

AMÉRICA LATINA: ENTRE LOS ANHELOS DEMOCRÁTICOS Y LA PRECARIA GOBERNABILIDAD

ALVARO NAVAS PATRON*

Después de lograr -durante la década de los 80- el retorno de gobiernos electos, América Latina no consigue completar su itinerario para conciliar estabilidad, política y democracia. Si algunos con fe ciega en las virtudes del reformismo apostaron por una transición sin mayores traumatismos, lo que establecen los hechos es un cierto malestar político que da forma a una fuerte y recurrente inestabilidad gubernamental, que se concreta en diversos conflictos que oponen a ciudadanos contra gobernantes y en otras a los poderes públicos entre sí.

Las situaciones mencionadas propician crisis que comprometen la gobernabilidad y, en ocasiones, asumen formas extremas de recusación de gobiernos elegidos democráticamente. Parece producirse, entonces, una reactualización del principio democrático el cual, siendo concebido para legitimar a través de procesos eleccionarios a los gobernantes, es usado

por los mismos ciudadanos o a través de sus representantes para sancionarlos. Esto pone en entredicho no sólo la continuidad gubernamental, sino también las reglas básicas del régimen presidencialista orientadas a privilegiar la estabilidad política; eligiendo tanto al ejecutivo como al legislativo de manera independiente y para períodos constitucionales fijos.

Al tratar de interpretar las crisis que de manera diversa afectan a los gobiernos latinoamericanos, parece ponerse de manifiesto un desfase entre el arreglo institucional y el comportamiento de los ciudadanos, pues mientras el primero, como hemos señalado, es fuertemente presidencialista, los segundos parecen inclinados a actuar como si estuvieran en un régimen parlamentario. Con esto, es la estabilidad misma del sistema político la que se ve seriamente comprometida, y genera una enorme incertidumbre sobre los eventuales desarrollos del proceso demo-

* Profesor de sociología política en la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia

crático y de su arreglo constitucional.

Cabe aclarar que las tensiones y situaciones que comprometen la continuidad institucional no corresponden a simples situaciones rutinarias y que, al contrario, contienen diversas expresiones de ingobernabilidad¹ al afectar la estabilidad, la eficacia y la legitimidad del orden político². Dicho fenómeno se presenta, en ocasiones, de manera simultánea como acaeció en Argentina en diciembre de 2001 (en un período de veinte días el presidente De la Rúa fue obligado a renunciar sin que se estableciera claramente una sucesión gubernamental) o en Venezuela en abril del 2002 (en donde se produjo transitoriamente una situación de vacío de poder

como resultado de una movilización política contra el presidente Chávez).

En otras ocasiones diversos enfrentamientos o rupturas pueden paralizar el proceso decisorio impidiendo u obstaculizando una relación de cooperación entre los órganos del poder como la producida en Colombia por la propuesta de revocatoria del Congreso formulada por el presidente Pastrana. Estas situaciones de manera diversa conducen a conflictos de poderes sin salidas institucionales adecuadas, dando lugar desde *impasses de gobernabilidad*³, hasta conflictos coyunturales que trascienden los partidos y los marcos institucionales para comprometer la continuidad de los gobiernos⁴.

1. Según Bolívar Lamounier, el concepto de ingobernabilidad puede tener varios usos. En primer lugar, puede ser empleado para significar un aumento de demandas o tensiones sociales no compensado por un aumento proporcional de la capacidad material o simbólica del gobierno para dar respuestas a aquellas. En segundo lugar, puede usarse el concepto de ingobernabilidad para destacar la incapacidad del gobierno para gobernarse a sí mismo, aludiéndose en este caso a nociones tales como *balcanización* o *falta de cohesión*. Cit. por Serna, José María, en *La reforma el Estado en América Latina*. México, UNAM, 1998.

2. La estabilidad hace referencia a la permanencia del arreglo constitucional básico, es decir, el sistema de gobierno mismo (presidencial o parlamentario). Por su parte, el concepto de eficacia expresaría la capacidad de fijar y alcanzar objetivos para lo cual es determinante el sistema de partidos existente (fuerte o débil, clientelista o programático). Mientras que la legitimidad designaría la aquiescencia difusa que los ciudadanos reconocen al sistema político con base en la creencia de que el mismo está sustentado en instituciones “justas” o, por lo menos, adecuadas y aceptables; de ahí, la importancia del sistema electoral, pues es este quien finalmente determina las condiciones de acceso a la competición electoral y los procedimientos que dan vida a la democracia.

3. Con alguna frecuencia tal situación tiende a producirse en países como Argentina, en donde, el régimen electoral y el sistema de partidos han dado lugar al fenómeno de *mayorías congeladas*, lo cual puede implicar una situación de parálisis política impidiendo al Presidente llevar a cabo su programa de gobierno, lo cual genera crisis presidenciales que tienden a afectar al sistema político en su conjunto. Tal situación se presentó al final del gobierno de Alfonsín y de cierta manera durante la crisis que afectó al gobierno de De la Rúa. Por el contrario, en Colombia tal situación como consecuencia de la debilidad y fragmentación de los partidos políticos no se produce fácilmente dada la práctica de una *gobernabilidad transaccional* que permite construir mayorías parlamentarias a través de los intercambios recíprocos de favores entre los poderes.

4. Cuando existen enfrentamientos entre el ejecutivo y el legislativo el sistema tiende a bloquearse, dado que no existen soluciones institucionales como sí existen en el régimen parlamentario, en donde el ejecutivo

Las lecturas y conclusiones a las que han llegado diversos actores políticos al apreciar esta convulsión en las democracias latinoamericanas, parecen orientarse sobre dos planos. Uno que considera los excesos democráticos como causa principal de la inestabilidad y otros que atribuyen tal situación a los cambios sociales y políticos producidos en América Latina desde los 80. Se entiende así que las propuestas de reforma planteadas, dirigidas a solventar la disfuncionalidad del sistema político, tiendan a oponer democracia o gobernabilidad al suponer que las reformas orientadas a encontrar una solución a tales crisis deben privilegiar una u otra.

El desacuerdo mencionado se ve agravado por el debate sobre el escenario, los actores y los procedimientos por utilizar para la reforma⁵, pues éstos pueden implicar un cerramiento -si se hace a través del Congreso- o una mayor apertura en cuanto al acceso de nuevos actores al proceso de reforma -mediante una Asam-

blea Nacional Constituyente o a través de mecanismos de democracia directa como podría serlo un referendo constitucional-. De ahí, la enorme dificultad para definir consensuadamente el alcance, contenido y forma de lo que algunos han llamado la segunda generación de reformas políticas. Antes de examinar las propuestas formuladas para corregir el actual problema de gobernabilidad, nos detendremos a examinar las causalidades y factores que permiten explicar estas crisis.

1. LA ARQUEOLOGÍA DE LAS NUEVAS CRISIS: EL DESENCUENTRO ENTRE ARREGLOS INSTITUCIONALES Y DEMANDAS CIUDADANAS

Para los analistas políticos no ha pasado inadvertido el hecho de que América Latina sea desde hace algunos años epicentro de un nuevo tipo de inestabilidad política, distinta y hasta original, si la comparamos con las rupturas de gobiernos civiles de los

dispone de la prerrogativa de disolver el parlamento y convocar a elecciones anticipadas o incluso la existencia de mecanismos de parlamentarismo racionalizado como la moción de confianza.

5. Las reformas introducidas desde la década del 80 dieron lugar a diversos compromisos lo que permitió hablar de *transiciones pactadas*, como ocurrió en Brasil, en Chile y en Argentina en donde los sectores autoritarios y una coalición de grupos que impulsaban el cambio democrático propiciaron un acuerdo constitucional que previó diversas salvaguardias o garantías para los grupos identificados con el antiguo orden autoritario. Es así como resultó de primera importancia el procedimiento de la reforma, puesto que de éste dependía el acceso o la exclusión de ciertos intereses a la arena en que ésta se debatía y decidía. Teniendo en cuenta lo anterior se entiende mejor - dada la adecuación entre la forma y el contenido - las vías utilizadas para dar trámite a las reformas. De hecho, éstas se hicieron en instancias y mediante procedimientos consensuados, como sucedió en Brasil en donde el Congreso agenció como Asamblea Nacional Constituyente, o mediante una Convención Constituyente a la cual el Congreso previamente, mediante, una ley declaratoria de la necesidad de la reforma constitucional, había impuesto ciertos límites, los cuales a su vez habían sido previamente acordados por Alfonsín y Menen en el llamado "Pacto de los Olivos". En otros países, como Colombia y Venezuela el cambio constitucional se hizo mediante la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente que dispuso de una gran latitud para definir el nuevo marco constitucional.

años 70. El desajuste político se caracteriza por ciertos rasgos novedosos, y parecen anunciar la emergencia de nuevas expresiones contestarías, pues los ciudadanos, de espectadores pasivos de los dramas políticos agencian como actores principales de los mismos. Este nuevo activismo expresa un doble relajamiento de los vínculos que unían a los ciudadanos con los partidos políticos y con el Estado mismo, produciéndose una crisis simultánea en la representación y en la participación política.

La primera situación se ilustra con la tendencia de los ciudadanos a pronunciarse por fuera de los partidos políticos en los procesos electorales, otorgando su confianza a candidatos independientes o asumiendo conductas que indican una fuerte despolitización. Mientras que la segunda se reconoce por su disposición a movilizarse directamente sin mediación alguna contra los gobiernos cuando sus expectativas no han sido realizadas. En realidad, ambos fenómenos están fuertemente interrelacionados, es decir el debilitamiento de los partidos y la redefinición del Estado aparecen de manera simultánea en buena parte de los países latinoamericanos. En éstos, cabe tener presente que la vigencia de los partidos políticos ha sido históricamente dependiente de una

relación privilegiada con un cierto modelo estatal. Nadie desconoce que en América Latina los partidos históricos prácticamente se confundían con el Estado mismo, como ocurrió en México con el PRI y en menor grado a través de partidos hegemónicos como en Argentina, Colombia, Venezuela Paraguay, Chile y Brasil.

Vista de esta manera, la inestabilidad actual sería entonces la consecuencia de mutaciones políticas profundas que lentamente inducirían una recomposición de las estructuras de mediación entre gobernantes y gobernados, de la representación y de los comportamientos políticos de los ciudadanos. Estos cambios, más allá de los desajustes políticos de la transición, anunciarían que son las habituales *fronteras de la democracia* las que se han ido progresivamente erosionando ante la presión de un nuevo tipo de ciudadano, reacio frente a viejas formas de integración, representación y mediación política⁶. Es al emerger una nueva ciudadanía, opuesta a ser encerrada y movilizada desde la centralidad de los partidos históricos y formas de integración tradicional, que la capacidad global del sistema político se ve desbordada por la pérdida de control político y la inestabilidad consecuente⁷.

El panorama político es prolífico en ilustraciones y antes que inducir conclu-

6. Según autores como Guy Hermet la lógica política del liberalismo opera sobre la base de integraciones y exclusiones selectivas que irían desde las restricciones censatarias vigentes en el siglo XIX hasta prácticas clientelares aun utilizadas en los países latinoamericanos. Se habla entonces de una *desigualdad liberadora*, pues su dinámica tendería progresivamente a sobrepasar los límites impuestos al desarrollo democrático. *En las fronteras de la democracia, México*, FCE, 1996.

siones apresuradas requiere un examen detenido y profundo más allá de las simples lecturas de la coyuntura, pues en el seno de las crisis mencionadas se revela una tendencia a un activismo democrático que si bien podría comprometer o deteriorar la gobernabilidad, igualmente podría representar una base sólida para construir una democracia mucho más igualitaria y efectiva.

Así, observamos un fenómeno recurrente, diverso y novedoso en su expresión, pues si antes se podía hablar de una democracia asediada por comportamientos autoritarios y fuertemente contenida en los linderos de una república oligárquica, hoy por el contrario lo que parece expresar la nueva circunstancia política es una democracia al asedio de los gobiernos y de las diversas representaciones. En este contexto el sistema político no alcanza a disponer de los insumos necesarios para hacer frente a dinámicas de cambio social, abriéndose la posibilidad de que, tanto actores políticos como institucionales, sean sobrepasados o empujados a situaciones de crisis cuyo

desenlace puede ser diversas formas de ruptura o de quiebre institucional.

En Venezuela, por ejemplo, observamos como la confrontación entre Chavistas y antichavistas ha desembocado en un clima de radicalismo político que impide un mínimo consenso y hace imposible una gobernabilidad de compromiso, mientras que en Argentina -un país de partidos fuertes-, una huelga general, al golpe de cacerolazos, dio lugar a un movimiento amorfo e inorgánico de ciudadanos indignados por la pauperización creciente de sus condiciones de vida y en medio de una profunda crisis financiera, puso término al mandato del presidente de la Rúa. Una situación todavía más preocupante corresponde al Paraguay, en donde prácticas de poder fuertemente impregnadas por la corrupción, el nepotismo y el clientelismo han permeado la casi totalidad del aparato estatal, pudiéndose hablar de *una democracia en liquidación*⁸.

Por su parte, en Perú, después de haber exiliado al presidente Fujimori acusado

7. Los trabajos realizados por investigadores como Óscar Delgado han insistido en caracterizar la precariedad del proceso democrático en Colombia ante la ausencia de una ciudadanía plena, señalando que “los partidos no han podido llegar a ser instituciones piramidales, estructuradas sobre alguna noción democrática o representativa. Inversamente, han sido instituciones facilitadoras de la dominación, reducidas a símbolos de las opuestas concepciones del mundo y de la vida adoptadas con fines ideológicos por las dos fracciones tradicionales de las élites políticas y culturales”. “Dominación, modernización y democracia en Colombia”, en *Modernidad, democracia y partidos políticos en Colombia*, Fidec-Fescol, 1996.

8. Tras el alejamiento de Alfredo Stroessner del poder en 1989, tras 35 años de poder, ha sido su propio partido (el Colorado, en el poder desde 1947) el que ha tenido el control del Estado. Sin renovación alguna el proceso político ha estado marcado por una inestabilidad política casi permanente que ha dado pie a situaciones de tentativas de golpe de Estado, como la liderada por el general Lino Oviedo en 1996 y el asesinato posterior del vicepresidente Luis María Argaña, estallando a fines de marzo de 1999 una revuelta ciudadana que conduce a la renuncia del presidente Raúl Cubas y al exilio de su aliado, el general Oviedo. Raphaele Bail. “Paraguay, una democracia en liquidación”, en *Le Monde Diplomatique*, junio de 2003.

de graves cargos de corrupción, los mismos ciudadanos que lo sacaron del poder, recientemente se movilizaron contra las políticas implementadas por su sucesor Francisco Toledo. A su vez en Ecuador, un país extremadamente fragmentado en medio de diversas y repetidas crisis, elige como presidente a Lucio Gutiérrez quien al no representar a ningún partido está obligado a una difícil cohabitación con un Congreso atomizado en múltiples fuerzas. Por su parte, en Bolivia, ante la imposibilidad de una mayoría electoral, el Congreso escoge como presidente a Gonzalo Sánchez de Lozada, inmediatamente confrontado por diversos actores sociales y, en particular por movimientos campesinos e indigenistas en fuerte oposición a las políticas de liberalización comercial y de erradicación de cultivos. Tan solo Brasil, Chile y Colombia (¿a pesar de su conflicto interno o gracias a él?) parecen por el momento escapar a este incierto panorama institucional, percibiéndose una cierta estabilidad política explicable por su desarrollo institucional y por la fuerte y amplia legitimidad de sus presidentes.

Ante este incierto panorama surgen grandes interrogantes: ¿cómo interpretar esta nueva dinámica política y social? ¿cuáles han sido sus orígenes? ¿puede ser calificada como una crisis? ¿qué tipo de crisis? ¿qué soluciones requiere?

A fin de absolver los interrogantes formulados es conveniente hacer previamente algunas precisiones conceptuales. En primer lugar, debemos tener claro

que el concepto de crisis utilizado por la sociología política, no reenvía a una situación excepcional o de carácter anormal en el funcionamiento de un sistema político. Por el contrario, la crisis aparece como un hecho o una situación no sólo natural sino que podríamos admitir como consustancial al sistema político, pues como bien lo ha afirmado R. Dahl “no es la armonía, sino el conflicto político, la señal distintiva del moderno Estado democrático”. De hecho, no todas las crisis tienen las mismas implicaciones ni se desarrollan de la misma manera, pues éstas pueden ir desde situaciones rutinarias a aquellas que expresan una coyuntura crítica siendo posible inscribirlas en una cierta continuidad. Parafraseando a Michael Dobry se podría entonces sostener que “la crisis política es la continuación de las relaciones políticas por otros medios”, diferenciándose sólo por el tipo de movilización que provoca y las transformaciones que genera en los sistemas sociales. Es imprescindible por ello situar estas crisis políticas en su especificidad, es decir, a partir de las relaciones concretas entre los actores que intervienen en ellas, de los contextos sociales en los cuales se inscriben, del tipo de movilizaciones que generan y de los efectos que entrañan.

Es precisamente por ello, que al examinar las crisis recurrentes que se producen en distintos países latinoamericanos se revelan, por una parte, una serie de factores específicos y particulares a cada caso, pero de igual forma aparecen una serie

de causalidades genéricas atribuibles a los cambios producidos en el modelo estatal, en la esfera social y como consecuencia en el orden político mismo dada su estrecha interdependencia. Explicar las crisis políticas en algunos países latinoamericanos exige, entonces, apreciar en sus múltiples significados las profundas mutaciones políticas actuales y las implicaciones que tiene sobre el sistema político la emergencia de una nueva complejidad social y de comportamientos políticos, que parecen desbordar las formas tradicionales de control político.

2. REDEFINICIÓN DEL ESTADO Y CRISIS DE MEDIACIÓN

En América Latina la ilusión reformista condujo a creer en el mercado como regulador de lo social, tal visión hizo abstracción de particularidades propias al modelo político, social y estatal entonces conocido. Se minimizaron los riesgos y los eventuales efectos indeseados sobre sociedades que habían seguido una trayectoria histórica, marcada por profundas diferencias de cultura política frente al modelo anglosajón, se producen una serie de mutaciones en lo político y en lo social que han de servir de sustrato a las crisis políticas sobrevinientes. Éstas se traducirán en una inestabilidad política de nueva estirpe, lo cual aparece con claridad al proceder a un examen más detenido de las diversas crisis políticas que se han producido recientemente en América Latina.

Para el observador de la realidad latinoamericana las crisis recientes de gobernabilidad, que oponen a gobernantes y gobernados, muestran a primera vista una serie de rasgos novedosos: fuerte participación ciudadana, de carácter coyuntural, de contenidos poco ideológicos y reticente a articularse a las estructuras tradicionales de mediación del sistema político. Estos movimientos poco estructurados son proclives a expresar un radicalismo sin sustancia ideológica, pues no son portadores de reivindicaciones fundadas sobre una particular concepción del Estado o de la sociedad, limitándose casi siempre, a formular rechazos puntuales; es decir, una especie de oposicionismo dirigido contra las propuestas de reforma del Estado, contra gobiernos cuestionados y en ocasiones contra las políticas implementadas por éstos.

Estas crisis tendrían de positivo que al no estar dirigidas contra las bases estructurales del orden político, en principio podrían ser integradas y tratadas desde formas y procedimientos institucionales, como no podrían serlo de tratarse de contestaciones antisistema como las que ocurren en Colombia, en donde se produce una confrontación armada del régimen constitucional⁹. Sin embargo, estas crisis han desnudado fallas institucionales en su tratamiento por la enorme dificultad de encontrar una respuesta adecuada atribuible a la extrema heterogeneidad de las demandas, la débil cohesión de los actores y la ausencia de interlocutores suficien-

temente representativos con la capacidad necesaria para intervenir en los procesos de negociación con actores institucionales.

A lo anterior, cabe mencionar otro factor que compromete las posibilidades de dar soluciones políticas, dentro del marco institucional, a las crisis antes mencionadas y que consiste en la disminución de la capacidad política de organizar y conducir los procesos sociales desde el Estado¹⁰. En América Latina cabe recordar el modelo de Estado desarrollista que representó la forma más avanzada de conducción política, tanto de la economía como de lo social, gracias a un tejido diverso de instituciones a partir de las cuales se pretendió materializar una estrategia de desarrollo capaz de aglutinar e integrar los diferentes componentes de la sociedad. Al desmontar el Estado intervencionista concebido a partir de la matriz “estadocéntrica”, de la que habla Cavarozzi, se produce una pérdida correlativa de conducción política, la cual no ha sido compensada por la supuesta capacidad de autorregulación de lo social desde el mercado.

Esto explica que esta nueva movilización política aparezca y sea interpretada como un desmentido al hipotético equilibrio espontáneo del mercado, siendo a su vez confrontada por un Estado decreciente en sus capacidades de intervención, con la consecuente insuficiencia para el tratamiento de las nuevas fracturas provenientes del nuevo modelo de desarrollo. Debemos tener presente que este cambio se produce en sociedades que, sin agotar exitosamente la vía del Estado Providencia, optaron por privilegiar la búsqueda de una mayor eficiencia a través de las políticas de liberalización, sobre el imperativo, a cargo del Estado, de garantizar el acceso universal a un conjunto de bienes y prestaciones considerados como indispensables para una mínima cohesión social, susceptible de proveer a los ciudadanos de una situación material que les permita ejercer autónomamente sus derechos políticos¹¹.

Así, la acumulación de demandas insatisfechas dirigidas a un Estado en proceso de redefinición genera un desfase creciente entre las respuestas políticas y

9. Según Rubén Sánchez, al analizar la particular situación colombiana (...) “la persistencia del conflicto armado y las dificultades de la sociedad colombiana para resolver en forma civilizada sus conflictos es un síntoma de gobernabilidad y de irrespeto a las instituciones formales e informales que conforman el proceso político y corresponde a la debilidad de los mecanismos de regulación social” Democracia y política en Colombia, en *Modernidad, democracia y partidos políticos*. Bogotá, Fescol, 1996. pág. 133.

10. Cabe recordar que autores como Ana María Bejarano, nos habían prevenido contra los eventuales desequilibrios inherentes al desmantelamiento del Estado en América Latina; haciendo énfasis en el caso colombiano dadas las particulares circunstancias de un Estado débil, confrontado por situaciones de violencia con los consecuentes riesgos de desagregación política, insistiendo por el contrario, en la necesidad de reconstruir y fortalecer la institucionalidad estatal. Bejarano, Ana María. *Recuperar el Estado para fortalecer la democracia*.

11. Lautier, Bruno. “L’Etat -providence en Amérique latine: utopie légitimatrice ou moteur du développement?”, en *Democratie et Transformations des Etats en Amérique latine*. Paris 1993.

las expectativas sociales, erosionando la confianza y la legitimidad de los gobiernos. No se trata, entonces, de un conflicto de principios o de contenido ideológico, sino por el contrario, un conflicto por provisiones (distribución), que siendo en principio negociable encuentra un enorme obstáculo en la nueva precariedad de un Estado desmantelado en sus estructuras y formas de intervención sobre lo social.

Sin embargo, el Estado no puede ser considerado sólo como una estructura institucional, pues porta en sí mismo una racionalidad a partir de la cual lograba dirigirse y hacerse entender por la sociedad en su conjunto. La política se entiende, entonces, no sólo como acción sino también como lenguaje productor de sentido. De ahí, que las transformaciones del Estado puedan implicar cambios sustanciales en su racionalidad y en los códigos de interpretación que usaba para dar forma inteligible a la realidad social que esperaba concebir.

En efecto, el desmantelamiento del Estado intervencionista no redujo solamente su capacidad material, pues también tuvo profundas repercusiones en cuanto a la representación misma del Estado y de sus atributos simbólicos. No debemos olvidar que, como insistía en recordarlo Lucien Sfez, *la politique est affaire du symbolique*, y nosotros podríamos agregar que el Estado es, entre todos los objetos políticos, su objeto privilegiado. La *remise en cause* del proyecto unificador de lo social desde el Estado lo priva de

significaciones y erosiona las adhesiones ciudadanas.

Aquí reside la gran paradoja de la reforma del Estado, pues al entregar al mercado la realización eficiente de las necesidades colectivas debilita el vínculo político que lo une a los ciudadanos. Éstos, a su vez, se ven desahuciados y abocados a inseguridades identitarias, pues no es posible concebir colmar el vacío psicológico dejado por el Estado, para contar con una lealtad sustitutiva originada en las satisfacciones que procura el mercado. Es decir, así como se acepta, sin mayor discusión, la existencia de lo que algunos han dado en llamar un *patriotismo constitucional*, sucede lo contrario con el mercado, pues éste no es capaz de generar una vinculación o adhesión parecida.

Por ello, con el desmantelamiento del modelo de Estado intervencionista se produce simultáneamente la pérdida de capital simbólico, inherente a una racionalidad que se pretendía universal en su propósito de dar forma a lo social, y la crisis de un lenguaje funcional a la movilización política desde el Estado. Esto se percibe con claridad al constatar la enorme dificultad que encuentra el Estado para dirigirse a los ciudadanos, pues al perder sus *lettres de noblesse* pierde los significados que lo hacían comprensible.

Se hace visible entonces, la enorme dificultad que encuentran los ciudadanos, los actores sociales y el Estado para interpretar y dar sentido a esta nueva realidad inherente al cambio del modelo estatal,

al producirse lo que Lechner llama “la erosión de los códigos interpretativos”. Conceptos como Estado y sociedad, servicio público, política y economía o la distinción público-privado pierden consistencia y no sirven como parámetros para describir procesos marcados así por una enorme opacidad. En estas circunstancias se torna más difícil el tratamiento político de las demandas sociales, conocida la dificultad de encontrar una gramática común susceptible de facilitar el diálogo entre actores sociales, ciudadanos y Estado.

Nos encontramos, entonces, inmersos en una democracia en donde el diálogo político entre Estado y ciudadanos se produce sobre coordenadas distintas dando lugar a confrontaciones recurrentes entre una sociedad fracturada y un gobierno asediado por demandas a las que no logra responder e incluso interpretar. Así, un Estado desprovisto simultáneamente de sus instrumentos de intervención y del capital simbólico inherente a toda construcción ideológica, es percibido como una institucionalidad vacía, incapaz de integrar y movilizar a los ciudadanos, tornándose cada vez más difícil una interacción fluida entre actores institucionales y sociales¹².

Este difícil tránsito de la democracia en América Latina conduce a un mundo

sin ilusiones políticas, en donde se incubaba un conflicto social que al no ser tratado eficientemente desde la política aparece como un factor recurrente de quiebra o de ruptura institucional. Surge con toda claridad la enorme vulnerabilidad del arreglo institucional, que ante la insuficiencia de la lógica del mercado, como principio organizador de regulación y control de lo social, coloca al mismo sistema económico ante la eventualidad de no disponer de la necesaria *lealtad de las masas*, ni de instituciones adecuadas que garanticen su normal desarrollo.

No cabe duda que el empeño puesto en construir una economía de mercado en sociedades débilmente cohesionadas y marcadas por profundas desigualdades explica, en buena parte, el difícil tránsito de una ciudadanía que después de superar las restricciones que pesaron sobre ella en el modelo de democracia restringida de los 70 se orienta sin mediación alguna a formular en forma directa reivindicaciones sociales históricamente insatisfechas. En este contexto se produce la irrupción de una tensión creciente que proviene del ejercicio de derechos civiles que incrementan el poder político de sus poseedores, ofreciéndole a éstos los medios adecuados para exigir el cumplimiento de derechos sociales.

12. Algunos autores, como Zaki Laïdi, sitúan esta crisis de sentido en una perspectiva global, al examinar las profundas mutaciones en el orden internacional de la posguerra fría, insistiendo en la pérdida de una representación simbólica de nuestro porvenir, con la consecuente desaparición de lo que Kosseleck llama el horizonte de espera, lo cual tiende a privar al orden político de sus fundamentos mismos. *Un mundo sin sentido*, México, FCE, 1997, págs. 25-41.

No obstante, las mutaciones políticas sobrevinidas en las sociedades latinoamericanas no han sido suficientemente valoradas, dada la preeminencia de los análisis económicos de las instituciones. Estas transformaciones fueron precisamente las que en su euforia reformista las elites tecnocráticas latinoamericanas pasaron por alto, subestimando las consecuencias sobre la esfera política de cambios producidos en las nuevas relaciones sociales atribuibles al nuevo modelo estatal. Como era de esperarse, dichas transformaciones acarrearón consigo una mayor autonomía inducida por las nuevas lógicas imperantes del mercado, al punto de erosionar seriamente las bases mismas del orden político tradicional en sus estructuras de mediación (partidos políticos), en sus estrategias clientelares y en la capacidad de organizar el trámite institucional de las demandas sociales.

Se produce así lo que Pierre Rosanvallon llama una cierta *disimetría democrática*, resultante en este caso de la distancia entre la validez de la democracia como forma política y la construcción

de la democracia como proceso político, cuya implantación es en esencia aleatoria y generadora de grandes vicisitudes. Éstas solo podrían superarse una vez asentado el proceso de cambio político, dando lugar a un orden político capaz de expresar y contener las actuales mutaciones sociopolíticas de las sociedades latinoamericanas a través de mediaciones distintas en sus formas y contenidos, a las actualmente existentes.

3. DE LAS VIEJAS MEDIACIONES A LAS NUEVAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Con mayor frecuencia aparecen expresiones de un comportamiento político marcado por la disposición de los ciudadanos a romper con las formas tradicionales de *allegiances Politiques*¹³, para expresarse directamente como actores políticos, tanto en los procesos electorales como en otros procesos de participación. No son de extrañar, entonces, las múltiples manifestaciones de una crisis inherente a un proceso de movilización política que se resiste a

13. Este fenómeno no sería específico de América Latina, puesto que diversos trabajos revelan una pronunciada tendencia en algunas democracias occidentales a la pérdida de identificación partidaria precisamente en países en donde parecía más definida. Así, en Gran Bretaña, según Ivor Crew se observan movimientos de recomposición del sistema partidario; a igual conclusión han llegado algunos trabajos sobre los comportamientos políticos en los Estados Unidos, en donde hay una evolución significativa respecto al voto de los jóvenes. Surgen, entonces, una serie de interpretaciones que ponen de manifiesto la regresión de las identificaciones, la inconstancia de los votos y la creciente pertinencia de las situaciones. Por ello, un autor como Georges Lavau tratando de distinguir lo coyuntural y lo estructural de este fenómeno ha planteado el posible advenimiento de un nuevo "*homo electoralis*". Mientras que otras interpretaciones, si bien reconocen la tendencia creciente del fenómeno, consideran que a medida que las decisiones políticas se "*desradicalizan*" con el consecuente aumento del abstencionismo analizan esta regresión de las identificaciones más bien como una nueva anomia que como una individualización y racionalización de las decisiones. Bertrand Badie y Guy Hermet. *Política comparada*; México, FCE, 1993, págs. 237 y 238,

cualquier tentativa de encuadramiento. La elección de Chávez, la derrota del PRI y la elección de Fox, el rechazo a Menem, la movilización ciudadana contra Fujimori, la elección de Álvaro Uribe en Colombia y de Lucio Gutiérrez en Ecuador, el respaldo sorprendente a Evo Morales e incluso la elección de Lula en Brasil evidencian un activismo político por fuera y a veces en contra de los partidos históricos y de los liderazgos que se identifican con éstos. Corroboran lo anterior la emergencia de candidatos y gobiernos sin partidos, como ocurre actualmente en Colombia, Perú, Ecuador, Argentina y México; siendo la situación de Venezuela particularmente reveladora, dado que en este país los partidos prácticamente han desaparecido.

Esto si bien es cierto que puede interpretarse como una renovación democrática, dado el anquilosamiento de los partidos históricos, es igualmente fuente y factor de inestabilidad gubernamental. Los partidos, cabe recordar, cumplen una función integradora, aunque imperfecta para el buen funcionamiento del sistema político, al organizar, filtrar y canalizar las demandas ofreciendo simultáneamente al gobierno un interlocutor indispensable en los procesos de negociación y concertación

de las políticas públicas. En este sentido, las formas asociativas y las estructuras de mediación constituían un factor de estabilidad política por lo cual, las crisis cuando se producían era al interior o en las relaciones entre estos actores políticos organizados, las cuales muchas veces encontraban una salida a través de la constitución de una mayoría más amplia o de diversos pactos en la cumbre.

Tal situación se hace más evidente en países como Argentina, México y Venezuela, en donde el Estado dispuso no solamente de una fuerte capacidad de integración y movilización, sino también de partidos políticos sólidamente anclados en la sociedad al punto de forjar identidades colectivas a lo largo del siglo XX, como lo hicieron el Radicalismo y el Justicialismo en Argentina¹⁴ y de manera similar los partidos Conservador y Liberal en Colombia, Acción Democrática, URD y el COPEI en Venezuela o el PRI en México. Resulta admisible, entonces, proponer una cierta correlación entre el debilitamiento del Estado y la crisis de los partidos políticos.

Se entendería que el abandono de la matriz *estadocéntrica* acarrearía, a su vez, una erosión progresiva de las estructuras

14. Según autores como César Tcach en Argentina, “la fortaleza de esas identidades tiene su explicación en la percepción de la sociedad de deber al radicalismo la conquista de la democracia política y al justicialismo la ampliación de la ciudadanía social. El Radicalismo se constituyó como partido de gobierno en 1916, con un programa de defensa de las libertades públicas y los derechos individuales, mientras que el peronismo logró materializar durante sus primeros gobiernos (1946-1955) el disfrute de inéditas conquistas sociales (jubilación, vacaciones pagas, asistencia social, etc.), en *Elementos para el análisis político; la Argentina y el cono sur en los 90*. Partidos, guerra y transición. Barcelona, Paidós 1998.

de mediación del sistema político con el inevitable debilitamiento de las identidades y lealtades partidistas, lo que podría explicar la creciente y notoria desafección de los ciudadanos.

Por supuesto, a las anteriores se suman las dinámicas generadas por los cambios producidos en la sociedad y en el modelo estatal, pues como era de esperar éstos habrían de tener efectos sobre la cultura y el comportamiento político de ciudadanos, que forzados a asumir los códigos inherentes a un individualismo económico se hacen más autónomos al hacerlos responsables de la satisfacción de sus necesidades a través del mercado¹⁵.

¿No es esta la implicación última de los procesos de privatización sobre la sociedad, al inducir una mutación sociológica y psicológica ante la transferencia de servicios públicos al mercado, en donde los ciudadanos tienden a ser aprehendidos más como consumidores que como usuarios de un servicio generador de solidaridad, por sus formas de gestión y financiación?

Aparece, con toda claridad, que la mayor autonomía de los ciudadanos, in-

herente a sus nuevas responsabilidades en sus relaciones con un mercado proveedor de bienes y servicios, implica el abandono de su lealtad al viejo Estado, providencial e irremediamente se da un debilitamiento de sus lazos con los partidos políticos históricamente articulados a esta forma estatal. De ahí que resulte comprensible que esta mayor responsabilidad comporte una distancia crítica, *una mayor flexibilidad social* de los ciudadanos, frente a antiguos tutores que abandonaron su función como proveedores de bienestar. En la misma perspectiva parecen situarse algunos autores al analizar los cambios políticos producidos en Colombia, pero atribuyen dicho debilitamiento de las identidades primarias de partido y la consiguiente ampliación del electorado independiente a mutaciones sociales que tendrían su origen en la dinámica de modernización y crecimiento de las clases medias. En estas circunstancias los partidos, a fin de mantener su vigencia tratando de retener su electorado, han optado por reforzar el clientelismo precisamente en los momentos en que los medios que le daban soporte se ven reducidos por los

15. Los nuevos comportamientos políticos resultantes también afectan la dinámica de control clientelista agravando la capacidad de integración de los partidos políticos. Autores como Alain Rouquié nos habían advertido que “si el clientelismo tiende a perpetuar el *statu quo* y cumple una función conservadora, al menos desde la perspectiva sincrónica, esto no significa, de ninguna manera, que los sistemas políticos donde prevalecen mecanismos de dominación vertical no puedan transformarse. El control clientelista está condicionado por cierto contexto social. En consecuencia su apariencia de rigidez no presenta un carácter inmutable”. Factores internos y externos al sistema sociopolítico, según este autor, igualmente pueden abrir la vía a la descomposición y el derrumbamiento del sistema de clientela. Esto puede resultar de una escasez de recursos que dificulte la adquisición de medios, o de una mutación económica y la consecuente modernización sociocultural que impliquen una crisis del aparato de dominación referido. “El análisis de las elecciones no competitivas”, en *¿Para que sirven las elecciones?*, Guy Hermet, Alain Rouquié y J. Linz. FCE. 1986, pág. 85 y sig.

cambios operados en el modelo estatal. Por tanto, esta escogencia encierra en sí misma enormes contradicciones puesto que los electores independientes son dados a sancionar fuertemente las prácticas clientelares y a los actores políticos comprometidos con éstas¹⁶.

Sin embargo, es realmente significativo que el desenlace de estas nuevas crisis también representa un cambio al no comprometerse la continuidad del proceso democrático. En efecto, si las salidas a algunas crisis pueden considerarse formalmente como atípicas al concretarse en la evicción de gobiernos elegidos para un periodo fijo, ha sido normalmente para dar lugar inmediatamente a un nuevo proceso electoral. Esto puede ser considerado como un signo de madurez del proceso democrático, el cual puesto a prueba por crisis de gobierno, lejos de interrumpirse tiende a ofrecer salidas que consolidan y afirman la solidez de dicho orden.

Es Probable que un factor que ha contribuido a una mínima estabilidad en medio de un contexto de crisis, es la

profundidad y el arraigo de las formas constitucionales en términos normativos, entendiendo ésto como el encuadramiento jurídico del arreglo político. Todo parece indicar que las crisis políticas no dan lugar a rupturas constitucionales. Por el contrario, el trámite o salida de la crisis se plantea casi siempre a través de mecanismos constitucionales, como acaece actualmente en Venezuela, pudiendo éstos ser objeto de instrumentalización para fines estratégicos por los actores en disputa. En otras ocasiones, es posible que sea el mismo arreglo constitucional el objeto de la controversia, para lo cual su modificación dentro de las previsiones constitucionales, aparece como una condición necesaria para darle solución¹⁷. Esto, sin duda alguna, pone en evidencia la importancia que le reconocen los actores políticos y sociales a la constitucionalización de lo político, al punto de pretender, de manera a veces excesiva (a fin de paliar las insuficiencias inherentes a la enorme informalidad de las prácticas políticas), abordar la reforma de lo político desde la constitución misma.

16. Con gran perspicacia R. García muestra el enorme dilema que confronta a los partidos históricos, pues, si bien es cierto que aún disponen de enormes recursos para asumir los cambios señalados “corren el riesgo, en la piraqueta –ser atávicos y modernos al mismo tiempo– de desdecirse como partidos, o en todo caso, de sucumbir entre dos lógicas contrapuestas”. De las grandes esperanzas a la pequeña reforma, en *Coyuntura Política*, No. 22.

17. Es evidente, como lo sostiene M. Dobry, que “las reglas constitucionales son de alguna manera afectadas por la actividad de los actores políticos y por la dinámica misma de los conflictos que los oponen. El postulado según el cual, en las coyunturas de crisis, las reglas del juego en la arena de los recursos institucionales permanecen estables y dirigen por sí solas, los cálculos de los protagonistas del juego no es sostenible, incluso tratándose de democracias constitucionales. Sería mas realista y fecundo reconocer que tratándose de coyunturas críticas, la estructura del juego es susceptible de cambiar *en el curso del juego* y que incluso puede ser este el objeto mismo de la confrontación”. Dobry, Michael; *Sociologie des crises politiques*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1986, págs. 128 y sig.

4. EL ACCESO A LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL Y SUS CONSECUENCIAS EN LA REPRESENTACIÓN

Simultáneamente al dismantelamiento del Estado y a la pérdida de la centralidad y capacidad de los órganos decisorios (ejecutivo y legislativo), otro factor apareció al interior del mismo, y contribuyó a reafirmar el proceso de autonomía creciente de los ciudadanos con el correlativo distanciamiento crítico frente a los partidos, instituciones y prácticas de integración política tradicionales: el acceso de los ciudadanos a la justicia constitucional. Como sabemos, el cambio constitucional que normalmente acompañó el proceso de retorno a la democracia, si bien ofreció una serie de garantías a las fuerzas tradicionales, gracias a su concurrencia en el proceso de reforma constitucional y a los diversos instrumentos que permitieron un cierto poder de control o de veto sobre algunos cambios, no puede minimizarse el hecho de que a través de la constitución se dio -como sucedió en el caso colombiano-, un nuevo contenido dogmático a una democracia encerrada hasta entonces en los estrechos linderos de un electoralismo sin sustancia.

Este cambio encierra un enorme significado, pues dio un nuevo contenido al

concepto de ciudadanía, a la vez que ofrece en el marco de lo que algunos autores han llamado el *nuevo constitucionalismo*, toda una serie de garantías e instrumentos procesales (acción de inconstitucionalidad y tutela) y un horizonte por realizar: el Estado social de derecho. Ello implicará un debilitamiento, en este caso instrumental, de las funciones de mediación atribuidas a los partidos políticos y a otras estructuras asociativas, puesto que la concreción de los derechos contenidos en la constitución al ser exigibles judicialmente pueden hacerse efectivos sin mediación política alguna.

De lo anterior resulta un nuevo *vínculo moral* entre individuos e instituciones al acudir a instancias judiciales para la materialización de los derechos consagrados constitucionalmente. Se produce así, por una parte, una mayor identificación y adhesión de los ciudadanos con el nuevo orden constitucional y, por otra, un inevitable debilitamiento de la función hasta entonces exclusiva de los órganos de origen representativo y de sus prácticas clientelares. Este cambio constitucional, al establecer programáticamente fines y medios para la realización de los derechos consagrados, contiene en su seno dinámicas de cambio social que al acelerarse hacen más evidente lo inadecuado del marco político tradicional¹⁸.

18. Según Ricardo García, “en Colombia el excesivo copamiento de lo público por los dos partidos tradicionales ha corrido parejo con la clientelización de la vida social. Ciertamente, sostiene este autor que pudo formarse una esfera pública pero clientelizada. Su modernización exige, entonces, que crezca el poder

Lo anterior se ve agravado por la multiplicación de lógicas específicas producidas por el cambio social que señalan el advenimiento de una sociedad difícilmente contenida en las estructuras de mediación tradicional¹⁹.

En efecto, el nuevo Estado y las políticas que desarrolla pierden su carácter de universalidad, limitándose a abordar el tratamiento de situaciones concretas y particulares a través de un proceso de microdecisiones de carácter coyuntural, con lo cual, la política como visión global es desplazada por la gestión corriente de situaciones que son aprehendidas, con una óptica administrativista de fuerte estirpe tecnocrática. Inversamente, y de manera simétrica, como si se tratara de la proyección de un juego de espejos, las demandas sociales pierden su consistencia universal para limitarse a expresar lógicas sectoriales, en una dinámica creciente de desagregación con los consecuentes desafíos que representa para el sistema político. En ausencia de ilusiones democráticas de contenido universal la integración y movilización política de los ciudadanos se hace

mucho más problemática, precisamente en el momento en que una nueva complejidad de lo social demanda una mayor conducción política, al mismo tiempo que dificulta -dada su fragmentación-, la formulación de políticas de Estado de contenido universal y suficientemente consensuadas²⁰.

No es de extrañar que los cambios atribuibles a una nueva sociabilidad, constituyan una fuente permanente de tensiones para un sistema político largamente determinado por la pervivencia de una sedimentación tradicional, que reconocía en los partidos políticos y en las instituciones representativas, la función de integrar y arbitrar la fragmentación producida en el ámbito social. Es la erosión progresiva de esta función, como consecuencia de la redefinición del Estado y de la pérdida de sentido atribuible a organizaciones políticas incapaces de diferenciarse ideológicamente, las que explican su débil capacidad de integración y movilización social. Este fenómeno encuentra su origen en formas de poder *consocional*, como las que dieron origen al pacto del Frente Nacional en

sociedad civil, pero que se desclientelice la política y que simultáneamente se fortalezca la representación política”. De las grandes esperanzas a la pequeña reforma, en *Coyuntura Política*, No., 22.

19. Lechnert, Norbert. “¿Por qué la política ya no es lo que fue?”, en *Revista Foro* No., 29. 1996.

20. Algunos autores señalaron las repercusiones nocivas en la legitimidad democrática global como consecuencia de una crisis en el concepto mismo de representación, resultante de la apelación a procesos de legitimación concretos de ciertas instituciones y con la descomposición y fragmentación de la noción de acción política clásica (politics), en múltiples políticas públicas (policies), para cada una de las cuales se intenta procurar su propia estructura legitimadora, desde los aparentes elementos participativos y democráticos del llamado *policy process*, que a fin de cuentas no pasa de ser el conjunto de técnicas y estrategias que definen la gestión de las políticas públicas. Pedro de Vega García, “En torno a las ideas de representación y de legitimidad”, en *La Reforma del Estado: Estudios Comparados*. México, UNAM, 1996, pág. 15.

Colombia, o por las prácticas de integrar al gobierno a sectores políticos ajenos a las mayorías presidenciales, e incluso la de acudir a formas *decretistas* o *decisionistas*, como las adoptadas en Argentina durante los gobiernos de Alfonsín y Menen.

No obstante la claridad meridiana de los rechazos ciudadanos, las propuestas de reforma parecen orientarse en una perspectiva institucional que integraría el fortalecimiento de los partidos políticos (estructuras de entrada), y un reagenciamiento de las relaciones ejecutivo-legislativo (estructuras de salida), pudiendo implicar esta última el cambio de un régimen presidencialista a un régimen parlamentario.

5. REFORMA POLÍTICA O REFORMA INSTITUCIONAL

En este propósito, diversas visiones del desarrollo político dan lugar a propuestas contrastadas sobre el arreglo político-institucional adecuado, que permita conciliar estabilidad y democracia. De optarse por una solución que privilegie la democracia, las reformas estarían orientadas a profundizar y diversificar la representación, lo que podría conducir a un régimen multipartidista con las consecuentes repercusiones en las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo. Dado que esta corriente considera que la gobernabilidad no resulta únicamente de un arreglo institucional adecuado, sino que está relacionado con consensos ampliados que sean susceptibles de establecer un pacto social en la base

misma del orden político sería necesario introducir reformas políticas para profundizar la democracia, además de ampliar la representación actual y reconocer nuevas formas de representación y de interlocución. En términos sustantivos, esta concepción sólo considera viable la democracia en la medida en que el contenido de las acciones del gobierno dé respuesta real a las expectativas y demandas de los ciudadanos.

La segunda, por su parte, parece privilegiar la estabilidad del régimen político sobre el desarrollo del proceso democrático, para lo cual algunos contemplan la posibilidad de restablecer la gobernabilidad a partir de reformas que se traduzcan en una mayor estabilidad. Se debe tener presente que esta visión corresponde a una representación tradicional, en el orden político, de numerosos países latinoamericanos fuertemente marcados por una cultura proclive al *pacto oligárquico* y al cerramiento del sistema político, a través de variadas formas de exclusión o de integración, dirigida desde el Estado y sus estructuras de mediación. Tal concepción se verá reforzada por las concepciones predominantes a mediados de los años 80 que daban por descontado, según los autores neoconservadores, las supuestas virtudes de modelos políticos de corte autoritario, que habían permitido un tránsito acelerado a la modernización económica. Se asumía que los regímenes autoritarios disponían de recursos más eficientes que las democracias para implementar reformas

socioeconómicas necesarias al desarrollo del mercado, dada su capacidad para neutralizar las oposiciones provenientes de actores sociales reacios a los cambios propuestos, y para hacer frente al cúmulo de demandas resultantes del proceso de movilización, originado por el nuevo modelo de desarrollo.

En términos institucionales parece, sin embargo, existir un consenso en la necesidad de superar el potencial de conflicto e incluso de bloqueo, siempre presente en los regímenes presidenciales. Esto se podría lograr si se hace énfasis en diseñar soluciones institucionales que permitan hacer frente a las crisis recurrentes que oponen a los poderes públicos. Es de temer que de no superar el espectro de gobiernos divididos, como parecen producirse en Colombia, Argentina, Ecuador, Bolivia y México, nos veamos confrontados a fórmulas poco idóneas para el desarrollo democrático, como lo serían los eventuales tratamientos de las crisis a través de una práctica consociacionista de repartos de poder con un fuerte tinte clientelista (Brasil, Perú, Bolivia, e incluso México), o la de un *presidencialismo plebiscitario* (como acaece actualmente en Colombia), eso sin descartar situaciones que conduzcan a un régimen bloqueado como se produjo en Argentina durante los últimos meses del gobierno de Alfonsín y recientemente con la dimisión de De la Rúa, o incluso situaciones de ruptura o de incertidumbre sobre la continuidad del régimen constitucional como las sucedidas

en Venezuela, en donde las soluciones a la crisis política han oscilado entre soluciones de fuerza o la de *un appel au peuple*, para que dirima a través de mecanismos de democracia directa el pulso entre gobierno y oposición.

Otra aproximación insiste en señalar la insuficiencia de tratamientos únicamente institucionales; haciendo énfasis en mejorar las condiciones de representatividad de una sociedad cada vez más compleja en su constitución, para lo cual consideran introducir profundas reformas a las estructuras de entrada del sistema político, es decir, la de fortalecer los partidos políticos y las organizaciones de mediación de la sociedad civil. Por tanto, las reformas que privilegian cambios a las estructuras de entrada del sistema político son objeto igualmente de visiones diferenciadas; pues unos defienden la necesidad de consolidar regímenes de partidos que garanticen una mayor gobernabilidad, aunque esto representa, de alguna manera, un cerramiento a terceras fuerzas, mientras que otros recusan precisamente estas reformas, pues frustran el surgimiento y consolidación de expresiones políticas no adscritas a las formaciones tradicionales, privilegiando así una mayor democratización, aun a costa de las dificultades en términos de gobernabilidad, que puede contener un régimen multipartidista.

En América Latina parece existir un consenso generalizado al considerar al régimen presidencialista y la naturaleza fragmentaria de los partidos políticos,

como poco adecuados para una gobernabilidad que garantice la estabilidad de las instituciones y la efectiva capacidad de producir decisiones. En líneas generales, el sistema presidencialista reposa sobre *una legitimidad democrática dual*, pues el jefe del ejecutivo es electo popularmente al igual que el legislativo, disponiendo ambos de periodos constitucionales fijos, por lo cual no dependen de la confianza mutua. Son posibles, entonces, situaciones de confrontación e incluso, en algunas ocasiones, de bloqueo institucional, cuando la mayoría del Congreso no corresponde a la del Presidente. Como el origen de ambos órganos no reposa en una expresión democrática única sino que, por el contrario, corresponde a escogencias y preferencias diferenciadas, tanto el ejecutivo como el legislativo son proclives a enfrentarse sobre la realización de sus respectivos programas políticos, los cuales pueden ser contradictorios o no suficientemente integrados.

En efecto, mientras que el presidente busca realizar un programa general sobre la base del cual ha sido elegido, los congresistas promueven una agenda orientada a dar satisfacción a sus electores. Desde luego, es normal encontrar parlamentarios tratando de cumplirle a sus electores promoviendo un mayor gasto público, mientras que el presidente pretende llevar a cabo una política de alcance e impacto nacional, la cual puede ir fácilmente en contravía de las demandas de los congresistas.

En una situación de enfrentamiento el desenlace de la crisis resulta de la co-

rrelación de fuerzas entre ambos poderes. Si es favorable al presidente éste podrá imponer su voluntad y logrará las mayorías suficientes o acudirá a formas decretistas de gobierno. Si es favorable al Congreso, éste tendrá la última palabra y podrá asumir la posición de una mayoría de bloqueo que paraliza así el proceso decisorio gubernamental.

Las confrontaciones arriba señaladas han significado otro efecto indeseado al atribuir la responsabilidad política por los disfuncionamientos institucionales al Congreso, a quien se tiende a identificar como el principal culpable por todos los males y falencias del sistema político. El debilitamiento político del Congreso inevitablemente induce a una mayor revalorización de la figura presidencial que de acompañarse de partidos políticos débiles y poco cohesionados puede conducir a un proceso creciente de personalización del poder. Esta situación puede, a su vez, ser fuente de desarreglos e inestabilidad, pues tanto apoyos como oposiciones tienden a concentrarse en el presidente, y refuerzan con los riesgos que implica un régimen que institucionalmente es proclive a un *presidencialismo cesarista*.

Otro aspecto que merece ser resalta-do, y que tiene incidencia sobre el tipo de relación entre presidente-Congreso, es la extrema fragmentación de la representación parlamentaria y la configuración poco orgánica de los respaldos electorales en la elección presidencial. Ante la eventual interacción conflictiva entre los dos

poderes y el riesgo de bloqueo del proceso de decisión, el presidente puede optar por hacer uso de sus prerrogativas constitucionales, para dar forma a salidas *decretistas* o *delegativas*, como ocurrió en Argentina con Menen y en Brasil desde 1985. Esto, sin duda, representa una usurpación de los poderes del Congreso por el ejecutivo y representa, de hecho, una minimización o incluso una marginalización del órgano representativo de sus funciones constitucionales. Resulta cada vez más frecuente, como lo afirma Kinzo, que “un presidente sin partido mayoritario o sin base parlamentaria significativa, confrontado a una situación de gobierno dividido esté tentado a utilizar recursos políticos a su disposición como lo son la centralización del poder o la apelación directa a la opinión pública”²¹.

De ahí, que el sistema sea largamente tributable del sistema de partidos pues de su configuración dependerá el tipo de gobernabilidad y la mayor o menor fluidez en las relaciones entre presidente y Congreso. Por ejemplo, un sistema partidario fragmentado como el existente en Brasil y Colombia, induce a la ausencia de bancadas estables y dificulta las posibilidades de cooperación entre los poderes. En estas circunstancias las crisis que enfrentan al ejecutivo y al legislativo, dada la extrema fragmentación e indisciplina de

éste sólo permite coaliciones que resultan de agregar individualmente apoyos que como contrapartida recursos y cargos en el gobierno, dando forma a lo que hemos llamado una *gobernabilidad transaccional*. Tal solución se explica por la ausencia, en el régimen presidencial, de mecanismos constitucionales susceptibles de permitir afianzar eficazmente los acuerdos de coalición, tales como el carácter colegiado del gabinete, la moción de censura o la cuestión de confianza, propias del régimen parlamentario.

En Argentina o México, la mayor cohesión y disciplina de los partidos cuando el gobierno no logra una mayoría, puede verse abocado fácilmente a situaciones de parálisis institucional. Son precisamente éstas las principales razones que apuntan a contemplar la posibilidad de un nuevo arreglo político -constitucional-, tendiente a encontrar un mejor marco institucional susceptible de dar respuestas más eficientes a los problemas de gobernabilidad antes mencionados.

No obstante, las soluciones que requiere el sistema político para hacer frente al problema de la *ingobernabilidad democrática*, están lejos de producir un consenso sobre el contenido, el alcance y los procedimientos de las reformas. Éstas han dado lugar a profundas discusiones.

21. Kinzo, Maria de Alva Gil. “Partidos políticos y proceso decisorio democrático; el caso Brasileño”, en *Hacia una matriz de gobernabilidad en América latina*. Comp. Marcelo Cavarozzi. Universidad de San Martín, 1999, BID.

En ellas concurren visiones contrastadas en su origen y en su contenido: académicos, gobiernos, actores políticos y hasta organizaciones multilaterales consideran necesario encontrar salidas a las actuales crisis a través de un mejor arreglo institucional y político. Cabe resaltar que entre tanto, el contexto de las reformas ha cambiado en forma radical si lo comparamos con el de la década de los 80, puesto que una mayor presencia de actores políticos no tradicionales y el activismo de la sociedad civil, tienden a condicionar las reformas impidiendo u obstaculizando la vía de un arreglo concertado entre actores tradicionales.

Para unos se trata de encontrar las fórmulas institucionales que permitan una mejor gobernabilidad aun si esto supone establecer algunos frenos a una euforia democrática conducente a un representativísimo sin límites, mientras otros reivindican una ampliación y profundización de la democracia, más allá de la reforma de los partidos políticos y de las instituciones, favoreciendo una mayor participación de la sociedad civil en el proceso democrático.

Para los institucionalistas se trata de abordar la reforma del régimen político en sus estructuras básicas, las cuales están contenidas en textos constitucionales. Algunos, como Juan Linz, han defendido la tesis de implementar un régimen parlamentario más adecuado para establecer democracias estables, pues según este autor, “el presidencialismo parece que supone un mayor riesgo para una política democrática estable que el parlamenta-

rismo contemporáneo”. Sus principales argumentos están orientados a señalar las situaciones de conflicto entre los poderes, sin disponer de los recursos procesales – constitucionales adecuados para darle trámite. Se le suman, la excesiva rigidez del sistema, las implicaciones de un juego de “gánalo todo”, en donde ganadores y perdedores están definidos por el periodo presidencial, agravando las tensiones y la polarización entre actores políticos e instituciones y los riesgos de elegir un *outsider* sin experiencia gubernamental ni política, probablemente con hostilidad frente a los partidos y a los políticos pueden seriamente afectar el proceso de gobernabilidad al punto de conducir a situaciones de ruptura constitucional, como ocurrió en Perú en el primer gobierno de Fujimori.

Otros autores como Giovanni Sartori sostienen que bastaría con encontrar, a través de un ejercicio de ingeniería constitucional, las lógicas que organizan el funcionamiento del engranaje político, entendido éste como mecanismo que “debe funcionar y producir algo”, para lo cual se requiere, además, de castigos y recompensas adecuadas. Esto implicaría forzosamente “concebir y elaborar las constituciones como estructuras basadas en incentivos”, orientadas a superar la tendencia a concebir la ampliación de la “democracia horizontal” de la que habla Sartori, para hacer énfasis en una “democracia vertical”, pues insiste en recordar que “a final de cuentas la democracia es, y

no puede evitar ser, un sistema de gobierno”²². El objetivo sería el de propender por una forma institucional dirigida a asegurar el buen funcionamiento de las estructuras políticas. En el caso de algunos países latinoamericanos esto se lograría diseñando las fórmulas y arreglos institucionales que permitan superar las situaciones de conflicto y de bloqueo institucional entre los poderes ejecutivo y legislativo en el marco de un régimen presidencialista, para lo cual propone una especie de presidencialismo alternativo o intermitente, en donde el sistema comenzaría como parlamentario y de no funcionar se orientaría a una forma presidencialista.

Por su parte, un autor como Dieter Nohlen, considera que cambiar el sistema de gobierno de un país no es una tarea fácil, por tal razón, sería más factible realizar una “adecuación funcional” a los sistemas presidenciales a través de “pasos institucionales y prácticos”, introduciendo mecanismos que lo hagan más flexible, ágil y eficaz. Para ello, sería indispensable desconcentrar las funciones del presidente en la figura de un primer ministro, aunque sólo fuera por delegación presidencial. Sin embargo, la tendencia a juridizar la organización de lo político al concebir la reforma política a través de la constitucionalización, que privilegia arreglos institucionales, se enfrenta con obstáculos provenientes de la carencia de soportes y desarrollos extrajurídicos, basados en prácticas, tradiciones

culturales, actitudes y expectativas de los actores políticos.

En cualquier hipótesis se debe tener presente la necesidad de concebir una reforma pensada en términos sistémicos, que tenga en cuenta la fuerte interrelación entre las estructuras de entrada y las estructuras de salida. Debe, de igual forma, responder a los soportes sociológicos y de cultura política sin los cuales bien puede generarse una mayor disfunción de la que conocemos actualmente. Como vemos las soluciones no sólo son variadas sino también generadoras de una enorme crítica, dada la necesidad de abordar la reforma de los partidos políticos sin la cual tales reformas caerían en un vacío político. No obstante, la reforma de los partidos políticos, a pesar de su necesidad, bien puede enfrentar enormes obstáculos para su implementación, dada la fragilidad actual de los mismos y las demandas provenientes de otros actores, que insisten en una mayor apertura y profundización de la representación política.

La reforma política debe orientarse a crear el marco adecuado y las condiciones que permitan consolidar a la sociedad civil como un actor político. El estado actual de ésta, muestra su enorme debilidad lo cual impide que buena parte de los mecanismos previstos constitucionalmente para el ejercicio de una ciudadanía participativa se usen de manera efectiva. No corresponde únicamente a la sociedad

22. Giovanni Sartori. *Ingeniería constitucional comparada*. México, FCE, 1994.

civil, pues ésta no surge por generación espontánea y requiere de medidas positivas e incentivos adecuados para su organización y desarrollo. Ciertamente, una sociedad civil fortalecida podría constituir un soporte importante para la gobernabilidad, aunque implicaría cambios sustanciales en los tipos de concertación que se producen en el Estado para el tratamiento de las demandas.

6. CONCLUSIÓN

Si en la década del 80 fueron los años del optimismo y de las supuestas o esperadas virtudes de la redefinición del Estado, los 90 no han hecho otra cosa que recordarnos lo difícil que resulta la consolidación democrática. Este desencuentro entre expectativas y resultados nos lleva a oscilar en un movimiento pendular de euforias transitorias. De ahí que proclives a los juicios categóricos, no faltan los señalamientos sobre la viabilidad y consistencia de un orden democrático en el que de manera recurrente aparecen muestras preocupantes de ingobernabilidad. Los gobiernos, cada vez más fragilizados por su escasa capacidad de respuesta política e institucional, parecen casi que de manera generalizada desbordados por la insuficiencia de mecanismos para hacer frente a situaciones de bloqueo

institucional cuando no son arrastrados por la vorágine de movilizaciones ciudadanas o por levantamientos civiles, casi siempre motivados y reducidos a una expresión de rechazo político.

Sin embargo, las propuestas de reforma tienden a minimizar los efectos resultantes de un cambio social acelerado, haciendo énfasis en una visión normativa y procedimental del arreglo político, ignorando una diversidad de causas que explican el desarrollo creciente de un activismo político reticente a cualquier tentativa de encuadramiento, para operar por fuera de los cauces propios a una democracia representativa, con sus secuelas de ingobernabilidad y de inestabilidad política. Tal parece que el sistema político ha sido desbordado por movilizaciones que hacen abstracción de las relaciones, hasta ahora exclusivas entre los órganos y los procesos de decisión al interior del Estado.

De ahí que parezca poco pertinente encontrar una solución a dicha metamorfosis democrática, ajustando simplemente o modificando las relaciones existentes entre los órganos decisorios de lo político. La realidad indica con claridad la prevalencia²³ de unas lógicas políticas de marcado carácter societal, que hacen inhibitorias las previsiones exclusivamente constitucionales sobre la organización y trámite de las

23. Según Ricardo García, “en Colombia el excesivo copamiento de lo público por los dos partidos tradicionales ha corrido parejo con la clientelización de la vida social”. Ciertamente, sostiene este autor, “pudo formarse una esfera pública, pero clientelizada. Su modernización exige, entonces que crezca el poder de la sociedad civil, pero que se desclientelice la política y que simultáneamente se fortalezca la representación política”. “De las grandes esperanzas a la pequeña reforma” en *Coyuntura Política*, núm. 22.

demandas al interior del sistema político. Por lo tanto, antes que enjuiciar al régimen presidencialista sería pertinente optar por una integración eficiente de las nuevas formas de expresión social. Con justa razón, Alain Touraine en tal sentido concluye que “para que la democracia tenga bases sociales muy sólidas, habría que llevar dicho principio al extremo, lograr una correspondencia entre demandas sociales y ofertas políticas, o más simplemente entre categorías sociales y partidos políticos”²⁴.

No debemos olvidar que son precisamente estas dinámicas, marcadas por una crisis de representatividad, las que legitiman la disposición de la sociedad y de los ciudadanos a actuar por fuera de los partidos y directamente frente al ejecutivo, dando lugar a un neocaudillismo o a abiertas y radicales oposiciones que terminan por comprometer la gobernabilidad o la continuidad misma del gobierno. No es de extrañar que algunos autores insistan en la necesidad de encausar este activismo ciudadano²⁵. Mientras que otros, por su parte, consideran que los problemas a los que se ve confrontado el Estado son atribuibles a un régimen político que como el presidencialista tiende a concentrar el poder y las oposiciones, haciendo que las

crisis que afecten al ejecutivo tiendan a convertirse en crisis de Estado.

Por tanto, la propuesta consistente en resolver los problemas actuales a través de soluciones probadas históricamente -haciendo abstracción de los profundos cambios acaecidos en las sociedades latinoamericanas-, es por lo menos, portadora de un gran escepticismo. Esto se evidencia, por ejemplo, en la insistencia de fortalecer los partidos políticos como instancias mediadoras y organizadoras de lo social, haciendo abstracción de la nueva complejidad social. Se privilegia así una respuesta eficiente a las demandas de estabilidad sobre la necesidad de adecuar el cambio político al cambio social.

El interrogante mayor sigue vigente: ¿cómo meter a la sociedad dentro de los partidos cuando ésta ha cesado de reconocerse en ellos?, ¿podrán los arreglos jurídicos de lo político prevalecer sobre lo social?

Ciertamente, las inquietudes no son meramente retóricas puesto que de las respuestas que se den en términos políticos a los interrogantes formulados dependerán el tipo de democracia y sus posibilidades reales de consolidación en América latina.

24. Touraine, Alain. *¿Qué es la democracia?*. México, FCE, 2001

25. Medellín, Pedro, “La reinstitucionalización debe implicar la reideologización de la vida política del Estado y la sociedad. Es necesario no sólo recuperar los contrincantes ideológicos, sino también las instancias de deliberación política e ideológica. Los partidos políticos deben recuperar su horizonte político e ideológico que les permita volver a jugar el papel de agente de representación, movilización y negociación de intereses contrapuestos y que fuerzan a los ciudadanos a aliarse entre ellos de acuerdo con la prioridad de sus fidelidades hacia los papeles establecidos o eventuales del sistema”.

BIBLIOGRAFÍA

- Bertrand, Badie., y Guy, Hermet. *Política comparada, México*, FCE, 1993.
- De Vega García, Pedro. *En torno a las ideas de representación y de legitimidad, en La Reforma del Estado: Estudios Comparados*, UNAM, 1996.
- Delgado, Oscar. *Modernidad, democracia y partidos políticos en Colombia*, Fidec-Fescol, 1996.
- Dobry, Michael; *Sociologie des crises politiques*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris 1986.
- García, Ricardo. “De las grandes esperanzas a la pequeña reforma”, en *Coyuntura Política*, No. 22.
- Guy, Hermet. *En las fronteras de la democracia, México*, FCE, 1996.
- Guy, Hermet., Alain, Rouquié., y J. Linz. “El análisis de las elecciones no competitivas”, en *¿Para que sirven las elecciones?*, FCE. 1986.
- Kaki, Laïdi. *Un mundo sin sentido*; FCE, México, 1997.
- Kinzo, Maria de Alva Gil. “Partidos políticos y proceso decisorio democrático; el caso Brasileño”, en *Hacia una matriz de gobernabilidad en América latina*. Comp. Marcelo Cavarozzi. Universidad de San Martín, 1999, BID.
- Lautier, Bruno. “L’Etat –providence en Amérique latine: utopie légitimatrice ou moteur du développement?”, en *Democratie et Transformations des Etats en Amérique latine*, Paris, 1993.
- Lechnert, Norbert, “¿Por qué la política ya no es lo que fue?”, en *Revista Foro*, No. 29. 1996.
- Raphaelle Bail, “Paraguay, una democracia en liquidación”, en *Le Monde Diplomatique*, junio de 2003.
- Sánchez, Rubén. *Modernidad, democracia y partidos políticos*, Bogotá, Fescol, 1996, pág. 133.
- Serna, José María. *La reforma el Estado en América Latina*, México, UNAM, 1998.
- Sartori, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada*, México, FCE, 1994.
- Tcach, Cesar. *Elementos para el análisis político; la Argentina y el cono sur en los 90*. Partidos, guerra y transición, Barcelona, Paidós 1998.

