

# REPRESENTATIVIDAD E INTERMEDIACION POLITICA: CUATRO TESIS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA REFORMA POLITICA NECESARIA Y POSIBLE\*

Eduardo Núñez Vargas <sup>T</sup>

## INTRODUCCION

Analizar el tema de la representatividad e intermediación política en el estado actual de cosas en las democracias regionales, es fijar la atención en uno de los aspectos medulares de la discusión académica y política contemporánea. Una lectura desapasionada de las encuestas de opinión en América Latina, indica - por lo general - que en los últimos lugares en cuanto a percepciones de confianza de los ciudadanos en relación con las instituciones políticas, aparecen de manera regular los partidos políticos, los parlamentos y los sindicatos, o sea, tres de las expresiones típicas del sistema democrático vigente, caracterizado por la representatividad y la intermedicación.

Cuando se dialoga con políticos, por ahora no corresponde referirse a los sindicalistas, aunque muchas de las reflexiones que se van a realizar en este trabajo, bien podrían ser funcionales a los mismos, existe una tendencia contradictoria: por un lado, tienden a reconocer la crisis de los partidos políticos - por lo menos a nivel de discurso político - y por el otro, tienden a buscar e identificar culpables de esa crisis, usualmente fuera del ámbito de los partidos políticos, achacándola especialmente a la acción de medios de comunicación social y de organizaciones no gubernamentales.

Esa tendencia lo que manifiesta es un profundo desajuste entre la política y la sociedad; los códigos de comunicación, los ejes de organización, en lo esencial, son más diferentes que nunca entre la una y la otra. Más aún, la mayor

---

\* Artículo elaborado con base en una ponencia presentada en el XIV Seminario "El Rol de los Partidos Políticos", que organiza la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) de Guatemala.

<sup>T</sup> El autor es politólogo, de origen costarricense, quien se desempeña actualmente como Coordinador de Programas del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/CAPEL). Las opiniones del autor no representan el pensamiento de la institución para la cual trabaja.

diferencia entre ellas radica en la velocidad con que cambian las realidades sociales y la lentitud que ante esos cambios tiene la política.

Dados estos aspectos, este artículo se plantea en términos un poco diferentes a lo usual; es decir, no hace una apología de los males de las instituciones representativas - existen demasiados profetas de la fatalidad hoy en día -, ni reproduce el discurso de auto defensa o auto justificación que la mayor parte de los políticos manejan como estribillo desgastado.

Más bien propone algunos criterios de interpretación sobre lo que está pasando con la democracia representativa, a partir de la formulación de cuatro tesis que recuperan los impactos que en la institucionalidad democrática están teniendo las nuevas realidades, los determinantes que inciden en los límites actuales de la representación, la relación cada vez más evidente entre democracia representativa y participación política de los ciudadanos, la crisis de representación y su impacto en la gobernabilidad democrática, y la identificación de algunas rutas de modernización desde la perspectiva de la reforma política necesaria y posible.

Para tal efecto, el artículo está desarrollado en términos de un ensayo analítico, sin pretensiones de purismo académico y sin recargo de citas bibliográficas, de modo que su lectura sea más fluida y cuente con un público más amplio que se vea incentivado al debate sobre la situación actual y futura de los partidos políticos, en lo específico, y las instituciones representativas en el nivel más general.

## TESIS No. 1

*Las crisis de representación política que enfrentan las instituciones democráticas en nuestros países, aunque distintas en sus énfasis, responden por lo general a la existencia de una inadecuación básica de las instituciones representativas para adaptarse a las nuevas realidades que emergen en la política, la sociedad, la economía y la cultura. Es decir, la crisis de representatividad de las instituciones democráticas es en lo esencial un problema de desajuste entre la política y la sociedad.*

Decía Sartori en alguno de sus discursos, que la democracia después de derrotar a su enemigo - es de imaginar que desde la perspectiva de Sartori el enemigo era el marxismo - se enfrenta ahora consigo misma y sus propios monstruos. En este sentido, habría que agregar que además de enfrentarse con sus monstruos internos, debe luchar con los gigantescos monstruos de la nueva época. Y es que muchos creen que el asunto de los cambios globales es sólo una cuestión de montarnos en la ola, para parafrasear a Alvin Tofler<sup>1</sup>, y no visualizan que así como es una época de incalculables posibilidades, también es una época de graves amenazas.

Cinco son por lo menos los fenómenos que más claramente caracterizan esta etapa de la historia humana y que a la vez son los que de manera más determinante impactan el desempeño de la democracia: el cambio que se está dando en la forma de producción de la riqueza, como resultado de la revolución tecnológica; el proceso de globalización con sus diversas expresiones, con especial atención en las comunicaciones, la información, las finanzas y el comercio; la renovada interdependencia de las decisiones políticas, sociales y económicas, con la consecuente relativización de los Estados nacionales y de nociones básicas como la soberanía; el cambio de eje en el factor de organización de la vida social, que pasa de lo político a lo económico; y la renovada hegemonía del pensamiento de derecha, conocido por algunos como "pensamiento único", con su nueva polarización ideológica, ya no entre izquierda y derecha, sino entre Estado y mercado.

## **A. Nuevas tendencias globales e impactos políticos**

### ***1. El cambio en el modo de producción***

La historia se ha definido por ciclos que se articulan en torno a modos de producción. Del modo agrícola se pasó al modo industrial; del industrialismo hoy se pasa a la producción de conocimiento como nuevo factor de acumulación de riqueza. Si bien la hegemonía de un modo de producción no implica la desaparición del o los precedentes, no cabe duda que si introduce cambios fundamentales en las estructuras económicas y sociales. La revolución tecnológica y la denominada sociedad del conocimiento, hacen que - más que la

---

<sup>1</sup> Toffler, Alvin. La tercera ola. New York: Ediciones....., 198.....

fuerza humana o de la máquina - lo que agrega hoy mayor valor a la producción, sea esta agrícola o industrial, es el conocimiento y la tecnología.

Es la aplicación de este principio rector lo que ha producido la integración del mundo por la vía de la información y las comunicaciones; es el conocimiento lo que ha permitido que la producción de bienes y servicios llegue a niveles de especialización sin precedentes; es este cambio fundamental, en fin, el que desata energías ciudadanas largamente reprimidas por las sociedades hiperestructuradas que el industrialismo produjo.

América Latina no está ausente de este fenómeno. Si bien su rezago en tecnología y capacidad de producción sigue siendo manifiesto, lo cierto es que la nueva dinámica económica internacional, organizada en torno a este nuevo principio, conlleva un rol para los países que la conforman, y este será, probablemente, si se continua por las rutas actuales, un rol marginal. De la comprensión de este fenómeno dependen las posibilidades reales que tenga la región para competir en el nuevo escenario internacional, con posibilidades de éxito. En la comprensión de este fenómeno radica el punto medular para diseñar nuevas estrategias de desarrollo: así, para citar un ejemplo, si lo que mayor valor produce hoy es el conocimiento, no podemos ir adelante con sociedades conformadas por analfabetos totales o funcionales; ello implica por ende, que la inversión en educación es central ya no sólo desde una perspectiva ética del desarrollo, sino desde una óptica de desarrollo de los factores básicos de la producción.

Ahora bien, ¿qué tiene que ver esto con la democracia? Pues mucho. Si la transición democrática ya traía consigo la carga de expectativas y necesidades largamente reprimidas por el autoritarismo y enfrenta hoy una evaluación rigurosa y hasta negativa de parte de nuestras sociedades, como resultado de sus rendimientos negativos en la atención de esas expectativas y demandas, imagínense lo que puede suceder en términos de legitimidad y gobernabilidad democrática si las instituciones políticas no tienen capacidad de conducir estas sociedades hacia una adecuada inserción en el nuevo contexto internacional, con sus consecuencias de profundización de la marginalidad y el empobrecimiento.

## **2. La globalización**

Profundamente relacionada con el fenómeno anterior, la globalización es uno de los elementos emblemáticos de la nueva época. Como tal, es un conjunto de procesos que conducen a reducir las distancias entre los diferentes países, integrándolos de manera paulatina y ensanchando los niveles de mutua dependencia.

No obstante la generalizada percepción de que todo está globalizado, habría que señalar que es un fenómeno especialmente centrado en el comercio, las finanzas, las comunicaciones y la información. Así, desde la perspectiva del comercio, la tendencia es a la desaparición de barreras nacionales al libre tráfico de los bienes y servicios que son objeto de comercialización, para lo cual se crea una institucionalidad funcional a este proceso, como es el caso de la Organización Mundial del Comercio. Desde la óptica de las finanzas, los mercados ya no son nacionales, sino que el ámbito de acción es el mundo; hoy un inversionista puede realizar movimientos financieros en cualquier parte del mundo, a gran velocidad y con cada vez mayores grados de certidumbre en la información con que cuenta. Desde la perspectiva de las comunicaciones y la información, hoy podemos ver por televisión una guerra al otro lado del mundo; lo que antes no era importante para nosotros, se vuelve determinante porque los medios de comunicación lo hacen cercano; así, los escándalos sexuales del Presidente Clinton o la quiebra de un banco en Japón, son importantes para la estabilidad de nuestras monedas en relación con el dólar, para citar un ejemplo.

Esa sensación de cercanía tiene connotaciones espectaculares si tomamos en cuenta que no sólo se integran economías o mercados, sino también códigos culturales. Hoy los ciudadanos de un país, tienen más relación con la vida de personajes de televisión que con sus vecinos del barrio; el lugar de aprendizaje por excelencia ya no es la escuela, sino los medios de comunicación o las computadoras; ante eso, la comunidad pierde relevancia para poner todas las luces sobre el resurgimiento del individuo como centro de la sociedad; se desestructuran las familias nucleares y aparece una nueva noción de la individualidad; no importa tanto la producción en masa sino la especialización de la oferta: el nuevo rey es el individuo consumidor.

Al universalismo que conlleva esta globalización de las comunicaciones y de la información, se le contrapone el resurgimiento de las nacionalidades, como nuevo factor de identidad, dado el declive de la importancia de los Estados

nacionales como espacio de integración e identidad nacional. Es una época ciertamente en donde coexiste lo contradictorio.

Pero, ¿se da esto en nuestros países? Pareciera que no hay una respuesta clara a esto. Los fenómenos descritos son en lo esencial tendencias mundiales; como tales, tienden a predominar, pero no son absolutas. Así, en nuestros países, existen sectores globalizados, si me permiten esa afirmación, y sectores excluidos de las tendencias de la globalización.

Efectivamente, al igual que no todos los sectores de nuestras sociedades tienen los mismos niveles y estándares de desarrollo, no todos los grupos sociales que conforman nuestros países, están incorporados a estos procesos. Lo que si es cierto, es que aunque haya importantes sectores excluidos de estos fenómenos, al punto de que posiblemente ninguno de los aspectos citados anteriormente describan su realidad, si reciben impactos procedentes de las nuevas realidades.

En el fondo, la alternativa a la globalización hoy, parece ser la exclusión. Porque estas nuevas realidades, con sus oportunidades y amenazas, no hacen otra cosa que profundizar las diferencias internas ya de por sí evidentes en nuestros países. Y en ello está precisamente su impacto político. Mientras la posibilidad de que la democracia cuente con mayores niveles de legitimidad tiene que ver con su capacidad de ser inclusiva, el estado actual de cosas tiende a profundizar los niveles de exclusión social y política, lo cual afecta de manera directa los rendimientos concretos de la democracia en función del desarrollo.

### ***3. La interdependencia de las decisiones políticas, sociales y económicas***

Como resultado de los procesos de globalización, con sus diversas expresiones de integración económica subregional o liberalización de mercados, entre muchas otras, no cabe duda que se vuelve central el tema de la interdependencia entre los países.

Pero, valga decir, que este no es un fenómeno nuevo. De hecho, es un determinante que ha recorrido largos tramos de la historia universal y, muy especialmente, de la historia de este continente.

Hablar de interdependencia hoy, es hablar de múltiples factores: condicionalidad cruzada en el manejo del crédito internacional; internacionalización de las decisiones sobre la conversión y uso inteligente del ambiente; procesos de desregulación arancelaria de doble vía; etc. ¿Qué significa esto? Que decisiones que históricamente estaban en el ámbito de poder interno, hoy se ven afectadas o determinadas en mayor medida por las influencias del contexto internacional.

En un mundo que camina hacia la relativización de las fronteras físicas o geográficas, las decisiones se vuelven interdependientes. Así, la devaluación de una moneda, deja de ser una decisión exclusiva de los bancos centrales de los países, para ser un tema de armonización de políticas monetarias; la decisión de aumentar aranceles, no es un problema de carácter interno que tiene que ver con ajustes de carácter fiscal, sino que debe contemplar los efectos internacionales de dicha decisión, dada la tendencia a los procesos de desregulación; la decisión de atender de x o y manera el problema de migraciones de un país a otro, no puede ser resuelto de manera unilateral por ninguno de los dos.

Podríamos seguir enumerando gran cantidad de casos en donde decisiones que podrían concebirse como internas desde la vieja noción de que somos Estados soberanos, hoy ya no lo son más. ¿Podemos evadirnos de esa tendencia mundial? La respuesta parece ser no, pero si podemos asumir con inteligencia esa no tan nueva realidad.

Si América Latina nunca ha sido efectivamente soberana en sus decisiones, tal y como está sobradamente documentado en la historia de nuestra región, debemos aprender de nuestra experiencia y entender con renovada claridad, que si bien esa tendencia se profundiza hoy, la interdependencia es de doble vía. Es decir, así como podemos llegar a reconocer que se tienen reducidos márgenes de maniobra en cuanto al diseño de la política económica, se pueden aprovechar algunas ventajas competitivas que tenemos en el terreno de equilibrar relaciones internacionales, como puede ser el caso del uso del medio ambiente.

Este nivel de interdependencia implica en si mismo una nueva racionalidad en el ejercicio de la política. La decisión de ofrecer, inherente a la acción política tradicional, ya sean acciones de gobierno, bienes o servicios, de efectiva o

ficticia necesidad para nuestros pueblos, hoy es una decisión cada vez más condicional. Si en el pasado era un asunto de ética no ofrecer lo que no se podía realizar, hoy es un asunto de no engañarse a sí mismo.

La promesa política requiere márgenes de mayor racionalidad. La política del ofrecer por ofrecer, el enfoque populista largamente conocido en la región, se debilita ante la fuerza de las nuevas realidades. Así, la consecuencia de un ofrecer sin conocimiento de estas nuevas tendencias dominantes, conlleva mayor desgaste y desprestigio para la política misma.

Esta interdependencia, aunada a los procesos de globalización, tiene un impacto adicional sobre la política: la generalización de su desprestigio. Hoy los partidos políticos no tienen que preocuparse sólo por revertir las situaciones de descrédito internas - básicamente dadas por hechos de corrupción -, sino que deben cargar con los hechos de descrédito procedentes de otras partes del globo. Las acusaciones de corrupción contra Salinas de Gortari en México, la destitución del Presidente Collor de Mello en Brasil, los problemas de corrupción de los gobiernos italianos, la destitución por incapacidad mental de Abdalá Bucarán, dejan de ser problemas de otros países para convertirse en factores que contribuyen al descrédito interno de la política.

Por el mismo efecto de acercamiento de las realidades que tiene la globalización comunicacional, los problemas políticos de otros países, pueden ser problemas políticos de los nuestros; las rutas políticas seguidas en otras realidades, de pronto parecen ser rutas afines a la nuestra. Si no, reflexionemos cuántos ciudadanos de cuántos países han manifestado que lo que su país necesita es cerrar los congresos y poner en el poder a un Fujimori. O peor aún, cuántos políticos no han creído lo mismo, como lo muestra el caso de Serrano Elías en Guatemala.

#### ***4. De lo político a lo económico como factor de organización de la vida social***

Pocos dudan de la centralidad de la política en la historia contemporánea. Efectivamente, si había un factor articulador de vida social ese era la política. Y ese factor organizador de la sociedad contaba con un instrumento privilegiado: el Estado.

Si había un problema social en una comunidad, se diseñaba una política desde el Estado para su solución; si había que incidir en la agenda de gobierno, se participaba de los partidos políticos para lograrlo; si se requería trabajo, el Estado contrataba la mano de obra excedente, para evitar traumas sociales; etc.

La racionalidad de la acción del Estado estaba en la eficacia de las políticas. Es decir, no importaba cuanto costara un programa si este era "políticamente necesario" o si era "socialmente justo". Los valores de la política estaban por encima de la eficiencia en el manejo de los asuntos del Estado.

Lo mismo se daba en la sociedad. La política era el lugar al cual había que ir o por el cual había que pasar para resolver los problemas de los distintos grupos sociales. Incluso, movimientos sociales se vinculan con partidos políticos, movimientos y organizaciones comunales son coptadas por los partidos políticos o subsidiadas por el Estado, etc.

Esa centralidad de la política hoy no existe. Y no existe por dos tipos de razones: porque no era sostenible, es decir, llevaba en si misma el germen de su propia destrucción; y porque el entorno ha cambiado sustancialmente.

Dada la creciente complejidad de nuestras sociedades, la multiplicación de intereses y expectativas adquiere niveles de imposibilidad desde la perspectiva de ser canalizados a nivel de las instituciones políticas del Estado. Pero además, la tradicional conformación de la agenda de lo público ya no responde más a criterios estrictamente políticos. Hoy lo que cuenta de manera predominante es el criterio económico.

Así, aunque sea políticamente necesario un programa social, el criterio para desarrollarlo o para establecer su alcance radica en su peso fiscal. Las recurrentes contracciones en los niveles de inversión social en América Latina, muestran que el criterio que prevalece no es la necesidad política y social, sino la sostenibilidad económica o el impacto financiero de los programas planteados.

La reforma misma del Estado ha estado ayuna de criterios políticos. La tendencia ha sido reducir el aparato mediante la privatización de instituciones y servicios, por ejemplo, no porque sea consecuente con una noción del Estado y

del desarrollo - es decir una noción política - sino porque resulta necesario para equilibrar las finanzas públicas o cerrar la brecha fiscal deficitaria de los presupuestos de la nación.

A nivel internacional, la desaparición de la bipolaridad política, ideológica y militar que organizó el mundo durante más de medio siglo, da paso a una nueva forma de organización multipolar, básicamente diseñada en torno a procesos de integración económica. Hoy la política internacional es menos un asunto político militar como en el pasado y es más un asunto económico y financiero.

Esta megatendencia tiene consecuencias políticas muy precisas, por cuanto resulta que, esa pérdida de centralidad de la política, plantea el tema de la renovación de los mecanismos de acción pública. Es decir, no se puede pretender solucionar todo desde la política, ni se puede aspirar a que los instrumentos por excelencia de la política mantengan su papel sin alteraciones. Hoy la política es una protagonista más en el escenario de la sociedad, pero no la única. Por ejemplo, los partidos políticos si bien siguen siendo vehículos efectivos de acceso al poder público, hoy deben compartir el escenario con otros actores como los medios de comunicación o las organizaciones no gubernamentales. ¿Quién puede ser más eficaz para resolver el problema de una comunidad? El partido político de gobierno o de oposición, o un medio de comunicación social. ¿Quién moviliza más rápido una acción gubernamental: el militante del partido político x que vive en el barrio que tiene un problema, o un reportaje de 5 minutos transmitido por un noticiero de radio o televisión en las horas de mayor audiencia?

##### ***5. El auge de la nueva derecha y el pensamiento único***

Otra de las tendencias más importantes en la época actual es el renovado auge del pensamiento de derecha, en sus diversas expresiones, ya sea neoliberal o neoconservador, pero articulados en un núcleo básico común: el conocido como "pensamiento único".

Con la caída del muro de Berlín, símbolo por excelencia del fin de los socialismos históricos, no sólo se desestructura el orden mundial basado en el eje político militar, sino que se rompe el equilibrio ideológico prevaeciente. De la dialéctica entre socialismo y capitalismo, o de la oposición entre democracia liberal y los modelos políticos marxistas leninistas, pasamos a un escenario en donde uno de los contrincantes desaparece como opción política válida. Eso,

que para algunos sectores de la nueva derecha es el triunfo definitivo del capitalismo y del liberalismo o el final de la historia - al decir de Francis Fukuyama -, no es otra cosa que una de las cíclicas recomposiciones del ajedrez ideológico mundial.

Con el auge del pensamiento neoliberal se presenta una nueva polaridad, ya no entre izquierda y derecha, sino entre Estado y mercado. De esa nueva polaridad surge la mayor parte del debate latinoamericano sobre el desarrollo, la discusión sobre las funciones del Estado y el reenamoramiento de algunos sectores económicos y políticos regionales con el mercado.

Este auge se expresa además en una suerte de sincronía entre diversos factores globales: las tendencias de liberalización económica, la uniformidad en el diseño e implementación de políticas económicas, la preeminencia del discurso liberal sobre el Estado, etc.

Desde esta perspectiva, existen tres impactos concretos en la política, que introducen variaciones sustanciales en el marco de acción de los actores políticos:

- Primero, la lógica de uniformidad en las políticas económicas y afines, conlleva uno de los postulados fundamentales del pensamiento de la nueva derecha: la indiferenciación política; es decir, no importa de que ideología sea el partido político, la gestión de gobierno tiende a ser uniforme. Ello da sustento a las percepciones continuamente manifestadas por los ciudadanos, de que "todos los partidos o todos los políticos son lo mismo y hacen lo mismo".
- Segundo, la pérdida de relevancia de las ideologías y los programas políticos. Los ritos del programa de gobierno o de los congresos ideológicos se vuelven, en contradicción con su creciente necesidad, obsoletos ante las nuevas dinámicas de acción política y gubernamental. Hay quienes relacionan esto con la llamada crisis ideológica de los partidos políticos, que más que una crisis de las ideologías, parece ser un asunto de pérdida de centralidad de las ideologías en la vida política de los países.
- Tercero, y dadas las dos anteriores, la acción política tiende a pasar más por las imágenes que por el mensaje político. Del discurso de plaza pública, abundante en argumentación verbal, el político pasa

ahora a enfrentarse con las cámaras de televisión, que le dan 20 segundos para manifestarse sobre un tema. Adicionalmente, se vuelve más importante la figura, la imagen, que el partido y el programa, lo que introduce crecientes desajustes en la acción política y propicia la aparición de nuevos actores que compiten por el poder, como es caso del creciente número de artistas metidos a hacer política.

## **B. La representación y la intermediación política ante estos nuevos fenómenos.**

*"Una de las características centrales del funcionamiento de la democracia en nuestro continente en el último tiempo, tiene que ver con los desajustes que se han producido entre la política y la sociedad. Existe no sólo un retraso en las formas de hacer política, sino también en las formas de pensar la política. Prevalecen concepciones tradicionales e imágenes estáticas acerca de lo que es y puede hacer la política. Es de especial preocupación este inmovilismo, por parte de los partidos políticos, independientemente de su signo ideológico. Predomina un cierto retraso en el pensamiento político, que conduce a esta aparente ausencia de alternativas que caracterizan a nuestra época. Existe también una inercia en la ciudadanía, ya que los ciudadanos suelen hacerse ideas y expectativas acerca de la política que no corresponden a la nueva realidad social."<sup>2</sup>*

Esta cita expresa bien el problema. El nivel de cambios en la realidad social es marcadamente más complejo y veloz que el que se da en la política. Y si la política enfrenta un rezago creciente, los instrumentos y los actores de la política lo expresan de manera dramática.

Ese rezago se ve profundizado por las características propias de nuestros sistemas políticos y por la naturaleza específica de los procesos de tránsito a la democracia. En este sentido, debemos reconocer que la incidencia de las tendencias globales descritas anteriormente en la región se vuelve más

---

<sup>2</sup> Mena, Carlos Eduardo. Rediseño de Partidos Políticos. Santiago: Documento mimeografiado presentado en el I Curso de Formación para Jóvenes Líderes Políticos de América del Sur, celebrado en Santiago de Chile en el mes de julio de 1998 y organizado conjuntamente por el Proyecto Regional de Gobernabilidad de PNUD y por el IIDH/CAPEL.

compleja por la naturaleza de las transiciones simultáneas que se desarrollaron en América Latina y, especialmente en América Central.

Como señala un reconocido académico costarricense, "...en realidad no se trató sólo de una transición a la democracia, sino que con esta coincidieron otras varias transiciones. Así, en primer término, se pasó de la guerra a la paz, en lo que fue una primera y decisiva transición. En segundo lugar, se pasó de un régimen autoritario a uno crecientemente democrático, aunque con desarrollos distintos en cada país sometido a la transición. En tercer término, se produjo un cambio importante en el modelo económico, en virtud de que el existente se orientaba a sostener una economía sobreprotegida y cerrada (...) El nuevo modelo, llegado con la transición, buscaba transformar la economía en una abierta, competitiva, de mercado libre y orientada a integrarse a las relaciones comerciales propias de la globalización. Finalmente, se produjo la transición del Estado intervencionista, incluso paternalista, (...) hasta uno que se pretende sea liberal, concertador, no intervencionista, privatizador..."<sup>3</sup>

Esta multiplicidad de transiciones es sin duda una muestra de lo que se ha dado llamar el proyecto modernizador de la región. Más allá de que se comparta o no su enfoque político estratégico, está claro que ha sido un proceso caracterizado por su celeridad, a diferencia de experiencias similares desarrolladas en otras regiones - Europa es el caso por excelencia -, en donde el proceso tuvo una marcha más gradual, lo que limitó "...sus efectos de disgregación, de destrucción de identidades sociales..."<sup>4</sup>

Queda claro que tanto las tendencias globales, como las características propias de la transición en la región, producen un acelerado proceso de transformación de nuestras sociedades, con el consecuente desajuste entre esas nuevas realidades sociales y la política y sus instituciones.

## TESIS No. 2

---

<sup>3</sup> Cerdas, Rodolfo. Consideraciones comparativas sobre los Sistemas Electorales de la América Central. Documento base de trabajo presentado en el Seminario sobre Sistemas de Elecciones Parlamentarias en América Central, realizado en Ciudad de Panamá en mayo de 1998 y organizados por el IIDH/CAPEL.

<sup>4</sup> Mena. Op. Cit. Pag. 1

*Si nuestra noción de lo público está circunscrita a lo estatal entendido como la acción del aparato, y nuestro horizonte de gobernabilidad a lo institucional, se puede pensar que la solución a los déficits de la democracia está dentro de los márgenes históricos de la representación política. Esta es una visión comprobadamente insuficiente. La solución a la crisis de representatividad está fuera de los límites de la misma; es decir, en la adecuada complementación entre la institucionalidad de la representación política y las prácticas de democracia participativa.*

La democracia está conformada por valores, prácticas e instituciones. Es por tanto un sistema político que plantea una lógica de acción para canalizar la dinámica social dentro de una pauta de respeto y convivencia social. La democracia representativa presenta la idea de que las sociedades le otorguen poder a algunos de sus propios ciudadanos para dirigir la sociedad, es decir para tomar decisiones por ellos.

Ello significa, verdad de perogrullo, que para que la democracia representativa exista, se requiere tanto de representantes como de entidades sociales a las cuales representar, más aún, que deseen ser representadas. Esa relación entre representantes y representados adquiere legitimidad siempre y cuando los primeros expresen la voluntad de los segundos y promuevan respuestas institucionales a sus necesidades y expectativas.

Cabe poca duda de que la representación tiene su sustento en una adecuada relación entre representante y representado. Esa representación requiere de códigos comunes que permitan una adecuada sintonía entre representantes y representados. Tal y como veíamos en la fundamentación de la tesis anterior, pareciera que el impacto de las nuevas realidades en la región, ha contribuido a crear códigos distintos entre la sociedad y las instituciones representativas.

Efectivamente, un análisis de la democracia en América Latina, muestra una marcada distancia entre los representantes y los representados. Amparados en la idea de que la transición requería en primera instancia de elecciones libres y transparentes, nuestros países se han concentrado en esa tarea, en detrimento del desarrollo de otros mecanismos de profundización de la democracia.

Al decir de Guillermo O' Donnell, América Latina ha vivido más que un modelo de democracia representativa, un sistema de democracia delegativa. Los ciudadanos han visto reducidos sus márgenes de participación a las elecciones, acto mediante el cual eligen a sus representantes. No obstante, esa entrega de la capacidad de representación se ha convertido en una auténtica delegación de poder, en donde el representante una vez elegido, se vuelve marcadamente autónomo en relación con la comunidad que representa.

Esto plantea que, a los cambios producidos por el entorno en nuestras sociedades, se agregan los límites propios del modelo de democracia que tenemos en América Latina, como factores que son determinantes para la actual crisis de representación.

Ahora bien, ¿cuáles son los factores determinantes para que un sistema de democracia representativa funcione eficazmente? ¿qué relaciones básicas se requieren para potenciar la calidad de la representación política?

Podemos enumerar por lo menos tres relaciones determinantes para la representatividad:

1. La relación directa entre grado de representatividad y nivel de satisfacción con los rendimientos concretos de la democracia. Es decir, habrá mayor confianza en la representación política, y por ende, será más legítima, si las instituciones políticas que integran los representantes son más eficaces en su gestión pública. Esto recupera la discusión actual en la ciencia política, de si la democracia es sólo un sistema político o es un sistema social. O' Donnell habla como transición entre ambas nociones, de la democracia decente, que es aquella que entendida como sistema político, se preocupa por producir avances equilibrados en las otras dimensiones del desarrollo. Desde esta perspectiva, parece estar claro, que mucha de la crisis de representación podría encontrar relación con los actuales niveles de insatisfacción que los ciudadanos tienen sobre los rendimientos concretos de la democracia.
2. La relación entre grado de representación y naturaleza y funcionamiento de los sistemas electorales. Dependiendo de la naturaleza del sistema electoral que se escoja, así será la calidad de la representación. La discusión actual pasa por evaluar cuál sistema asegura mayor

representatividad. Pero lo que es realmente importante, es que cualquiera que sea el sistema escogido, debe fortalecer instrumentos que permitan la adecuada y consistente relación entre representante y representado. Que sea por la vía de representación proporcional o de voto preferencial, con lista cerrada o con escogencia múltiple, con distritos uninominales o plurinominales, que se permita la presentación de candidatos independientes o sólo por la vía de partidos políticos, etc., son discusiones importantes, pero requieren una decisión de base: qué tipo de sistema político se quiere para cada país. En una dinámica como la actual, con el marcado distanciamiento de los ciudadanos de la política, la legitimidad de las instituciones políticas pasa por el efectivo acercamiento entre representantes y representados, lo cual establece ya una pauta clave para el rediseño de los sistemas electorales.

3. La relación directa entre grado de representación y transparencia en la gestión pública de los representantes. Dicho en sentido negativo: la relación inversa entre grado de confianza en los representantes y grado de impunidad en la gestión pública. En una época de hiperinformación, con tantos desarrollos tecnológicos al servicio de las comunicaciones, la difusión de los problemas de corrupción en la gestión de gobiernos es uno de los temas recurrentes. El estudio de las percepciones de ciudadanos de diferentes países sobre las razones para participar en política, muestran una coincidencia extraordinaria en la afirmación de que lo hacen para "beneficio personal". Este nivel de desprestigio de la política como actividad humana y de los políticos como sus actores privilegiados, es el resultado del frecuente abuso cometido por estos cuando accesan el poder. El establecimiento de mecanismos tendientes a dar transparencia en todos los ámbitos del sistema político, es una tarea central para la recuperación de los niveles de confianza en las instituciones. Así, desde la realización de elecciones transparentes, pasando por procesos transparentes de elección de los candidatos a representantes, hasta la aplicación de mecanismos de rendición de cuentas, entran en el elenco de acciones mínimas para contener el desencantamiento con la democracia.

Permítanme detenerme un poco en la relación entre grado de representatividad y sistemas electorales.

La noción de sistema electoral como procedimiento de conversión de votos en cargos, es decir, la transferencia de poder de la sociedad a sus representantes, nos plantea una delimitación funcional del problema de la modernización de los sistemas electorales.

Por un lado, si bien es cierto que la cuestión democrática pasa por la construcción de sistemas electorales eficientes y creíbles, no hay duda de que es una condición necesaria pero insuficiente desde la perspectiva de la legitimidad de la democracia. Es decir, se requieren elementos adicionales, que tienen que ver con la calidad de la democracia, con la construcción de prácticas y valores de la cultura democrática, como condición de principio para introducir mayores niveles de certeza en cuanto a su sostenibilidad.

Pero, aunque insuficiente, la calidad de los sistemas electorales es central en el actual momento de desarrollo democrático en la región, básicamente por cuanto es un factor determinante para moldear el tipo de sistema político. Así, podemos discutir sobre el mejor método para la elección de los representantes: si optamos por listados nacionales definidos por los partidos políticos y por la realización simultánea de todas las elecciones, es evidente que se pautará una tendencia a favorecer la gobernabilidad institucional, porque - dado el carácter presidencialista de nuestros sistemas políticos - la figura de la elección del ejecutivo tiende a arrastrar las otras elecciones y, consecuentemente, favorece que el partido que gana la elección presidencial tenga el control del parlamento y de otras instancias de gobierno local.

Si optamos por un sistema de escogencia con base en representación por circunscripción electoral, es probable que la solidez de la línea anterior se resquebraje, dado que da mayor importancia a la relación entre el representante y su *constituencia*. Si esto lo complementamos con la previsión de presentación de candidaturas con carácter independiente o por la vía de organizaciones políticas no tradicionales - comités cívicos, etc. - estaríamos ante una mayor complejización del sistema político, por cuanto se abre la posibilidad de opciones políticas locales o sectoriales. Esto hace más complejo el proceso de construcción de gobernabilidad, a la vez que da mayor dinamismo al sistema político. Es decir, si bien implica mayores destrezas de negociación y concertación política entre fuerzas nacionales y locales, también es un sistema que expresa de mejor manera la nueva complejidad social de nuestros países y por ende, fortalece la calidad de la representación política.

Ahora bien, sea cual sea la opción que se tome - las dos citadas no agotan el amplio espectro de modelos de sistemas de elección- no cabe duda que el problema más grave que está a la base de la decisión es ¿cuáles son los límites de la representación política? Y esto es un tema central desde la perspectiva de los parlamentos y los partidos políticos. Si los márgenes de confianza y credibilidad hacia las instituciones son decrecientes, como es el caso actual, entonces la lógica de una reforma política debe responder por lo menos a dos preguntas:

- ¿Cómo recuperar la utilidad de la representación en perspectiva de construir sistemas políticos gobernables?
- ¿Cómo integrar los niveles de representación con la creciente demanda de participación que recorre nuestras sociedades?

Más adelante veremos algunas de la rutas de modernización de los sistemas políticos, pero lo que si está claro, es que no es posible resolver el problema de la crisis de representación con soluciones sólo dentro del modelo de democracia representativa. Hay que salirse del paradigma para comprender que el aumento en la calidad de la representación, si bien permite mejorar, no agota el tema de la calidad de la democracia. Se requiere de nuevos mecanismos que están más en el ámbito de las formas participativas de democracia.

### TESIS No. 3

*La democracia no es un proceso irreversible. Dado ello, requiere de avances continuos. Ello implica tanto recuperar las instituciones democráticas vigentes, dándoles nuevas dimensiones de actuación, como profundizar las prácticas de la democracia participativa. Para recuperar la representatividad de las instituciones democráticas, es necesario hacer por lo menos tres cosas: acercar el representante al representado, en términos de que los ciudadanos tengan capacidad de influencia y control efectivo; hacer transparente la gestión del representante, pasando por la creación de mecanismos de rendición de cuentas; y acercar los niveles de toma de decisiones al ciudadano, de manera que el gobierno se convierta en un factor más cercano para la vida ciudadana.*

De que la democracia es una conquista que se debe cuidar, por cuanto no está descartado un retorno al autoritarismo, hay un amplio consenso hoy en día. No obstante, ese consenso, está más claro en el nivel de análisis político y académico, que en el de acciones efectivas de profundización de la democracia.

Desde esta perspectiva, la genuina preocupación que recorre América Latina por contar con marcos regulatorios modernos y estables para los sistemas electorales es importante, pero como se ha dicho anteriormente, insuficiente. Se requiere de visualizar las reformas electorales en el marco de una auténtica visión de reforma al sistema político. Y esta visión de reforma política implica ver con ojos nuevos el rol de las instituciones políticas ante las nuevas realidades sociales, económicas y culturales que se presentan como dominantes.

Dicho en otras palabras, no se puede hablar de reforma política sino se concibe, además de la modernización de los sistemas electorales, la reforma de los partidos políticos y los parlamentos. Se plantea aquí, por tanto, una crítica a los enfoques dominantes de reforma del Estado, que se han concentrado en la reducción de los aparatos gubernamentales desde la perspectiva del Poder Ejecutivo, sobre la base de criterios financieros y fiscalistas, en detrimento de una auténtica visión de las funciones políticas del Estado.

Lo que si es cierto, es que no se puede hablar de reforma política sin tocar los partidos políticos y los parlamentos. Sobre los primeros cabe señalar que su crisis no es otra cosa que su inadaptación a las nuevas realidades dominantes. Los partidos tienen como función esencial la intermediación política entre el Estado y los ciudadanos, agregando intereses ciudadanos y traduciéndolos en una agenda pública de acción gubernamental.

Hoy esa función está en crisis. No porque ya no se requiera intermediación, sino porque se realiza de otra manera. En este sentido habría que señalar que el problema que tienen los partidos es que su función de intermediación hoy no es exclusiva de ellos. De hecho, existen otras organizaciones sociales, de carácter no gubernamental o de carácter social, como los medios de comunicación, que también cumplen esa función. Que esté en su naturaleza hacerlo es asunto que no viene a discusión en este caso, por cuanto lo importante es que cada vez hay más formas organizativas producidas en la

sociedad, que cumplen esa función política básica en la democracia representativa.

Ese compartir el escenario de la política con nuevos y viejos actores, es uno de los factores de mayor peso en la crisis de los partidos, por cuanto, es frecuente que sean más efectivas algunas de estas otras formas de intermediación, que los mismos partidos políticos. De este modo, la comprensión de esta nueva realidad es central para plantear el rediseño de las organizaciones políticas.

En estos días se escucha con frecuencia la pregunta de si no estaremos ante la desaparición de los partidos políticos. Si bien la mayor parte de los profetas políticos fracasan en sus predicciones, pareciera que esta afirmación de la muerte de los partidos, como muchas otras parecidas, son más una producción ideológica que una realidad histórica. Y esto se debe básicamente a que los partidos políticos seguirán teniendo vigencia en tanto tienen el monopolio de la política electoral.

Sobre este punto es frecuente escuchar a los dirigentes políticos resistiéndose a reformas a los sistemas electorales y políticos para permitir la presentación de candidaturas independientes o de organizaciones de origen no partidario, aduciendo que las mismas debilitan el sistema de partidos políticos. Esto es desde toda perspectiva una falacia.

Es una falacia, en primer lugar, por cuanto las experiencias históricas demuestran que en última instancia, existe la pauta de que una candidatura independiente que es exitosa termina desarrollando modelos asociativos similares a los partidos políticos, para poder desarrollar su labor de gobierno y sus futuras competiciones políticas. En segundo lugar, porque la historia reciente demuestra que en los casos en que una candidatura independiente ha triunfado y su triunfo ha venido acompañado de la desestructuración del sistema de partidos políticos, es falso atribuirle la culpa de esto al candidato independiente. Más bien, como en el caso del Perú, habría que preguntarse si el éxito de Fujimori no es resultado del desgaste de los partidos tradicionales, y no a la inversa como muchos de los dirigentes políticos peruanos han sostenido.

Con esto lo que se quiere decir es que no parece viable que los partidos se amparen en la restricción del sistema político y electoral, argumentando la necesidad de fortalecer su rol. Eso en última instancia es un boomerang que se volverá contra los mismos partidos, por cuanto - al cerrarse las opciones político electivas para el ciudadano - este tiende a alejarse de la política.

Desde la perspectiva de los parlamentos hay que señalar que el tema no se agota con programas de modernización administrativa, técnica y organizacional como los que se desarrollan hoy en día en toda América Latina, aunque los mismos son importantes desde la perspectiva de mejorar la eficiencia y eficacia de la institución. Pero lo que pareciera que está haciendo falta es una revisión del rol institucional que juegan los parlamentos. Es decir, la reforma política de los parlamentos es un asunto que trasciende lo técnico y administrativo para preocuparse por la forma en que estas instituciones deben cumplir las funciones que le son naturales.

Con base en esto, la reforma política de los parlamentos pasa por la recuperación de sus funciones básicas: la iniciativa de ley, la representación y el control político. Para la recuperación de estos roles, el parlamento debe fortalecer su autonomía en relación con el Poder Ejecutivo y nuevamente eso pasa por los mecanismos de elección de los congresistas, a partir de responder algunas preguntas básicas:

- ¿Quién elige los candidatos a diputados? Los partidos políticos o la sociedad. Es decir, ¿cuál es el método de elección de candidatos? Las asambleas partidarias cerradas o los ciudadanos convocados en procesos electivos abiertos.
- ¿Cómo representan los diputados? En función de circunscripciones específicas - *constituencias* - o de la intangibilidad de las listas nacionales cerradas. Más aún, ¿cuál es la frecuencia de elecciones parlamentarias? ¿Existe la carrera parlamentaria, que obligue a un representante a someterse al escrutinio periódico de los electores?
- ¿Cómo se construye mejor la gobernabilidad? Con las mayorías sólidas que usualmente se derivan de los sistemas actuales basados en el arrastre de los candidatos presidenciales o con amplia representación de minorías? y,

- ¿Cómo se concibe la representación? ¿Cómo delegación de poder sin responsabilidad o cómo un consentimiento de los ciudadanos que implica interrelación entre representantes y representados?

De las respuestas a estas preguntas, posiblemente salga una idea más precisa de lo que es una reforma política parlamentaria. Por ello, cuando se hablan de rutas de modernización de los sistemas políticos, se pueden identificar pautas de acción múltiples, entre las que destacan al menos las siguientes tres:

**A. Acercamiento del representante al representado, en términos de que los ciudadanos tengan capacidad de influencia y control efectivo.**

El marcado alejamiento de los representantes, una vez electos en sus cargos, de su relación de interdependencia con su comunidad, está dado por varias razones, siendo tal vez la más importante, la forma en que estos son electos. Como ya hemos señalado, la elección en lista nacional cerrada, diseñada por los partidos políticos en procesos en donde raramente participa el ciudadano, le brinda amplios niveles de autonomía a los cargos electos.

Si bien el ciudadano vota por una y otra lista, usualmente conoce a muy pocos de los candidatos ofertados por los partidos políticos y muy poco sobre ellos. En ello radica que un acto central de la democracia, en donde el ciudadano le da su consentimiento a otro para que lo represente, se transforme en una delegación de hecho de su poder político.

Es esa marcada distancia uno de los factores que más inciden en el debilitamiento de la confianza de los ciudadanos en las instituciones representativas. Más aún, si tomamos nota de que no existen suficientes instrumentos en poder de la ciudadanía para poder revertir su decisión o controlar la acción de su representante.

Es por ello, que una de las rutas de modernización del sistema político que más puede contribuir a revertir la crisis de representatividad, es el establecimiento de mayores y obligatorios niveles de relación entre ambas partes de la fórmula democrática. Para esto es de gran utilidad acciones como el establecimiento de la elección según circunscripciones específicas, al estilo del modelo norteamericano, así como la separación de las elecciones parlamentarias de las presidenciales y el establecimiento de una carrera

parlamentaria, que obligue al representante a someterse al escrutinio electoral periódico de los ciudadanos, quienes pueden revertir su mandato, si no están satisfechos con la labor desarrollada por el funcionario.

**B. Transparencia en la gestión del representante, pasando por la creación de mecanismos de rendición de cuentas.**

Complementario al establecimiento de una relación directa y frecuente entre representante y representado, debe dotarse al sistema político de mayores niveles de transparencia. Aquí hay múltiples niveles de acción.

Transparencia en los procesos de elección de candidatos a cargos de representación a nivel de las organizaciones políticas. No se gana nada si se reforma la elección nacional, pero se deja sin regular las elecciones internas de los partidos políticos. En este sentido, está claro que la participación política no se reduce a los eventos electorales, sino que se manifiesta en la participación activa de los ciudadanos a lo interno de los partidos políticos. Este será, obviamente, un instrumento privilegiado de democratización interna de los partidos.

Transparencia en la gestión de gobierno que realice el representante, en el nivel de autoridad que sea. Uno de los términos o prerrogativas que caracteriza la función de gobierno de algunos de los cargos de representación, especialmente los congresionales, es la inmunidad parlamentaria. Si ponemos especial atención en esta palabra, nos daremos cuenta que existe una tremenda consonancia entre esta y una de las patologías de la democracia contemporánea: la impunidad. No es factible que se recupere la credibilidad en las instituciones y en los representantes si estos no tienen la obligación de rendir cuentas antes los ciudadanos. Más aún, si la sociedad no tiene instrumentos que le permitan demandar esa rendición de cuentas y, en caso de ameritarlo, revertir el mandato otorgado.

**C. Acercamiento de los niveles de toma de decisiones al ciudadano, de manera que el gobierno se convierta en un factor más cercano para la vida ciudadana.**

Otro de los factores que afectan la confianza ciudadana en las instituciones políticas radica en el largo trecho que hay entre la sociedad y los niveles de

decisión política, distancia que es mayor entre más centralizado sea el modelo de Estado que está vigente en cada país. Es por ello, que modelos excesivamente verticalistas en la gestión pública, muy empáticos con la noción de Estado paternalista que ha prevalecido largamente en América Latina, tienden a reproducir esquemas autoritarios o de democracia indirecta.

La descentralización del poder, el fortalecimiento de las instancias municipales y regionales, tanto desde la perspectiva de competencias políticas como de recursos financieros, es uno de los elementos centrales de la modernización de los sistemas políticos, ya que permite una más efectiva atención de necesidades locales y regionales, a la vez que establece una relación más directa entre representantes y representados

Así, en términos generales, es evidente que la complementación efectiva de mayores niveles de representatividad con instrumentos de democracia participativa, se presenta como el horizonte de modernización política en América Latina. Esta concepción rechaza la falsa contradicción entre representación y participación política y, más aún, evidencia que la participación política, en vez de complicar la gobernabilidad, permite construir sistemas más gobernables y sustentables en el largo plazo, porque se basa en la inclusión como factor de integración social y política, tema que profundizaremos en el próximo apartado de este artículo.

#### **TESIS No. 4**

*La gobernabilidad es un fenómeno que trasciende las relaciones institucionales, para adentrarse en el tema de la capacidad de integración y cohesión que tiene un sistema político. En ese sentido, el buen funcionamiento de las instituciones de la democracia representativa es una condición importante para la gobernabilidad, pero no la resuelve ni la agota. Se requiere de mayores dosis de integración de los ciudadanos en los procesos políticos, como factor no sólo de legitimidad sino de viabilidad política. El nuevo código de la democracia en nuestra región es la co - responsabilidad de los ciudadanos en su construcción y desarrollo permanente.*

La gobernabilidad implica por lo menos dos dimensiones: la capacidad de gobierno y los niveles manejables de conflicto o canalización institucional de controversias que se presenten en la sociedad.

La primera hace referencia a las destrezas que tengan las instituciones políticas para generar una agenda pública que responda a las necesidades y expectativas de la sociedad. La segunda se refiere a la capacidad que tengan las sociedades para solucionar sus diferencias o conflictos por vías institucionales y no por la vía de las rupturas políticas o la violencia al margen de la ley; es decir, la capacidad de construir Estados de derecho.

A partir de esto podemos hablar de dos concepciones y niveles de gobernabilidad: la institucional, que es el enfoque más difundido, y que se refiere a la capacidad de las instituciones políticas para actuar de manera coherente y coordinada; y la gobernabilidad como capacidad de integración y cohesión del sistema político y la sociedad.

La gobernabilidad institucional tiene sin duda una importancia central desde la perspectiva de la modernización institucional. Esta, usualmente, se puede resolver dentro de los límites de la democracia representativa. Incluso, cabe decir que es más fácil obtenerla dentro de los límites de la democracia representativa, por cuanto esta hace más evidente con quien hay que negociar o coordinar la política pública del Estado.

La gobernabilidad desde la perspectiva social y económica, entendida como la capacidad de integración que tiene el sistema político, es mucho más compleja y no se resuelve dentro de los límites de la representación política. De hecho, pareciera que en este nivel es donde se presentan los mayores déficits desde la perspectiva del estado actual de cosas.

El primer nivel deja la responsabilidad de la construcción de gobernabilidad dentro del marco de acción de las instituciones del Estado. Es decir, el asunto se resuelve asegurando una adecuada coordinación entre poderes del Estado, a partir del libre juego de los actores políticos tradicionales. Parte de que la política sigue siendo el factor central de organización de la sociedad en su conjunto y que, por ende, el Estado como aparato institucional tiene ámbitos crecientes de autonomía relativa y de legitimidad para su accionar. Así, las instituciones políticas son las grandes cajas de procesamiento de demandas y

necesidades de la sociedad, y los partidos políticos los articuladores de intereses por excelencia.

Inherente a esta visión, la representación es el sistema óptimo de funcionamiento político y, por tanto, el procedimiento electoral es el factor central del esquema democrático, por cuanto expresa la voluntad de la sociedad de instruir o delegar en x o y representante o partido, la función de tomar decisiones por ella, es decir, la función de hacer gobierno.

Esta parece haber sido la concepción movilizadora de los sistemas políticos en los últimos dos siglos. No obstante, y como ya hemos dicho en reiteradas ocasiones a lo largo de este trabajo, es insuficiente y va en directa contradicción con algunas de las tendencias dominantes de las nuevas realidades.

La concepción de gobernabilidad como capacidad de integración y cohesión del sistema político viene a llenar los vacíos de la anterior, por cuanto parte de reconocer los límites de la representación como forma de gobierno eficaz y legítima. Así, reconoce que lo público - ese espacio de construcción de agendas políticas colectivas - no es un espacio exclusivo del aparato estatal, sino que existe una dimensión pública social, que no pasa necesariamente por la institucionalidad tradicional del Estado, pero que interactúa con ella. Esto implica la noción de que lo público es un espacio de construcción concertada de los roles y funciones del Estado, desde la perspectiva de un proyecto de nación.

Rompe con la idea de que los pueblos no están preparados para la democracia y que por tanto el Estado y sus instituciones deben tutelar la participación social. Por ello, la gobernabilidad ya no va a ser sólo la construcción de relaciones armoniosas entre instituciones políticas, sino la creación de sistemas que incluyan como factor central de poder la participación del ciudadano, desde la perspectiva de que es co-responsable en la construcción del sistema político.

Este nuevo alcance de la gobernabilidad muestra mayor sincronía con las nuevas realidades que predominan y con los impactos que las mismas están teniendo en la política y sus instituciones. Parte de que el reto de la democracia desde la perspectiva de aumentar los niveles de calidad de la misma, es ser inclusiva. Tanto por cuanto no deben quedar sectores excluidos del ejercicio de sus

derechos políticos, como porque esa participación debe tener influencia efectiva en los procesos de toma de decisiones políticas.

Inherente a esta lectura de la gobernabilidad, se presenta la necesidad de una redefinición de fondo de los límites de la representatividad, en términos de crear puentes naturales entre las instituciones representativas y organismos de intermediación tradicional y nuevas formas de participación directa. Ello conlleva una transformación de la noción de lo político como exclusividad de los partidos o las instituciones y el reconocimiento por parte de estos, de que existe un papel creciente para los ciudadanos en nuestras democracias.

En este sentido, existen dos pautas básicas de cara a la modernización de nuestros sistemas políticos: por un lado, implica la ciudadanización de la política, pero no en el sentido del pensamiento que algunos sectores de la nueva derecha plantean, como contrapunto de la creación de colectividades políticas. La ciudadanización de la política se entiende más bien en el sentido de rediseñar las instituciones en clave ciudadana; es decir, en que cada institución representativa se oriente efectivamente a la ciudadanía y recupere la riqueza de la misma como actor político concreto, como sujeto político activo. Esto implica la comprensión de que el poder en las nuevas democracias no parte de la concentración en manos de los políticos o las instituciones, sino de su sometimiento a la voluntad de la sociedad. Dicho en otras palabras: es rediseñar las instituciones a partir del principio de ceder poder a los ciudadanos como única vía factible de recuperar la legitimidad necesaria para su sostenibilidad.

Por otro lado implica la incorporación en la noción política básica que sustenta la existencia de las instituciones y partidos políticos de que la sociedad civil, esa evasiva noción a la que tanto temor le tienen los políticos, requiere de un desarrollo autónomo. Durante muchos años, los partidos políticos cooptaron organizaciones cívicas de diferente índole: sindicatos, cooperativas, fundaciones, organizaciones ambientales, universidades y medios de comunicación, para citar ejemplos concretos, en el entendido de que era su prerrogativa controlarlos para poder agregar intereses. Era la supeditación de la sociedad a la política. La nueva dinámica implica propiciar marcos efectivos para que las organizaciones que se ubican en esta esfera de la sociedad civil, se desarrollen de manera autónoma y, a partir de esa independencia, controlen el

accionar político de las instituciones democráticas y organizaciones de intermediación.

Cuál diseño partidario o institucional puede expresar mejor esta nueva concepción de la política y su relación con la sociedad, pareciera ser una pregunta central para vislumbrar la factibilidad de la democracia en los próximos veinte años.

### **Un corolario de cierre: el nuevo liderazgo democrático**

Queda claro, a lo largo de esta exposición, que las causas de la crisis de representación e intermediación política obedecen tanto a los límites propios del modelo como a los desajustes que se dan entre la política y las nuevas realidades sociales.

Asimismo, que la solución a esta crisis no se encuentra en el mejoramiento del sistema político representativo, sino en la adecuada interrelación entre la representación política y nuevos mecanismos de participación de los ciudadanos.

Queda también planteado que existe una falsa contradicción entre representación y participación, y que esa falacia se extiende a aquellas tesis que aseguran que mayores niveles de participación son el germen de la ingobernabilidad. Es evidente, que si bien vuelve más complejo el proceso de acuerdo para la gobernabilidad del sistema político, también en el largo plazo, los esquemas de gobernabilidad alcanzados se vuelven más sustentables y fortalecen la calidad de la democracia.

Pero todo este planteamiento quedaría incompleto sino pensamos en el liderazgo que se requiere para lanzar una reforma política de esta magnitud. Porque la paradoja es que esta reforma, que tanto temor causa a muchos partidos políticos, dada la naturaleza del sistema vigente, está principal - aunque no exclusivamente - en sus manos.

Esto implica de la clase política una cierta ruptura con su pasado. Implica encontrar nuevos canales de sintonía con la sociedad, para que esta les reconozca un papel en la nueva democracia que se requiere construir. Implica que los partidos políticos rompan con su "autismo", con su discurso y mundo

autoreferencial, para entender que existe una nueva centralidad en la historia contemporánea, que no pasa por los partidos sino por la sociedad, que se preocupa menos de los políticos y más del ciudadano.

Implica una nueva noción del liderazgo político, ya no como mesías salvador o caudillo vencedor, sino como estadista interactuante con sociedades cada vez más participativas. El negarse a este proceso plantea horizontes complejos para la democracia, que van desde la deserción de los ciudadanos de la política, hasta el retorno al autoritarismo como única forma de hacer gobernables sociedades que no creen en la institucionalidad ni en los rendimientos de la democracia.

## **BIBLIOGRAFIA DE REFERENCIA**

Beck, Ulrich.

Cerdas Cruz, Rodolfo. Consideraciones Comparativas sobre los Sistemas Electorales de la América Central. Mimeo pendiente de publicación por parte del IIDH/CAPEL.

Cunill-, Repensando lo público desde la sociedad.

Drucker, Peter. Las nuevas realidades en...

Drucker, Peter. La sociedad postcapitalista.

Fukuyama, Francis. El fin de la historia y el último hombre.

Huntington, Samuel P. La tercera ola.

Jameson,

Klikberg, Bernardo. El rediseño del Estado...

Mena, Carlos Eduardo. Rediseño de partidos políticos. Santiago: Mimeo presentado al I Curso de Formación para Líderes Jóvenes de Partidos Políticos de América del Sur, organizado por PNUD e IIDH/CAPEL.

Mouffe, Chantal. Liberalismo, pluralismo y ciudadanía democrática. México: Instituto Federal Electoral, Colección Temas de la Democracia, Ensayos No. 2, 1997.

Nohlen, Dieter. Elecciones y sistemas electorales. Caracas: Nueva Sociedad, tercera edición, 1995.

Roiz, Javier. El gen democrático. Madrid: Editorial Trotta, 1996.

Sartori, Giovanni. ¿Qué es la democracia? México: Instituto Federal Electoral, Tribunal Federal Electoral, 199....

Toffler, Alvin. La tercera ola.

Toffler, Alvin. El cambio de poder.