



# DIALOGOS

## COMISION SUDAMERICANA PAZ - SEGURIDAD - DEMOCRACIA

Enero-Abril 1996

Instancia de reflexión analítica que promueve, entre los distintos actores del mundo social y político de América Latina, el debate sobre temas que inquietan a la región.

### Estilos de hacer política, grupos de poder y gobernabilidad en América Latina

**B**ajo esta temática la Comisión Sudamericana de Paz, Seguridad y Democracia, con el auspicio del Parlamento Latinoamericano, realizó un Seminario Internacional a fines de agosto de 1995, en Sao Paulo, Brasil. Al evento, en el que también participó el Núcleo de Investigaciones de Relaciones Internacionales y Política Comparada de la Universidad de Sao Paulo, asistieron destacadas personalidades políticas del continente, principalmente parlamentarios.

¿Cuáles fueron los motivos que incitaron a reflexionar sobre los temas de esta convocatoria?

A nadie sorprende que a finales de este siglo estemos asistiendo a uno de los períodos de cambio más profundos que conoce la humanidad. Un ordenamiento político-social que comenzó a construirse al terminar el siglo XVIII se ha venido desplomando a partir de 1989, sin que se dividan señales de un nuevo orden.

Para el politólogo Fernando Mires, de la Universidad de Oldenburg, la marca que establece el límite entre el período que se va y el que viene fue puesta en la antigua Unión Soviética, gracias al detonante que significó Gorbachov con su «perestroika».

Este hecho histórico obligó a una reformulación de la política. Frente a las amenazas que se ciernen como sucede en Europa (economías y ecologías del Este totalmente despedazadas, movimientos fundamentalistas religiosos y nacionalismos furibundos) surgen proyectos políticos que recuperan la idea de la «sociedad civil» entendida como un proyecto tendiente a clarificar las relaciones entre lo social y lo estatal, lo que implica pasar por la reconstrucción de normas ciudadanas que convierten la democracia en una práctica no sólo delegativa sino también participativa. Siguiendo a Mires, reformular la política no es un imperativo moral, es una necesidad de readecuación práctica.

Es cierto que las democracias lentamente se han ido consolidando, pero también es cierto que es muy escaso el interés y la concurrencia en las elecciones y no se aprovechan adecuadamente los mecanismos de participación ciudadana.

El supuesto de una democracia representativa es que haya individuos con capacidad de autorrepresentación, de expresión propia y de reivindicación independiente. Hay circunstancias en que la falta de estas condiciones provoca la desaparición de esa capacidad. Es el caso de algunos países latinoamericanos en que apenas el 10% de los votantes está en condiciones de pagar el impuesto a la renta y cerca del 60% tienen niveles cercanos a la pobreza absoluta. Como consecuencia, el sistema democrático sufre el

aumento del clientelismo, fórmula con la cual grupos de presión buscan ventajas a cambio de apoyo político. Por otra parte, las crisis económicas y la consiguiente declinación de las condiciones de vida empujan a los gobiernos a las emergencias, lo cual conduce al voto desesperado. Enseguida se produce un debilitamiento de los programas partidarios lo que termina volviendo más difícil la gobernabilidad del sistema.

Con frecuencia se producen casos de presidentes que elegidos democráticamente asumen poderes omnímodos sobreponiéndose a las reglas democráticas. Como dice Francisco Weffort «es como si nuestro régimen representativo incluyese en su dinámica una búsqueda de liderazgo fuerte, una solución de emergencia. No significa tanto que la gente rechace las instituciones democráticas sino que está pidiendo una democracia que funcione».

La aspiración a un sistema democrático eficiente y a un régimen de partidos políticos donde éstos recuperen su credibilidad y superen la apatía ciudadana, se ve muchas veces amagada por el poder de grupos económicos de ciertos medios de comunicación, de los sectores más conservadores de la Iglesia Católica y de algunos sectores de las fuerzas armadas. Los partidos políticos van perdiendo su capacidad de conducción ante la actuación de estos denominados «poderes fácticos» que ejercen influencia en la sociedad y ostentan posiciones de poder en ellos.

Es también preocupante la distancia cada vez mayor entre el gobierno y la sociedad, entre representantes y representados. Hoy pareciera que los ciudadanos prefieren, frente a metas políticas precisas, expresarse bien a través de encuestas de opinión, bien mediante movimientos sociales u otros organismos que tratan de alcanzar algún objetivo determinado, pero que no pretenden gobernar.

¿Cómo superar, entonces la crisis de la política que muchas veces asume la forma de crisis de representación?

Ello requiere reformular la política, fortaleciendo la idea de integración social frente al individualismo, así como configurar frente al poder acumulado por las «clases políticas» la visión de una práctica política participativa.

La consolidación democrática en América Latina no sólo supone el reforzamiento de la sociedad civil para poder resistir las tentaciones autoritarias, sino también una recomposición efectiva de los partidos políticos que les permita encauzar eficazmente las demandas e intereses de sus representados.

Ello implica también una profunda reforma estatal en la que se defina las propias formas de relación entre el Estado y los partidos políticos. □

# Las mediaciones Estado-sociedad y los intereses corporativos\*

Gustavo Larrea Cabrera\*\*

**P**ara el futuro de América Latina es de vital importancia reflexionar sobre las vinculaciones entre sociedad civil y Estado, los métodos de mediación entre ambos polos y el peso de los intereses corporativos en el sistema político. Por ello es necesario enfatizar en la íntima relación existente entre formas productivas, demandas del entorno internacional globalizado, organización social, sistema político y régimen político. En América Latina, a mediados de los noventa, el ajuste estructural, la adaptación acrítica de los procesos productivos a la dinámica de la economía mundial y los subsecuentes impactos de estos procesos sobre los actores sociales y sistema político crean condiciones de regresión en la democracia, deslegitimación del Estado y las formas de representación política, así como de los sistemas de mediación entre sociedad y Estado.

El resultado de los ajustes estructurales es la ruptura del tejido social y la decadencia de actores sociales históricos en todo el continente, tales como los movimientos de trabajadores, cuyo peso relativo y capacidad de respuesta defensiva se han reducido de manera impresionante, respecto a épocas anteriores.

Por otra parte, los intereses corporativos de los sectores de la élite han visto incrementado su poder, su capacidad de incidir cada vez de manera más directa sobre las decisiones del Estado, con lo que los sistemas políticos de los países se vuelven más autoritarios y excluyentes, aun en el contexto de la democracia electoral que existe en toda la región.

La desarticulación del tejido social, producto del ajuste estructural; la pauperización de grandes sectores poblacionales; la reducción de los sistemas de seguridad social; el cambio de las leyes laborales, e incluso, en

un más alto nivel, las reformas a las Constituciones de los países para adaptar las instituciones políticas al cambio de la economía global, expresan una nueva situación histórica en la que los actores antes representados han dejado de existir. Han cambiado su fisonomía o han reducido considerablemente su poder de representarse en la política.

Respecto del movimiento obrero, éste tuvo un gran peso relativo hasta mediados de los setenta, y en algunos países hasta mediados de los ochenta. Pero las políticas económicas, la retracción del Estado, el desarrollo de los mercados informales de trabajo, la imposición de una racionalidad técnico-burocrática ortodoxa por encima de las necesidades y demandas de los sectores subalternos organizados, implicaron la desactivación de este actor social —que en países como Bolivia llegó a ser actor político—, cambiando la fisonomía de la escena social.

## Los intereses corporativos han incrementado su poder y su capacidad de incidir de manera más directa sobre las decisiones del Estado

Asimismo, la pauperización de la clase media, la impresionante reducción de la burocracia estatal y el decrecimiento visible del activismo radicalizado entre los estudiantes expresan la desorganización de los actores sociales populares, que fueron relevantes hasta mediados de los ochenta. Incluso el movimiento poblacional sufre una retracción en su capacidad de movilización y con-

vocatoria hacia fines de la década.

Por otra parte, los nuevos movimientos sociales, en los que tanta esperanza se puso en circunstancias de crisis aparentemente terminal, como en Perú de fines de los ochenta, no dejaron de ser una esperanza que no cristalizó, sea porque las iniciativas auto-organizativas de la sociedad fueron brutalmente respondidas por los actores violentistas, o porque el Estado se comprometió en un proceso de concentración autoritaria que tampoco dejaba espacio a este tipo de organizaciones.

Otros nuevos movimientos sociales expresaron la inmensa fragilidad de este tipo de organizaciones en el largo plazo: los ecologismos escindidos entre conservacionistas y radicales, en los extremos, incapaces de articular un verdadero movimiento social de largo plazo que postule un modelo de desarrollo viable y capaz de generar consensos prospectivos. El feminismo, reducido a reflejar problemáticas exclusivamente de sectores de clase media y alta, incapaz de pronunciar un discurso con posibilidades de expandirse en la sociedad en general.

Tal vez los movimientos en pro de los derechos humanos y aquellos más recientes en contra de la corrupción sean los mecanismos expresivos más importantes de los movimientos sociales de mediados de los noventa. Sin embargo, las demandas que ambos tipos de movimientos tienen ante sí difícilmente podrán ser llevadas adelante de manera integral sin que antes se construyan las condiciones de una movilización social sostenida y a gran escala, que por las características actuales del proceso social y político latinoamericano es improbable.

Por otra parte, emergen nuevos actores sociales. El movimiento indígena expresa una nueva forma étnica de organización social, propia de la sociedad contemporánea. El resurgir de las identidades y conciencias étnicas, es un proceso que se da en todo el

\* Extractos de la ponencia presentada por el autor en el Seminario Internacional "Estilos de hacer política, grupos de poder y gobernabilidad en América Latina".

\*\* Diputado ecuatoriano, actual 2º Presidente Alternativo del Parlamento Latinoamericano.

mundo. En América Latina es especialmente válido en países como Bolivia, Ecuador, Guatemala, Perú, pero también se muestra en México, al menos en aquellos estados con un fuerte componente poblacional indígena.

Lo anterior, apunta a un tema central en lo que respecta a las nuevas formas de participación política que se gestan en América Latina. Este tema se refiere a los fenómenos de globalización y articulación a la economía mundial que crean graves conflictos, y profundizan hasta la exasperación otros antiguos, tal como se expresa en el caso mexicano. La lógica del neoliberalismo suponía que amplios sectores poblacionales, geográfica y culturalmente situados en el sur del país, se verían no solo rebasados, sino también subsumidos dentro del proceso que abría —teóricamente— las puertas del paraíso neoliberal.

En ese sentido, el Tratado de Libre Comercio fue percibido como el proceso cúlmine de esta tendencia: las comunidades indígenas y campesinas que no se encontrasen prontamente vinculadas al mercado mundial, serían inviables, y su única opción estaría situada en la dicotomía «perecer o globalizarse». Sin embargo, he ahí un

proceso de cuestionamiento al sistema político que pone en duda las formas existentes de representación política, los contenidos mismos de las políticas económicas y sociales y las ilusiones de una élite que decidió mirar únicamente hacia el Norte, perdiendo de vista a su propio pueblo.

### Existe una evidente preocupación por los efectos disruptores de las políticas neoliberales aplicadas durante los últimos años

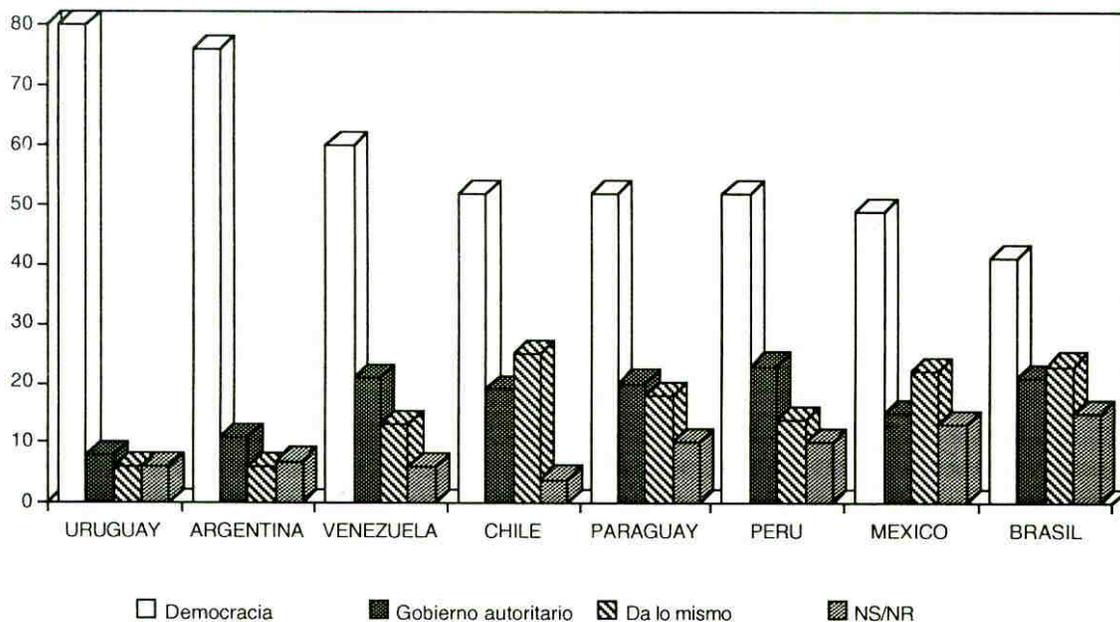
En verdad, la desestructuración del tejido social a raíz del ajuste estructural ha implicado a mediano plazo la generación de nuevas identidades, la presencia de nuevos actores en un escenario diferente al anterior, aunque con profundas continuidades con el mismo.

Por ello, los procesos de reconformación de la red de la sociedad

civil tienen potencialidades positivas para impactar en la democracia, permitiendo la ampliación de la participación. En estos últimos quince años las democracias latinoamericanas apenas rebasaron el marco puramente electoral, provocando grandes niveles de anomia en la población, y deslegitimación de los partidos e instituciones políticas. Esta situación podría ser revertida si se generan mecanismos que permitan una participación ampliada de los nuevos actores subalternos, nuevos consensos sociales que se dirijan hacia la lucha contra la pobreza, la corrupción y en favor de un modelo de desarrollo viable y más equitativo.

La democracia electoral es una condición necesaria pero no suficiente, ni mucho menos, para definir un sistema político que pueda llamarse propiamente «democrático». Más aún cuando las decisiones políticas que se toman en las cúpulas del Estado se encuentran dissociadas de los intereses de los grupos subalternos organizados, y, por el contrario, responden crecientemente a la orientación de los grupos de élite organizados, los cuales tienen un alto grado de influencia bajo las nuevas circunstancias.

## El apoyo a la democracia



Fuente: Corporación LATINOBAROMETRO. Primera encuesta multinacional latinoamericana, realizada con el apoyo de la Unión Europea, recogiendo la experiencia de EUROBAROMETRO, 1995

Una propuesta de cara al próximo milenio debe plantear la profundización de la democracia, su expansión de meros sistemas electorales mediante los cuales se escogen dirigentes, a una concepción integral de la misma, en la que se la recree en sus aspectos políticos, ya que la participación debe ser algo más que el depositar el voto. Debe incluir además aspectos económicos, sociales y culturales, y ello sólo puede conseguirse respetando los derechos e intereses de sociedades que lindan con la miseria, en las que existe una gran diversidad cultural y donde fenómenos de discriminación forman parte de las rutinas políticas reconocidas.

Una democracia electoral que abre el paso a la presencia exclusiva de los sectores y élites tradicionales de poder en la toma de decisiones y su ejecución es una democracia cuestionable que requiere transformaciones sustantivas. No es posible aceptar por más tiempo, sin contrapesarla, la presencia excluyente de los intereses corporativos de las élites en la decisión política.

Esta influencia de los sectores corporativos financieros y exportadores, fundamentalmente, se expresa en la composición de los equipos técnicos que dirigen las orientaciones de las economías en los países latinoamericanos. Los mismos se encuentran compuestos por cuadros tecnocráticos graduados en las universidades norteamericanas, con una alta coherencia interna por sus raíces y vínculos sociales con las élites y las asociaciones empresariales, así como por una orientación ideológica neoliberal ortodoxa. Estos cuadros técnicos también tienen contradicciones con ciertos sectores de las élites tradicionales cuando intentan generar políticas que se contraponen con intereses sectoriales de las mismas. Un ejemplo de ello es la política económica en Perú y Ecuador hacia mediados de los ochenta, contradictoria con ciertos sectores industriales que se vieron amenazados por la orientación radicalmente aperturista de los cuadros técnicos.

Ello comprueba que las élites también tienen grados de diferenciación en su capacidad de influir sobre las políticas y la toma de decisión en el Estado. Son los sectores más internacionalizados de las élites y los

empresarios los que mayor peso tienen al momento de definirse las orientaciones de la política en los países latinoamericanos.

Esta situación, a su vez, crea el espacio para que, en el nuevo escenario de libre circulación de capital, también actores extranacionales tengan un peso creciente en la toma de decisiones. Más aún cuando las agresivas políticas de privatización tienden a permitir su ingreso incluso en áreas vitales, en términos estratégicos, para los países de la región, como el área energética. Con ello se estarían creando las condiciones para una creciente concentración del poder en manos de los sectores de las élites internacionalizadas y las corporaciones extranjeras.

---

### **Los partidos políticos necesitan modernizarse y democratizarse frente a la fragmentación y diversidad de intereses que coexisten en la sociedad**

---

Todo esto va en detrimento de los intereses nacionales de desarrollo armónico y mínimamente equitativo, y en contra de los intereses de amplios sectores de la población que se ven excluidos del modelo de desarrollo en curso, creando las condiciones para un potencial estallido social. Esta situación es reconocida por recientes documentos del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), donde se evidencia preocupación e inquietud por los efectos disruptores en el mediano y largo plazo de las políticas neoliberales aplicadas durante los últimos años en los países latinoamericanos.

### **Sistema político e institucionalidad**

Los sistemas políticos de América Latina se encuentran en pleno proceso de reestructuración, como sucede en el caso de Ecuador, en que las reformas constitucionales se encuen-

tran siendo tratadas en el Congreso y donde hubo un referéndum para ciertos cambios; o como el caso de Colombia, donde se requirió la convocatoria a una Asamblea Constituyente que reconoció la representación a nuevos actores políticos no partidarios, con miras a posibilitar un acuerdo nacional que permitiese superar, aunque sea parcialmente, la profunda crisis institucional del país.

En Perú, la opción autoritaria para reformular al sistema político y concentrar aún más poderes en el Ejecutivo fue el mecanismo escogido para realizar estas transformaciones; en el caso mexicano, asistimos a la caída vertiginosa de la credibilidad y poder incuestionado del Partido Revolucionario Institucional (PRI), y el sistema político instaurado desde 1936.

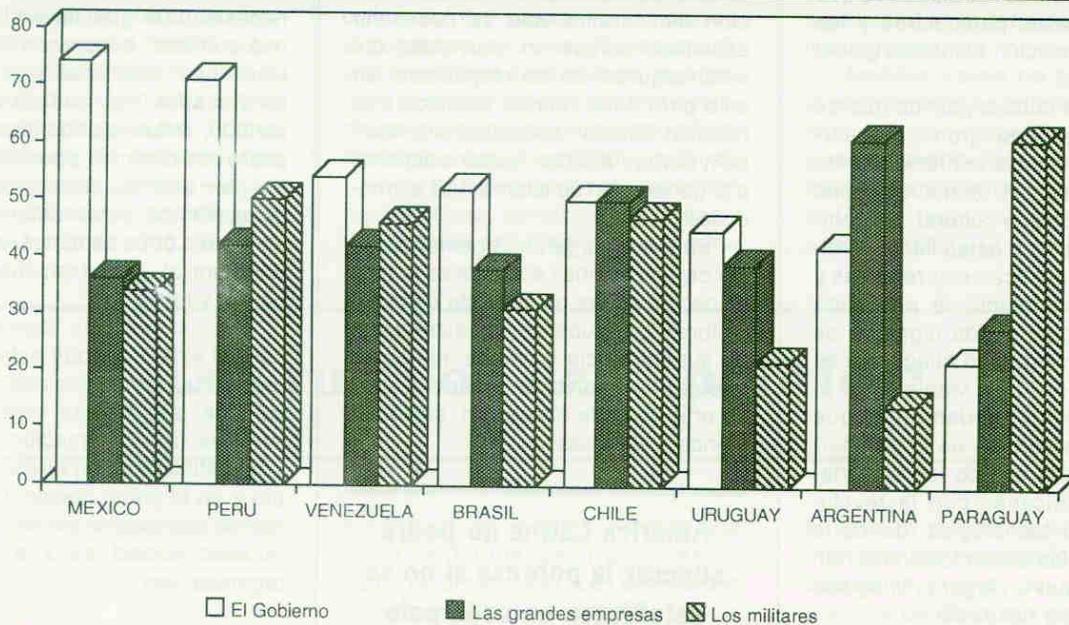
El problema, actualmente, parece ser el de cómo procesar eficientemente las nuevas demandas de los grupos sociales y de la sociedad que resultan del ajuste estructural. Una vez, prácticamente, agotado este período histórico, nuevas opciones y necesidades se abren ante los sistemas políticos latinoamericanos.

Se está asistiendo a profundas transformaciones en la estructura del Estado, en las formas organizativas de la sociedad, que exigen el repensar los mecanismos de mediación entre sociedad y Estado, lo que implica recomponer a los mismos, redefinirlos en unos casos, crear otros nuevos en otros, con el propósito de resolver las demandas de los sectores poblacionales actualmente excluidos.

La representación directa de los sectores de interés —o corporaciones— existe ya en el actual esquema, pero limitado a aquellos grupos de las élites económicas, sociales y políticas. Se requieren instituciones que reconozcan el nuevo tejido social que se está recomponiendo en la base de la sociedad, esto es, que logren conseguir la interlocución directa entre Estado y sociedad. Y se requiere democratizar a los partidos políticos frente a la fragmentación y diversidad de intereses que coexisten en la sociedad, los cuales, a su vez, deben reconocerse mutuamente, para permitir la consecución de una real democracia política, económica, social y cultural de cara al siglo XXI.

Lo anterior lleva a enfatizar que no bastan transformaciones reales en la

## Quién tiene más poder en el país



Fuente: Corporación LATINOBAROMETRO, 1995

sociedad, ni alteraciones controladas de las instituciones. No es suficiente la «ingeniería política» para dar cuenta de estos grandes desafíos que tienen las sociedades latinoamericanas si se quieren democracias viables, incluyentes, polifacéticas y que respondan a los intereses del desarrollo equitativo.

### Representación y cultura política

No se puede negar que en América Latina ha prevalecido una cultura política sustentada en el autoritarismo, la imposición y una suerte de inmoralidad que fomenta procesos de corrupción en todos los niveles de la sociedad, que provocan relaciones clientelares y compra de conciencias, y que han convertido el quehacer político en un espectáculo alimentado del escándalo.

Asimismo, se denota en la mayoría de los dirigentes políticos una escasa formación ideológico-política, pobreza cultural y desconocimiento de la realidad y la vida de sus naciones. Así lo revelan algunos estudios, lo cual los convierte en protagonistas frágiles, inconsistentes y sin capacidad

para promover una gestión político-administrativa del Estado con perspectiva de futuro.

Todos estos factores conspiran contra la embrionaria democracia latinoamericana y si bien el Estado debe fomentar una cualificación de sus dirigentes inmediatos y futuros, no es menos cierto que los partidos políticos tienen también una responsabilidad directa sobre la promoción de su dirigencia.

Frente a esta problemática, se requiere un cambio radical en los sistemas de valores que informan de la percepción que tienen los diversos actores sobre qué es la política y cuáles son sus objetivos. Esto es, se necesita urgentemente una redefinición de las culturas políticas de raíces autoritarias, excluyentes, elitarias que existen en todos los países de la región. Es ahí donde probablemente los cambios sean menos perceptibles y más moleculares, donde no se pueden aún postular grandes tendencias, sino apenas impulsar prácticas cuyo sentido aún no es aprehensible a largo plazo.

Es imperativo en la hora actual contraponer a aquella cultura autoritaria e impositiva, una cultura política

distinta, que privilegie el diálogo y el consenso, que promueva el respeto a la diversidad constituida de las naciones en los órdenes ideológico, político, étnico, cultural, regional, de género y generacional.

Los protagonistas de la nueva generación de dirigentes políticos, tienen la obligación histórica de revalorizar los códigos de procedimiento democráticos, dotar de nuevos contenidos a la gestión política y promover la participación de la sociedad en la toma de decisiones, para que no se sacrifiquen los intereses de las mayorías ni de las minorías en nombre de intereses particulares.

Este objetivo ético únicamente se puede sustentar en transformaciones secuenciales y profundas que amplíen esta nueva cultura política del diálogo, que desestimulen los mecanismos clientelares, cacicales y patrimoniales de la política y fundamentalmente que promuevan canales democráticos y participativos de todos los actores de la sociedad, para que sean corresponsables del futuro de las naciones de la región.

Ello significa la necesidad de impulsar una nueva cultura política que acepte el derecho conjunto de la so-

ciudad a la interlocución directa con el Estado, que potencie el rol de los partidos políticos como mediaciones que agregan intereses particulares y los expresan en relación al interés global de la sociedad.

Una nueva cultura política que se oriente a establecer grandes acuerdos nacionales, cuyo contenido político de fondo sea la democratización económica, social y cultural. Los empresarios necesitan estabilidad, continuidad en las políticas emprendidas y crecimiento sostenido; la población demanda empleo y vida digna; y los actores políticos podrán relegitimar su papel en un escenario viable.

Otro aspecto fundamental que debe ser considerado, es la transformación que han sufrido las sociedades latinoamericanas con la revolución científico-tecnológica, donde la información y las comunicaciones han llegado a ocupar un lugar privilegiado para el ejercicio del poder.

En la actualidad el escenario que ocupa la «opinión pública» ya no es aquel relativo a las propuestas y demandas de las organizaciones sociales, cuyo peso específico en los países de la región obligaba a una interlocución con estos actores. Ahora el *marketing* político, la televisión y la opinión de los medios de comunicación han desplazado a aquellos actores, transformando la actividad política en un espectáculo.

Considerando que uno de los principales niveles de la formación de la conciencia ciudadana es la «opinión pública», es fundamental la democratización de las sociedades también en este aspecto, ya que ello facilitará una deliberación y participación activa de la población en la toma de decisiones.

### **Las demandas desde la sociedad civil**

Cada vez con más fuerza se anida en el seno de las organizaciones de la sociedad civil el descrédito, la desconfianza y la decepción de la política, lo cual ha llevado a una suerte de «corporativización» de las agrupaciones en defensa de intereses particulares y a una pérdida de aquella visión de transformación social que se mantenía hasta la década pasada.

Las transformaciones ocurridas en el Estado han abonado en esta dirección. Sin embargo, desde la propia

sociedad se ha ido articulando una serie de alternativas que alimentan un sentido de ciudadanía y de participación democrática que es necesario estimular, porque en gran parte ahí están algunas, de las respuestas. No solo para darle nuevos sentidos a la relación Estado –sociedad, sino también porque aportan sustancialmente a la generación de alternativas económicas viables.

En primer lugar, una demanda de las organizaciones sociales es la participación en las políticas de desarrollo local, que superen las estrategias de supervivencia y se orienten hacia alternativas reales de desarrollo, que se articulen a la educación, salud, vivienda y servicios.

---

### **América Latina no podrá superar la pobreza si no se establecen en cada país acuerdos nacionales que se mantengan en el tiempo**

---

Esta noción es esencial, porque mientras más pauperizada esté la población, cualquier esfuerzo por recuperar su condición de ciudadanía será una abstracción. En otras palabras: con miles de mendigos en la calle no se puede construir una nación.

Otra de las demandas fundamentales de la sociedad civil, que tiene íntima relación con el punto anterior, es el acceso a la información, concebida hoy como poder. Pero es la propia organización social la que debe generar nuevas redes de información, articuladas no solo a sus demandas, sino al intercambio de experiencias organizativas, productivas, políticas y culturales. La tecnología abre opciones en este sentido y le corresponde a la sociedad civil apropiarse de sus ventajas y generar valor agregado a su condición social.

Es fundamental también la participación ciudadana en el control y fiscalización de las políticas públicas. En algunos países han surgido experiencias interesantes que deben ser estimuladas. En Ecuador, el Movimiento «Manos Limpias» provocó una gran expectativa ciudadana, pero es necesario que se ubiquen vocaciones más

permanentes que adquieran peso social, pero también peso político.

También es una demanda social la necesidad de gravitar en las decisiones públicas, superando la demanda local. Las organizaciones indígenas en Ecuador han avanzado en este sentido, influenciando positivamente sobre los distintos poderes del Estado, pero además es importante la participación de estos actores sociales en torno a otros aspectos, como seguridad social, privatizaciones, grandes obras, y otros.

Por último, una demanda clave para el éxito de todas estas propuestas, es la democratización y ampliación de las mismas organizaciones sociales, la relegitimación de su estatus institucional en el escenario propio y en el plano nacional, la capacidad de representar a la base, así como la continuidad de sus iniciativas organizativas.

### **Conclusiones**

Los ajustes estructurales han provocado la ruptura del tejido social, la decadencia de actores sociales históricos en todo el continente, la violencia y crecimiento de la criminalidad como producto de la extrema pobreza, la inseguridad ciudadana, la anomia y el desinterés de la población en el porvenir.

La desestructuración de las sociedades latinoamericanas es alarmante y podría degenerar en una ausencia total de horizontes de cambio y transformación. En la actualidad grandes sectores de la población está entregada por entero a la ya heroica tarea de sobrevivir.

Es deber del Estado propiciar un escenario social participativo, democrático en lo económico, social y cultural, para que se pueda construir un sistema político estable, viable y con hondo sentido de justicia social.

Es deber de la sociedad civil construir espacios organizativos propios que se vinculen a lo productivo, para que no solo generen demandas, sino alternativas de solución a los enormes problemas que afectan a la población.

Las organizaciones sociales demandan una nueva forma de articulación con la vida política y con los partidos políticos, que les posibilite generar derechos para sí mismos y actuar con voz propia. Las experiencias an-

teriores han sido de subordinación y manipulación.

Uno de los aspectos que define a los movimientos sociales es su apareamiento en ciertas coyunturas y su eventual desaparición cuando el acontecimiento que los motivó ha pasado a segundo o tercer plano. Podría ser una virtud esta de ser oportunos con las coyunturas, pero si no se cuenta con políticas organizativas y con horizontes más amplios, se corre

el riesgo de caer en el síndrome de la fugacidad.

Es imprescindible crear una nueva cultura política, basada en el diálogo y el consenso, que deseche las prácticas autoritarias e impositivas, que respete la diversidad de nuestras sociedades en todos los órdenes: político, ideológico, étnico, regional y cultural.

Los partidos políticos necesitan modernizarse, formar a sus cuadros y redefinir sus prioridades en una pers-

pectiva de largo plazo, donde la democracia interna y una nueva ética sean fundamentos que aseguren una legitimidad en el seno de las naciones latinoamericanas.

América Latina no podrá superar la pobreza si no se establecen en cada país grandes acuerdos nacionales, que independientemente de las alternativas de gobierno, se mantengan en el tiempo, para salir de la crisis y el subdesarrollo. □

---

## Los rumbos de la política\*

---

Iván Auger\*\*

**A**mérica latina, al igual que la mayor parte del resto del mundo, vive un acelerado proceso de cambio acompañado, a pesar del reciente y popular despertar democrático, del descrédito de la política.

Esta desilusión se expresa en el cuestionamiento del rol y funcionamiento del Estado y de los estilos de hacer política; en la disminución de la credibilidad pública de los partidos políticos, representantes y autoridades de gobierno, y en el aumento de la percepción de la influencia de la corrupción en el manejo de los asuntos públicos.

La idea de que la actividad política carece de prestigio y que quienes la realizan sólo persiguen dividendos personales comienza a generalizarse en América Latina. La sociedad civil se siente crecientemente no interpretada por sus representantes, que son calificados como una partidocracia, una clase política o políticos profesionales, diversas expresiones que describen la negación de la representación y una tendencia abusiva a la defensa de intereses estamentales.

Todo ello es un campo fértil para la demagogia, el populismo y diversas expresiones de violencia social y política, por lo general anómicas y autistas, desde verdaderas guerras civiles en los grandes centros urbanos a distorsiones tribales y patrioterías del nacionalismo. En el mejor de los ca-

sos, es un grave obstáculo para que América Latina se integre exitosamente al siglo XXI. Las actividades económicas de las sociedades que no se rigen por la confianza deben pagar un impuesto adicional, que los economistas llaman los costos de las transacciones.

Las causas de esta situación son múltiples. Entre ellas destaca el agotamiento de los proyectos de los partidos políticos, todos los cuales estaban de un modo u otro destinados a enfrentar la gran línea divisoria de la Guerra Fría. La etapa que se inicia, si bien se incubó en la precedente, poco tiene que ver con los temas que ocuparon los titulares del pasado reciente.

---

### La sociedad civil se siente crecientemente no interpretada por sus representantes

---

A ello se agrega la gran influencia que cada día adquieren los poderes fácticos internacionales y nacionales, que van desde los operadores en los mercados financieros mundiales hasta los medios de comunicación, que más de las veces obedecen a la defensa o promoción de sus propios in-

tereses, a lo que se suma al efecto corruptor del narcotráfico. Todo esto disminuye el área de acción de los poderes del Estado y de los partidos políticos e interfieren en sus decisiones, lo cual altera las expresiones de la soberanía nacional. En los procesos de transición a la democracia, además, se ha producido una brecha entre las expectativas de la ciudadanía y lo que los gobiernos han realizado.

Para los partidos políticos la consecuencia más grave es un creciente alejamiento de la sociedad civil. Por consiguiente, las estructuras partidarias se debilitan y disminuyen los militantes. La plaza pública es reemplazada por la mercadotecnia y las imágenes. La política pasa a ser una competencia entre personalidades sin convicciones y partidos que, al carecer de programas para enfrentar las realidades del presente, pierden toda capacidad de convocatoria.

### En el umbral del siglo XXI

El fin de la Guerra Fría no sería sólo la victoria de la democracia liberal, sino también el término de 250 años de predominio del pensamiento de la Ilustración, de 500 años de Tiempos Modernos o incluso de la historia misma. En América Latina se habla del fin de las utopías, de la mística y la heroicidad en la política. La nueva era se califica como la sociedad del cono-

---

\* Resumen del Documento de Trabajo preparado por el autor para el Seminario Internacional "Estilos de hacer política, grupos de poder y gobernabilidad en América Latina".

\*\* Cientista político chileno, Miembro del Comité Analítico de la Comisión Sudamericana de Paz, Seguridad y Democracia.



De izq. a der.: Lourdes Flores Nano, congresista peruana; Alberto Couriel, senador nacional uruguayo; Gustavo Fernández, ex-ministro de la Presidencia en Bolivia; Osvaldo Hurtado, ex-Presidente de la República de Ecuador; Dante Caputo, ex-ministro de Relaciones Exteriores de Argentina. (Seminario Internacional "Estilos de hacer política, grupos de poder y gobernabilidad en América Latina".)

cimiento y de las organizaciones privadas; de la aldea global, que fusionaría los mercados y las culturas, y de la explosión de la información, es especial, de los medios de difusión audiovisuales.

Este conjunto de cambios ha sido interpretado por dos escuelas de pensamiento aparentemente opuestas: una optimista, que anuncia una prosperidad creciente, y otra pesimista, que advierte los peligros de la nueva era. Sin embargo, se trata de las dos caras de una misma moneda. La historia como siempre produce ganadores y perdedores. Beneficia a quienes están en condiciones de aprovechar los nuevos métodos y avances de la ciencia y la técnica, la llamada «eficiencia de adaptación», y perjudica a quienes están menos preparados cultural, tecnológica y políticamente para utilizar esos cambios.

Hasta ahora, los ganadores son una minoría, una nueva aristocracia tecnológica, los dueños de valores bursátiles y quienes ocupan posiciones estratégicas en el mercado mundial. A nivel de países, los que mejor se adaptan son Japón, la única sociedad consensual; Alemania, Suiza, Austria, el Benelux y Escandinavia,

cuyos sistemas son calificados de corporativistas democráticos, y los dragoncillos asiáticos que tienen un crecimiento compartido. El cimiento de estos éxitos es la disciplina fundada en la cohesión social.

---

### **La nueva era se califica como la sociedad del conocimiento, de las organizaciones privadas, y de la explosión de la información**

---

Las previsiones respecto al futuro de América Latina en la nueva era son sombrías, muy en especial por la «desmaterialización» de la actividad económica y la consiguiente desvalorización del trabajo manual y los productos primarios, una consecuencia del predominio del conocimiento en la producción y del desarrollo de la biotecnología, los nuevos materiales, la automatización y la robótica. En ese contexto, la mano de obra barata y los recursos naturales ya no serían ven-

tajas comparativas, y ello ocurre justamente cuando debemos crear empleos para millones de jóvenes sin educación ni calificaciones. En la nueva era, los trabajadores del conocimiento serían el factor de producción por esencia.

### **Un orden cultivado**

Para enfrentar la tarea gigantesca de competir en la sociedad del conocimiento solo podemos partir de lo que tenemos y recrearlo mediante el cultivo, al igual que lo hicieron los países que se «desarrollaron después», tales como Alemania y Japón en el último cuarto del siglo XIX y los dragoncillos asiáticos en las dos últimas décadas. Las soluciones de los futuristas, en esencia incorporar el cuerpo electoral al proceso de decisiones por medio de los avances de las comunicaciones, han sido formuladas para los países más desarrollados, no para América Latina, y ni siquiera han sido probadas en ellos. También se dice que la aldea mundial debilitaría al Estado-nación, pero las consecuencias son trágicas, como lo prueban los integrismos y tribalismos que hoy desgarran a varias regiones del mundo.

Debemos tener presente, primero y antes que nada, que los principios fundadores de los países latinoamericanos, que los transformaron en comunidades nacionales, fueron la emancipación y la libertad, cuya expresión a nivel político son tres instituciones distintas pero tan entrelazadas que no pueden separarse: la soberanía nacional, el Estado-nación y la democracia representativa, como lo indican las definiciones del diccionario de la Real Academia. La soberanía nacional es la que reside en el pueblo y se ejerce por medio de sus órganos constitucionales representativos, la nación es el conjunto de los habitantes de un país regido por el mismo gobierno, el Estado es el conjunto de órganos de gobierno de un país soberano y la democracia es el predominio del pueblo en el gobierno político de un Estado. La razón de esos principios fundadores es obvia; no podíamos invocar una identidad étnica, lingüística o religiosa. Por consiguiente, para desarrollarnos debemos partir por fortalecerlos.

---

### **El cimiento de una democracia con economía de mercado es un Estado soberano y eficiente**

---

El cimiento de una democracia con economía de mercado es un Estado soberano y eficiente, solo sea porque si no lo fuera los intereses económicos más poderosos serían el Estado, y el funcionamiento del mercado libre exige de operadores no políticos. Entre las funciones del gobierno destaca la de inducir el crecimiento mediante el establecimiento de las instituciones adecuadas, como lo hicieron incluso los países que se «desarrollaron primero» y con mayor razón los que lograron alcanzarlos. Incluso para los que rechazan la intervención económica del Estado, las instituciones, los valores y los vínculos sociales son indispensables para que cualquier mercado libre tenga éxito.

La preocupación central de los gobiernos y de las élites de los países que se han desarrollado ha sido «no matar a la gallina de los huevos de oro». Ello implica, primero, que la gran mayoría de la población debe percibir

que también se beneficia con el crecimiento, cuando lo hay, y que la carga del sacrificio es compartida, cuando sea necesario, y, en seguida, la protección de actividades económicas ineficientes para evitar el desempleo, en especial la agricultura, como hasta ahora lo hacen los países desarrollados. Y el lema para acceder a la sociedad del conocimiento es «gobernar es educar».

### **Un Estado verdaderamente democrático**

Para que el Estado democrático sea eficiente, el gobierno debe ser mayoritario y representativo. La función del gobierno es obvia, gobernar, y de la oposición, fiscalizar y presentar proyectos alternativos. En los regímenes presidenciales, como los latinoamericanos, hay el peligro de que el gobierno, es decir, el Presidente, no cuente con la mayoría de las Cámaras, lo que puede producir crisis constitucionales, inmovilismo o compromisos a puertas cerradas que le quitan al proceso la transparencia indispensable para que un sistema sea verdaderamente representativo. Los mecanismos para asegurar un gobierno mayoritario son conocidos. Elecciones conjuntas de las autoridades, sistemas electorales uninominales o proporcionales corregidos y normas que induzcan la disciplina partidaria en el Parlamento. Partidos políticos fuertes son también indispensables. Para un parlamentario toda elección es local y es el partido, que aspira conservar o lograr el poder central, el que formula el proyecto nacional.

Para que el Estado democrático sea soberano los poderes instrumentales (todos los servicios públicos) deben estar sujetos a los tres poderes del Estado y debe separarse el poder político de los poderes fácticos. La transparencia en el financiamiento de la política, la contabilidad pública es la exigencia mínima, y las incompatibilidades e inhabilidades adecuadas para todos los cargos públicos son, por tanto, indispensables. La administración pública debe ser eficiente y respetada, bien remunerada, pero austera, y designada por competencia y con ascensos por méritos; su corrupción desprestigia al Estado y corrompe a la sociedad en su conjunto.

Lo dicho no significa que no deben reconocerse las realidades. Los grupos de interés existen y deben ser institucionalizados como grupos de presión; no hacerlo significa dejar áreas inciertas, un caldo de cultivo para la corrupción.

También hay que reconocer y promover las organizaciones voluntarias, que han tenido un notable desarrollo en los sectores populares de la región, porque disminuyen los costos de los programas sociales, dan voz a los más débiles e incrementan la participación, es decir, son instrumentales para la cohesión social.

---

### **Hay que promover las organizaciones voluntarias porque entre otros atributos son instrumentales para la cohesión social**

---

El corporativismo democrático ha sido especialmente exitoso —países nórdicos, Alemania, Austria, Holanda, Suiza— para el desarrollo, como también para la adaptación a la nueva economía. Las experiencias latinoamericanas en la materia han sido, para decir lo menos, ambiguas, y el sistema no puede imponerse de un día para otro porque es el fruto de una larga práctica. Con todo, sería conveniente iniciar ese camino para que, a medida que se venzan las desconfianzas, los poderes fácticos, que exigen una parte desproporcionada del poder e ingresos sociales sin considerar el bien común, se transformen, para usar una frase alemana, en fuerzas que apoyan al Estado.

La integración de la región también está en el orden del día, aunque hay que tener presente la experiencia de la Unión Europea, todo un éxito hasta que se pretendió convertirla en una federación.

La tarea para integrarnos en el siglo XXI y competir en la sociedad del conocimiento es, como se dijo, gigantesca, una verdadera utopía, que exige restaurar la mística y la heroicidad en la política y movilizar a toda la nación tras un proyecto país. Por desgracia, la historia a pocos enseña, aunque castiga con dureza a quienes no aprenden sus lecciones. □

# Gobernabilidad en América Latina: el reto del siglo XXI\*

Janeth Suárez Caballero\*\*

La gobernabilidad da cuenta de esa aspiración colectiva de todos los pueblos: tener un buen gobierno. Y no hace falta recurrir a los teóricos para determinar qué supone la gobernabilidad. Quien se atreva a preguntarle al ciudadano común qué entiende por buen gobierno, se sorprenderá al comprobar que en sencillas palabras el hombre de la calle hablará de legitimidad y eficacia, sin haber escuchado estas palabras ni leído en su vida de Weber o a Linz. Todo lo demás son aclaraciones o explicaciones, muchas veces acomodaticias de una realidad innegable: si en Latinoamérica hay una crisis de gobernabilidad, ésta se concreta en un serio problema de representatividad y en el persistente fracaso de las políticas públicas, sobre todo en lo referente al mejoramiento de las condiciones de vida de una población fuertemente marginalizada.

En cuanto a la crisis de representación, en América Latina se vive en parte el fenómeno generalizado de la conversión de los partidos de clase en grandes partidos de masas, «atrapalotodo», en los cuales el debate ideológico es mínimo y la participación de las bases se diluye. Esta situación se agudiza por los grandes índices de abstención y por la «elefantización» de dos fenómenos que en otros países son solo variables a tener en cuenta: la corrupción y el clientelismo político.

El modelo de democracia representativa presume la aceptación de que quienes gobiernan han sido delegados para ello y sus programas tácitamente aceptados por la gente. El voto es la fuente de legitimidad de los gobiernos. Pero, a su vez, estos deben desarrollar canales democráticos para la defensa de intereses sectoriales que no pueden estar representa-

dos en partidos con bases altamente heterogenizadas. Cuando las estructuras políticas no facilitan esta participación, el voto comienza a percibirse como el medio para la tiranización burocrática, y si el clientelismo y la corrupción son factores determinantes para el triunfo electoral, la democracia comienza a ser considerada como una especie de estafa necesaria pero odiada. El ciudadano tiene entonces tres opciones: la indiferencia, el ataque a las instituciones o la reivindicación de espacios de mayor participación.

## La crisis de gobernabilidad se concreta en la falta de representatividad y el persistente fracaso de las políticas públicas

En el caso colombiano, y concretamente respecto de la Alianza Democrática, la lucha por la apertura de estos espacios ha comenzado muchas veces en las urnas, para pasar luego a la clandestinidad y retornar finalmente a la lucha electoral en medio de un abigarrado mecanismo de bipartidismo excluyente, que a veces aprieta y otras ahoga. En Colombia esa falta de espacios, unida a las penosas condiciones de vida han creado un problema de gobernabilidad, la violencia política, cuyas aristas son de una complejidad, que en cualquier caso descansan en la hipótesis inicialmente señalada y que es común en Latinoamérica: la confluencia de una situación de participación insuficiente

y un inadecuado e ineficaz sistema para la toma de decisiones.

Si en la lógica de la democracia representativa los partidos son los intermediarios o puentes de contacto entre la sociedad civil y el Estado, en aquellos países en los que no haya una fluidez en uno u otro sentido, se debería aceptar que existe un fuerte problema de legitimidad democrática. La legitimidad es uno de los elementos de la gobernabilidad, y en tal medida, es válido cualquier intento de los ciudadanos por entrar en contacto con ese Estado, prescindiendo incluso de ese interlocutor natural pero ineficaz, en gran parte de nuestros países, que son los partidos políticos.

Es en este último punto donde irrumpen los movimientos sociales para presionar al Estado a la apertura de esos canales de participación y a la reivindicación de intereses sectoriales. El movimiento social es un síntoma de que existe un problema de gobernabilidad, pero es al mismo tiempo la válvula de escape para evitar que las crisis de gobernabilidad devengan en auténticas situaciones de inestabilidad política o ruptura democrática.

Los Estados latinoamericanos deben también, facilitar condiciones para que la contienda electoral se extienda a partidos sin gran poder económico o cuotas burocráticas para negociar los votos. Si estos espacios están cerrados en la práctica o resultan asfixiantes por persecución política o falta de garantías, los movimientos sociales adquieren un protagonismo singular que, aunque se piense lo contrario, contribuye a la gobernabilidad.

Además, si en el Estado moderno hay, como señala Habermas, una crisis de racionalidad caracterizada por la incapacidad de la burocracia para ejercer adecuadamente los mecanismos de control del Estado, en América Latina esa crisis es fundacional. Muchas de sus bicentenarias repúblicas han vivido una auténtica ausencia

\* Ponencia presentada al Seminario Internacional «Estilos de hacer política, grupos de poder y gobernabilidad en América Latina»

\*\* Representante de la Cámara AD M-19, Colombia

de esa racionalidad que singulariza al Estado de Derecho y lo legitima en la medida en la que lo hace funcional.

Guerras de independencia, guerras intestinas, intervención foránea, dependencia económica, subdesarrollo, y otros, han hecho que el tiempo transcurra más lenta y pesadamente para la administración pública, como en las obras de García Márquez, y que, como ellas, la carta del gobierno por todos esperada, nunca llegue.

### Los Estados latinoamericanos para legitimarse deben abrir canales de participación más amplios

En los países acomodados, para hacer una extrapolación más de la terminología clasista de nuestras latitudes, la crisis de gobernabilidad suele ser identificada como el producto perverso del Estado del bienestar, en lo que se refiere a la eficacia, y de la masificación de los partidos en lo referente a la legitimidad. No falta quien

quiera hacer extensiva esta relación a nuestra endémica realidad y hasta proponerle a ambas unas mismas soluciones, como si la indigestión y la desnutrición tuvieran el mismo remedio.

Ya se ha dicho de cómo respecto de la legitimidad, el clientelismo y la corrupción agudizan el problema de representatividad de los partidos políticos. Pero, igual consideración debe hacerse respecto de la eficacia, toda vez que en el discurso neoconservador se oculta un peligroso silogismo según el cual el exceso de demandas es la causa de la ineficacia y, por lo tanto, de la crisis de legitimidad.

Los políticos, llámense ya posneoliberales, señalan con gran desenvoltura y con evidente regocijo el ejemplo a seguir de algunos países europeos, que comienzan a reducir un Estado teóricamente «sobrecargado», ante la desaparición de su inquietante «alter ego», el bloque socialista. Habría que preguntar qué tiene que ver la reducción de la prestación por desempleo en un país nórdico, con la indudable obligación que tienen los Estados latinoamericanos de buscar a toda costa soluciones urgentes para aliviar las penosas condiciones de vida de una buena parte de su población. En América Latina no

existen Estados hipertrofiados, sino estructuras débiles que siendo impulsadas por historia han logrado asumir una parte no suficiente aún de las funciones que les corresponden.

Quien diga, en América Latina, que las condiciones libres del mercado harán posible mediatamente, y sin la intervención del Estado, el mejoramiento global del nivel de vida de la población, habrá traspuesto los límites de la apreciación errada y entrado en los terrenos de la mala intención. El Estado en América Latina debe racionalizarse pero no reducirse; debe asumir incluso un mayor protagonismo frente al problema de la pobreza; esforzarse por adelantar políticas públicas de alivio social idóneas; promover la solidaridad social; hacerse valer frente a los grupos económicos, las naciones extranjeras y los propios partidos políticos. Todo ello, ayudará a un mayor nivel de eficacia, reforzará la legitimidad y finalmente contribuirá a aumentar la gobernabilidad.

En síntesis, en el caso latinoamericano la gobernabilidad dependerá de que el gobierno pueda simultáneamente mantener la legitimidad, ampliando la participación política y progresar en términos de eficacia promoviendo el desarrollo socioeconómico. □

## Convenio de colaboración

### La Comisión Sudamericana de Paz y la Universidad de Alcalá de Henares promoverán desarrollo social sostenido

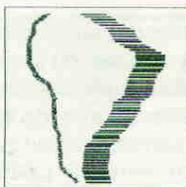
La constitución de un grupo de expertos de América Latina y Europa, de carácter estable, que contribuya a orientar las políticas de cooperación hacia aspectos específicos de fortalecimiento de la democracia y el desarrollo social de los países de la región, es uno de los principales acuerdos suscritos entre la Comisión Sudamericana de Paz, Seguridad y Democracia y el Centro de Iniciativas para la Cooperación al Desarrollo de la Universidad de Alcalá de Henares.

Ambas entidades se comprometen a trabajar conjuntamente en la identificación, diseño y promoción de proyectos y propuestas concretas que tengan como objetivos la defensa de los derechos humanos, la superación de la pobreza y el logro de un desarrollo social sostenido.

El convenio de colaboración fue suscrito el 31 de enero de este año en el Paraninfo de la Universidad de Alcalá de Henares, y a su firma concurrieron D. Manuel Gala Muñoz rector de esa Universidad y presidente del Centro de Iniciativas para la Cooperación al Desarrollo; D<sup>a</sup>. Francisca Sauquillo, eurodiputada, presidenta de la Fundación Iniciativas para la Paz, y D. Carlos Contreras Q., Secretario Ejecutivo de la Comisión Sudamericana de Paz, Seguridad y Democracia.



De izq. a der.: D. Manuel Gala Muñoz; Osvaldo Hurtado, ex-presidente de Ecuador; Francisca Sauquillo; Carlos Contreras Q.



COMISION SUDAMERICANA  
PAZ - SEGURIDAD - DEMOCRACIA

# Seminario internacional sobre “Estilos de hacer política, grupos de poder y gobernabilidad en América Latina”

Sao Paulo, 18 - 19 de agosto de 1995



PARLAMENTO  
LATINOAMERICANO

## Relatorio

La Comisión Sudamericana de Paz, con el auspicio del Parlamento Latinoamericano, y la participación del Núcleo de Investigaciones de Relaciones Internacionales y Política Comparada de la Universidad de Sao Paulo, reunió los días 18 y 19 de agosto de 1995, a un representativo grupo de parlamentarios de nuestra región en un seminario sobre «Estilos de hacer política, grupos de poder y gobernabilidad en América Latina», el que se realizó en la sede del PARLATINO en Sao Paulo, Brasil.

La convocatoria a este encuentro estuvo motivada en la percepción de un creciente cuestionamiento del rol y funcionamiento del Estado, de los estilos de hacer política, y en la disminución de la credibilidad en los partidos políticos como medios de expresión de opiniones e interlocución entre la sociedad civil y el Estado. Todo ello significa un campo fértil para la demagogia, el populismo y diversas manifestaciones de violencia social y política.

Varias son las causas del deterioro de dicha representatividad y autoridad. Una de ellas es la progresiva interferencia y gravitación de grupos de poder nacionales e internacionales que se evidencia, entre otras formas, en la actividad de los operadores en los mercados financieros mundiales, con capacidad para desestabilizar gobiernos que no sean de su simpatía. También están los medios de comunicación, que muchas veces obedecen a la defensa o promoción de sus propios intereses, con una incidencia decisiva en los valores culturales y una importante influencia en las conductas sociales y políticas de los pueblos. A ello se suma el efecto de las presiones de grupos económicos en materias de su interés y la disociadora acción del narcotráfico en algunos países.

El ejercicio de estos poderes reduce la potestad de los órganos del Estado, limita el campo de acción de los partidos políticos, influye seriamente en las decisiones públicas y muchas veces distorsiona las expresiones de la soberanía nacional. Lo dicho dificulta la gobernabilidad de los países, y consecuentemente la estabilidad de los mismos.

Entendemos a la gobernabilidad como la capacidad del gobierno, del sistema político y de la sociedad para generar e introducir los ajustes e innovaciones necesarios en su funcionamiento, para darle viabilidad estratégica a un proyecto nacional.

Esta no debe ser entendida exclusivamente respecto al rol del Estado, sino también al de los actores sociales y políticos. Además se refiere a la forma como se enfrentan los conflictos sociales. En otras palabras, «al manejo de las instancias de gobierno, a las demandas sociales, a los

mecanismos de legitimación política y a la estabilidad del sistema».

En consecuencia, nuestras sociedades necesitan una gobernabilidad estable, responsable y transparente, que junto a un proceso de amplia participación democrática, sea la condición básica para hacer compatible el crecimiento económico con una mayor equidad social.

En este contexto, son necesarios partidos políticos fuertes, con claros proyectos nacionales y regionales que signifiquen, por un lado, la devolución de la esperanza de una vida mejor al 40% de la población pobre de América Latina, y por otro, la certeza de una sociedad más armónica y segura. Los partidos políticos son los pilares fundamentales de la democracia, sistema de convivencia que se ha aprendido a valorizar después de las duras experiencias vividas. También son la expresión cultural y de los sueños colectivos de las personas, que no deben ser defraudados.

Las consideraciones anteriores en gran medida indujeron las reflexiones del seminario «Estilos de hacer política, grupos de poder y gobernabilidad en América Latina», cuyos aspectos los pasamos a sintetizar.

### I LA CRISIS DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

- 1 La crisis parece expresarse en forma más evidente en los partidos políticos cuya representatividad se ha ido progresivamente deteriorando, especialmente por la falta de confianza de los electores, que hoy en número creciente se niegan a identificarse con alguno de ellos. La juventud, sobre todo, que siempre constituyó la fuerza revitalizadora de las organizaciones políticas, tiene la impresión que los partidos imponen a la sociedad debates artificiales tendientes al lucimiento de los líderes más que al estudio serio de los problemas del país. Ello queda demostrado en la persistente apatía y falta de participación en la actividad política.
- 2 Existe cada vez mayor preocupación por la crisis de representación política en los regímenes democráticos. Se está cuestionando frecuentemente la política y los políticos en cuanto a su capacidad para orientar la marcha de la sociedad.
- 3 La preferencia de los ciudadanos, respecto de los asuntos públicos se manifiesta cada vez más de manera directa, ya sea mediante las encuestas de opinión o bien a través de organizaciones sociales que buscan un objetivo determinado, pero no gobernar.
- 4 La crisis alcanza también a los poderes del Estado, como el Parlamento, el cual no asume adecuadamente su rol fiscalizador.

- 5 Lo señalado anteriormente está debilitando, entre otros motivos, la capacidad de gestión del Estado. Todo ello hace que la distancia entre el gobierno y la sociedad, entre representantes y representados, contribuya a la devaluación de la política.
- 6 Lo importante es que el sistema político acepte que atraviesa por una grave crisis y que sus actores deben esforzarse no por mantener la estabilidad del sistema, sino más bien por la transformación del mismo para que pueda adecuarse a los cambios por los que atraviesa la humanidad.

## II PARTIDOS POLÍTICOS Y NUEVOS ESTILOS DE HACER POLÍTICA

- 7 Los cambios que se han venido produciendo en los ámbitos políticos, económicos, sociales y culturales, han generado significativas innovaciones en las formas de hacer política. La actual realidad requiere de partidos políticos fuertes con una mejor organización, y de una clase política dotada de un mayor profesionalismo, con un carácter político-técnico, que reemplace la retórica y las posturas demagógicas.
- 8 Es necesario, además de fortalecer a los partidos políticos, consolidar actores sociales representativos y afianzar las organizaciones sociales (sindicatos, movimientos feministas, juveniles, ecologistas, étnicos y otros) para lograr una adecuada intermediación entre las expectativas de la sociedad civil y el Estado.
- 9 Actualmente los partidos políticos se debilitan y son sustituidos por movimientos políticos u organizaciones dirigidas por caudillos. En el caso de América Latina, prácticamente no existen sistemas de partidos claramente definidos. Por ello, es muy difícil hablar de la representación de los partidos en momentos que es complejo seguir una carrera política. Basta revisar el curriculum de la mayoría de los últimos presidentes de América Latina, ¿cuáles se iniciaron como dirigentes estudiantiles, concejales, alcaldes, diputados y senadores?, ¿quién posee esa carrera política?
- 10 Los tres elementos articuladores de los partidos políticos en los últimos 200 años han variado sustancialmente: la crisis de las ideologías; la mayor complejidad de las capas sociales; las naciones centralizadas que se encaminan a la descentralización. Todo ello genera un nuevo escenario para el accionar de los partidos políticos, en el cual se cuestiona su representación monopólica de intereses y en el que las antiguas estructuras partidarias, parecen no viables.
- 11 Se privilegia la carrera política por sobre el proyecto político. Aparentemente, para algunos políticos, es más importante «llegar» que saber «por qué se llega». Se percibe que el juego político es un juego de poder, que ignora problemas que preocupan a la sociedad como las políticas sobre educación, seguridad ciudadana, previsión social, familia, divorcio, impuestos y otros.
- 12 Un problema no resuelto es el financiamiento de los partidos políticos y de las campañas políticas, que en su mayoría proviene de sectores privados, de una minoría que concentra el poder económico. La reglamentación sobre esta materia pasa por el debate sobre el financiamiento público y las condiciones por las cuales se hace lícita la asignación de recursos así como los

límites del gasto electoral. Especial atención merece la contabilidad de los partidos políticos que debería ser auditada y publicitada.

- 13 En este sentido, es necesario elaborar una ley de partidos políticos (o estatutos), revisar los sistemas electorales, el financiamiento de los partidos y la tecnificación de la gestión política, entre otros.
- 14 Otro tema vital y que cada día adquiere mayor relevancia, es el de la concentración económica comunicacional, que se ha convertido en un instrumento poderosísimo al servicio de intereses minoritarios. ¿Cuál es la capacidad real de fiscalización frente a los medios que junto al sector empresarial se han constituido en poderes de hecho?
- 15 En la actualidad, los medios de comunicación y en particular, la televisión, se han consolidado como los espacios más directos de contacto con la sociedad (las encuestas pasan a ser la expresión más válida para conocer la opinión de la población) desplazando a las organizaciones partidarias. Lo anterior determina que los políticos se distancien de la gente, de sus electores y pierdan proximidad de los problemas reales. No obstante, esto no es sólo responsabilidad de los medios.

## III ESTADO

- 16 Se debe reponer «lo político» a través del Estado, reorientando su asignación de recursos especialmente los de inversión, para destinarlos hacia lo social.
- 17 En el proceso de centralización del Estado y de la toma de decisiones, tanto de los partidos como de los Parlamentos hacen que pierdan su poder tradicional, en «beneficio» de organismos intermedios.
- 18 De acuerdo a lo anterior, no es erróneo afirmar que la sensibilidad política de la gente no acepta el papel monopólico del Estado como expresión de intereses. La sociedad considera factible que estos intereses se manifiesten o se resuelvan a otros niveles, lo cual exige mayor asociación entre el Estado y la sociedad.
- 19 Junto al ajuste fiscal, muchos persiguen la reducción del Estado como instrumento de transformación. En nombre de un Estado con equilibrios, se termina teniendo un Estado inexistente, es decir, el instrumento de transformación de las mayorías termina debilitándose por la presión de las minorías.
- 20 Hoy es posible observar el traslado de los centros de decisión; nadie elige a los ministros de Economía, pero en muchos casos gobiernan o tienen más poder que el propio Presidente de la República. Lo mismo ocurre con los directorios de algunos Bancos Centrales que son autónomos de un proyecto político de mayoría.
- 21 En muchos países el Poder Ejecutivo ha adquirido un carácter predominante frente al Parlamento, que junto al Poder Judicial no han podido modernizarse. Existen iniciativas privativas del Ejecutivo que van en desmedro de la gestión legislativa.
- 22 El Estado no puede ignorar que la sociedad tiene la percepción que las organizaciones sociales podrían asumir en forma creciente ciertas responsabilidades, que un Estado con estructura agotada ha sido incapaz de resolver («crece la responsabilidad social bajo una misma estructura del Estado»).
- 23 Como consecuencia de lo anterior, subsiste un proceso



De izq. a der.: André Franco Montoro, presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes de Brasil; José Sarney, ex-Presidente de la República del Brasil y actual Presidente del Senado.

de descentralización, en que las comunidades locales crecientemente asumen la solución de sus propios problemas, alejándose de una visión estratégica de un modelo nacional.

- 24 La globalización es la continuación del proceso de centralización. Las competencias nacionales son ahora internacionales e incluso supranacionales. Paradójicamente la globalización exacerba a veces los nacionalismos lo que puede llegar a obstaculizar los procesos de integración.

#### IV GRUPOS DE PODER

- 25 Se observa una creciente influencia de los grandes operadores de mercados internacionales, de grupos económicos, de los medios de comunicación y, en menor medida, de gremios empresariales, profesionales o de organizaciones de trabajadores, iglesias y otros sectores, que obedecen a la defensa o promoción de sus propios intereses.
- 26 La influencia de estos grupos de presión en los asuntos y en la gestión pública reduce el área de acción de los poderes del Estado y de los partidos políticos, interfiere sus decisiones y altera las expresiones del ejercicio de la soberanía popular.
- 27 La concentración económica puede llegar a ser un elemento que debilite la gobernabilidad. En momentos de fragilidad financiera, los grupos de poder económico adquieren una determinante capacidad de desestabilización.
- 28 Los medios de comunicación, en tanto formadores de opinión, han pasado a tener características

plebiscitarias, al definir en segundos «por sí o por no» determinadas situaciones. Para los políticos es fundamental, entonces, aprender a convivir con esta realidad, que no es circunstancial, sino permanente.

- 29 Asimismo, los medios de comunicación han permitido el acceso rápido y generalizado «democrático» a diversas materias, con lo cual la población se siente con el derecho o el interés permanente a intervenir en ellas. **¿Cómo encontrar el equilibrio entre el liberarse del control de la minoría ejercido a partir del control de los medios de comunicación, sin afectar la libertad de prensa?**
- 30 Nuestras democracias aún frágiles, están expuestas a que minorías sin proyecto, que antaño sobrevivían a través de golpes de Estado, incapaces de generar consenso nacional, hoy convivan con ella mediante un proceso de «reconversión». Este proceso les permite «capturar» y tener como rehén a la democracia, ya que a pesar de carecer de proyecto, influyen o controlan notoriamente al Estado.
- 31 Muchas veces los políticos son prisioneros de las agendas impuestas por los grupos de opinión y/o de presión. Ciertos dirigentes políticos gobiernan con las encuestas y van perdiendo la audacia y el valor necesario para mantener las propuestas que les llevaron al poder. «Se llega con las mayorías, se gobierna para las minorías».
- 32 Ante el impresionante cambio tecnológico que pone en crisis incluso a la representación política, podríamos hablar que caminamos hacia una «democracia virtual».

#### V GOVERNABILIDAD

- 33 La creciente tensión social y política, condicionada por los altos índices de pobreza, el aumento de la violencia y la falta de una participación real, origina un distanciamiento de los intereses de la población con las élites políticas y burocráticas, provocando una crisis de gobernabilidad. En este contexto la gobernabilidad es entendida por algunos como la capacidad técnica y política de control de procesos sociales coyunturales.
- 34 La creciente pugna entre los intereses de grupo y el manejo de los asuntos públicos, hace indispensable continuar reflexionando sobre la gobernabilidad y la necesaria reforma del Estado en América Latina. Dentro de la concepción Nación-Estado la reforma de éste implica preservar su condición tutelar sobre el bien común, pero debe significar la actualización de sus estructuras de acuerdo a la vertiginosa dinámica de cambios, de tal manera que sea capaz de encauzarlos y no ser simple espectador de los mismos.
- 35 Estas transformaciones deben considerar la realidad de la región: 44% de pobres, la degradación de los ecosistemas, pérdida de ventajas comparativas por la posesión de recursos naturales, creciente marginalidad de la revolución científica y tecnológica y de la sociedad del conocimiento.
- 36 El descrédito de los políticos es una seria amenaza a la gobernabilidad, por ello resulta vital la capacidad de autocrítica y de adaptación al nuevo contexto en el cual los medios de comunicación son a veces sus únicas vías de contacto con sus electores.

# LISTA DE PARTICIPANTES

## “Estilos de hacer política, grupos de poder y gobernabilidad en América Latina

Sao Paulo, 18 - 19 de agosto de 1995

### ARGENTINA

Eduardo Vaca, senador nacional  
Dante Caputo, ex-ministro de Relaciones Exteriores  
Juan José Canales, prosecretario, Senado de la Nación

### BOLIVIA

Eudoro Galindo, diputado  
Enrique Toro, diputado  
Gustavo Fernández S., ex-ministro de la Presidencia

### BRASIL

Luis Carlos Bresser Pereira, ministro de Administración Federal y Reforma del Estado  
José Sarney, ex-presidente de la República, Presidente del Senado  
José Augusto Guilhon A. Universidad de Sao Paulo  
María Teresa Sadek, Universidad de Sao Paulo  
Ciro Ferreira Gomes, ex-parlamentario

### CHILE

Sergio Bitar, senador  
Ricardo Núñez, senador  
José Ruiz de Giorgio, senador  
Beltrán Urenda, senador  
Raúl Urrutia, diputado  
Heraldo Muñoz, embajador de Chile en Brasil  
Luciano Tomassini, director de la Corporación de Investigaciones para el Desarrollo (CINDE)

### COLOMBIA

Jorge Mario Eastman, embajador de Colombia en Chile  
José Guerra de la Espriella, vicepresidente del Parlamento Latinoamericano  
Luis Fernando Duque García, senador

### ECUADOR

Oswaldo Hurtado, ex-presidente de la República  
Gustavo Larrea Cabrera, diputado  
Marcelo Saltos Galarza, diputado

### MEXICO

José Trinidad Lanz Cárdenas, senador  
Luis H. Alvarez, senador

### PARAGUAY

Domingo Laino, presidente Partido Liberal Radical Auténtico

### PERU

Lourdes Flores Nano, congresista  
Henry Pease, congresista

### URUGUAY

Arberto Couriel, senador  
Carlos Castaldi, secretario de Bancada  
Juan Rial, director de Sociedad de Análisis Político

### VENEZUELA

Aristides Hospedales, diputado  
José Lira, senador  
Freddy Muñoz, senador

### PARLAMENTO LATINOAMERICANO

Humberto Celli,  
Presidente  
Carlos Dupré,  
Presidente Alterno  
Humberto Peláez Gutiérrez,  
Secretario General  
André Franco Montoro,  
Presidente del Consejo Consultivo  
Fernando Gasparián,  
Superintendente  
Alfredo Jiménez,  
Coordinador Técnico

### COMISION SUDAMERICANA DE PAZ

Carlos Contreras Quina,  
Secretario Ejecutivo  
José Luis Paine Torres,  
Coordinador General



De izq. a der.: Heraldo Muñoz, embajador de Chile en Brasil; Carlos Contreras Q., Secretario Ejecutivo de la Comisión Sudamericana de Paz; Dante Caputo, ex-ministro de Relaciones Exteriores de Argentina.



# DIALOGOS

Se autoriza la reproducción total o parcial de los contenidos de esta publicación con la condición de reconocer el crédito de la misma y enviar a la redacción una fotocopia de la respectiva reproducción.

Las opiniones vertidas por los diversos autores son personales y no comprometen necesariamente a las instituciones donde trabajan ni a la Comisión Sudamericana de Paz.

**DIALOGOS** pretende ser una tribuna abierta a la difusión de ideas y experiencias que contribuyan a fortalecer la democracia, lograr la justicia social, impulsar el desarrollo cultural, y promover la integración y cooperación internacional. Invitamos muy cordialmente a nuestros lectores a que nos envíen artículos en que aborden distintos aspectos de estas temáticas.



# DIALOGOS

Representante Legal: Carlos Contreras Q.  
Secretario Ejecutivo de la Comisión Sudamericana de Paz

Editor: Daniel González V.

Diseño y producción gráfica:  
Raimy Gráfica Ltda. Fono/Fax: 559 91 56

## COMISION SUDAMERICANA PAZ • SEGURIDAD • DEMOCRACIA

Juan Williams Noon 643 (Antonio Varas Alt. 640) Providencia, Santiago, Chile.  
Casilla 16085, Correo 9. Correo Electrónico: Comdepaz @Huelen.Reuna.cl  
Teléfonos: 235.71.17 - 235.30.73 Fax: (56 - 2) 236.02.79