

América Latina. Gobernabilidad y democracia en sociedades en crisis

Torres-Rivas, Edelberto

Edelberto Torres-Rivas: Sociólogo guatemalteco. Secretario general de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO, San José de Costa Rica.

La democracia política, en proceso de construcción en América Latina, tan llena de avatares y debilidades que se originan tanto en el interior de la sociedad como en el Estado mismo, ha fundado ya serias dudas acerca de sus bondades prácticas. La instauración de gobiernos civiles, libremente electos y en su inmensa mayoría pertenecientes a partidos que experimentaron en la oposición los rigores de la intolerancia, parece no ser suficiente. La desconfianza hacia la política se traslada como desconfianza hacia la democracia. Por ello, el problema de la gobernabilidad está anudado a otro tipo de crisis, el de la construcción democrática en sociedades postautoritarias y empobrecidas, problema que tiene dos dimensiones constitutivas: la eficacia y la legitimidad.

En la sociedad contemporánea, el tema del orden-de-la-sociedad constituye de nuevo un desafío mayor y un tema de reflexión. Es esta una época crítica en que ocurren rupturas profundas y reformas de todos los órdenes de la sociedad, a escala internacional. Ningún país escapa a la experiencia de diversas modalidades de inestabilidad, desorden o caos. Este último se desarrolla en ciertos países del África como Angola, Mozambique, Somalia; en amplias regiones de la antigua Yugoslavia y de la Rusia actual, etc. El desorden califica la vida del Perú, Haití, Nicaragua, Cambodiaa, Irak, Argelia, Sudan, Líbano, Sudáfrica, etc. La estabilidad ya ni siquiera es el rasgo que define a las grandes democracias industriales de Occidente, al club de la OCDE o de los Siete. Asistimos a una profunda revolución conservadora, que a partir de la crisis busca ordenar de nueva manera las sociedades donde el capitalismo es la condición para lograrlo.

Acerca del desorden y el caos

El tema del orden como ejercicio teórico tendría que ser problematizado en las actuales circunstancias, para diferenciar así lo que fue preocupación clave del pensa-

miento social clásico¹. En Marx, Weber, Durkheim y otros, la preocupación por el orden y la integración de la sociedad se explica por las circunstancias inmediatas que les tocó vivir, cuando la irrupción de la modernidad lo desordenaba todo. En Marx, el desorden de la explotación de clases y sus luchas, inherentes al reino de la mercancía y de la ley del valor, sólo termina con la construcción de un nuevo orden social, desalienado y libre, en el que la liberación del proletariado es condición de la emancipación total. En Weber, la modernidad del espíritu capitalista, occidental, conduce a la dominación burocrática y legal, como expresión superior de una racionalidad ordenadora de la sociedad. En Durkheim, el énfasis está puesto en la comprensión de una división del trabajo que erosiona una y crea otra (nueva) solidaridad social, en la que sólo los grandes consensos básicos, trascendentales, pueden ordenar e integrar la sociedad, de otra manera, caótica y en descomposición.

En la década de los 40 y durante largos años de la segunda posguerra fue predominante el paradigma parsoniano, accionista, que respondiendo al clima intelectual de la época, a un estilo de razonamiento de una sociedad progresiva, poderosa, estable, elaboró una profunda teoría del orden. El problema del orden y, de la integración - según Parsons - de sistemas estables de interacción social, es decir, de la estructura social (...) se enfoca como un problema de la integración de la motivación de las acciones con patrones culturales normativos que integra el sistema de acción². Hay un sistema común de valores en una sociedad bien integrada, que gobierna las acciones de todos, en virtud de que la sociedad es lo suficientemente fuerte para socializar a todos en ese sistema. Todos los sujetos interiorizan el patrón requerido de conducta en una democracia estable, no hacerlo acarrea situaciones de anomia que se pueden corregir. La gobernabilidad sería un problema de integración normativa y la inestabilidad (desorden, conflicto, revolución) se explicarían por procesos de ruptura normativa, que tiene previstos mecanismos de restitución del consenso valorativo. La sociología parsoniana sirvió de teoría para la estabilidad y la permanencia democrática de una sociedad como la norteamericana de las décadas de los 40 y 50. Su influencia en América Latina fue evidente pero superficial.

El ejercicio conceptual por el orden y la integración en estos años 90, tiene claramente el sabor de un ejercicio conservador, contradictorio, débil. A la crisis sin avi-

¹Se habla de teoría clásica porque corresponde al momento de afirmación del capital, de la integración de los mercados nacionales a partir de la expansión manufacturera, la cuestión social como pobreza obrera, la secularización de la política y del poder, del cambio de las solidaridades e identidades colectivas. Según Raymond Aron, las revoluciones de 1848 trazan la línea a partir de la cual se produce una elaboración intelectual que está en el origen de las ciencias sociales modernas.

²T. Parsons: El sistema social, Revista de Occidente, Madrid, 1978, p. 36.

so ni previsión del mundo socialista, y la derrota de las estrategias del cambio revolucionario, ha seguido también la crisis de las sociedades (y alternativas) socialdemócratas. De hecho, el núcleo de la cultura política europea, la incorporación de la clase obrera al bienestar de todos los ciudadanos, está en crisis. Los 20 millones de desocupados europeos no son resultado del estancamiento, como en los años 30, sino de los aumentos de productividad. La incorporación tecnológica y el pleno empleo, que nunca fueron de la mano, ahora se divorcian estructuralmente y tal vez no como un fenómeno pasajero. El desorden financiero, la impotencia para ordenar la Ronda Uruguay, etc., acompañan la imposibilidad de disciplinar el comercio internacional. Hay dificultades para crecer, las coyunturas desestabilizadoras se suceden, guerras locales y conflictos étnico-religiosos aparecen, las situaciones de anomia en los grandes centros urbanos aumentan, etc. En la explicación social se abre paso la teoría de la fecundidad del desorden³ y hasta la ciencia física recoge en sus explicaciones una sorprendente teoría del caos.

La ingobernabilidad conservadora

La cohesión y el ordenamiento de la sociedad constituyen el aspecto central del ejercicio del poder, su objetivo natural, por lo que la obsesión por el orden (y su permanencia) resulta finalmente una actitud defensiva de quienes lo ejercen. Y cuando así sucede, su mantención ya no puede ser vista solamente como una crisis de la política, sino como una responsabilidad de toda la sociedad. En una perspectiva conservadora, el conjunto de diversos problemas relativos a la participación, cohesión, representación política, etc. ha sido asociado a la temática de la ingobernabilidad como expresión de la crisis de las sociedades del capitalismo tardío y de la democracia avanzada⁴. Ingobernabilidad y crisis quedan anudados y confundidos en las andaduras de los actuales procesos políticos, para calificar en esta época *la creciente insuficiencia estatal para institucionalizar los conflictos*.

Se habla de una visión conservadora, porque la inestabilidad crónica de la democracia, en el pensamiento marxista, se originaría en otros sitios, en la economía,

³ La modernidad es el movimiento más la incertidumbre, dice Maurice Godelier. «Indeciso, el hombre lo es en un mundo fluctuante donde los principios del orden ya no están claramente legitimados ni son fácilmente identificables (...) La conciencia del desorden se agudiza cuando las referencias del orden se vuelven ambiguas, cuando se acrecienta la incertidumbre (...) La crisis no es sólo percibida a partir de la disfunción, es también reconocida en cuanto prueba que afecta a la capacidad del sistema y de los actores para definirse y para organizarse»; Georges Balandier: *El desorden*, la teoría del caos y las ciencias sociales, Gedisa, Barcelona, 1989, pp. 148 y 170.

⁴ Samuel P. Huntington y otros: *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press, Nueva York, 1975. A partir de la difusión de las ideas de la Comisión Trilateral se difundieron las nociones conservadoras acerca de la creciente ingobernabilidad de la democracia.

donde la caída de la tasa de ganancia, la sobreproducción, y sobre todo el trabajo asalariado y la competencia derivada de la apropiación privada de la ganancia, llevaría a una contradicción insalvable entre clases, y a luchas políticas desordenadas 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»⁵.

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 alimenta y que debe enfrentar el Estado (de bienestar). Los fenómenos críticos aparecen también como resultado de la competencia partidaria, del pluralismo ideológico y la labor distorsionada o exagerada de temas que realizan los mass media, propios de la democracia moderna⁶. Pareciera como si la democracia, al perfeccionarse, se deslegitimara. Y todo esto ocurre con un Estado cuyo poder de intervención y dirección están cuestionados y, de hecho, disminuidos. Para hacer frente «a la codicia incontenida e irreflexiva de los ciudadanos» sería imprescindible un poder estatal no sometido a las garantías de un Estado de derecho, que actuara en consecuencia con la (arbitrariedad) libertad del poder autoritario. 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»⁷.

Sin embargo, la ingobernabilidad conservadora no resultaría directamente de la relativa incompetencia estatal, de su parálisis, sino de los efectos desestabilizadores que se traducen en desencanto político, de la cadena de frustraciones que la ciudadanía termina por acumular, del recelo de la opinión pública por la sordera de los funcionarios, resultado del gap que aparece entre lo que se les ofrece y lo que reciben. La democracia, según este razonamiento, cuando se profundiza, alimenta ofertas y demandas, vuelve ingobernable la sociedad. La pérdida de confianza entre los electores y sus partidos, entre la ciudadanía y las políticas estatales, es decir, todo lo que queda sin cumplir en una sociedad democrática, produce estados de ingobernabilidad. Y como este tipo de sociedades no limita la participación popular, el resultado es una desconfianza hacia la democracia misma.

La crisis, que se manifiesta como una incompetencia del poder político, vuelve ingobernable la sociedad en virtud de su carácter ampliamente democrático, porque

⁵Claus Offe: Partidos políticos y nuevos movimientos sociales, Sistema, Madrid, 1989, p. 29.

⁶Ibid., p. 30 y ss. Estamos siguiendo en este punto, el capítulo II del texto de Offe.

⁷Michel Crozier, ob. cit., p. 73.

alimenta nuevas y mayores demandas. Nuevos y renovados conflictos aparecen. Nótese que ésta no 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 pueden canalizarlos y resolverlos. Lo conservador aparece en los remedios que se proponen para resolver esta «anomalía» del poder: disciplinar de múltiples maneras a la ciudadanía, desactivarla, y en el centro de esta preocupación por el orden, limitar decisivamente la capacidad reivindicativa del poder obrero, de sus organizaciones sociales y políticas, tal vez con «ayuda» de los mass media, quizá más bien con la colaboración policíaca.

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 del orden ha sido un problema constitutivo de la sociedad agrario-oligárquica y las dificultades para establecerlo 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 aun a costa del progreso, una modalidad extraviada de la modernidad. En la segunda posguerra, 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 la urbanización acelerada, del crecimiento industrial que quiebra la tradición agrario-campesina, del aumento de las oportunidades educacionales y del empleo calificado, etc.

El populismo latinoamericano, experimentado de diversa manera en la mayor parte de estas sociedades, fue la primera experiencia, en el escenario político, de masas urbanas movilizadas pero sin ninguna experiencia de organización política, ideológicamente ambiguas, electoralmente necesarias, pero a cambio de una evidente mejora en la distribución del ingreso. El poder político burgués utilizó la integración a la política como recurso de control ahí donde la modernización avanzó. Ya no fue la exclusión social sino la manipulación desde arriba un componente del orden. Pero todo esto, recordémoslo, no siempre fue parte de un proyecto democrático porque en la tradición latinoamericana orden y participación social, democracia e integración política parecieran contradecirse. Hoy día está de moda condenar las experiencias populistas como antecedentes del autoritarismo. También habría que recordar que ha sido ésta la primera y única experiencia en América Latina, de ampliación de la participación 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 política, aun a costa de su déficit democrático y sin justicia social. 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.

En la década de los 70, la explicación de la crisis del sistema político, «desordenado» por las estrategias de cambio revolucionario, giró en torno a una deficiente capacidad de gobierno de la clase gobernante: una crisis de hegemonía. En una perspectiva gramsciana cruda, el desorden no era una consecuencia imputable al carácter radical de las demandas de cambio, imposible de institucionalizar y exigidas por masas activadas a partir de condiciones de explotación y subordinación extremas. La causa se originaría en una anomalía política e ideológica de la misma clase gobernante, cuya incompetencia para dirigir y ordenar la sociedad la convertiría en débilmente hegemónica, es decir, incapaz de fundir sus intereses de clase, particulares, con los intereses universales que el Estado-nacional representa.

Los más recientes análisis sobre América Latina abandonaron la temática de la hegemonía gramsciana porque la erosión o la caída de los regímenes autoritarios y militares, en los 80, trasladaron el interés al problema de la construcción democrática. La literatura sobre el tema se desdobra en crisis de los autoritarismos y crisis de las transiciones. Nos interesa esta última, porque en su comprensión aparece una insoportable paradoja, un núcleo de contradicciones que surgen entre las oportunidades de la democracia política en una época en que el Estado aplica severas medidas de rescate de los equilibrios macroeconómicos, de políticas económicas de estabilidad y ajuste que empobrecen a la ciudadanía y la desmoralizan, medidas que van de la mano con la celebración de más de 85 elecciones (de distinto tipo), en una década ganada para la democracia, pero planteando así una contradicción inevitablemente desordenadora de la sociedad. Es en el terreno de estas contradicciones que se experimentan en América Latina que se plantea el tema de la gobernabilidad.

En quienes con más propiedad la analizan, la gobernabilidad adopta sin duda un sentido distinto del que aparece asociado en las sociedades europeas del capitalismo tardío. Son diversas las condiciones que pueden explicar la categoría de gobernabilidad, desvinculada del tema del autoritarismo y su crisis y asociada, en cambio, a la crisis de la construcción de la democracia política. ¿Eran acaso gobernables los regímenes militar autoritarios recientes? En efecto, aquí se habla de gobernabili-

dad porque el punto de partida no es la democracia política y sus «excesos» sino su ausencia, la herencia del desorden de las dictaduras militares, los efectos 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 u oportunidad para la vida democrática.

Existe, ciertamente, una enorme potencialidad reivindicativa de las masas, que aparece de inmediato en las llamadas transiciones democráticas, cuando se les reconoce derechos civiles y políticos de los que carecían y se establece los instrumentos para hacerlo. 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 elementales y viejas demandas socioeconómicas y especialmente políticas, postpuestas siempre por los regímenes autoritarios. Por el otro, el rápido e inevitable deslizamiento hacia la ideologización de temas y demandas, y especialmente la polarización de las posiciones desde las cuales se formulan, explicable sin duda por la extrema polarización económico-social existente. Estos condicionamientos constituyen el precio inicial de la democracia electoral, en cuyo contexto se inscribe el problema de la gobernabilidad.

La lucha por la organización política, por ampliar la participación social, por activar ciudadanías apáticas o aterrorizadas, por estabilizar las instituciones donde ello ocurre, forman parte de los desafíos de la construcción democrática, porque tienen que lograrse dentro del orden y la convivencia pacífica. Es decir en condiciones de gobernabilidad democrática. La síntesis de ello es que antes los conflictos se realizaban en un espacio público limitado o, al producirse, lo hacían generalmente al margen de mecanismos institucionalizados. La construcción de una nueva rutina, legal, pública y pacífica es un aprendizaje difícil para todos: dominantes, fuerzas intermedias, dominados. Mientras tanto, la sociedad ingobernable tiene que adecuarse a un poder político que en el pasado también fomentó el desorden.

Las dos dimensiones de la gobernabilidad: Estado y sociedad civil

De nuevo, el tema de la gobernabilidad es el del ejercicio del poder-Estado cuando las relaciones con la sociedad atraviesan una etapa de crisis. Los problemas de la gobernabilidad se pueden originar ciertamente «desde el Estado» pero también

como problemas «desde la sociedad». Si la crisis sugiere una administración debilitada en asuntos del orden, la gobernabilidad se constituye como un recurso para superarlo. Pero ésta no puede reducirse al problema de la eficacia administrativa aunque forme parte de él, o de una buena administración del aparato del Estado, como expresión de la racionalidad (extraviada momentáneamente) del poder. Es algo más que un problema de poder pero también menos que su puro ejercicio.

Lo de gobernabilidad tiene que referirse también a las condiciones sociales necesarias para que esa racionalidad del poder pueda desempeñarse con eficacia, legitimidad, y con respaldo ciudadano. Por ello, 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 económico⁸. Agregaríamos, para la construcción de una democracia política, de una sociedad democrática en América Latina.

La categoría teórica sociedad civil ha sido objeto de la mayor mitificación en la forma de falsificación de sentido. Es importante en consecuencia, recordar la denotación conceptual que históricamente ha tenido, aunque no sea posible en este trabajo referirse in extenso al largo debate que le acompaña. El punto de partida histórico es la separación de formas políticas y sociales que la sociedad burguesa establece, apoyadas en la estratégica 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. La sociedad civil es el reino de las necesidades y de los intereses privados, del trabajo asalariado y de la producción e intercambio de bienes, es decir, del derecho privado. En otras palabras, el ámbito de la sociedad civil es el de las relaciones sociales mercantiles, de la producción económica, cultural, privadas, independientes del Estado pero estatalmente reconocidas y protegidas.

La dicotomía Estado-sociedad civil sólo debería ser utilizada en un determinado momento analítico para referirse a situaciones históricas particulares y no como una división natural de la sociedad. El pensamiento tardoliberal, cuya ofensiva ideológica es exitosa en estos días, ha convencido a tirtos y troyanos de que la sociedad civil viene siendo el reino de la independencia de lo estatal, es por ello, el de la libre iniciativa de cualquiera, de la igualdad y la solidaridad ciudadanas, de la autonomía creativa cultural y productiva, de toda forma asociativa de ayuda mutua,

⁸Luciano Tomassini: Estado, gobernabilidad y desarrollo, Temas del Foro 90, Santiago, 1992, p. 11. A Tomassini le preocupa básicamente el desarrollo latinoamericano y la gobernabilidad es la condición para que aquél se logre. El énfasis nuestro está puesto en lo político, en la democracia en construcción. Al tema de la gobernabilidad se llega por distintas vías, de la economía, de la política. El tema del Estado sustituido por el mercado para asegurar el desarrollo económico, en Claude Auroi (ed.): *The Role of the State in Development Processes*, Frank Cass-UNESCO, Londres, 1992.

etc.⁹. En algún grupo de izquierda, sociedad civil es sinónimo de la sociedad de los pobres. Se trata evidentemente de una exageración apoyada en una parte cierta.

Para los propósitos de este trabajo, interesa destacar de la sociedad civil su característica de espacio de lo privado, donde intereses sociales, no familiares, pueden organizarse, agruparse 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 mercantil¹⁰. Interés colectivo es el que tiene sentido de comunidad y que por ello puede trascender el fuero de lo estrictamente privado y trasladarse a los espacios de actividad pública. Al hacerlo así, los intereses de los grupos organizados (como por ejemplo, los sindicatos, cámaras patronales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones culturales, femeninas, deportivas, barriales, ligas campesinas, etc.) situados desde el ámbito de lo privado alcanzan una dimensión pública, ya que esta característica es condición de su eficacia política, de la capacidad para influir en las decisiones estatales o de otras expresiones de poder. Cuando así ocurre, se está haciendo política, se mueven en el ámbito de lo político-estatal y ésta viene a constituir la expresión característica de la vida democrática.

Expliquemos esto. Los intereses privados, múltiples, plurales, diversificados, 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 autorreferencia, no interesa para los propósitos de fortalecer la sociedad civil¹¹. Para fortalecer los procesos democráticos hay que dinamizarla y esto se logra cuando los intereses privados ejercitan el derecho a organizarse, a reivindicar, demandar, defender y atacar intereses en y de la comunidad, hacer alian-

⁹El eslogan comercial ¡La propiedad privada produce libertad! se apoya en esta concepción equivocada de lo que representa la sociedad civil. Todo tipo de propiedad, privada o pública, produce control sobre los hombres y por ello necesita algún tipo de reglamentación. La libertad (política) se origina en modalidades de relación social tal como Isaiah Berlín lo propone en la doble distinción de libertad negativa y positiva. Cf. *Quatro Ensaíos sobre a Liberdade*, Ed. Universidad de Brasília, N° 39, pp. 136 y 142.

¹⁰El corazón del ámbito de lo privado, es justamente el mercado. El mercado es la interacción mutua de capitales competidores, por una parte y de capitalistas y asalariados, por la otra, y cuyo propósito es maximizar la ganancia privada Sin desconocer esto, la definición operativa y restricta que se propone de sociedad civil es provisional, ya que es necesario distinguir y separar el espacio del mercado, de lo que es propiamente privado no mercantil, que constituye un importante sector de la sociedad civil y que es útil para poder analizar los aspectos de la sociedad civil vinculados a la participación política.

¹¹El debate feminista ha introducido desde hace un buen tiempo una reclasificación de lo público y lo privado en el ámbito de las relaciones de género, extendiendo el carácter de lo público hasta el interior de ciertas manifestaciones de la vida familiar.

zas, o romperlas, etc. 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. Y si son políticos, terminan por ser estatales, como referencia directa o no.

En la interacción entre el Estado y la sociedad, o en un plano menor, entre el gobierno y los ciudadanos existe una relación fundamental de creación mutua, en el que el referente final es el ciudadano, cuya voluntad colectiva legitima al Estado, pero sin cuya protección y reconocimiento al sujeto aislado no existiría.

La gobernabilidad como política democrática

Como se dijo líneas arriba, para la búsqueda de un orden democrático hoy día, es decir, la estabilidad institucional con participación ciudadana para resolver los problemas sociales que la crisis produjo, es necesario canalizar los intereses de la sociedad civil por parte del Estado. En las condiciones del proceso político que se construye hoy día en América Latina, esto es practicar y reconocer la política democrática como un puente entre el ciudadano y el Estado¹². Este establece y reconoce las libertades civiles, los derechos políticos básicos, el principio de la mayoría y los derechos de las minorías, el juego de partidos políticos, elecciones libres, el respeto total a los derechos humanos. Según la teoría del puente, el tráfico que se desplaza sobre el mismo determina los usos del poder estatal: desde (el punto de vista de) la sociedad civil, del individuo, el paso por el puente le da oportunidad de organizarse, articular intereses, establecer alianzas, obtener mayorías y, «en última instancia, determinar políticas públicas». Desde la perspectiva del Estado, en el otro extremo del puente, el proceso político aparece como la resolución de demandas, satisfacción de intereses, resolución de conflictos, lo que lleva al reconocimiento universal de una autoridad pública. El proceso político democrático crea y resuelve problemas.

La gobernabilidad democrática es la existencia de ese puente, cuyo tráfico de doble vía no se interrumpe y se acrecienta cuando lo democrático deja de ser sólo institucional para trasladarse también a la sociedad. Su lógica es organizar la diversidad y la unidad, suministrando así un vínculo continuo entre el individuo y el Estado¹³, como un flujo constante de la sociedad civil hacia el mundo de lo estatal-político.

¹²Cf. Offe: «La separación de forma y contenido en la democracia liberal» en John Keane (ed.): *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes / Alianza Editorial, México, 1991, p. 152.

¹³Ibid., p. 153.

Todo esto tiene varios efectos importantes en la vida democrática: sólo así se forma una opinión pública, que reclama derechos que el Estado reconoce. Una opinión pública poderosa es factor clave en la participación política que la democracia supone. De esta manera se regenera la vida ciudadana, se fortalecen las organizaciones intermedias entre las que son importantes, básicamente los partidos políticos, y también los sindicatos, cooperativas, cámaras patronales y otras formas de grupos de interés. Son especialmente importantes los partidos políticos, que atraviesan por ahora una grave crisis de representación y credibilidad, de la que no podemos ocuparnos.

En cierto momento del razonamiento, empieza a carecer de sentido analítico la dicotomía Estado-sociedad civil, porque los límites entre lo público y lo privado son constantemente fluidos, necesariamente imprecisos y cambiantes según las épocas o las necesidades de la sociedad. En las condiciones actuales el fortalecimiento del mercado aumenta la necesidad de los controles estatales, porque ninguna política macroeconómica es ajena al poder político que tan cuidadosamente la ejecuta. La mercantilización de las relaciones sociales tal como ocurren hoy día plantea un problema de integración social, de un orden social y político distinto. El Estado refleja, protege y regula las actividades del ciudadano, de la sociedad civil. En efecto, el fortalecimiento de las modalidades de organización de la sociedad civil (de la manera que fue definida) implica una profunda transformación de ésta en la política y viceversa, una permanente penetración de lo estatal en lo privado¹⁴. Es ésta la articulación ideal del Estado con la sociedad, tan perseguida como ideal, de tener una democracia política basada en una sociedad democrática.

Los nudos problemáticos parecerían ser entonces, por un lado, reformar el Estado para hacerlo más eficaz, o reformar la sociedad para educar al ciudadano en el sentido de alcanzar por medios políticos (o culturales) su libre adhesión al orden político, es decir, la obediencia de las masas por medios políticos, que es el problema de la legitimidad.

Ajeno a la ideología tardoliberal, diremos que la noción de reforma del Estado alude a la voluntad política de la sociedad de incrementar la racionalidad en el sistema total. Un afeite, por cuidadoso que se haga, en la faz del Estado, no es suficien-

¹⁴Tal vez un ejemplo obvio aclare fácilmente esto. El funcionamiento de las ONGs, como categoría de organización desde el plano múltiple de lo privado, sólo adquiere sentido cuando se manifiesta en el ámbito más restringido de la vida pública y sobre todo cuando, como ocurre con la mayoría de ellas, realizan funciones paraestatales, sustituyendo, complementando y hasta compitiendo con lo que el sector público podría ejecutar o debería realizar en provecho de la comunidad. El incremento permanente de este tipo de ONGs testimonia en muchas sociedades un vigor desconocido de la sociedad civil.

te, pues la reforma tiene que alcanzar los ámbitos políticos y culturales, y básicamente económicos. Si un mercado desarrollado (que tiende siempre al oligopolio) supone un Estado fuerte (capaz de controlar la pérdida de virginidad de la competencia perfecta), no es la reforma de una función instrumental del Estado lo que basta. La reforma del Estado debe alcanzarse pensando que el mercado es por naturaleza el campo de batalla generalizada por la satisfacción de intereses particulares o corporativos. Deja de ser el reino de la competencia salvaje por la reglamentación estatal, que introduce principios de orden, solidaridad, intereses colectivos, que reducen los intercambios sin freno. La propuesta hobbesiana de fraude, beligerancia generalizada, sólo encuentra su freno en el Estado. El equilibrio se alcanza por vía política.

La democracia política, en proceso de construcción en América Latina, tan llena de avatares y debilidades que se originan tanto en el interior de la sociedad como en el Estado mismo, ha fundado ya serias dudas acerca de sus bondades prácticas. La instauración de gobiernos civiles, libremente electos y en su inmensa mayoría pertenecientes a partidos que experimentaron en la oposición los rigores de la intolerancia, parece no ser suficiente. La desconfianza hacia la política se traslada como desconfianza hacia la democracia. Por ello, el problema de la gobernabilidad está anudado a otro tipo de crisis, el de la construcción democrática en sociedades postautoritarias y empobrecidas, problema que tiene dos dimensiones constitutivas, la eficacia y la legitimidad.

En nuestro razonamiento final, aparece la noción de gobernabilidad vinculada a los factores sociales, políticos, económicos de la actual coyuntura latinoamericana que conspiran contra los gobiernos electos democráticamente. No basta la condición legal de estos gobiernos en tanto la estrategia electoral para crear consenso ha resultado ser insuficiente para producir gobiernos fuertes. Sus debilidades se experimentan al enfrentar las diversas herencias que se originan en los profundos desajustes económicos, la inestabilidad política, las cicatrices aún frescas de la brutalidad con que se violaron los derechos humanos y otros factores que se analizan más adelante. Después de una elección, el pueblo espera un buen gobierno.

La estrategia electoral no crea lealtad de masas hacia el orden político y por lo tanto no aparece la legitimidad de la autoridad como su resultado. Son varias las razones para buscar en nuevos sitios la legitimidad necesaria. La primera y más importante es que, lejos de Webe¹⁵, juzgamos que la autoridad no se hace legítima por el cumplimiento de normas racional-formales, «cualquiera que sea el uso que haga de

¹⁵Max Weber: *Economía y sociedad*, FCE, México, 1964, p. 170 y especialmente tomo II, p. 706 y ss.

ella», sino justamente por la manera como se le utiliza. Las elecciones latinoamericanas se han apoyado en la movilización que produce la exasperación de la pobreza, un voto negativo resultado de la desregulación de la economía y de los dolorosos ajustes económicos. Ni la legalidad formal ni la legitimidad democrática pueden descansar en estas mayorías volátiles, sin partido, sin programa, sin futuro, sino en apoyos permanentes, que no deriven del azar electoral ni de las contingencias políticas.

Para que sean legítimos los gobiernos post autoritarios en las actuales condiciones tienen que ser eficaces en el doble sentido de competencia técnica y administrativa, por un lado, y de voluntad política para enfrentar, aunque no resolver plenamente, los problemas sociales de la pobreza y la exclusión¹⁶. Respetar mínimamente sus ofertas electorales. Como en la presente coyuntura estamos saliendo de gobiernos militar-autoritarios, ilegales y profundamente ilegítimos se supone que a los gobiernos civiles las elecciones los vuelven legales, pero sólo el Buen Gobierno los puede volver legítimos¹⁷. La gobernabilidad exige una nueva fuente de legitimidad, apoyada en las exigencias de las mayorías, en su participación libre, que busquen que sus carencias elementales empiecen a ser atendidas y satisfechas.

Para que ocurra el tránsito necesario de la democracia electoral a la sociedad democrática, cualquiera que sea la definición restrictiva que se acuerde a esta última, hace falta mucho camino, en cuyo transitar aparece la administración pública eficaz, una nueva racionalidad estatal, renovadas habilidades y estrategias en los elencos gobernantes, honradez pública, etc. Esta es la mejor manera de servir a la comunidad y de legitimar la conducción estatal de los gobiernos democráticos. Es en esta dirección que el problema de la legitimidad se articula (o se contradice) con el tema de la eficacia, definido como una forma histórica de racionalidad de producir ciertos fines relativos al bienestar común.

En la coyuntura que vivimos, de ajustes en la estructura productiva, política, de ciertas áreas de incertidumbre en el desarrollo social, la gobernabilidad supone,

¹⁶ Sin duda, constituye ésta una definición pobre de eficacia instrumental. El tema de la eficiencia democrática exigiría otro tratamiento, como el que realiza Umberto Cerroni: Reglas y valores en la democracia, Estado de derecho, Estado social, Estado de cultura, esp. Cap. V, Alianza, México, 1991; y C. Offe: Contradicciones..., cit., p. 122 y ss.

¹⁷ 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. Cf. «La democracia y la metáfora del buen gobierno» en Polémica N° 17, San José, 1993. Otro nivel es el de cómo puede alcanzarse legitimidad un sistema de instituciones que distribuye desigualmente cargas e indemnizaciones sociales. Cf. «La utopía del buen gobernante», debate entre J. Habermas y R. Spaeman"» en Crítica de las Utopías Políticas, EUNSA, Pamplona, 1980, p. 224 y ss.

pues, calidad técnica de los recursos humanos disponibles, sin los cuales la improvisación y la chapucería continuarán haciendo estragos con los recursos de la comunidad, con los proyectos de cambio, con la confianza depositada en las nuevas democracias.

Los gobiernos democráticos tienen que basar su eficacia, primero, en aspectos elementales y formales, tales como huir de la ejecución arbitraria de la ley, cuidar de manera permanente el respeto a las normas constitucionales, exhibir permanentemente una absoluta claridad en el manejo de recursos financieros, adoptar una discrecionalidad mínima en aquellas decisiones que no están reglamentadas, que afectan a grandes porciones de población, cuidar que no haya desperdicio de recursos, evitar el prevaricato o el tráfico de influencias, etc. La eficacia se garantiza en otras latitudes a través del control ciudadano, democrático (accountability) de la gestión pública, que por ello debe ser reglada, transparente, pública, honrada.

Descontado el sesgo normativo de todo lo anterior, la aspiración a una gobernabilidad democrática descansa en algunos de estos presupuestos.

Referencias

- *Parsons, T., REVISTA DE OCCIDENTE. p36 - Madrid, España. 1978; Auroi, Claude -- El sistema social.
- *Balandier, Georges, EL DESORDEN, LA TEORIA DEL CAOS Y LAS CIENCIAS SOCIALES. p148, 170 - Barcelona, España, Gedisa. 1989; Keane, John -- Estado, gobernabilidad y desarrollo.
- *Huntington, Samuel P., THE CRISIS OF DEMOCRACY: REPORT ON THE GOVERNABILITY OF DEMOCRACIES TO THE TRILATERAL COMMISSION. - Nueva York, EEUU, New York University Press. 1975; La separación de forma y contenido en la democracia liberal.
- *Offe, Claus, PARTIDOS POLITICOS Y NUEVOS MOVIMIENTOS SOCIALES. p29, 30 - Madrid, España, Sistema. 1989; La democracia y la metáfora del buen gobierno.
- *Tomassini, Lusiano, TEMAS DEL FORO 90. p11 - Santiago. 1992; La utopía del buen gobernante, debate entre J. Habermas y R. Spaeman.
- *Anónimo, THE ROLE OF THE STATE IN DEVELOPMENT PROCESSES. - Londres, Inglaterra, Frank Cass-UNESCO. 1992;
- *Anónimo, QUATRO ENSAIOS SOBRE A LIBERDADE. 39. p136, 142 - Universidad de Brasilia;
- *Offe, C., CONTRADICCIONES EN EL ESTADO DEL BIENESTAR. p122, 152-153 - México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes - Alianza Editorial. 1991;
- *Weber, Max, ECONOMIA Y SOCIEDAD. p170 - México, FCE. 1964;
- *Weber, Max, ECONOMIA Y SOCIEDAD. II. p706 - México, FCE. 1964;

*Cerroni, Umberto, REGLAS Y VALORES EN LA DEMOCRACIA, ESTADO SOCIAL, ESTADO DE CULTURA. V - México, Alianza. 1991;

*Anónimo, POLEMICA. 17 - San José. 1993;

*Anónimo, CRITICA DE LAS UTOPIAS POLITICAS. p224 - Pamplona, EUNSA. 1980;