el orden y la integración desde los años setenta, tiene claramente el sabor de un

ejercicio conservador, contradictorio, débil. En una perspectiva conservadora, el conjunto de diversos problemas relativos a la participación, cohesión, representación políticas, etc. han sido asociados a la temática de **la ingobernabilidad como expresión de la crisis de las sociedades del capitalismo tardío y de la democracia avanzada**. Ingobernabilidad y crisis quedan anudados y confundidos en las andaduras de los actuales procesos políticos, para recordar en esta época **la creciente insuficiencia estatal para institucionalizar los conflictos**. Este ha sido sin duda el mensaje explícito de la Comisión Trilateral. A partir de la masiva publicación de tales consecuencias, se difundieron desde hace algunos años, las propuestas conservadoras sobre la creciente ingobernabilidad de las democracias del occidente desarrollado (Huntington y otros, 1975).

Se habla de una visión conservadora, a **contrario sensu**, por referencia comparativa a una de las más populares explicaciones sobre la inestabilidad crónica de la democracia capitalista, la que se encuentra en el pensamiento marxista. El desorden y la precariedad democrática se originarían en los déficit económicos, donde la caída de la tasa de ganancia, la sobreproducción, el monopolio producen crisis cíclicas. Pero sobre todo las consecuencias del trabajo asalariado y la competencia derivada de la apropiación privada de la ganancia, que llevarían a una contradicción insalvable entre clases y luchas sociales desordenadoras de la vida política, que confirmarían la tesis de que la democracia burguesa y el capitalismo “mantienen una relación tensa entre sí, precaria e irresoluble en el fondo” (Offe, 1988:29)¹.

Los teóricos conservadores sitúan las causas de la crisis en los resultados propios de **la democracia de masas**, en la sobrecarga de demandas y expectativas que ella al profundizarse, alimenta y que el Estado (de bienestar) debe enfrentar. Los fenómenos críticos de las insatisfacciones colectivas aparecen también como resultado de la libre competencia partidaria, de la abundancia del pluralismo de intereses y organizaciones y sin duda, de la labor distorsionadora o exagerada de la libertad de prensa, de los temas que manipulan los **mass media**, etc., todos ellos fenómenos propios de la democracia moderna (Offe, 1988:30).

Para hacer frente “a la codicia incontinida e irreflexiva de los ciudadanos” sería imprescindible un nuevo tipo de poder estatal, es decir, no **maniatado por las garantías propias de un Estado de Derecho**, y que actuara en consecuencia con la (arbitrariedad) libertad de un poder con mayores márgenes de movimiento para

1 Este es un viejo tema, al que se refieren numerosos autores clásicos. La cita de Offe es absolutamente circunstancial.

poder enfrentar la crisis. Refiriéndose a la crisis de ingobernabilidad que les preocupa, el más conocido politólogo conservador, M. Huntington recuerda que “lo que los marxistas atribuyen equivocadamente a la economía capitalista, es en realidad una consecuencia del proceso político democrático” (Huntington, 1975: 73).

Según el viejo teorema de la imposibilidad, de Kenneth Arrow, en sociedades de masas, complejas, en que los individuos van estableciendo sus intereses y sus preferencias de una manera relativamente libre, de la misma manera como se comportan en sus decisiones de consumo en el seno de un mercado perfecto, es imposible prever o asegurar consenso en grandes grupos sociales. En tales condiciones, en la vida política, **resulta imposible garantizar una agregación colectiva de las preferencias o intereses de grupo**. El Teorema de Arrow ha explicado numerosos comportamientos grupales, que en el nivel de las apariencias, carecerían de sentido, que solo lo adquiere una vez verificada la dificultad para encontrar **agregados colectivos** en el seno de comportamientos individuales, aparentemente libres e independientes (Arrow, 1951). Con el juego democrático ampliado estas dificultades se acentúan.

Es este conjunto de conductas individualizadas lo que interrumpe el proceso de profundización de la democracia. Pareciera como que si ésta, al perfeccionarse, se deslegitimara. ¿Los límites de la democracia los impone su propio perfeccionamiento? Recordemos que todo esto ocurre en una época en el que los atributos del Estado, sus funciones de intervención y dirección en la sociedad no solo están ideológicamente cuestionados sino de hecho, disminuidos.

La pérdida de confianza entre una ciudadanía atenta y las políticas estatales que espera, es decir **todo lo que queda sin cumplir en una sociedad democrática**, aumenta los estados de ingobernabilidad. Son estas las situaciones que sin duda, junto a otras, alimentan la llamada desafección política de la ciudadanía de la sociedad postmoderna por la política, los políticos, sus programas, sus gestiones. Y como esta cultura política no limita la participación popular, el resultado es finalmente, una desconfianza a la democracia misma. Los peligros para la democracia, *prima facie*, se originarían en la política misma y no en el reino de las injusticias económicas.

Nótese que ésta, es tanto una versión conservadora de la crisis y de sus resultados políticos, como una explicación pesimista del capitalismo desarrollado y de la sociedad participativa que ha producido. Son las instituciones políticas democráticas las que generan conflictos y son ellas, también, las que no los pueden canalizar y resolver.

El carácter claramente conservador aparece, finalmente, en los remedios que se proponen para resolver esta “anomalía” del poder: disciplinar de múltiples maneras ideológicas a la ciudadanía, socializarla en valores de conformidad o apatía, desactivarla con la ayuda inapreciable de los *mass media*, del sistema escolar, y si aún se puede, de la religión, etc. y en el centro de esta preocupación por el orden, limitar decisivamente la capacidad reivindicativa del movimiento obrero, de sus organizaciones sociales. Terminar de una vez por todas sus vínculos políticos, fracturando los que en el pasado hubo orgánicamente entre el movimiento y el partido. Y todo esto, sin duda, con la “ayuda” o la colaboración nunca despreciable de las instituciones policíacas.

3. La gobernabilidad y la democracia en América Latina

En América Latina el sentido de esta conceptualización tiene matices distintos. Ciertamente, también en el pasado, el problema de la integración y el orden han sido aspectos constitutivos de la sociedad agrario-oligárquica y las dificultades para establecerlos no son ajenas a la explicación de la tradición autoritaria como respuesta al desorden del Siglo XIX. Las dictaduras militares fueron la modalidad latinoamericana de **resguardar el orden** aún a costa del progreso, una modalidad extraviada de la modernidad.

En la segunda postguerra, **el sentido del orden debió asociarse más a la necesidad de la integración social y política de las masas**, que emergieron en el momento de una brusca urbanización e implantación industrial. Habría que sumar a los efectos participatorios en la política, el aumento de las oportunidades educacionales, del empleo calificado, y sobre todo la presencia de clases medias con un nuevo perfil socioeconómico y cultural. El surgimiento de partidos políticos modernos está asociado en América Latina a los intereses, ideologías y liderazgos de la clase media. Es este el momento en que se va constituyendo la matriz de la **sociedad con mercado** pero bajo la égida del Estado, que plantea a su manera problemas de gobernabilidad. Lo anterior es solamente un breve recordatorio para interrogarnos si el tema de la “**gobernabilidad**” constituye menos una novedad conceptual que una manera distinta de referirse a un viejo problema.

El populismo latinoamericano, experimentado de diversa manera en numerosas sociedades de la región debe ser contabilizado como la primera experiencia de gobernabilidad, de participación en el escenario político de masas urbanas recientes, movilizadas sin ninguna experiencia de organización política, ideológicamente ambiguas, electoralmente necesarias. El orden político se modernizó desigualmente de esta manera, al constituirse ciudadanías que perfilaron por vez primera intereses

políticos, aunque ciertamente mediados, con partidos que se confunden con movimientos pero que por ello tienen una evidente capacidad de representación. Según se aprecien las diversas experiencias nacionales, **la gobernabilidad populista** también debe ser valorada en tanto fue acompañada de evidentes mejoras en la distribución del ingreso.

El poder político burgués utiliza la integración a la política, valiéndose del mercado o viceversa, como mecanismo de control cuando la modernización avanza. Ya no fue el recurso de la exclusión violenta garantía del orden sino la manipulación desde arriba un componente del mismo. Todo esto, sin embargo, recordémoslo, no siempre formó parte de un proyecto democrático porque en la tradición latinoamericana **orden y participación social, democracia social e integración política, se articulan como contradicciones estructurales** insolubles. Hoy día está de moda condenar las experiencias populistas porque fueron experiencias antidemocráticas del autoritarismo. No debería olvidarse sin embargo, que ha sido ésta la primera y única experiencia en América Latina de ampliación de la participación popular con redistribución de la riqueza... sin revolución!

Con estos antecedentes, los problemas del orden y del control social han sido también, en América Latina, desafíos que acompañaron siempre cualquier propuesta de modernización económica y política, aún a costa de su déficit democrático y sin ningún interés por la justicia social. Las dictaduras militares o los gobiernos burocrático-autoritarios recientes, fueron en su momento proyectos de modernización capitalista sin democracia y que profundizaron las desigualdades sociales. Deben ser registrados como graves fracasos múltiples, cuya herencia plantea justamente agrios problemas de gobernabilidad, al enfrentarse hoy día los dilemas de la construcción democrática.

En efecto, en nuestro caso, se habla de **gobernabilidad** bastante lejos de la versión conservadora, porque el punto de partida no es el fortalecimiento de la democracia política y sus "excesos" sino su **ausencia**, la herencia del desorden de las dictaduras militares, los efectos sociales de la desregulación e informalización de la economía, el asalto a la demanda agregada cuando se busca la estabilidad del mercado, etc. Aquí, no aparece un "exceso" de sociedad civil frente al Estado, capaz de "sobrecargar de demandas" al sistema, sino justamente lo contrario, la necesidad de fortalecerla en el sentido literal de **vigorizar la participación popular**, como condición y resultado de la vida democrática. Es aquí que aparecen de forma decisiva las oportunidades para los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil.

Existe, ciertamente, una enorme potencialidad reivindicativa de las masas, que puno en alto emergen en las llamadas transiciones democráticas, cuando se les reconocen derechos civiles y políticos y se establecen los instrumentos para ejecutarlos. Con ciudadanías activadas en contextos recién democratizados hay **dos conjuntos** de circunstancias que explican tal comportamiento. Por un lado, la larga espera de los grupos populares para resolver viejas demandas elementales socioeconómicas y especialmente políticas, pospuestas siempre por los regímenes autoritarios. Por el otro, el rápido e inevitable deslizamiento hacia la ideologización de temas y demandas y especialmente a la polarización de las posiciones desde las cuales se formulan, explicable todo esto, sin duda, por la extrema polarización económico-social que les sirve de base. Estos condicionamientos constituyen el precio inicial de la democracia electoral, en cuyo contexto se inscribe el problema de la **governabilidad**.

En verdad, la pertinencia del tema de la gobernabilidad, es posterior a la doble problemática de la crisis de los autoritarismos y la crisis de las transiciones. Forma parte del proceso de las consolidaciones democráticas que en casi todas las experiencias de América Latina vienen subrayando la paradoja de las insuficiencias de la democracia electoral en relación con la necesidad adicional de **un buen gobierno**². Este déficit se va constituyendo entre las realizaciones que se esperan de la democracia política en una época en que el Estado aplica severas medidas de rescate de los equilibrios macroeconómicos, de políticas públicas de estabilidad y ajuste, de reducciones de los gastos que valorizaron en el pasado la mano de obra, etc., todo lo cual empobrece a la ciudadanía y la desmoraliza.

La paradoja aparece porque esas medidas van de la mano con la celebración en los años ochenta, de más ochenta y cinco elecciones, de distinto tipo, en todos los países de la región con excepción de Cuba, **en una década ganada para la democracia**, pero planteando así una contradicción inevitablemente desordenadora de la sociedad. En el terreno accidentado de estas contradicciones debe ser planteado el tema de la **governabilidad** y del papel de los partidos políticos, sin cuya activa presencia aquella no es posible.

4. Las dos dimensiones de la gobernabilidad: Legitimidad y Eficacia

La democracia política, en proceso de construcción en América Latina, tan llena de debilidades que se originan tanto en la sociedad como en el interior del

2 El tema del consenso político ocupa parte del debate actual. Lo de **Buen Gobierno** se refiere exclusivamente a una situación empírica que forma parte de un gobierno democrático, como ejercicio de legitimación práctica e inmediata. (Torres-Rivas, 1993).

Estado, ha originado ya serias dudas acerca de sus bondades prácticas. La instauración de gobiernos civiles, libremente electos y en su inmensa mayoría con líderes pertenecientes a partidos que experimentaron en la oposición los rigores de la intolerancia, parece no ser suficiente. La desconfianza a la política se traslada como desconfianza a la democracia. Por ello, el problema de la **governabilidad** está anudada a otro tipo de tensiones, las de la construcción democrática en sociedades post autoritarias y empobrecidas. El logro de la democracia política, en la tradición latinoamericana, no puede desvincularse de la democracia social no tanto por los éxitos del pasado en los que debió reforzar a la otra, sino por sus fracasos. En la actual coyuntura ciertamente parecieran desentenderse y de hecho así ha venido ocurriendo, sin que a nadie se le ocurra, justamente por la fuerza de esa tradición, plantearlas como opciones excluyentes (Garretón: 1992 y 1993).

Para que las sociedades latinoamericanas sean gobernables y puedan resolver sus actuales problemas, la nueva matriz social debe irse constituyendo, aún con **tempos** diversos, consolidando la democracia política sin olvidar la democracia social. De las diversas dimensiones instrumentales que tiene el desafío de la gobernabilidad, queremos destacar dos, que tienen relación con esos procesos, los problemas de **la eficiencia y la legitimidad**.

La **legitimidad** es un rasgo de la democracia política, en tanto es el resultado de la renovada aceptación, por parte de mayorías substantivas de ciudadanos, del poder que el gobierno ejercita, que ha sido elegido conforme reglas previa y porque se mueve en los espacios de la Constitución Nacional. Contra la tesis de la conformidad de que la estabilidad política dependería en la creencia en la legitimidad de los mandatos para ejercer el poder, que recuerda a Weber (M. Weber: 1964, 170 y sgs.), afirmamos que las Instituciones y el ejercicio del poder no son legítimos en virtud de su legalidad, sino como resultado de lo que se hace con el mandato legal. Su aceptación no depende de lo que el mandato es, sino de las **consecuencias** o probables resultados de su aplicación (Offe: 1988, 122).

El aspecto jurídico-formal es importante, pero hoy día, no basta sobre todo en situaciones como las que experimentan los ciudadanos latinoamericanos, afectados por el mal del desencanto, la legitimidad está lejos del ideal liberal individualista de la aceptación subjetiva de que es suficiente la creencia para que opere la relación de mando y obediencia. En las actuales condiciones, resulta cuestionable la credibilidad de la vieja teoría individualista del poder político legítimo. Hay un deterioro de los mecanismos políticos de la legitimación cuando se articulan con demandas colectivas sociales y económicas (Rodríguez Cabrero, 1991:12). En América Latina se encuentra en proceso de reestructuración las estructuras y procesos de legitimación política, tarea que corresponde básicamente a los partidos políticos realizar.

La legitimidad es consenso en una sociedad democrática (J. Keane, 1992:364, 372). La lealtad de las masas tiende a convertirse en asunto práctico, relativo a sus necesidades, sus conveniencias y otros motivos que tienen que ver con sus experiencias pasadas y con sus esperanzas. La aceptación del mandato por parte de las mayorías depende en consecuencia de que los problemas de la sociedad se enfrentan responsablemente para resolverlos. Los resultados de la gestión pública no pueden ser inciertos, aunque no se requiere que deban ser necesariamente predecibles³.

El compromiso con el régimen democrático no asegura la aceptación de los resultados de su gestión, (Coleman 1989:17 citado por Przeworski, 1991:14). Pero se supone que la democracia política está animada de una racionalidad que le permite cumplir con sus propósitos de asegurar o mejorar el bienestar de la población. Estos resultados dependen de una calidad instrumental técnica y una disposición ético-política que llamamos **eficiencia**. La democracia política, en América Latina hoy día es eficiente si tiene la capacidad para cumplir de manera efectiva las metas propuestas. El problema de cómo se establecen tales objetivos es discutible y es un problema de la oportunidad política. Ese propósito de eficiencia se logra con un sistema que maximiza la utilización y la asignación óptima de los **recursos disponibles**, al mismo tiempo que se esfuerza por crear o apropiarse de **nuevos recursos** (Elster, 1993:19).

Para que sean legítimos los gobiernos post autoritarios en las actuales condiciones tienen que ser **eficientes** en el doble sentido de competencia técnica y administrativa, por un lado y de voluntad política para enfrentar (aunque no puedan, de inmediato, resolver) responsablemente los problemas sociales de la pobreza y la exclusión⁴. A la eficiencia se vincula el tema de la honradez pública en el manejo de los recursos, o de la corrupción, que alcanza dimensiones graves en la vida política actual, cuyos efectos debilitan tanto la eficiencia como la creencia en la legitimidad de las democracias políticas. Recordemos que los gobiernos no son los corruptos, sino sus funcionarios, los líderes y los cuadros políticos.

-
- 3 Si los resultados de una gestión son inciertos para la ciudadanía, sus juicios **ex ante** y **ex post** tienen que variar. Lipset hace una distinción entre **legitimidad** (como compromiso **ex ante**) y **efectividad** (como evaluación **ex post** de los resultados). Habermas distingue **legalidad**, como la aceptación **ex ante** de las reglas y **legitimidad** como la evaluación posterior. Esta discusión aparece en (Przeworski, 1991).
- 4 Sin duda, constituye ésta una definición pobre de **eficiencia**, ya que el Estado capitalista es eficiente, según su racionalidad, en la medida en que logre universalizar la forma mercantil, colocando a los actores privados a fin de que puedan incrementar su eficiencia según criterios de intercambio privado y acumulación. (Cerroni, 1991:116, 119 y Offe, 1990:125).

En virtud de lo anterior, en las condiciones actuales de América Latina, **la gobernabilidad es la cualidad de la comunidad política en que sus instituciones actúan eficazmente, de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, porque tales instituciones y sus políticas les proporcionan seguridad, integración y prosperidad y garantizan orden y continuidad al sistema.** Y que exista una sociedad civil participativa, con ciudadanos dispuestos a cumplir los mandatos de la ley, que facilite la gobernabilidad **desde la sociedad**, o sea, las condiciones sociales necesarias para que la racionalidad del poder pueda desempeñarse con eficiencia y legitimidad. O dicho de otra manera, tal como lo establece Tomassini, la gobernabilidad se refiere a la **capacidad de la autoridad para canalizar los intereses de la sociedad civil**, a la interacción que se da entre ambos, para alcanzar el desarrollo económico (Tomassini, 1992:11) y la democracia política.

5. Sin partidos políticos no hay gobernabilidad posible

En la construcción de un orden democrático en América Latina, es decir, para alcanzar la estabilidad institucional con participación ciudadana que se proponga resolver los problemas sociales que la crisis pasada y el ajuste producen, es necesario asegurar que los intereses generales de la sociedad civil serán atendidos por el Estado y que éste estará calificado para hacerlo. Las organizaciones sociales, pero sobre todo, **los partidos políticos en una sociedad democrática, son responsables de este conjunto de funciones de doble dirección.** Las luchas sociales y políticas de los últimos años en América Latina ratifican la función creadora del partido político en la democracia: expresar las necesidades de **toda** la sociedad en el nivel del poder del Estado y conformar este poder, dirigiéndolo (F. Weffort, 1992:71).

Una revisión sumaria de la historia de los partidos políticos en América Latina concluye sin hipérbole, por un lado, en que los intentos por establecer un sistema de partidos, viable y democrático, han encontrado más obstáculos que condiciones favorables, más fracasos que éxitos, pero por el otro, sin la presencia de los partidos, el desarrollo político hubiese sido más frustrante (Meyer y Reyna, 1989:19). Hay pues, una tradición histórica, variable en sus efectos, en toda la región.

Los sistemas administrativos, institucionales y las mediaciones partidarias tradicionales quedaron debilitadas o desacreditadas con la crisis del orden autoritario y con los efectos de la administración del estancamiento económico. Sin embargo, **lo que realmente entró en crisis en estos años fue la matriz socioeconómica tradicional que las cobijó**, es decir la sociedad con un mercado

agrario exportador y uno industrial volcada hacia adentro y un Estado promotor que suplió entonces tanto la ausencia de un sector empresarial vigoroso como la de organizaciones sociales fuertes e independientes. En esa matriz, la participación ciudadana parecía debilitar la acumulación y profundización del capital, por lo que había que limitarla.

La crisis de tal matriz ha obligado a la reformulación funcional del Estado en su dimensión integradora y ha justificado la avasalladora presencia del empresariado privado, con funciones promotoras. Se redefinen las articulaciones de las organizaciones sociales y de los partidos políticos en un clima tardo liberal que proclama, hipócritamente, **la necesidad de fortalecer la sociedad civil**, sin olvidar tal vez que el mercado es el corazón de la sociedad civil. Todo esto obliga a ciertos ajustes en una época en que de manera universal se alteran las formas habituales de **hacer política**, porque se “corren” las fronteras de lo público y lo privado en provecho de éste, y se **particularizan** las relaciones entre el Estado y la Sociedad.

La categoría **sociedad civil** ha sido objeto de la mayor vulgarización en la forma de falsificación de sentido. Recordemos la denotación conceptual que históricamente ha tenido, aunque no sea posible referirse *in extenso* al largo debate que le acompaña. El punto de partida es la separación de formas políticas y sociales que la sociedad burguesa establece, apoyadas en la fluctuante distinción de lo público y lo privado. El Estado, concentración del poder político para asegurar el orden y reproducción de la sociedad, es el ámbito de lo público, hoy día restringiéndose. La sociedad civil es el reino de las necesidades y de los intereses privados, de las relaciones sociales mercantiles (trabajo asalariado, producción e intercambio de bienes), de las diversas formas de existencia social, es decir, del derecho privado, todo ello en proceso de expansión⁵.

5 Conviene destacar una definición restrictiva de sociedad civil como el espacio de lo privado, donde intereses sociales, no familiares, pueden organizarse de múltiples maneras, reivindicar, conflictuar y demandar en torno a intereses colectivos, a condición que sean independientes del poder del Estado y no vinculados directamente a la producción mercantil. El interés colectivo tiene **sentido de comunidad** y por ello trasciende el fuero de lo privado y puede trasladarse a los espacios de la actividad pública. Así, los intereses de los grupos organizados situados en el ámbito de lo privado deben alcanzar una dimensión pública, condición de su eficacia política, para influir en las decisiones estatales o de otras expresiones de poder. Cuando así ocurre, se está **haciendo política**, y ésta viene a reforzar la vida democrática.

El papel de los partidos políticos no solo es la intermediación entre la ciudadanía y los aparatos del poder estatal, sino el de otorgar a estos dirección y contenido. Los partidos legitiman el poder del Estado y otorgan sentido al orden público. Esa intermediación sirve, en consecuencia, para canalizar y representar demandas y conflictos originados en la sociedad civil y dar respuestas. Su lógica es organizar la diversidad social en la unidad de la representación política, suministrando así un vínculo continuo entre el ciudadano y el Estado, un flujo constante de la sociedad civil hacia lo estatal-político y viceversa (Offe, 1988:153).

El examen de la política latinoamericana de todos estos años y el papel desempeñado por los partidos políticos revela los serios desajustes que ocurren por su **excusable retraso** frente a los cambios económicos, sociales y culturales que están ocurriendo y que no se traducen fácilmente a la vida política. En relación a la gobernabilidad democrática, se producen varios tipos de experiencias partidarias:

Una, la que experimentan las democracias estables (Colombia, Costa Rica, parcialmente México) donde los partidos políticos mantienen sus viejos vínculos sociales pero se vacían parcialmente de contenidos programáticos, por la fuerza de la tradición realizan la representación como expresión de la búsqueda de racionalización de la convivencia de todos, ocupan los espacios públicos de forma expansiva, en el sentido de que la excesiva dominación de los partidos asfixia a la sociedad civil; y hacer política no da sorpresas. Ni mayorías volátiles⁶ ni veto militar, lo que significa que se trata de democracias de partido consolidadas, gobernables.

Dos, próxima a esta experiencia aparecen aquellas sociedades (Chile, Uruguay) donde la restitución de la democracia ocurre por intermedio de los viejos partidos del período anterior, condición sin la cual ni la restitución democrática ni su consolidación sería posible. Los partidos, fortalecidos, restablecen sus vínculos sociales sin que sea necesario el esfuerzo de construir "partidos-de-todos" pero se mantienen apreciables diferencias ideológico-programáticas, los principios de la representación que buscan son menos clásicos y se aproximan más a la representación

6 Las elecciones latinoamericanas recientes se han apoyado en la movilización que produce la exasperación de la pobreza y el atractivo simbólico de la oferta electoral. Un voto esperanzado frente a la desregulación de la economía, los dolorosos ajustes económicos, el efecto de la concentración del bienestar que produce el mercado, etc. Ni la legalidad formal ni la legitimidad democrática pueden descansar en la emergencia de estas **mayorías volátiles**, sin vínculos orgánicos con el partido, sin programas, sin futuro, sino en apoyos permanentes, que no deriven del azar electoral ni de las contingencias políticas.

de intereses. Los militares se desacreditaron pero conservan su capacidad de vigilia amenazante. Son democracias consolidadas y gobernables.

Tres, la mayoría de las sociedades latinoamericanas están en una posición intermedia, porque en un efecto de círculo vicioso la fragilidad partidaria anterior, en vías de terminar, acompaña ciertas dificultades para la consolidación democrática, que se va alcanzando exitosamente en diversos momentos (República Dominicana, Honduras, Bolivia, Ecuador, Argentina). Los partidos políticos tienen una larga historia como en Argentina y Honduras o son de esta generación como en los otros casos, pero intentando convertirse en partidos-atrapa-todo, más modernos que democráticos. La cultura política, dominada por el mercado, subraya la actual noción de representación como expresión y tutela de intereses particulares; la sociedad civil empieza a participar más en la vida pública completando la acción de los partidos, y en general, la gobernabilidad democrática se alcanza, pero subsisten algunos tropiezos.

Cuatro, finalmente, en el extremo, están las sociedades que experimentan democracias políticas inestables por diversos motivos (Perú, Nicaragua, Guatemala, Panamá, Paraguay, El Salvador) y en que aparece claramente la debilidad o decadencia (Perú) del sistema partidario, con tendencias a la fragmentación, tendencias aún poderosas al sectarismo doctrinario o personalista, y dificultades orgánicas para la representación. Contradictoriamente, se genera una sociedad civil que va ganando autonomía y presencia. El ejército es aún el factor de poder más importante y las violaciones de los derechos humanos que practica, enrarecen la vida política. La ingobernabilidad es un rasgo de este tipo de democracias políticas incipientes.

Resultan inclasificables, por elemental y discutible que resulte la propuesta anterior, las actuales experiencias de Venezuela y Brasil. En aquél país, la decadencia de un sólido sistema bipartidario se originó en su lerda adaptación a los cambios socioeconómicos que originó la crisis, exhibiendo un testimonio vivo de que los elementos sustantivos del atraso político solo esperan su oportunidad: ingerencia militar, fraccionamiento político, corrupción rampante, violencia como recurso para ordenar, politiquería. No obstante, las dificultades parecen transitorias y la democracia atravesó la prueba electoral de diciembre de 1993, que debilitó el bipartidismo presidencial pero lo ratificó en lo parlamentario. Brasil constituye una experiencia aún más contradictoria, con un sistema de partidos aún en formación, y mayorías volátiles decidiendo, pero con el único partido latinoamericano estrechamente vinculado a los movimientos sociales (el PT, Partido de los Trabajadores), extrema inestabilidad en las identidades políticas pero con una

estructura parlamentaria más sólida que su presidencialismo, que ha asegurado estabilidad mayúscula en el seno de una profunda crisis de credibilidad. En Brasil, los militares -guerreros en reposo- están organizados y atentos...

Los partidos políticos latinoamericanos, en su extrema diversidad, están todos sujetos a ajustes a las condiciones de la nueva matriz social, económica y cultural. Esto es menos un problema de modernización que de ajustes al realismo de la coyuntura nacional e internacional. La "modernización" hoy día requiere la ampliación de los espacios públicos, donde la ciudadanía desde la sociedad civil pueda definir sus intereses en términos políticos. Los partidos deben ser capaces de recoger con un sentido de identidad, participación, representación tales intereses. A la función de representación hoy día se le pide como desafío ser la expresión y tutela de intereses particulares, y como lo critica Cerroni, degradar las leyes a un mero compromiso entre intereses particulares (Cerroni, 1991:121). Al fin y al cabo el gobierno de todos no es el gobierno para todos.

En el ejercicio del gobierno, hoy día se enfatizan los momentos técnico-instrumentales y se reduce la política a la perspectiva del corto plazo, despolitizando las formas de asumirla. Es decir, reducir la política, a voluntad ejecutiva, decisión instrumental en detrimento de los momentos deliberativos, con un concepto economicista de la política, lo que llevado al extremo puede ser el procedimiento de mercado, un intercambio donde se da legitimación por eficacia (Uricoechea, 1991:53). La modalidad buscada es la del partido que busca incluir a todo lo incluíble, en el interior de una estratificación social donde las tensiones de intereses parecieran atenuarse, partidos capaces de hacer gobierno u oposición alternativamente, con más juego de alianzas que de principios, con ofertas mínimas en una estructura de consumo.

Finalmente, en una época como ésta, los partidos políticos deben favorecer y beneficiarse de las organizaciones de la sociedad civil, para **hacer política, juntos**. Los intereses privados, múltiples, plurales, diversificados en el seno de la sociedad civil, pueden organizarse y adoptar un sentido de comunidad. El ciudadano no puede ser un individuo aislado sino un sujeto organizado. Sólo tiene interés y posibilidades de expresión **pública** cuando al organizarse puede trascender los espacios de **lo privado**. Lo que permanece en el fuero de lo íntimo (familiar), del egoísmo, del individuo aislado, de la autoreferencia, no interesa para los propósitos de **fortalecer la sociedad civil o los procesos democráticos**. Esta es la participación social de la que tanto se habla, porque tiene una dinámica hacia los espacios públicos, que en este caso son **políticos** y en donde, en última instancia, se resuelven. Esto es hacer política no estatal, junto a la que practican los partidos.

Los procesos de gobernabilidad son críticos, entre otras razones, porque los partidos y la política han entrado en una era de sospechas y desamores⁷, que forma parte de esta crisis de la cultura que se experimenta universalmente. No podemos ocuparnos de esto pero a contrapelo de esta corriente, tal vez por vez primera, quisiera expresar un poco de optimismo sobre el futuro de nuestras democracias ingobernables.

7 En su introducción a la valiosa antología, Lenk y Neumann recuerda que “la aversión hacia los partidos políticos es tan antigua como ellos mismos”, lo que revela que hay épocas en que sus funciones legitiman, ordenan e integran menos que en otras. El “regreso a la política” es tan inevitable como su propia existencia (Lenk y Neumann (ed), 1990).