

# Gobernabilidad o democracia: los usos conservadores de la política

Beatriz Stolowicz\*

## Introducción

En América Latina hay una creciente apelación a la política, y más precisamente a "la voluntad política", como antídoto a las evidentes crisis de legitimidad de los gobiernos y los sistemas políticos, cuyo origen principal está en los efectos sociales del neoliberalismo.

Se convoca a la política justamente cuando para amplios sectores sociales se le percibe como un medio inútil para resolver sus problemas reales. El desprestigio de la política institucional no representaría motivo de tanta preocupación entre sus actores

\* Profesora-investigadora del Departamento de Política y Cultura, Universidad-Autónoma Metropolitana Xochimilco

privilegiados si la pérdida de legitimidad se expresara sólo como desinterés o apatía; pero en los últimos años la ineficiencia de las prácticas de mediación ha llegado a cuestionar la eficacia del sistema político para preservar la estabilidad del sistema, en una realidad de creciente conflictividad social.

En consecuencia, el discurso de la gobernabilidad ha ocupado el escenario político. No sólo es esgrimido por los sectores dominantes y sus representantes, preocupados por conservar las condiciones políticas de la reproducción de la estrategia neoliberal, en lo que coinciden los *think tanks* del sistema mundial, sino que además amalgama la reacción corporativa de la clase política en defensa de su espacio de existencia y de sus privilegios.

El discurso de la gobernabilidad se presenta como la defensa del sistema representativo, y "por lo tanto", de la democracia, a partir de lo cual delimita la lógica de la política: la acción política requerida, y la única admitida, es la que otorgue estabilidad tanto a las instituciones y a los actores que determinan su funcionamiento, como a las metas que el sistema persigue y a las reglas del juego para lograrlas. En abstracto, esto corresponde de manera natural a la funcionalidad de cualquier sistema político y no representaría mayor novedad. Si, además, en un mismo nivel de abstracción y sin mayores consideraciones, se equiparara cualquier sistema representativo con la democracia, esta discusión carecería de todo sentido y se podría aceptar que la creciente apelación a la política es un signo de mayor democratización, como lo asumen muchos de los análisis académicos. Pero hay un cambio radical de significados cuando se pasa de la abstracción a la realidad, especialmente a la latinoamericana actual. El análisis de lo político a partir de la realidad, además de ser un requisito indispensable para distinguir discursos e intenciones, es el que permite afirmar que la política a la que se apela en América Latina responde al objetivo de los sectores dominantes de impedir que la participación produzca cambios en el orden social y económico actual, persiguiendo también que este orden se legitime en el hecho mismo de la integración política al sistema.

En síntesis, este trabajo se propone discutir cómo las estrategias de gobernabilidad que dominan la acción política en la región no sólo no conducen a un desarrollo democrático, sino que, por el contrario, persiguen la conservación del orden más desigual y excluyente socialmente —y por lo tanto antidemocrático— que se ha dado bajo regímenes representativos en la historia moderna latinoamericana. La discusión cobra relevancia, además, porque la concepción de gobernabilidad de los sectores dominantes, que es la de la conservación del "buen orden", ha logrado incidir en el pensamiento y las conductas de muchas dirigencias sociales y políticas, incluso las que manifiestan rechazo a las consecuencias sociales del neoliberalismo y que declaran aspirar y luchar por la democracia. Se cumple lo que señalaba Juan Rial hace varios años:

La percepción de (in)gubernabilidad se da "desde arriba" y se liga a la percepción que realizan las élites (la comunidad política, la clase dirigente, los grupos de intelectuales) y a los manejos oligárquicos (autoritarios) a los que se recurre para lograr la tan ansiada eficiencia. Discursivamente se trata, en términos de Bakhtin, de una iniciativa monologal que algunos miembros de la comunidad política intentan transformar en dialogal, aunque reservando al Príncipe —en el sentido maquiavélico— al Soberano —en el de Schmitt— la potestad de la propuesta.<sup>1</sup>

El objeto de este análisis exige explicitar las siguientes consideraciones metodológicas:

1) En los Estudios Latinoamericanos, el análisis de los fenómenos políticos condensa el nudo metodológico de la disciplina, porque la perspectiva regional se debe construir a partir de realidades de la mayor especificidad. En lo que se refiere a la democracia, las diferencias nacionales en cuestiones como la desigualdad social y la concentración del ingreso y el poder, la fuerza relativa de los actores sociales y políticos, su incidencia en el sistema político, sus prácticas y cultura política, indican una diversidad que no puede desconocerse, aunque ello no impide observar tendencias regionales con notables similitudes.

2) Los fenómenos políticos no son lo mismo que los análisis sobre la política, aunque estén relacionados. La política refiere a los actores políticos y a sus relaciones concretas, no a lo que los analistas piensan sobre la política, lo que suele ocurrir *post facto*. Debe recordarse que las ideas se convierten en ideología (es decir, en condicionamientos de las conductas) por la existencia de sujetos en cuya práctica las internalizan y socializan, además de que las ideas mismas son un producto social. Este trabajo atiende principalmente a las opiniones y comportamientos de los actores políticos, que naturalmente se cotejan con las interpretaciones de las ciencias sociales, no porque éstas sustituyan a los primeros, sino porque el plano de la teoría, en su especificidad, es también una expresión de la realidad. Por límites de espacio no es posible incluir las fuentes documentales y discursivas políticas en las que se basa el análisis; sólo se utilizan algunas con fines ilustrativos.

3) Las categorías teóricas son instrumentos de análisis de la realidad que no tienen contenidos conceptuales únicos, ni éstos cumplen la misma función explicativa en contextos distintos a los que les dieron origen. Por lo tanto, la incorporación de categorías al

<sup>1</sup> Juan Rial. "Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay", México, *Revista Mexicana de Sociología*, abril-junio de 1988, núm. 2/88, p. 15.

discurso político sin explicitar sus contenidos conceptuales implica un uso ideológico de las mismas, que es necesario desentrañar.

Esto es relevante para la discusión sobre la gobernabilidad como principio articulador de la política, con lo que comienza este trabajo, seguido de un análisis de las circunstancias en las que ello ocurrió en América Latina y de las estrategias de gobernabilidad que existen y se promueven en la región, así como sus efectos sobre los procesos de democratización, con lo que se finaliza.

### **Gobernabilidad como versión de democracia**

El tema de la gobernabilidad no es nuevo teóricamente. De hecho, remite al viejo problema de la relación entre gobernantes y gobernados, en el que la gobernabilidad es el *resultado* de lograr la obediencia de los gobernados para que el gobierno gobierne con eficacia. La legitimidad no es una cualidad intrínseca a la gobernabilidad, ya que un régimen autoritario también puede hacer a la sociedad gobernable; aunque la legitimidad, obviamente, facilita el resultado. Lo que convoca un mayor interés analítico es la gobernabilidad como búsqueda, como *estrategia* —que tiene por objetivo la eliminación, el control o la funcionalización de conflictos considerados como disfuncionales ("ingobernabilidad") para el equilibrio sistémico—, por lo que puede exigir de reconstrucción de las dinámicas sociales y políticas, aunque como categoría tiene un limitado vuelo analítico por su carácter descriptivo y por el hecho mismo de partir del equilibrio en el análisis de lo social.

Con una presencia notable en los análisis académicos y en los discursos políticos en América Latina, la gobernabilidad adquiere una diversidad de significados por el nivel de conflictos al que se alude,<sup>2</sup> pero con el común denominador de ser asimilada a la democracia, concebida también como equilibrio. Esto último es lo que asimismo explica el abuso calificativo de los conflictos como "ingobernabilidad", que muchas veces corresponde más a intenciones políticas de control y preventivas que a un hecho real.

El análisis de la relación gobernantes-gobernados se encara por lo general de un modo reduccionista bajo la lógica dicotómica Estado-sociedad civil, en la que, incluso, el

<sup>2</sup> Se refiere a la gubernamentalidad (racionalidad y eficacia de las técnicas de gobierno y el grado de gobierno), como relación armónica de poderes del Estado, como credibilidad de la autoridad, como eficacia de la elegibilidad, como equilibrios macroeconómicos, como estabilidad política y "no violencia", etcétera.

Estado es reducido a gobierno. De allí que predominen los análisis institucionalistas que dejan de lado todos los otros aspectos de la realidad social en los que se logra la subordinación de los gobernados; es decir, al problema más amplio de la dominación, que en principio es la que explica la relación conflictiva entre democracia y gobernabilidad a partir del propio dilema de la dominación en cuanto a tener que abrir y ampliar la representación de intereses sociales heterogéneos, e incluso antagónicos, para legitimarse. Por eso la búsqueda de gobernabilidad aparece vinculada a la democracia no como sucedánea, sino como su propia cristalización.

Muchas de las discusiones sobre gobernabilidad y democracia llegan a un punto muerto porque soslayan que la esencia conflictiva de la democracia en el capitalismo es la de cuánta participación de los explotados en defensa de sus intereses puede admitir el sistema para preservar la acumulación privada; qué tanto pueden optar los ciudadanos entre proyectos de sentido público alternativos. En América Latina, donde la reproducción del capitalismo requiere de una agudización extrema de la desigualdad y la pobreza, la ampliación de la democracia es a todas luces un obstáculo para la dominación y, por lo tanto, toda forma de democratización es contraria a la gobernabilidad.

La manera de entender las relaciones entre democracia y gobernabilidad depende de la concepción que se tenga de la democracia, que —aunque se pretenda lo contrario— no es neutra. Asumo la democracia como una forma de relación social y política que permite a los miembros de una sociedad acceder a los bienes materiales y culturales por ella generados, lo cual se logra por una capacidad decisoria mayoritaria en relación con esos productos sociales. La democracia, por lo tanto, es un proceso de creciente emancipación humana (democratización) que inevitablemente está asociado —como condición y como resultado— a una mayor igualdad social. El carácter inacabado de la democracia, en ese sentido, no impide tener parámetros y referencias para calificar a una sociedad de democrática o no. Si bien las libertades individuales y públicas son una condición fundamental, lo democrático de una sociedad no se limita a ellas, sino que anida en las capacidades de la mayor parte de la población para decidir con autonomía. La igualdad social como condición necesaria para la democracia no es sólo un asunto ético o "normativo", sino la posibilidad misma de la realización de las libertades individuales, que no se logran solamente por la individuación jurídica. Una sociedad profundamente desigual, como la latinoamericana, que concentra la capacidad de decisión en una estrecha minoría, deja a la mayoría sin poder ejercer las libertades liberales, aunque estén consagrados jurídicamente los mecanismos institucionales para ejercerlas.

Distinta es la concepción de la democracia como instrumento de regulación política (administración) de las condiciones de reproducción capitalista. Como se sabe, el sentido

emancipatorio de la democracia en el liberalismo primigenio era autorreferido y se tornó una concepción conservadora una vez que la burguesía conquistó el poder: la democracia nació siendo excluyente, censitaria. El sufragio universal fue resultado de luchas sociales de masas. Su ingreso a la política institucionalizada obligó a reforzar los mecanismos para controlarlas social y políticamente, para que en una sociedad desigual en lo económico y social, una mayor igualdad política no permitiera afectar al poder. Por ello, un aspecto clave de la democracia en el capitalismo es el problema de la representación de intereses.

La formulación schumpeteriana, sintetizada por distintos autores en cuanto a que la democracia es un subproducto de un método competitivo de reclutamiento de líderes,<sup>3</sup> expresa el nudo de la cuestión: la democracia es concebida como una estrategia para dirigir el conflicto a través de la cooperación y el entendimiento entre las cúpulas dirigentes, operando como un espacio de mediación donde se filtran las demandas de los distintos sectores de la sociedad, con el fin de disminuirlas hasta el punto en que puedan ser aceptadas por el sistema político y satisfechas por el Estado como políticas públicas. Para esta concepción, la política debe ser funcional a la acumulación de capital, a la que se considera la variable independiente. El papel de los líderes o representantes ha mostrado ser una variable dependiente de aquella en cuanto al carácter de la representación.

En la "era dorada del capitalismo" (1947-1973),<sup>4</sup> una mayor distribución de la riqueza fungió como factor social de mediación y legitimación que permitió opacar los ribetes de control del modelo político. En aquellas condiciones de expansión capitalista que permitían atenuar el conservadurismo<sup>5</sup> político e intelectual, los teóricos liberales de la democracia admitieron que una mayor igualdad social es condición *necesaria*,<sup>6</sup> aunque no suficiente, para estabilizar el sistema, e incluso se aceptó una dosis de conflicto controlado como factor de legitimidad. Como señala Claus Offe, las contradicciones entre democracia y

<sup>3</sup> Joseph Schumpeter. *Capitalismo socialismo y democracia* (1942); Giovanni Sartor. *Teoría de la democracia* (Parte 1: *El debate contemporáneo*) (1987), Madrid, Alianza Editorial, 1991. Y en una perspectiva crítica, ver a C.B. Macpherson. *La democracia liberal y su época* (1982), Madrid, Alianza Editorial, 1991.

<sup>4</sup> Eric Hobsbawm. *Historia del siglo XX*, Madrid, Grijalbo, 1996.

<sup>5</sup> Uso la expresión conservador o conservadurismo como adjetivo, en el sentido de una conducta defensora del *status quo*; no en cuanto sustantivo, que alude a la corriente del pensamiento capitalista que surge en el siglo XVIII en oposición al liberalismo materializado en la Revolución Francesa.

<sup>6</sup> Se puede señalar, entre varios, a Seymour Martin Lipset. *El hombre político. Las bases sociales de la política* (1959), México, Red Editorial Iberoamericana, 1993; Robert Dahl. *La poliarquía. Participación y oposición* (1971), México, Red Editorial Iberoamericana, 1993; y también de Dahl *La democracia y sus críticos* (1989), México, Paidós, 1992.

capitalismo pudieron limarse y hacerse compatibles cuando se dieron gradualmente dos principios mediadores: a) El Estado de bienestar keynesiano en un contexto de auge económico, en el que el capitalismo disponía de un margen relativamente alto para satisfacer un número considerable de demandas económicas, y b) Una versión específica de democracia, en la que la igualdad política y la participación de masas se hizo compatible con la economía de mercado, con conflictos de clases más atenuados, sobre la base de que la aceptación por parte de los trabajadores de las dinámicas del capital se correspondiera con la protección de niveles mínimos de vida, derechos sindicales y derechos democráticos liberales. Es decir, se trataba de un tipo específico de capitalismo capaz de coexistir con la democracia, en la medida en que la participación de las masas no ponía en riesgo el poder.<sup>7</sup>

El carácter de las élites como pequeños grupos que deciden en función de sus propios intereses, ante sí y por sí, se modificó de hecho cuando esos intereses no sólo pudieron coincidir con los de sus representados formales, sino incluso con los de otros grupos de interés en cuanto a metas económicas y sociales comunes. Los acuerdos no sólo expresaban consensos activos en sus contenidos, sino que en ellos participaban actores sociales y políticos con fuerzas relativas no tan dispares como para poder imponer concesiones mutuas.<sup>8</sup> La estabilidad de la democracia en el capitalismo coincidió con su capacidad de representación y satisfacción de intereses de grupos sociales diversos (lo que no disolvió las relaciones capitalistas de poder, pero atenuó las contradicciones).

Pero deberíamos atender a la relativización que sugiere Hobsbawn de este periodo "de las mayores transformaciones económicas, sociales y culturales de la humanidad", en cuanto a su carácter "tal vez anómalo" en la historia del capitalismo.<sup>9</sup>

Desde mediados de los setenta, la crisis del capitalismo que transforma en excluyente a su propia reproducción respecto de mayores niveles de igualdad social, hizo volver por sus fueros conservadores al liberalismo, incluso a modo de exorcismo espectacular. Al igual que en la economía, el equilibrio político se busca por la contracción de la(s) demanda(s). El papel de las élites neo-liberales, particularmente en América Latina donde lo conservador en la crisis tiene grado superlativo, es el de ejercer el control social y político sobre las masas para garantizar su permanente subordinación a una sociedad que

<sup>7</sup> Claus Offe. "Contradicciones de la democracia capitalista". México, *Cuadernos Políticos*, octubre-diciembre de 1982, núm. 34.

<sup>8</sup> Guardando las proporciones, tal vez podría hacerse un paralelismo con el periodo antioligárquico y desarrollista latinoamericano.

<sup>9</sup> Hobsbawn, *op.cit.*, p.18.

las excluye. Ése es el rasero para medir la eficacia del sistema político. Su eficiencia depende de la capacidad para generar nuevos mecanismos para que la dominación se realice con amplios márgenes de legitimidad. Como veremos, es precisamente la ausencia de esa capacidad lo que produce la crisis del sistema político que tanto preocupa a sus actores privilegiados.

El equilibrio político en sociedades sumamente heterogéneas y fragmentadas sitúa a las élites como constructoras de un consenso por arriba<sup>10</sup> que despeje un cierto "consenso básico"<sup>11</sup> por abajo —aunque éste sea pasivo y no exprese más que una forma de subordinación a la dominación—, con el cual el problema de la democracia se pueda reducir al del "consenso procedimental"; centrado en el *cómo* y no en el *qué*, pues en relación con éste, el éxito de la política se mediría por haber logrado una cierta homogeneidad valórica y política entre las cúpulas sociales y políticas integrantes de la élite. Entonces, la democracia se convierte en una simple búsqueda de las formas, fines libres de significado, es decir, un juego.<sup>12</sup> Las reglas del juego sustituyen a la democracia, son la democracia.

Para el liberalismo nuevo, la posibilidad de confrontar opciones distintas de sociedad no sólo no es el objeto de la democracia;<sup>13</sup> sino que, más aún, el juego competitivo que convierte la política en mercado exige que en la competencia se arriesgue poco; que "las ofertas políticas" tiendan a nivelarse para poder competir y las ventajas sean más que nada éxitos de *marketing* (es el papel de los medios de comunicación). La "participación" de los

<sup>10</sup> Como señala Arendt Liphart, la estabilidad política se obtiene por mecanismos de integración sistémica en los que "el consenso se busca no en el nivel de abajo sino en el nivel de liderazgo al enlistar el apoyo de personalidades claves de todos los grupos sociales más importantes". *Democracia en las sociedades plurales* (1977), México, Prisma, 1988, p.140.

<sup>11</sup> Sartori, *op. cit.*, p.123.

<sup>12</sup> Dice Umberto Cerroni: "[...] suprimido el objeto del horizonte del conocimiento social, la búsqueda, replegada en sí misma como búsqueda de las formas, se compromete en fines libres de significados: juega", *Política* (1986), México, Siglo XXI, 1992, pp. 32-33.

<sup>13</sup> Bobbio no comparte esta concepción de democracia sin alternativas: "para una definición mínima de la democracia no basta ni la atribución del derecho de participar directa o indirectamente en la toma de decisiones colectivas para un número alto de ciudadanos ni la existencia de reglas procesales como la de mayoría (o en el caso extremo de unanimidad). Es necesaria una tercera condición: es indispensable que aquellos que están llamados a decidir o a elegir a quienes deberán decidir, se planteen alternativas reales y estén en condiciones de seleccionar entre una y otra". *El futuro de la democracia* (1984), México, Fondo de Cultura Económica, 1986, p.15. Sin embargo, al privilegiar la discusión jurídico-institucional sobre la de los condicionamientos capitalistas, no aborda la cuestión de qué tipo de alternativas se toleran, como para que la democracia no sea sólo la posibilidad de "alternancia" de gobiernos, sino también de proyectos sociales incluso antagónicos.

ciudadanos es la del consumidor individual "racional" que en el acto electoral decide qué consumir, supuestamente prodigando premios y castigos. El momento "social" de la "participación" es la opinión pública,<sup>14</sup> que, como ocurre actualmente, puede ser perfectamente pasiva y cada vez más asociada a una pantalla de televisión y un *modem*.

Gobernabilidad y democracia pueden aparecer como lo mismo, porque esto a lo que se llama democracia, antes que serlo, es gobernabilidad, dominación funcional. Será precisamente la crisis capitalista, y su crisis de dominación a partir de la incapacidad de las élites para controlar los conflictos, y el hecho de que la economía sea cada vez más un factor de inestabilidad política, los que desde mediados de los setenta conduzcan a sobrevalorar el componente de control político del modelo:

El corazón del problema radica en las contradicciones inherentes relacionadas a la misma frase de "lo gobernable de la democracia". Porque en cierta medida, gobernable y democracia son conceptos en conflicto. Un exceso de democracia significa un déficit en la gobernabilidad, una gobernabilidad fácil sugiere una democracia deficiente.<sup>15</sup>

La lógica de la gobernabilidad, porque es la de la dominación, es conservadora al margen del régimen político de que se trate. En el debate actual hay quienes la adjetivan diferenciadamente como "conservadora" o "democrática", para justificar, en el segundo caso, su uso como sinónimo de democracia, lo que es incorrecto. Primero, porque mientras la lógica de la democracia admite la negociación y decisiones de cambio en los fundamentos del orden social, en el contexto de la crisis capitalista y en el modo como se manifiesta en América Latina, la gobernabilidad las excluye. Es un mecanismo de control de conflictos, no de su procesamiento. Segundo, si se le usa en su acepción de estabilidad política, no debe olvidarse que estabilidad política y estabilidad del sistema político democrático no son lo mismo. No hay mayor estabilidad política que bajo el terror de Estado dictatorial, que elimina toda expresión de conflictos y hasta a los sujetos conflictivos mismos. Mientras que los sistemas políticos democráticos que han logrado su mayor permanencia son los que han permitido la expresión más orgánica de las visiones y proyectos alternativos

<sup>14</sup> Muchos científicos sociales ya han constatado que los estudios de opinión son un excelente negocio.

<sup>15</sup> *La gobernabilidad de la democracia*. Informe de la Comisión Trilateral. México, *Cuadernos Semestrales*, núm. 2-3, CIDE, 1977-1978, p. 385. La similitud entre las estrategias de gobernabilidad planteadas por la Trilateral y las que se desarrollan en América Latina, las analizo en el trabajo "Gobernabilidad como dominación conservadora" (1995), en varias publicaciones, entre ellas: Darío Salinas (coord.) *Problemas y perspectivas de la democracia en América Latina*, México, Triana-Universidad Iberoamericana-ALAS, 1997.

existentes en el seno de su sociedad.<sup>16</sup> Tercero: el eje de la gobernabilidad es el respeto a las reglas del juego establecidas, sin cuestionar quién las establece y con qué fines. Como ocurre en América Latina, si las reglas del juego del sistema contribuyen a reproducir la desigualdad y la exclusión sociales al inhibir y bloquear toda acción contraria a ello, esas mismas reglas del juego son el mayor obstáculo para el desarrollo de la democracia, por lo que no puede apelarse a unas y otra simultáneamente. Quienes esgrimen la "gobernabilidad democrática" parten de la idea de un "incrementalismo democrático" en los marcos de la gobernabilidad sistémica; es decir, generar medidas "compensatorias" a la ciudadanía, pero "sin llegar al límite de la ruptura de la racionalidad estructural",<sup>17</sup> lo que en América Latina hoy es un contrasentido. La identificación *sustantiva* o *adjetiva* entre gobernabilidad y democracia es de carácter conservador porque, en la primera, desde la intención misma, la democracia que se mimetiza es la de élites o de equilibrio. La segunda, como se ha dicho, porque en su resultado implica la subordinación a reglas del juego antidemocráticas.

La difusión de estas visiones en América Latina permiten constatar una hegemonía teórica y política conservadora, pero eso no basta para explicar por qué ocurrió, lo que discutiremos enseguida.

### **Autonomía de la política y transición**

La reducción de la política a método de construcción de consensos procedimentales, como se ha dicho, conduce a vaciar la representación político-electoral de significados sustantivos en materia de representación de intereses. La política se autonomiza de lo social y se convierte en el escenario del voluntarismo, el terreno donde debe predominar el deseo de llegar a acuerdos, al margen de la naturaleza e implicaciones sociales de los mismos; es el reinado de la "deseabilidad democrática",<sup>18</sup> donde democracia es consenso procedimental pragmático despojado de todo lo que peyorativamente se califica como "normativo".

<sup>16</sup> Que la lógica del poder de clase impone un techo a estos desarrollos y que han sido los propios dominantes quienes han llegado a destruir esos mismos sistemas políticos democráticos (Chile, 1973), es un hecho que no invalida la constatación anterior, sino que reafirma, justamente, la discusión sobre las contradicciones entre capitalismo y democratización.

<sup>17</sup> Gerónimo de Sierra. "Sobre los problemas de (in)gobernabilidad en el proceso de desarrollo uruguayo: un enfoque sociopolítico", en *Políticas de Estado: estrategias de mediano y largo plazo. La dimensión económica y política*, Montevideo, Instituto Fernando Otorgués-Trilce, 1993.

<sup>18</sup> Manuel Antonio Garretón. "La redemocratización política en Chile. Transición, inauguración y evolución", ponencia presentada al XVII Congreso Latinoamericano de Sociología (1988), *Estudios Públicos*, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos, otoño de 1991, núm. 42, pp.101-133.

El pragmatismo en política se impuso bajo la lógica de la transición. Desde los años ochenta, América Latina se ha convertido en el escenario de la "transición permanente", cuyo signo ha sido la recomposición de los sistemas políticos; unos —la mayoría— desde regímenes dictatoriales, y otros, como "modernización liberal" (o "neo") desde los viejos corporativismos estatales. Entre los primeros, excepcionalmente fue la restauración del anterior sistema político (Uruguay) o una cuasi restauración (Chile);<sup>19</sup> en Brasil se trató de una construcción nueva después del larguísimo *impasse* dictatorial que destruyó el viejo corporativismo; en Argentina fue el reingreso de los viejos actores políticos a unas reglas del juego de notable intermitencia histórica, mientras que en Paraguay la política de representación sigue inventándose. Entre los segundos, el caso más típico es México.

La lógica de la transición es la de la "incertidumbre". Incertidumbre sobre la posibilidad de establecer una "poliarquía" o lo que también es llamado "democracia formal", cuando existen "enclaves autoritarios" y una "débil cultura política liberal" (entendida en su versión elitista actual). Pero lo que esencialmente explica las incertidumbres es el hecho constantemente minimizado de que en América Latina no se dan las elementales condiciones socioeconómicas *necesarias* que los teóricos del pluralismo han reconocido como requisitos para legitimar la democracia.<sup>20</sup>

La incertidumbre es lógicamente razonable cuando la "salida" de las dictaduras fue concebida por los sectores dominantes como una estrategia eficaz para que, en condiciones de profunda desigualdad social y pobreza, la vuelta a regímenes representativos y Estados de Derecho no implicara una apertura de compuertas para el estallido de conflictos, que amenazaran la continuación de las mismas —o peores— políticas neoliberales que fueron impuestas bajo la represión dictatorial. Una incertidumbre razonable porque para amplios sectores de latinoamericanos la reconquista de la libertad se asociaba a la aspiración de mejorar sus condiciones de vida y a la justicia social. El objetivo de profundizar la reestructuración capitalista neoliberal bajo nuevas relaciones políticas hacía imperioso

<sup>19</sup> En Chile sigue vigente la Constitución pinochetista de 1980 y en el Congreso hay nueve senadores designados. Para seguir los debates actuales al respecto, véase Santiago de Chile, *El Mercurio Internacional*, del 29 de agosto al 4 de septiembre de 1996, p.4.

<sup>20</sup> Dahl es quien, de hecho, diferencia democracia formal (*poliarquía*) de "*democracia integral*", ubicando en la primera atributos en materia de libertades públicas e individuales (derecho de asociación, expresión, información, elecciones libres periódicas, etc.), frente a la segunda, que es considerada como el tipo ideal difícilmente alcanzable. Nunca Dahl reconoce que su ideal es inalcanzable porque su horizonte de visibilidad es el capitalista. Sartori ni siquiera mira más allá de "lo que existe". La dicotomía democracia formal-sustantiva es inadecuada, a condición de que los derechos liberales formales se hagan reales al ser ejercidos plenamente por la mayoría de la sociedad, lo que supone mayor igualdad social.

que las mayorías explotadas subsumieran sus demandas económicas y sociales a sus intensas aspiraciones de libertad y a la preservación de los nuevos regímenes. Durante bastante tiempo se logró exitosamente, explotando los efectos del terror y la permanencia de las fuerzas armadas como actores políticos. Las transiciones parecieron ofrecer la evidencia empírica de que la política es autónoma de la economía, pues cambió el régimen aunque se mantuvieron las condiciones de explotación. Lo que fue facilitado por una importante renovación de la derecha en el sentido de poder pasar de la represión más brutal a la negociación como forma de dominación. La confianza de los subalternos hacia las posibilidades de la negociación política creció en los casos en que, para borrar la imagen de connivencia con los militares, esta derecha renovada<sup>21</sup> fue capaz de renunciar momentáneamente a sus exigencias de acumulación salvaje, a cambio de que se adoptara esta nueva/Concepción de democracia. Conseguido el nuevo *look democrático*, aquélla recuperó rápidamente la coherencia clasista de sus objetivos capitalistas: los reajustes y *shocks* neoliberales fueron más violentos incluso que antes. En la nueva coyuntura, la capacidad de resistencia autónoma popular había sido debilitada con las políticas de concertación que funcionaban bajo la regla de que cualquier acción colectiva popular significaba bloqueos antidemocráticos al sistema. Y por si quedaba alguna duda sobre la necesidad de preservar al régimen por encima de cualquier demanda social, las amnistías a las fuerzas armadas dejaron prácticamente intacto el recurso de chantaje político bajo la amenaza de recurrencias dictatoriales.

Así se impuso la lógica de "las dos transiciones". La "primera transición", asumida definitivamente como *la democracia posible*, que fincaba su "consolidación" en la hiperestabilidad política y social. Una vez que se "consolidara la democracia" iba a ser posible, en otro momento indefinido, iniciar la "segunda transición" hacia una democracia económico-social. Estabilidad política para el crecimiento, que en algún momento éste produciría derramas hacia los menos favorecidos.

Parte importante de los intelectuales latinoamericanos adscribieron al encumbramiento "realista" de la lógica de las dos transiciones y repitieron con pocos matices los planteos de Guillermo O'Donnell y Phillippe C. Schmitter en el sentido de que era decisivo que:

se alcance, de algún modo, una transacción entre los intereses de clase, a fin de reasegurar a la burguesía que sus derechos de propiedad no correrán peligro en un futuro inmediato,

<sup>21</sup> Analizo la "nueva derecha" latinoamericana en otros trabajos como "Teoría y práctica de la nueva derecha latinoamericana", ponencia al Congreso de ALAS de La Habana, 1991, y "Gobernabilidad o democracia: perspectivas de la izquierda, ofensiva ideológica de la derecha". México, *Estudios Latinoamericanos*, en prensa.

a los trabajadores y otros grupos de asalariados que a la larga se satisfarán sus demandas de mejores remuneraciones y de justicia social [para lo cual] A la izquierda se le requiere no hacer un uso pleno de su ventaja simbólica inmediata y sacrificar, o al menos posponer por un periodo indefinido, su objetivo de una transformación que lleve a una "democracia avanzada".<sup>22</sup>

Hoy en día, después de varios procesos electorales, considerados como el parámetro democrático, los gobernantes latinoamericanos se vanaglorian de "la consolidación de la democracia".<sup>23</sup> Sin embargo, la "segunda" transición no comienza. Se dice que es porque hay crisis de gobernabilidad. Y que ésta se da porque hay desigualdad y pobreza, pero ello no es suficiente para proponerse entrar en la segunda transición. A lo sumo, se promueven políticas focalizadas.

La otra modalidad de transición permanente que permite explotar la incertidumbre y los consensos entre élites es la llamada "modernización": América Latina entró por fin a la modernidad económica, pero está rezagada en la modernidad política; ésta se convertirá en "la" meta política para superar el "subdesarrollo".

### **Modernización política o neo-oligarquización**

El dogma liberal de la modernización parte de la modernización económica, que es concebida como privatización de las funciones estatales y fortalecimiento del mercado; y presume sus reflejos políticos al considerar que aquélla resulta en una "dispersión del poder" que se traduce en un "pluralismo político". Como lo expresa Milton Friedman,

El liberal, por esencia, teme a la concentración del poder. Su objetivo es preservar el máximo grado de libertad posible para cada individuo, teniendo en cuenta que la libertad de un hombre no debe interferir con la de otro. Piensa que para conseguir ese objetivo, el poder tiene que estar diseminado. Le parece sospechoso que se asignen al Estado funciones que se podrían realizar a través del mercado [...] El poder del Estado debe estar disperso [...] La organización económica es importante como medio para el fin de la libertad política,

<sup>22</sup> Guillermo O'Donnell y Phillippe C. Schmitter. *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Vol. 4 (1986), Buenos Aires, Paidós, 1991, pp.77-78. Citado también en "Gobernabilidad como dominación conservadora", op. cit.

<sup>23</sup> Véase *Declaración de Viña*. VI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Santiago de Chile, 11 de noviembre de 1996.

por sus efectos sobre la concentración o dispersión del poder. La clase de organización económica que produce libertad económica directamente, es decir, el capitalismo competitivo, produce también libertad política porque separa el poder económico del poder político, y de esta forma permite que el uno contrarreste al otro.<sup>24</sup>

Su derivación en *pluralismo político* es presentada por Robert Dahl del siguiente modo:

Debido a sus necesidades intrínsecas, la economía avanzada y las estructuras que la apoyan distribuyen automáticamente los resortes y las distinciones políticas entre una gran variedad de individuos, grupos y organizaciones. La educación, los ingresos, el *status* y el prestigio dentro de cada grupo de especialistas, el acceso a las asociaciones, el pertenecer a las élites o ser uno de sus expertos, todo ello forma parte de los resortes y distinciones políticas; resortes y cualificaciones que pueden utilizarse como trampolín para obtener mejoras para uno mismo, para el grupo o para la organización. Grupos y asociaciones generan un impulso imperioso hacia la autonomía, lealtades internas y de grupo, y complejas pautas de adhesiones y cismas. Cuando surgen desavenencias, cosa inevitable, el acceso a los resortes políticos hace posible que los individuos y grupos no tengan que recurrir al empleo de la coacción y de la amenaza para solucionar el conflicto, e insistan, en cambio, en algún tipo de negociación [...] el obtener, en suma, el consenso de forma diametralmente opuesta a los métodos de coacción o del ejercicio del poder de manera unilateral.<sup>25</sup>

Esta concepción de la modernización política logró influir de manera importante en países como México, cuyo sistema político no cumple con suficientes atributos liberales, sobre todo en materia de competencia electoral, y creó expectativas políticas que en muchas ocasiones velaron los rechazos al neoliberalismo, al que se llegó a tolerar como un "mal necesario". Partiendo de la dicotomía Estado-sociedad civil, no pocos académicos y políticos confiaron en que la privatización de numerosas funciones económicas y sociales del Estado y el debilitamiento del corporativismo estatal trasladaran al sistema de partidos mayor capacidad de incidencia en las decisiones políticas, como mediadores de una "sociedad civil fortalecida y ciudadanizada". Y si bien las expectativas no se satisficieron en lo primero, todavía se asume la segunda parte de dicho razonamiento con una sobrevaloración de los organismos no gubernamentales como materialización de pluralismo político.

<sup>24</sup> Milton Friedman. *Capitalismo y libertad* (1962), cit. por Harald Beyer. "Selección de escritos políticos y económicos de Milton Friedman", en *Estudios Públicos*, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos, 1995, núm. 60, pp. 431-484.

<sup>25</sup> R. Dahl. *La poliarquía*, op. cit., pp. 78-79.

Detrás del debate sobre la modernización está la constatación, más que la explicación, de que en América Latina lo "tradicional" no cede lugar a lo "moderno". Habría que empezar por decir que la teoría liberal de la modernización, con sus visiones dicotómicas, es un pobre instrumento para entender la realidad social, además de que parte de supuestos teóricos y empíricos falsos.

El primero consiste en confundir "privatización" con "socialización". En una sociedad dividida en clases y en la que el capital observa los grados de concentración y centralización de los latinoamericanos (datos que deliberadamente no considera el liberalismo), esa privatización se convierte en "concentración" y no en dispersión del poder. No sólo se refuerza el poder de los grandes propietarios pues se apropian de numerosas actividades económicas y sociales del Estado, sino que además lo hacen con absoluta impunidad. La liquidación de las formas estatales de mediación social elimina cualquier posibilidad de restricción o control por parte de los grupos subalternos al capital (una de ellas fue el corporativismo, que implicaba negociaciones económicas y sociales mediadas por el Estado).

Segundo, se comete un grave error al considerar como idénticos el Estado, el gobierno y el poder. La desconcentración de alguno de los dos primeros (reforma neoliberal del Estado) no es la dispersión del tercero, como tampoco la crisis del sistema político significa necesariamente la crisis del Estado y menos la del poder. En América Latina el poder se sustenta en una alianza dominante, numéricamente pequeña pero muy poderosa, entre los grandes gruposeconómicos transnacionalizados, la clase política usufructuaria del poder, los aparatos represivos policiales y militares, las cúpulas del narcotráfico, las fracciones beneficiarias del modelo y las fracciones más conservadoras de la sociedad (entre las que se encuentran los medios de comunicación),<sup>26</sup> que en su mayoría no pertenecen al ámbito estatal y sí, en cambio, a la sociedad civil, que está integrada tanto por dominados como por dominantes. Con las privatizaciones estos últimos refuerzan su dominio económico y su capacidad de decisión política, que la ejercen con y contra el Estado. Por lo tanto, lejos de ocurrir una dispersión del poder, éste se concentra en una nueva oligarquía que ejerce directamente el poder económico y político. La recurrencia de prácticas tradicionales es una derivación de la modernización económica neoliberal, que requiere de formas de dominación excluyentes, rasgo propio de la dominación oligárquica.

El "subdesarrollo político" latinoamericano no es precisamente una manifestación de excesiva injerencia popular en las decisiones públicas, como pretende hacer creer la

<sup>26</sup> Eduardo Ruiz Contardo. "Crisis, descomposición y neo-oligarquización del sistema político en América Latina", México, *Política y Cultura*, UAM-Xochimilco, otoño 95, núm. 5, pp. 69-87.

derecha con la ideologización del populismo,<sup>27</sup> sino por el contrario, es un signo de sometimiento y control de los subalternos. Y menos aun que "el subdesarrollo" sea "responsabilidad de la izquierda", como pretende el aspirante a ideólogo de la derecha fundamentalista liberal, Alvaro Vargas Llosa, quien atribuye a las perversiones históricas de la izquierda el que en América Latina hayan

empresarios sobreprotegidos de toda competencia, que deben su fortuna a mercados cautivos, a barreras aduaneras, a licencias otorgadas por el burócrata, a leyes que lo favorecen; una oligarquía de políticos clientelistas para quienes el Estado cumple el mismo papel que la ubre de la vaca para el ternero; una oligarquía sindical ligada a las empresas estatales, generalmente monopólicas, que le conceden ruinosas y leoninas convenciones colectivas; y, obviamente, una enredadera de burócratas crecida a la sombra de este corrupto Estado benefactor.<sup>28</sup>

Se oculta deliberadamente que debido a esas condiciones de privilegio, que permitieron un uso patrimonial del Estado, esos mismos actores se convirtieron en los protagonistas de la modernización neoliberal y de la neo-oligarquización del sistema político que resulta de ello.

El análisis de la política, como fenómeno al margen del problema del poder, conduce a otra forma frecuente de reduccionismo analítico como es la personalización de la explicación, situándola en la voluntad individual de los gobernantes. Por eso se les reclama "falta de voluntad política" y se les acusa de "errores" —cuya solución sería el recambio de élites—, en lugar de atribuir sus conductas a una racionalidad política coherente, aunque resulte en lo contrario para la sociedad. En este punto, y ante el panorama latinoamericano, no se puede dejar de reconocer que las diferencias morales y políticas de los gobernantes no son para nada indiferentes, pero no bastan para explicar los grados en que se ha dado la fusión personal de las burocracias gubernamentales con los grandes intereses capitalistas transnacionales (incluidas las cúpulas del narcotráfico). Los países en los que esa fusión se da con mayor intensidad son, en general, los que han carecido de contrapesos populares significativos en la historia de conformación de sus Estados y

<sup>27</sup> La prédica apunta a descalificar como "populista" toda acción política que asuma los intereses populares, ocultando que el populismo fue una alianza policlasista dirigida por la burguesía contra el poder de la vieja oligarquía. Menos aún es una crítica al estilo chapucero de los caudillos, que es perfectamente tolerado por el *establishment*, de lo cual hay sobrados ejemplos en gobernantes deportistas, modelos de televisión, galanes y cantantes.

<sup>28</sup> Plinio Apuleyo Mendoza, Carlos Alberto Montaner y Alvaro Vargas Llosa. *Manual del perfecto idiota latinoamericano*, México, Plaza & Janes Editores, 1996, p. 114.

sus sistemas políticos, lo que ha permitido toda clase de impunidades en el manejo de lo público.

La lógica de la "modernización" del sistema político que circunscribe la política a obtener mayores espacios para las élites "de oposición" —en un marco de gobernabilidad— sin que exista construcción de fuerza política que sustente la capacidad de negociación, termina haciendo de los consensos un juego de mayor subordinación, que incluso puede agudizar la impunidad neo-oligárquica.

### **Gobernabilidad e ingobernabilidad en América Latina**

Los déficits conceptuales para analizar el problema de la gobernabilidad no son menores que los del estudio mismo de dichas prácticas, a las que el sistema político debe legitimar para "preservar la democracia". El análisis concreto de la gobernabilidad en la región debe atender a tres aspectos del fenómeno que están dialécticamente vinculados: 1) Los éxitos de las prácticas dominantes que han permitido hacer compatible el sistema representativo con la desigualdad y la exclusión sociales, así como lo que significa en términos de democratización; 2) Los síntomas de agotamiento de estas estrategias; y 3) Las búsquedas de renovación de las estrategias de gobernabilidad en que está empeñada la clase política y el carácter que ello le asigna a la política.

Por cuanto la gobernabilidad es el resultado exitoso del ejercicio de la dominación, la obediencia de los dominados no se genera exclusivamente en el ámbito institucional. Éste, más bien, es reflejo del conjunto de relaciones sociales y políticas en las que se produce la subordinación.

En este sentido, debe reconocerse que durante más de una década han habido indudables logros políticos e ideológicos del sistema al haberse socializado la gobernabilidad como democracia, impuesto el neoliberalismo y sus "verdades" como única opción capitalista posible y el haberla convertido en una articulada y omnipotente visión del mundo, abonada por la crisis del socialismo. No obstante que entre las décadas de los ochenta y noventa crecieron la pobreza y la desigualdad, en ningún país de la región implicó peligros para la consolidación del modelo ni para las relaciones de poder. Al contrario, han sido las transformaciones económicas y sociales producidas por la reestructuración capitalista en curso las que han mantenido disgregados a los millones de latinoamericanos afectados por el neoliberalismo, impotentes para defender organizada-mente sus intereses.

La gobernabilidad tiene un sustento social en las nuevas relaciones entre trabajo y capital, que no sólo han fortalecido económica y políticamente al capital, sino que han incidido en los comportamientos sociales y políticos de los explotados. La "flexibilización laboral" —que libera al capital de todas las trabas sociales conquistadas en décadas de luchas sociales— y el desempleo, generan niveles de inseguridad de tal magnitud y de competencia entre los propios trabajadores, incluso regionalmente, que los orilla a aceptar la desvalorización de su fuerza de trabajo y su subordinación al capital. Conservar las fuentes de empleo significa que los trabajadores deban ser los primeros en preocuparse porque los empresarios obtengan ganancias a partir de su productividad, ante lo cual los sindicatos pueden ser presentados como los peores enemigos de los trabajadores.

Esto, aunado a las crecientes masas de explotados que desarrollan formas alternativas de sobrevivencia, es el sustrato de la multiplicación de conductas individualistas y conservadoras en los conglomerados populares, lo que reduce la emergencia de acciones colectivas y la capacidad de cuestionamientos reales al orden de desigualdad. Se producen francas regresiones en sus experiencias y grados de conciencia clasista y una creciente marginalidad política que facilita todo tipo de manipulaciones. El tan criticado —por "tradicional"— clientelismo se revitaliza incluso en sus manifestaciones más degradantes cuando la pobreza, como único horizonte, reduce al mínimo todas las expectativas que hacen a la condición humana. Junto a la apatía política que ello provoca, esa misma degradación social es la que permite hacer pasar por "políticas sociales" a focalizados gastos de esmirriada cuantía, por los que compiten pobres contra pobres. Son pobres, también, los que roban y asaltan a otros pobres y también son pobres los que terminan aplaudiendo las prácticas crecientemente autoritarias en defensa de la propiedad. Y en su marginación política, a renunciar a todo empeño colectivo por ejercer presiones. Desde luego que ello no ha impedido la manifestación de conflictos, a veces numerosos pero en general aislados, y por lo mismo, ineficaces para modificar la realidad.

A pesar de la disgregación social es cierto que se observan distintas formas gregarias de resistencia, como son algunas manifestaciones étnicas, generacionales o de género, entre otras, que algunos análisis identifican como la emergencia de "una nueva sociedad civil" e incluso como un signo de pluralismo democrático, pues funcionarían como múltiples instancias de gestión y participación. Aunque a muchas de ellas se les tolera una mayor expresividad que a las de tipo clasista, también son controladas o funcionalizadas en un sentido de gobernabilidad. Se les busca aislar como particularismos explotando su especificidad para impedir que se articulen en una noción de lo popular, dándoseles un tratamiento diferenciado que va desde cooptaciones y programas focalizados de corte clientelístico, para su control corporativo, hasta represiones abiertas. Éste también es un campo de competencias de y en la "sociedad civil" por espacios y acceso a bienes y servicios. En

cuanto a que se conviertan en núcleos alternativos de participación y decisión, mucho depende del estrato social al que pertenezcan; los más pobres y excluidos lo son en todos sus roles y espacios.<sup>29</sup>

Pero también la clase media acusa efectos disgregadores por la nueva realidad social. Desplazada de las tradicionales actividades vinculadas al Estado, golpeada por el empobrecimiento y la inseguridad económica y con una difícil reinserción laboral, tiende con mayor facilidad al ostracismo, el individualismo y a conductas conservadoras, siendo mucho más reactiva a la manipulación de sus frustraciones, que muchas veces redundan en su cooptación por el sistema y en la neutralización de su potencialidad política crítica.

Éste es el escenario social de la gobernabilidad. Quienes la identifican con la democracia terminan por legitimar la pobreza como condición para su existencia y como tributo a su estabilidad. Ésta es la ciudadanía de la democracia, una verdadera *ciudadanía de baja intensidad*, como señalara Francisco Weffort.<sup>30</sup>

Para los que adscriben a la democracia de élites, la alienación a millones de latinoamericanos de los atributos esenciales del ciudadano no es un obstáculo para la democracia, porque esa concepción ha invertido el *locus* de su realización: el actor privilegiado de la democracia no es la ciudadanía, sino los líderes partidarios integrados o vinculados a las cúpulas del poder. Los espacios que la política tiene como poder de decisión pasa por ellos, no por aquélla.

Así ha sido siempre para los partidos del sistema. Lo nuevo a considerar es que esa lógica ha sido internalizada por muchos de los partidos de izquierda y centro izquierda,<sup>31</sup> a los que se busca integrar no como la izquierda "en el sistema" sino como la izquierda "del sistema", como pares a los que se les tolera en la medida en que acepten las reglas del juego y a los que se premia por ello con las prebendas y privilegios de que gozan los elegidos.

Esas reglas determinan que el consenso procedimental no tenga por objetivo, como se dice, "el respeto a las reglas de la democracia" como la de mayoría, sino más bien el

<sup>29</sup> La mujer pobre no puede "gestionar" el alimento de sus hijos ni logra incidir ante las instituciones en su educación formal; es impotente ante la especulación de los intermediarios de servicios, y difícilmente tendrá tiempo y energías para hacer frente a las arbitrariedades de la autoridad, menos aun para informarse, si es que sabe leer.

<sup>30</sup> Francisco Weffort. *Qual Democracia?*, Sao Paulo, Editora Schwartz, 1992.

<sup>31</sup> El deterioro o el desinterés por las estructuras de base no sólo es imputable a las condiciones generales adversas para la participación o la militancia.

de aceptar la condición fundamental de la gobernabilidad: que el *locus* de las decisiones económicas está en otra parte.<sup>32</sup> El uso ideológico del discurso de la globalización permite establecer los parámetros del "realismo político": renunciar a cualquier acto de voluntad para transformar la realidad económico-social.

La clase política define en esos términos su función en el sistema: esencialmente de control político, más que de mediación. Así contribuye a la gobernabilidad y a la neo-oligarquización del sistema político.

Pero también con ello desacredita la política ante amplios sectores sociales. ¿Es esto condición suficiente para una crisis de gobernabilidad? La crisis de legitimidad no lo es si no deriva en expresiones de contrapoder, es decir, en fuerza política capaz de hacer retroceder a la que poseen los que detentan el poder.

La ineficiencia gubernamental, por ejemplo, en la que se concentran muchos de los análisis, no es condición suficiente de ingobernabilidad. Es indudable que un gobierno incapaz de hacerse cargo de la sobrevivencia de la gente, de su educación, de su seguridad y de las mínimas garantías jurídicas, contribuye a potenciar la desobediencia de los gobernados e incorpora elementos críticos a una dominación eficaz. Pero no todas las formas de desobediencia y anomia impiden el logro de las metas dominantes (la concentración del capital, del ingreso y del poder y la exclusión de las mayorías en las decisiones económicas y políticas fundamentales). La desesperación y el canibalismo sociales en general no han logrado cuajar en fuerzas políticas capaces de modificar la realidad.

La apatía política, por sí misma, tampoco da cuenta de crisis de gobernabilidad, antes bien la refuerza. Para la democracia de élites, la apatía, el abstencionismo electoral, por ejemplo, es un buen signo de "desdramatización de la política", de que se apuesta poco y se demanda poco. Distinto es si el alejamiento de la política institucionalizada, más que apatía, es rechazo a los partidos y una búsqueda de formas autónomas de representación de intereses, no controlables por el sistema partidario. En varios países como Bolivia,

<sup>32</sup> Michel Camdessus, director del FMI, es categórico: "cualquiera que sea el color político de un gobierno tiene que encarar la realidad y buscar los mejores métodos para optimizar el crecimiento y la prosperidad colectiva. Me parece que en todos los países del mundo, para los dirigentes de izquierda, de derecha o del centro, las opciones no pueden ser muy numerosas. Pueden introducir matices interesantes, pero dentro de una disciplina de respeto al mercado, de apertura internacional y de equilibrio y disciplina macroeconómicas sin las cuales las economías van al abismo". Entrevista en el semanario *Búsqueda*, Montevideo, núm. 860, 12 de septiembre de 1996, p.60.

Chile, Argentina y Uruguay este nuevo fenómeno ha provocado la reacción de la clase política mediante el estigma del "corporativismo".<sup>33</sup>

Un signo de amenaza a la gobernabilidad es el crecimiento electoral de la izquierda y del centro izquierda, verificable en varios países y que les ha permitido acceder a gobiernos municipales (Argentina, Brasil, El Salvador, México, Uruguay, Venezuela).

Es destacable el hecho de que se haya buscado la integración de la izquierda al sistema para neutralizarla, pero al mismo tiempo eso le haya proporcionado mayores posibilidades de competencia electoral. En su crecimiento electoral se combinarían varias causas y explicaciones. Entre otras, por una parte, porque en algunos países la izquierda representa la acumulación de una reserva moral y política de décadas de lucha por la democracia y la justicia social; porque junto con ello, o por separado, después de algunos recambios gubernamentales vividos como continuismo, conserva aún el beneficio de la duda. También se debe en algunos casos a la tozudez de las bases partidarias que no renuncian a luchar por cambios.

En algunos casos como los del Partido de los Trabajadores en Brasil, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional en El Salvador y el Frente Amplio en Uruguay, el reconocimiento a gestiones gubernamentales honestas y eficaces se ha plasmado en crecimiento electoral y reelección de los gobiernos municipales y los proyecta hacia objetivos nacionales. Pero introduce desafíos de mediano plazo.

Para la izquierda misma, la competencia electoral se legitima ya no como potencialidad sino como viabilidad, tentándola a entrar en la lógica del mercado político, lo que la induce a "renovar" sus prácticas políticas y el sentido de la representación, a desperfilarse programáticamente para constituirse en una oferta electoral de más amplio consumo. La

<sup>33</sup> La representación de intereses grupales (corporativos) ha sido legitimada por la democracia liberal cuando ésta era capaz de mediar entre ellos (véase S. M. Lipset. *El hombre político, op. cit.*), cosa que hoy no ocurre. La ideologización consiste en confundir el corporativismo social con el estatal con el fin de descalificarlo. Se oculta, además, que el corporativismo estatal en América Latina no fue un equilibrio de clases, aunque el predominio del capital se dio en una modalidad mucho más inclusiva y, por supuesto, no liberal. Basta un ejemplo: "El Parlamento aprobó por abrumadora mayoría las políticas definidas por las autoridades de la enseñanza. Si eso como 'debate nacional' para los sindicatos no es suficiente [...] ¿qué es lo que plantean? ¿cambiar el sistema democrático representativo por otro en que las corporaciones tengan capacidad para definir políticas del Estado? Si es así, convendría que recordaran que hace algunas décadas ese sistema lo aplicó un señor que acabó colgado en un farol en una plaza de Milán: se llamaba Benito Mussolini". Claudio Paolillo. "Nefastas consecuencias". Montevideo, *Búsqueda* núm.835, 14 de marzo de 1996, p.15.

"renovación", a su vez, le redunda en una mayor tolerancia por parte de la derecha, que la condiciona a asumir los términos del consenso como *políticas de Estado*. Los efectos de corto y mediano plazo de la "cohabitación" con gobiernos nacionales de signo contrario, aún están por verse.

Por esa razón, el crecimiento electoral por sí mismo tampoco es condición suficiente para hablar de crisis de gobernabilidad (aunque esto sea el caballito de batalla de las campañas electorales de la derecha), a menos que ese crecimiento electoral represente el aumento de la fuerza política de una fuerza social contraria a los intereses dominantes.

Las prácticas de la derecha para integrar la izquierda al sistema, para controlarla y de paso legitimarlo, tienen una dialéctica política compleja. Significa abrir los "candados" que las legislaciones electorales mantuvieron cerrados. Pero al mismo tiempo, comporta un riesgo que le obliga a hacer mucho más sofisticada la ingeniería electoral, para que en el *toma y daca* la derecha no pierda.<sup>34</sup> Si en algunos casos las reformas han introducido cambios que jurídicamente permitirían un avance democratizador (como la elección de Jefe de gobierno en el Distrito Federal, México) que podría ser visto como un riesgo para la gobernabilidad, no hay certeza de que ello ocurra. Pues en el marco de las negociaciones cupulares para la *reforma política* en los casos señalados, la izquierda y el centroizquierda han subordinado a ellas todo lo demás, lo que pudiera redundar en una desacumulación de fuerza política que incluso en el mediano plazo afectara su fuerza electoral.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> En Uruguay, ante el peligro real de que el Frente Amplio triunfe a nivel nacional en 1999, la derecha de ambos partidos tradicionales promovió el sacrificio de algunos mecanismos de la Ley de Lemas que históricamente le habían garantizado su predominio electoral, a cambio de incorporar la norma de la segunda vuelta para bloquear a la izquierda. Lo sacrificado, sin embargo, había perdido ya su funcionalidad política. Los dos años de negociaciones le significaron a la izquierda problemas internos considerables, incluida la renuncia de su presidente histórico, el general Líber Seregni. En México existe la hipótesis de que los avances en la negociación electoral se hicieron sobre la base de aislar el fenómeno zapatista a una dimensión exclusivamente regional. Inicialmente se presionó para generar el consenso, como ilustra el sugerente título de primera plana del periódico *La Jornada* del 28 de octubre de 1996: "Reforma electoral. Advierte el PRI que usará *la ley de la democracia* si no hay consenso" (subrayado en el original). Pero la disposición consensual se rompió tras el triunfo de la oposición en los municipios más poblados del Estado de México.

<sup>35</sup> El empate técnico en el plebiscito uruguayo del 8 de diciembre de 1996 podría deberse a que el líder del Frente Amplio, Tabaré Vázquez, rompió con el *encorsetamiento* de las negociaciones e independizó la campaña política, por lo que naturalmente fue objeto de las más violentas acusaciones de populista.

No cualquier forma de participación política es capaz de conducir a un cambio democratizador que altere la impunidad neoliberal; algunas, incluso, pueden postergarlo si se mantienen en la lógica de la gobernabilidad.

Pero debe reconocerse que la misma impunidad neoliberal ha provocado tales niveles de descomposición social, política y moral, que por acumulación cuantitativa de realidades conflictivas podría modificarse cualitativamente la capacidad de control sistémica. Éste ya es un hecho reconocido y parcialmente admitido a nivel regional por las élites del sistema, que muestran una dosis elevada de preocupación.

### **La gobernabilidad como regionalización de la política**

El año 1996 ha sido prolífico en foros internacionales de discusión sobre la gobernabilidad en América Latina como una meta de acción regional. Ello confirma, de principio, que la gobernabilidad es más que un asunto de eficiencia gubernamental circunscrito al contexto del Estado nacional y que compromete las dimensiones más amplias de la dominación a nivel sistémico.

Destacan tres, uno organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), otro por el presidente uruguayo Julio Ma. Sanguinetti y el más reciente la VI Cumbre Iberoamericana de presidentes. Su denominador común es el reconocimiento de que las cosas no marchan bien para la gobernabilidad.

El BID se concentra en criticar el desempeño de los gobiernos de la región en materia de políticas sociales focalizadas y advierte sobre su impacto negativo en la estabilidad política. Convoca a que se incrementen los "programas sociales" sin alterar las políticas económicas, tarea nada fácil y que requiere de intelectuales orgánicos del modelo más imaginativos;<sup>36</sup> para ello se crea el Instituto de Desarrollo Social (INDES). La economista Nohra Rey de Marulanda, su directora, define claramente el objetivo: "Para el diseño y aplicación de las políticas sociales se requieren especialistas, de la misma forma que la reforma económica contó con numerosos economistas que se perfeccionaron en prestigiosas universidades y llegó la hora de formar cuadros", lo que ya empieza a reflejarse en las currículas universitarias de la región.

<sup>36</sup> *Desafíos socioeconómicos de América Latina en los umbrales del siglo XXI: la respuesta del BID*, Washington DC, febrero de 1996. Cfr. Montevideo, *Búsqueda* núm. 835, 14 de marzo de 1996, pp.20-21.

El foro que indica un cambio se realizó en Montevideo los días 6 y 7 de septiembre de 1996 con el tema *Nuevos caminos de América Latina*, organizado por el presidente Sanguinetti y al que asistieron 14 notorios invitados<sup>37</sup> que discutieron a puerta cerrada una ponencia del sociólogo francés Main Touraine, en la que presenta seis hipótesis de análisis sobre América Latina. Ellas se pueden resumir así: la modernización económica condicionada por la globalización —que se acepta como necesaria— ha producido niveles de pobreza y desigualdad que no permiten la modernización política; las prácticas políticas tradicionales producen una crisis del sistema político que genera ingobernabilidad; enfrentar esta crisis exige devolver al Estado roles de control sobre la economía, pues el crecimiento no deriva automáticamente en desarrollo; sin la recuperación de ciertos niveles de desarrollo no será posible lograr una inserción estable de la región al sistema capitalista globalizado. La conclusión: se necesita controlar el mercado, fortalecer el sistema político y los juegos de mediación; es decir, redimensionar la política:

Pero es igualmente necesario que América Latina limite, en lo posible, la transición liberal, creando una nueva forma de control social y político de la economía. En términos elementales, la principal dificultad con que se enfrenta el continente sería ésta: lograr casi simultáneamente dos transformaciones aparentemente contradictorias: entrar en el liberalismo y, al mismo tiempo, salir de él [...] Es necesario agregar que si los neopopulismos fracasaron, el neoliberalismo también conduce a graves peligros cuando se reduce a un pilotaje desde el exterior que acarrea una acentuada dualización social y la ingobernabilidad porque la autonomización de la vida económica, condición de la modernización, es también su principal obstáculo, dado que las sociedades latinoamericanas son heterogéneas, marcadamente desiguales social y regionalmente, y están marcadas por la debilidad de todos los actores sociales, debido a la dependencia que estos actores sociales han tenido siempre respecto al Estado o al capital extranjero [...] las posibilidades de desarrollo en este momento dependen más de condiciones políticas y sociales que de condiciones económicas.

<sup>37</sup> Alain Touraine, Julio Ma. Sanguinetti (presidente de Uruguay), los ex presidentes Felipe González (España) y Belisario Betancur (Colombia), Jordi Pujol (presidente de la Generalitat de Catalunya), Michel Camdessus (director general del FMI), Enrique Iglesias (presidente del BID), Ricardo Lagos (ministro de Obras Públicas de Chile), Fernando Zumbado (director regional del PNUD), Manuel Marín (vicepresidente de la Comisión Europea), Helio Jaguaribe (decano del Instituto de Estudios Políticos y Sociales de Brasil), Luciano Martins (asesor de la presidencia de Brasil), Natalio Botana (investigador argentino) y Germán Rama (director de la ANEP de Uruguay). En el marco del evento quedó constituido el *Círculo Montevideo* como un espacio de debate con una agenda de reuniones periódicas. Cfr. la versión íntegra de la ponencia en Montevideo, *Búsqueda* Núm. 859, 5 de septiembre de 1996, pp.50 y 64.

Y concluye su ponencia señalando que:

Se trata de reconstruir los núcleos endógenos de desarrollo de los que habló Fernando Fajnzylber. Este proceso es difícil y corre serios riesgos de fracasar en la mayoría de los casos, lo que llevaría, ya sea a nuevas presiones populistas, ya sea a enfrentamientos sociales abiertos. Esto confirma la hipótesis más general de las aquí formuladas: la prioridad en América Latina es de lo político por sobre lo económico y social.

Debe llamar la atención que se abra un foro con tales invitados para calificar al neoliberalismo como responsable de las crisis políticas y que se discutan algunos de sus mitos ideológicos. Que lo diga Alain Touraine no sería lo sorprendente, sino que Julio María Sanguinetti lo invite para hacerlo. No es difícil deducir que hay preocupación entre algunos políticos del sistema por sentirse maniatados por la inflexibilidad de los tecnócratas, así como que se estarían buscando formas para recuperar, desde el Estado, cierta capacidad de maniobra para ganar legitimidad.

La agenda temática allí discutida no parece ser incidental, pues reaparece en el foro de mayor resonancia sobre la gobernabilidad, la *VI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno*, realizada en Santiago y Viña del Mar, Chile, entre el 7 y el 11 de noviembre de 1996. Como todas las de su tipo, la *Declaración de Viña del Mares* una pieza retórica, de transacciones diplomáticas entre posturas no sólo disímiles sino antagónicas, como son las de Cuba y sus pares iberoamericanos, que en nada reflejan las conductas de tan pintoresco elenco gubernamental latinoamericano ni las realidades de sus respectivos países.

Sin embargo, tiene un valor indicativo sobre la reiteración de temáticas y diagnósticos que empiezan a aparecer a nivel sistémico en la región. Cabe mencionar que la declaración definitiva es un documento mucho más pobre y conservador que la versión preliminar propuesta por el gobierno chileno.<sup>38</sup> A pesar de las diferencias, la declaración oficial reconoce los efectos políticos de la desigualdad y la exclusión sociales, señala críticas a las políticas desarrolladas; replantea la relación mercado-Estado, demandando del segundo una mayor intervención correctora, y, en la misma línea del BID, la promoción de políticas sociales focalizadas:

La gobernabilidad democrática supone también transformaciones sociales, económicas y culturales profundas que conduzcan a disminuir las desigualdades y los problemas de

<sup>38</sup> Versión preliminar de circulación restringida fechada el 4 de abril de 1996.

exclusión social. En este punto corresponde a nuestros Estados una importante e intransferible función [p.2],

[...] En este contexto, el tema de la igualdad de oportunidades se plantea con fuerza en la agenda pública, más aún cuando la aplicación de políticas y de prácticas inadecuadas agravó los problemas sociales existentes [p.6; en este punto la versión preliminar decía: "más aún cuando la aplicación de políticas neoliberales extremas agravó los problemas sociales existentes"].

[...] En Iberoamérica existe actualmente una comprensión más amplia de los agentes del desarrollo y de las políticas públicas [...] la creación de más y mejores empleos, y la promoción de la igualdad de oportunidades, no son exclusivas del sector público o del sector privado.<sup>39</sup>

La *Declaración* aborda el obstáculo clave para las estrategias de gobernabilidad: la falta de credibilidad de la política sistémica.

Elevar la calidad de la política, de la dirigencia y del debate público debe ser una tarea compartida por todos. Por ello, nos comprometemos a promover el prestigio de la política, para revalorizar su papel en la vida diaria de nuestros conciudadanos, y a estimular su participación política y social [...] reforzaremos sustantivamente la responsabilidad de [las] agrupaciones y partidos en la mediación, en la representatividad nacional y en la selección de los liderazgos [...] para fortalecer su prestigio y legitimidad entre la población, [p.8]

Aunque considerando su origen el diagnóstico expresa cambios, la perspectiva de las dos transiciones sigue estando presente. En *Nuestro compromiso* los gobernantes prometen "crear las condiciones necesarias para aumentar los niveles de equidad social, consolidar las bases socioeconómicas que harán posible una democracia integral", [p.13]

La gobernabilidad como estrategia regional va más allá de las recomendaciones. Se establecerán acuerdos de cooperación policial y judicial para combatir el terrorismo, el narcotráfico y el lavado de dinero, el tráfico de armas y las imprecisas "otras formas de delincuencia organizada internacional" [p.5] y, entre otros aspectos, "encomendamos el estudio para la implementación de una Red Iberoamericana de Gobernabilidad, como un instrumento técnico para el intercambio de experiencias nacionales vinculadas al tema", [p.21]

¿Qué significan estos cambios de discurso? Atrás de la retórica, una aguda percepción de amenaza. Es difícil saber si se están esbozando los primeros signos de una

<sup>39</sup> Versión oficial de la *Declaración de Viña*.

iniciativa de la derecha para elaborar y dirigir una estrategia de dominación capitalista con inflexiones postneoliberales, respondiendo a las urgencias de la clase política. Pero es difícil imaginar que el capital financiero transnacional que comanda la globalización subordine sus intereses propios a una lógica más general de preservación del sistema. De existir estas dos lógicas, no es descabellado presumir un aumento de los conflictos intra-dominantes. Lo que queda en evidencia es que, incluso por esa razón, para la derecha la agenda del presente es la del reforzamiento del control de conflictos con un sobredimensionamiento del protagonismo de la política.

### Una reflexión final

El intento por desnudar los usos conservadores de la política no pretende negar la necesidad de "hacer política". Por el contrario, lo que en América Latina se observa es que se hace poca política, si por ella entendemos representación y competencia de los intereses diversos existentes, posibilidad de optar por proyectos de sociedad alternativos y existencia de fuerzas sociales con autonomía de decisión y voluntad de ejercerla.

La política a la que se apela para la gobernabilidad sistémica, que contribuye a la reproducción de esta "época de catástrofes" con que termina el siglo para los latinoamericanos, es la *no-política* para la democratización de la región, que sólo puede realizarse si despliega su potencialidad transformadora.

Gramsci señalaba cuál es la clave de la política: "Si se admite que con cualquier actitud que se adopte se le hace siempre el juego a alguien, lo importante es buscar por todos los medios hacer bien el propio juego, esto es, de vencer netamente".<sup>40</sup> La pregunta que se deriva es *política para qué*. Las dinámicas sociales y algunos de sus reflejos políticos parecen adelantarse a este debate, que en buena parte de la región sigue postergándose.

<sup>40</sup> Antonio Gramsci. "El partido político". *Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado moderno*. México, Juan Pablos Editor, 1975, p.50.