

Gobernabilidad democrática progresiva

MARCO AURÉLIO NOGUEIRA

democracia

Dilemas y requisitos*

No es sólo ahora que el debate latinoamericano está preocupado con la cuestión de la "gobernabilidad". Se fue creando entre nosotros un área gris de imprecisiones: ha sido tan difundido el uso de la expresión que, muchas veces, en medio de la profusión de textos técnicos y periodísticos dedicados al problema, quedamos con la sensación de que el objeto está fuera de control diluyéndose en varios significados terminológicos y en diversas dimensiones analíticas.

La pregunta se vuelve inevitable: finalmente, ¿de qué estamos hablando, en realidad, cuando discutimos el término "gobernabilidad"? Por lo tanto, ¿sería útil rodear al presente texto –que pretende enfatizar algunos matices no siempre destacados en la discusión común– de ciertas precisiones preliminares?

De manera distinta al concepto de representación –que privilegia la capacidad que tienen los gobernados de controlar la acción de los gobernantes y, de esta manera, de participar en el gobierno–, el concepto de gobernabilidad tiende a enfocar el movimiento inverso de esa relación, insistiendo en la capacidad que tienen los gobernantes de tomar decisiones que atiendan demandas efectivas de los gobernados y de

viabilizar la reproducción de las condiciones de preservación del poder. Visto desde este ángulo, el concepto de gobernabilidad choca frontalmente con la idea de participación, pues acaba por interpretarla como foco generador de propuestas y reivindicaciones incómodas, potencialmente opuestas a la racionalidad gubernamental.

No es por casualidad que el concepto emergió en la Ciencia Política a partir de la óptica de la "ingobernabilidad", con un claro sesgo conservador, pues se dirige básicamente a justificar los procedimientos destinados a la reducción de los factores y exigencias interpuestas por la sociedad para el buen funcionamiento del sistema político. O para decirlo en términos más rigurosos, destinados a disminuir los costos de legitimación del sistema político.

Llevando este razonamiento a su límite lógico, ciertas vertientes de los estudios políticos tendieron a abordar la gobernabilidad como una opción cerrada en sí misma, susceptible de ser pensada y resuelta sin mayores referencias al ambiente social, a los movimientos de la política y de la economía. La gobernabilidad se convirtió en un problema eminentemente técnico, analizado a partir de sus aspectos internos, procedi-

MARCO AURÉLIO NOGUEIRA, politólogo, investigador de la Fundação do Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP) y profesor de la Universidade Estadual Paulista (UNESP), Brasil.

*Traducción de Mariana Serrano Zalamea. Texto inicialmente preparado para la mesa redonda «Estrategias para una gobernabilidad democrática progresiva», realizada el 16 de noviembre de 1994 en Caracas, Venezuela, como parte de la XIX Asamblea General del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO.

mentales, administrativos, con los cuales se imaginaba que se iban a producir índices superiores de eficacia y eficiencia gubernamentales. Pasó a ser sinónimo de poseer la "capacidad" de gobernar entendida como atributo específico del primer polo de la relación gobierno-sociedad. El "gobierno que gobierna" sería el resultado de operaciones "racionales", administrativas, caracterizadas por la propiedad de inyectar un nuevo dinamismo y una mayor competencia a las conductas gubernamentales, dándoles agilidad en términos de "respuestas" y resultados.

Así, la gobernabilidad se convirtió en una resultante de la correcta aplicación de los preceptos de la ciencia administrativa o, mirando la otra cara de la moneda, de la obediencia a ciertas reglas básicas de lo que se concibe comúnmente como el "credo" de Maquiavelo. Para llegar a esto, evidentemente fue preciso presuponer la posibilidad de mantener bajo control o de "desactivar" el otro polo de la ecuación: la sociedad, capaz de ser más o menos gobernable, dadas las condiciones técnicas adecuadas.

Como observó con entera razón Fabio Wanderley Reis en un artículo reciente, fue necesario dejar por fuera del escenario a la sociedad, y con ella a la política: "si la gobernabilidad se redujera a una cuestión de ajustar la máquina del Estado, es de suponerse que bastaría con adoptar, para ecuacionarla, la perspectiva técnica propia de la administración como disciplina especial" y "todo se resumiría en cosas como encontrar el tamaño adecuado del Estado, agilizar sus mecanismos operacionales en las funciones reconocidas como propias de él, etc.". En el fondo acabaría por perderse lo esencial: "el desafío crucial reside en la obtención de aquella forma específica de articulación del Estado con la sociedad en la cual se reconozca que el problema de la administración eficiente no puede disociarse del problema político, o sea, del problema de garantizar también la operación democrática del Estado"¹.

Sin embargo, por más viciado y oscuro que

esté el debate, el hecho es que el tema de la gobernabilidad encuentra un lugar destacado en la agenda de la Ciencia Política contemporánea. Hoy, incluso podría ser posible decir que éste se encuentra parcialmente absuelto de sus antiguos pecados conservadores y de su discutible relevancia teórica. Dos motivos explican esta recuperación del concepto. Por un lado, el debate que se ha generado en torno a la problemática de la "ingobernabilidad" y, especialmente, la crítica dirigida al conservadurismo de antes. Por otro lado, la plena explicitación de las condiciones básicas de la sociabilidad capitalista moderna, que, al desafiar abiertamente la política, sus instituciones y sus actores, convirtieron particularmente agudo al problema de "cómo gobernar". El tema de la gobernabilidad pasó a converger hacia el tema de la eficacia democrática, esto es, de la capacidad que tiene la democracia de producir, a partir de la afirmación y recreación de sus procedimientos y valores, gobiernos competentes para procesar demandas, conflictos y contradicciones con la perspectiva de introducir políticas dirigidas hacia la promoción de la justicia social, del bienestar y del desarrollo².

La discusión sobre la gobernabilidad, en este sentido, está históricamente determinada y sólo tiene sentido cuando se la examina con base en el marco político-social concreto que se nos presenta. Nada más necesario, por lo tanto, que comenzar con un rápido esfuerzo de reconstrucción.

UN ESCENARIO DE INCERTIDUMBRES

Vivimos en una fase histórica signada por el cambio acelerado, en la cual se entrecruzan innovaciones tecnológicas y modificaciones socio-culturales. La revolución "informática" es hoy una tendencia dominante en el mundo. Ella avala los propios cimientos de la sociedad industrial contemporánea. Altera las nociones de tiempo y espacio, tanto como el flujo de la información, el pensar, el sentir y el escribir. También produce

1 Fábio W. Reis, "Governabilidade, instituições e partidos", en *Novos Estudos*, São Paulo, Cebrap, N° 41, marzo de 1995, p. 41.

2 Marco A. Nogueira, "Democracia política, gobernabilidad y representación", en *Reforma y Democracia. Revista del CLAD*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, N°1, enero de 1994, pp. 7-26.

una inédita diversidad funcional, provoca el surgimiento de nuevos grupos profesionales, acentúa las estratificaciones y rompe la tradicional estructura de las clases sociales, en la medida en que transforma el status, la naturaleza y el carácter del trabajo.

Como ya ha sido bastante enfatizado en los textos de Habermas, la época se sumergió en una situación en la cual el trabajo abstracto comienza a perder fuerza en tanto referencia social, en tanto elemento capaz de formar estructura y configurar la sociedad, y por ende de dar materialidad a las utopías jalonadas por él. Los días actuales están determinados por un perverso tipo de crecimiento económico sin empleo que, al lado del refinamiento del poder militar, de la destrucción del medio ambiente y de las intervenciones de la biotecnología en el comportamiento humano, es un claro indicador de la ambivalencia inherente a los nuevos instrumentos y recursos técnico-científicos generados por las transformaciones de la modernidad.

Aquí cabe la observación de Giuseppe Vacca:

El "nuevo mundo" que tenemos que asumir ya no es más el mundo de la guerra fría y de los sistemas confrontados (capitalismo y socialismo). Y desde 1991 ya no es ni siquiera el mundo bipolar, que desde el fin de la Segunda Guerra Mundial en adelante plasmaba la condición de los pueblos y de los individuos singulares. Es seguramente un mundo expuesto a los más altos riesgos y abierto a diversas alternativas. Un mundo caracterizado por posibilidades más numerosas y sobre todo por responsabilidades más grandes y difusas con relación a los desafíos del siglo que muere: los desafíos de la globalidad y de la interdependencia, que también son los principios fundamentales para orientarse en la nueva realidad³.

Por esto también, toda la superestructura cultural de la modernidad fue puesta en jaque, bien sea en el plano de la creación artística, o bien

en el plano de las ideologías políticas o de los paradigmas científicos. Y es que, como lo observó Habermas, "la utopía de una sociedad del trabajo perdió su fuerza persuasiva", arrastrando consigo al conjunto de las "energías utópicas" de la sociedad moderna. Una nueva "ininteligibilidad" pasó a ser difundida, a partir de "una situación en la cual un programa de Estado social, que se nutre reiteradamente de la utopía de una sociedad del trabajo, perdió la capacidad de abrir futuras posibilidades a una vida colectivamente mejor y menos amenazada"⁴.

Como resultante, la cultura occidental "perdió confianza en sí misma", dejando espacio abierto para el surgimiento de diversas concepciones "postmodernas", convencidas del agotamiento de toda una época, con su cultura y su estilo particular de vida y actuación. Tales concepciones explotan y profundizan las tensiones existentes entre "el pensamiento histórico saturado de experiencia", y el "desbordante pensamiento utópico", resquebrajándose las energías cuestionadoras inherentes a las utopías, para en el extremo, bloquear la prosecución de las propias tendencias positivas inherentes al mundo moderno⁵.

Por ejemplo, es por esta rendija por donde penetra el neoconservatismo liberal, que acepta a la sociedad industrial con la condición de que se descarte su estructuración como Estado social. El hecho, por lo tanto, es que "aquellos que quieren continuar con el proyecto incompleto de una modernidad que se desliza se ven confrontados con diferentes opositores, que se unen sólo en su determinación de decir adiós a la misma modernidad"⁶.

Impulsadas por las modificaciones, en el patrón tecnológico prevaleciente y en el carácter del trabajo, las sociedades se están volviendo cada vez más "complejas". Y ello se ha dado en un sentido bastante especial: la complejidad a la cual me refiero es sinónimo de procesos bien particulares -fragmentación, corporativismo, indivi-

3. Giuseppe Vacca, *Pensare il mondo novo. Verso la democrazia del XXI Secolo*, Milán, Edizioni San Paolo, 1994, p. 9.

4. Jürgen Habermas, "A nova intransparência", en *Novos Estudos*, São Paulo, Cebrap, N° 18, septiembre de 1987, p. 106.

5. Jürgen Habermas, "A cultura ocidental e a perda de confiança em si mesma", en *Presença. Revista de política e cultura*, N° 9, São Paulo, febrero de 1987, pp. 140-155.

6. Jürgen Habermas, "Arquitetura moderna e pós-moderna", en *Novos Estudos*, São Paulo, Cebrap, N° 18, septiembre de 1987, p. 118.

dualismo, crisis de la política y del Estado-. Por más paradójico que parezca, la complejidad a la que me refiero es sinónimo de "desorganización". Todo se desarrolla como si ya no existieran centros con responsabilidad capaces de ordenar procesos sociales, organizaciones capaces de dirigir y vincular personas, instituciones capaces de construir síntesis superiores a partir de intereses fraccionados. El escepticismo se convierte en la señal predominante, tanto como la sensación de perplejidad y "desencanto", de que todo se desvanece en segundos y nada puede ser preservado, de que no existen certezas, confianzas, lealtades o compromisos más allá del plano inmediato privado, particular. Se da un proceso de debilitamiento de la esfera público-política, que se reduce cada vez más a la arena exclusiva de la acción de gobernar y de administrar, entendidas como actividades eminentemente "técnicas", al espacio monopolizado y monitoreado por la concertación entre ciertas agencias estatales, y las grandes asociaciones de intereses de capitalistas y trabajadores, dando curso a aquella configuración socio-política que la literatura especializada acostumbra a llamar como "neocorporativismo".

DESVALORIZACIÓN DE LA POLÍTICA Y GLOBALIZACIÓN

Ciertamente, la esfera público-política está problematizada por el proceso objetivo de la "globalización". Como ha sido anotado por diversos analistas, la nueva fase del proceso de internacionalización del capital está lejos de inaugurar una pacífica y armoniosa época de auto-regulación de los mercados. Por el contrario, parece estar respondiendo, con bases nuevas pero con idéntica fuerza, a antiguas contradicciones y polarizaciones (centro *versus* periferia, por ejemplo). La "globalización" produce incertidumbres (cambiarías, monetarias) en el propio sistema mundial, neutralizando los centros de coordi-

nación y reduciendo el margen de maniobra y el grado de previsibilidad de los agentes económico-financieros nacionales (Bancos Centrales y similares). En la "periferia" sobre todo, se consolida una situación de quiebra y fragilización de las finanzas públicas nacionales que bloquea la capacidad del gasto público de continuar induciendo y dinamizando las economías. Adicionalmente, al viabilizar, vía "integración" económica, el vínculo de los mercados regionales con el mercado mundial, acaba por reforzar la fragmentación y el debilitamiento de los Estados nacionales y, con ellos, de los mecanismos de unificación y coordinación. La "globalización" también se caracteriza por sujetar a los Estados a una misma lógica macroeconómica, que impone políticas y ajustes rígidos, unilaterales, poco abiertos a precisiones. Al mismo tiempo en que reduce la capacidad reguladora y sabotea el poder soberano de los Estados nacionales, estimula el desarrollo de varios tipos de acciones autónomas por parte de las instancias subnacionales (regiones, municipios, etc.). Los Estados se vuelven, así, cada vez menos capaces de ejercer control y comando sobre los entes subnacionales que, al menos en teoría, deberían endosar los "pactos" constitutivos de las unidades nacionales. Como observó un atento analista:

No se trata, apenas, de que el Estado se vea restringido en su acción económica dentro del territorio nacional por cuenta de las estrategias de localización y división interna del trabajo de la gran empresa. Ni tan sólo porque las tensiones generadas en los mercados financieros globalizados reduzcan el margen de maniobra de la política monetaria y cambiaria. Más grave es la tendencia hacia la fragmentación del espacio económico. Este astillamiento avanza palmo a palmo con la homogeneización individualista -basada sobre todo en la nueva onda de la internacionalización de los patrones de consumo y en la aparición de los empresarios 'terciarizados' y 'autonomizados' por fuerza de los cambios en los procesos de trabajo, y en la organización de la producción⁷.

7. Luiz G. Belluzo, "Prefácio" de Lúcia Goldenstein, *Repensando a dependência*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1994, página 15. Ver también João Manuel Cardoso de Mello, "A nova ordem mundial e o Brasil: entre o 'fascismo de mercado' e a democratização do Estado", en *Presença. Revista de política y cultura*, São Paulo, N° 18, junio de 1992.

No es por casualidad que proliferan –bajo el título genérico de “postmodernidad”– tipos variados de teorías anarquistas y del “caos”, o de toda una literatura escapista de fondo lúdico, esotérico o espiritualista. El propio pensamiento teórico es cuestionado, pues está puesta en duda la fuerza de la razón y de la ciencia por delante de sistemas que se convertirían, incesantemente, en siempre más complejos y “fluctuantes”, frente a una realidad que no contendría más ningún principio de verdad y posibilitaría tan sólo el alcance de “verdades parciales”. Es una especie de desarme del espíritu crítico: se ponen en cuestión tanto las síntesis totalizadoras, las teorías que perciben el proceso social como un todo articulado y engendrado por contradicciones que se superan, como las concepciones valorativas asociadas a dimensiones utópicas y proyectos de mundo. La propia política es reducida al aparato de control y administración de una complejidad turbulenta, imprevisible e “implanificable”. Queda despojada de sujetos e identidades estables: el sistema admitiría apenas identidades fugaces y polimorfos, lógicas autónomas, azares e indiferencia. Desde un ángulo más general, es sobre este terreno que nacen y se desarrollan las Organizaciones No Gubernamentales, ONGs, los movimientos sociales, los regionalismos y toda una vasta gama de actitudes contra el Estado, contra los gobiernos nacionales y, en el límite, contra la política.

De este clima emerge una “desvalorización socialmente necesaria de la política”. Esto obedece a que la propia estructura de la sociedad neocorporativa –asentada en un proceso en que las decisiones principales son tomadas por la interlocución directa entre el Estado y las grandes asociaciones de intereses (empresariales y sindicales)– exige la implosión de la intermediación política, tradicionalmente viabilizada por los partidos y por las instancias superiores de representación. El orden democrático parlamentario hostiliza las bases objetivas y los grandes intereses del capitalismo desarrollado, bien sea porque favorece la ampliación de las acciones públicas en detrimento del mercado, con el consecuente congelamiento de la “iniciativa privada”; o bien porque modera la prolongación

egoísta (corporativa) de las conquistas sectoriales, con la consecuente reducción del poder de fuego de las organizaciones sindicales. La política, de esta manera, sólo tendría sentido como política de intereses y de poder.

Aquello que las concepciones “postmodernas” afirman en el sentido de pertenecer a una fase localizada más allá de lo moderno, puede ser muy bien visto como el desarrollo radicalizado de las características nucleares de la propia modernidad capitalista. Así es, por ejemplo, con la rapidez del cambio, una de las más fuertes características distintivas de la modernidad, si la comparamos con etapas históricas que la preceden. De igual manera, la modernidad siempre estuvo asociada a un proceso de mundialización, de ruptura con el localismo provinciano, siendo pariente en línea directa, aunque con un sentido histórico diferente, de la actual “globalización”.

Podemos incluso referirnos a la impresionante capacidad que tiene el desarrollo de las fuerzas productivas modernas de destruir el medio ambiente, y mencionar también la masificación, la soledad individual o la inédita concentración de poderes en manos del Estado: son todo procesos derivados de una modernidad llevada hasta sus últimas consecuencias, que, en su evolución, recrea incesantemente sus propios fundamentos, operando como una revolución permanente. Saber si eso originará modos de vida y de organización social esencialmente nuevos –que nieguen y contesten frontalmente al orden moderno, rompiendo todos los nexos y vínculos con él–, es algo que tal vez todavía no se puede establecer, y que, de cualquier forma, no está demostrado por los postulados “postmodernos”.

Sin embargo, más importante que etiquetar las condiciones actuales, es recordar que la revolución que se da en la sociedad contemporánea no eliminó las extensas zonas de desigualdad, miseria y pobreza que se extienden por el mundo y se cristalizan en el interior de muchas naciones. En cierto sentido, además de estar reproduciendo la desigualdad y la exclusión (al crear, por ejemplo, desempleo), la revolución en curso –sobre todo por su inagotable capacidad de elaborar informaciones y difundirlas masivamente–, convirtió en más gritante a la pobreza,

tanto moral como materialmente, conocida por todos e incómoda para todos. Algunos números son estremecedores: se estima que ya llegó a mil millones la cantidad de pobres en el mundo (aproximadamente 15% de la población mundial); de éstos, 800 millones sufren de desnutrición crónica; todos los años, cerca de 13 millones de niños mueren por causa de la desnutrición o a consecuencia de enfermedades susceptibles de ser controladas y prevenidas; la misma Organización Internacional del Trabajo, OIT, estima que existen 120 millones de desempleados y otros 700 millones subempleados en el mundo; se calcula en 900 millones el número de analfabetos; de todos estos totales, el 55% está integrado por mujeres, configurando una situación de flagrante "feminización" de la pobreza. El hecho es que, a lo largo de las últimas décadas, la distancia entre ricos y pobres se amplió de forma acentuada: en América Latina, por ejemplo, distintas estadísticas muestran que entre 1980 y 1990 el número de habitantes que vive en situación de pobreza pasó del 40% al 60% de la población⁸.

Además de simbolizar dramáticamente una situación indigna de injusticia y exclusión, la pobreza de estos tiempos complejos genera, por sí misma, un ambiente emocional y hostil con respecto a la política: dificulta y desestabiliza a la democracia, tensiona los gobiernos y convulsiona la base del sistema político, inyectando en él presiones y comportamientos erráticos, "populistas" y demagógicos. La pobreza introduce, en la agenda pública, una efectiva sobrecarga de demandas de difícil atención. Lleva a la cristalización de una situación de ciudadanía reducida a derechos sociales (por regla general otorgados) y despojada de derechos individuales. Potencializa, en suma, la crisis política propia de la complejidad y agrava las dificultades del Estado, comprometiendo los cimientos mismos de la gobernabilidad democrática. La pobreza a larga escala es la prueba más cabal de las ambivalencias de la modernidad.

La pobreza está hoy atravesada por tres ten-

dencias que la refuerzan y la amplían en su espectro. Por un lado, sobre todo en América Latina, está potencializada por la puesta en marcha de políticas de ajuste económico de fuerte tenor recesivo. En segundo lugar, convive con la reducción de la capacidad de inversión del Estado, lo que afecta especialmente a los programas y políticas sociales. En tercer lugar, ve ensancharse su espectro por el crecimiento sin empleo típico de la era informática capaz de generar, a cada momento, olas de excluidos, subempleados y pobres de "nuevo tipo".

LA GOBERNABILIDAD DIFÍCIL

El paisaje actual latinoamericano está tomado por la pobreza. Mejor dicho: por la incapacidad crónica que tienen los diversos gobiernos de ponerle fin a la pobreza, o al menos, de elaborar políticas dirigidas hacia la atenuación o a la eliminación gradual de la pobreza. Bien sea por las dificultades que impone al procesamiento político de las demandas, o por la condena a la marginalización de buena parte de las poblaciones, la reproducción de este cuadro crea un ambiente estructuralmente tenso e "ingobernable", poco favorable con respecto a la práctica democrática institucionalizada y al desempeño estable de los gobiernos.

La pobreza todavía se encuentra sobredeterminada por el hecho de que, en el lapso de los últimos quince años, los diversos países latinoamericanos se convirtieron en sociedades complejas, con la intervención de las grandes tendencias del mundo "postindustrial": la fragmentación y la diversificación de los intereses, el corporativismo, el individualismo, la desvalorización de la política y la crisis del Estado como instancia de coordinación y planeación.

En este particular, el Brasil es un caso emblemático. Pocos niegan el hecho de que se haya convertido en un país industrializado y moderno. Dio un salto hacia el futuro en un intervalo

8. El vasto tema de la pobreza ha sido objeto de numerosas investigaciones en América Latina. Ver, entre otros, a Bernardo Kliksberg (org), *¿Cómo enfrentar la pobreza?*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, CLAD/PNUD, 1989; del mismo autor, *Pobreza: uma questão inadiável*, Brasília, ENAP, 1994; Isabel Licha (coord.), *Imágenes del futuro social de América Latina*, Caracas, CENDES, 1991.

de dos o tres décadas, abriendo camino para una extraordinaria "revolución" económico-social. En este breve período, los brasileños fueron desenraizados de sus poblaciones, de sus tierras, de sus modos de vida tradicionales, y empujados hacia ciudades cada vez más impersonales, masificadas y masacradoras. Se construyó así un parque industrial poderoso y diversificado. Hoy, el país dispone de una red de comunicación de masa expresiva y tecnológicamente avanzada, que transformó a sus habitantes en auténticos "ciudadanos del mundo". En los días que corren, en vísperas del cambio de siglo, el Brasil ya está sumergido en la revolución informática, muestra diversos aspectos de una sociedad "postindustrial" pero continúa presentando pésimos indicadores sociales, una población mayoritariamente excluida de los beneficios del progreso, cargada de demandas, expectativas y carencias.

Teniendo en cuenta los detalles importantes y las determinaciones histórico-estructurales que hacen de cada sociedad un todo singular, la situación brasileña puede ser percibida en los demás países latinoamericanos. América Latina participa, así, de dos mundos distintos pero que se encuentran estructuralmente fundidos e integrados. En suma, sufre de los males del presente (y del futuro) sin haberse curado de los males del pasado. Exactamente por eso, su modernidad se desliza y es incluso más incompleta que en otras partes.

La combinación e interpenetración de estos dos amplios procesos –el de la reproducción de la pobreza y el de la complejidad–, han generado consecuencias que dramatizan y toman aún más difícil el logro de la gobernabilidad democrática. Por un lado, impidiendo la estructuración de una sociedad civil articulada, capaz de penetrar al Estado para democratizarlo: las sociedades civiles latinoamericanas tienden a ser, hoy en día, espacios organizacionales fuertemente despolitizados, que se sitúan con respecto al Estado como solicitantes y no como protagonistas activos, con

vocación para las operaciones fuertemente reformadoras. Por otro lado, problematizando la representación, y con esto, debilitando los mecanismos de síntesis y de agregación que responden por la formación de consensos y macroproyectos.

Esto permite ajustar el axioma básico de las teorías que se han volcado, desde los años setenta, sobre la cuestión de la "ingobernabilidad". Su punto débil fue, antes que todo, el desconocimiento de que el capitalismo –y más aún, el mundo de la industria y de la producción a larga escala–, no está definido por el funcionamiento armonioso de sus diversos planos de estructuración: se trata de un sistema que no vive ajeno a la contradicción y al conflicto estructural. Mientras más avanza, más se evidencia su dificultad de reducir las tensiones y los desajustes entre sus componentes. En las sociedades capitalistas complejas de la fase "postindustrial" se disuelven las condiciones estructurales de estabilidad y equilibrio entre la economía, la sociedad y la política, entre las expectativas societales, el procesamiento institucional y las intervenciones estatales⁹.

En suma, no están dadas las condiciones favorables para la gobernabilidad: esta se convierte en una operación irremediamente "difícil". Y esto ocurre no porque un hiperpolitizado "exceso de demandas" se superponga a las "capacidades gubernamentales"; tampoco porque la "mala calidad" de las respuestas del sistema de intervenciones estatales impida una atención mínimamente eficiente de las presiones y las exigencias societales, ni por la simple sumatoria de estos dos factores. La gobernabilidad democrática es difícil debido a un complicado circuito en el cual las demandas y las respuestas no son manejadas como integrantes de una articulación virtuosa entre Estado y sociedad. El "déficit" del gobierno obedece a las propias condiciones de reproducción de la sociabilidad moderna, que parecen problematizar por la raíz a la agregación de los intereses y a la movilización

9. Sobre esto, se sugiere consultar entre otros, por ejemplo los conocidos textos de Claus Offe, particularmente *Problemas Estructurais do Estado Capitalista*, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984, y *Capitalismo Desorganizado*, São Paulo, Editora Brasiliense, 1989. Y también Bob Jessop, *State Theory. Putting Capitalist States in their Place*, Oxford, Polity Press, 1990.

eficaz de los recursos de poder. No se trata por lo tanto de un problema teórico sino de un problema eminentemente político.

Es por esto que las demandas y las respuestas hacen parte de un circuito en el que, antes que todo, se encuentra sensiblemente reducida la fuerza evocadora y activadora de la política. Este hecho está claramente señalado por el crecimiento avasallador, en los últimos años, de una "cultura política hostil a la política" que generaliza, en la conciencia "promedio" de las poblaciones, un sentimiento de desprecio por la política, vista como una actividad poco digna, como espacio de corrupción y de inoperancia generalizada. En el fondo, la difusión de esta cultura política surge como reacción de la sociedad frente a las dificultades de la política, a la incapacidad del sistema político (sobre todo en la esfera de la representación) de agregar y procesar las múltiples presiones reivindicadoras del cuerpo social, de manera que se alcancen, a partir de ahí, resultados concretos y respuestas positivas, además de ganancias adicionales en términos de "credibilidad y legitimidad"¹⁰.

Además, se puede agregar a lo anterior la inoperancia del sistema de intervenciones estatales en sentido estricto, que se manifiesta sobre todo en la desestructuración y en el descontrol interno, en la falta de perspectivas estratégicas, en la rutinización inicua de las prácticas administrativas, y en el debilitamiento de las instancias generadoras de comandos y de controles.

Esta situación de inoperancia y crisis –resultado de la creciente incapacidad de la esfera política de generar articulaciones productivas entre gobernantes y gobernados, instituciones y acción política, decisión y representación–, no sólo provoca "ingobernabilidad". También genera un conjunto de efectos retroactivos sobre el sistema político y la movilidad social. De esta manera, acaba por impedir que la propia sociedad civil encuentre los medios de encaminar soluciones efectivas para las demandas que lo-

gra expresar: sus acciones tienden, así, a dirigirse por un camino "no-político".

UNA CULTURA HOSTIL A LA POLÍTICA

Uno de los subproductos más curiosos de esta situación puede encontrarse en la generalización de un estado de espíritu interesado en descubrir algún polo "bueno", capaz de oponerse exitosamente al polo "malo" simbolizado por la política. A veces este estado de espíritu desemboca en el puro escapismo individualista, y a veces deriva en formas más o menos grotescas de trascendencia. Otras veces, se sostiene a partir de indignaciones moralizantes contra el Estado y los políticos, concibiéndolos como piezas irre recuperables de un mundo weberiano "desencantado", que debe enfrentarse con base en posiciones éticas abstractas (favorables, por ejemplo, a la transparencia y a la honestidad en el trato de la cosa pública) más que en recursos de poder, correlación de fuerzas u operaciones políticas substantivas.

En otras ocasiones, a partir de versiones más elaboradas, se encuentra en la "sociedad civil" la principal arma de combate. En este último caso, se destaca la idea –que parece estar ganando terreno en algunos ambientes intelectuales y en ciertos nichos que son formadores de opinión– que sostiene que una vez perdidas las esperanzas en la capacidad de intermediación y organización de las instituciones específicamente políticas (partidos, parlamentos, elecciones), todo empeño debería dirigirse hacia la activación de la pureza asociativa de los movimientos sociales y de la "sociedad civil". La apatía, la falta de emprendimiento y la inoperancia de los políticos – y por extensión, del sistema institucional– serían compensados por el activismo civil, que funcionaría de este modo como una especie de movimiento regenerador inmune a las "maldades" del sistema político¹¹.

10. Sobre los varios aspectos de la problemática de la representación en los regímenes políticos democráticos, y particularmente en América Latina, se sugiere consultar los textos de diversos autores reunidos en Mário R. dos Santos (coord.), *¿Qué queda de la representación política?*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad/CLACSO, 1992.

11. Ver al respecto Marco A. Nogueira, "A sociedade civil contra a política?", en *São Paulo em Perspectiva*, Fundação SEADE, vol. 8, N° 2, abril-junio de 1994, pp. 21-26.

Un segundo subproducto sería representado por el énfasis que se deposita en la cuestión de la "reforma administrativa", entendida casi siempre a partir de su aspecto inmediatamente cuantitativo: una vez reducidos los "excesos" (de gastos, funcionarios, privilegios, órganos, funciones, servicios) de la máquina pública, ésta pasaría a comportarse de una forma enteramente distinta, ganando en productividad, eficacia y efectividad. Un tercer subproducto, de calidad y consistencia superiores, sería la tendencia de tratar a la política de modo sustitutivo, haciendo que se concentre exclusivamente en los temas de ingeniería institucional: si se transforman las instituciones y se recrea el marco jurídico, todo el problema político estará resuelto. Viéndose reducida a su aspecto institucional, la política es despojada de valores, intereses y proyectos. Se convierte en algo despojado de sentido. Presuponiendo que los defectos institucionales sean los directos responsables por el mal funcionamiento del sistema político-gubernamental, este enfoque concluye que las operaciones técnicamente bien acabadas de ajuste institucional pueden dar origen a instituciones (reglas, procedimientos, cuerpos) que tienen vocación de imprimir una nueva dinámica a la política y, por extensión, al sistema como un todo. De esta manera se invierte el problema: las instituciones ganan predominio sobre la política, creándola en vez de ser creadas por ella. Todos estos subproductos emergen de la situación de crisis en que nos encontramos, son reproducidos por ella y sobre ella retroactúan, cerrando el círculo vicioso. Justamente por eso, sus presupuestos son frágiles y sus derivaciones e implicaciones prácticas son problemáticas. Entre otras cosas, acaban por sancionar la separación entre "gobernabilidad y política", y prolongan la desconexión entre el alcance de mayores capacidades gubernamentales y la puesta en práctica de un proceso reformador de la política y del Estado. En el límite, separan gobernabilidad y democracia.

EL ESTADO COMO DESAFÍO

Todo este cuadro impone ciertas exigencias al sector público. La primera de ellas es que la

combinación de la pobreza ampliada y la complejidad creciente establece que el aparato público latinoamericano necesita aumentar mucho su capacidad de responder a las demandas de la sociedad. Es fácil percibir que hoy presenciamos una especie de proliferación incontrolable de las demandas. Son reivindicaciones y reclamos abanderados por las zonas sombrías de pobreza, al lado de otros sustancialmente distintos, que se presentan en el complejo (y aparentemente sobresaliente) mundo de la modernidad urbano-industrial. La sociedad, que vive en un ambiente democrático y está inmersa en un proceso de ampliación de los derechos sociales de ciudadanía, exige y solicita cada vez más, alterando la calidad y cantidad de sus demandas. Dispara sus exigencias en contra de un sector *despreparado* para lidiar con ellas, pues no dispone de agilidad, ni de una adecuada capacidad técnico-gerencial y sobre todo de un seguro y eficiente "filtro" político-institucional, dado el colapso de los mecanismos de selección, organización y decisión.

En verdad, el Estado se desfasó con respecto al mundo cambiante de la complejidad y de la "globalización". Se volvió demasiado pesado en un mundo demasiado ágil. Está, en buena parte, "doblemente sitiado": por la sociedad solicitante y por el sistema político en crisis. Ambos se lanzan sobre él implacablemente, complicando todavía más la parálisis a que está sometido por la nueva fase del proceso de internacionalización del capital. Por lo tanto, la principal exigencia de los nuevos tiempos es la de mejorar la capacidad de respuesta del Estado en los diversos planos en que se debe manifestar. Se trata de un imperativo: el Estado necesita calificarse en términos técnicos y organizacionales para convivir democráticamente con el mundo "globalizado" y con una sociedad revolucionada, solicitante y explosiva. Esto significa que se necesita profundizar, radicalmente, las articulaciones entre los universos de la política, de la ciencia, de la cultura y de la técnica, de tal forma que se logre instrumentalizar al Estado para dar cuenta de la proliferación de demandas y problemas de la más diversa naturaleza.

Tendremos, pues, que continuar seriamente confrontados con la cuestión de la "reforma del Estado": no hay cómo seguir adelante sin

rediseñar al Estado, sin promover cambios en su formato organizacional, en sus prácticas gerenciales y en su acción. Necesitamos lograr que el Estado cumpla bien con las funciones que le competen, entrando en consonancia con sociedades miserablemente complejas, que se modernizaron sin haber resuelto sus problemas más graves, multiplicándolos en lugar de reducirlos o eliminarlos. La reforma del Estado provee, así, el eje en torno del cual debe girar la discusión con respecto a los caminos alternativos para la superación de la crisis actual.

Como observó Bernardo Kliksberg en un sugerente texto publicado recientemente, la reforma necesaria debe preparar el terreno para la emergencia de un "Estado inteligente"¹², que esté calificado para mejorar su capacidad de respuesta y para quebrar el cerco al que lo someten tanto la compleja sociedad solicitante como el sistema político en crisis. Siguiendo las sugerencias de Kliksberg, en líneas generales podemos dividir en tres grandes bloques los requisitos fundamentales para la construcción de este "Estado inteligente":

Antes que todo, el Estado reformado deberá disponer de un aparato burocrático ágil y flexible, capaz de producir innovaciones organizacionales y gerenciales, coordinar y planificar, actuar de modo descentralizado y fomentar la administración intergubernamental. Se trata de tener un Estado capaz de pensar estratégicamente y de situarse como polo dinámico, generador de gobiernos activos y eficientes. Finalmente, si el proceso de la complejidad es en sí mismo conflictivo, contradictorio y fragmentado, la acción gubernamental requiere concentrarse en la elevación de su capacidad de coordinación, gerencia y gestión: cada vez más pasa a ser ésta a función señalada del Estado y de los gobiernos.

En segundo lugar, el nuevo Estado deberá tener sus aparatos técnicos y administrativos centrales reforzados y calificados para formular, elaborar, monitorear y evaluar políticas públicas,

especialmente en el área social. Dado el tamaño de la pobreza y de los diversos problemas nacionales, los gobiernos centrales necesitan, verdaderamente, estar "concentrados" en la activación de este proceso de definición y gerenciamiento de políticas públicas. El Estado reformado deberá estar, por tanto, focalizado en el ciudadano, siendo capaz de emprender una amplia acción cooperativa con otras organizaciones de la sociedad para poner en curso un patrón de desarrollo a la medida del hombre. Deberá tener, por esto, una cara pública revitalizante y generadora de credibilidad.

Finalmente, el "Estado inteligente" –esto es, capaz de pensar estratégicamente, planificar y coordinar– necesitará disponer de una clara política de formación de recursos humanos, preparando sus cuadros para el desempeño de aquellas nuevas y amplias funciones. Los servidores públicos que se requieren hoy en día deben estar habilitados tanto para la adopción de nuevos estilos gerenciales y de trabajo, como para la negociación con múltiples actores sociales-institucionales y para la dinamización del proceso de toma de decisiones. O sea, deben estar preparados para operar en un ambiente enteramente tomado por la modernidad radicalizada.

Sin embargo, el Estado no podrá ser "inteligente" sin la recuperación de la política y del sistema político. A partir de la conexión de estas dos dimensiones reformadoras nacerán las condiciones para una aproximación democrática entre el Estado y los ciudadanos. De ella dependen las posibilidades de una gobernabilidad democrática. En suma, el discurso respecto de los tópicos y directrices de una reforma fuerte del Estado desemboca en un punto: será necesario alcanzar al propio tronco del sistema político, modernizar las instituciones básicas de la política y modificar el patrón predominante de los actos y comportamientos políticos. El sentido general de esta operación deberá ser el de recuperar a la política, activando la participación y valorando la representación. Caben aquí, eviden-

12. Bernardo Kliksberg, "El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio: una agenda estratégica para la discusión", en *Reforma y Democracia. Revista del CLAD*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, N° 2, julio 1994, pp. 117-142

temente, los más variados esfuerzos para la fijación de reglas y normas que incentiven la vida partidista, aproximen electores y candidatos, impongan criterios para la competencia electoral, y faciliten, en suma, la construcción de consensos y la formación de mayorías gobernantes.

Es innegable que, sobre todo en las circunstancias concretas latinoamericanas, gobernabilidad no significa solamente "capacidad de gobernar". Es mucho más que esto. En primer lugar, es la capacidad de gobernar con los ojos puestos en la realidad, en correspondencia con las tendencias y movimientos de la vida social, con las "imposiciones" de la época. En segundo lugar, es la capacidad de gobernar con el propósito de eliminar la pobreza y desarmar la vasta red de desigualdades e injusticias sociales. En este sentido, consiste en fundar una nueva dinámica gobierno-pueblo, Estado-sociedad. De esta manera, el "gobierno que gobierna" es aquel que consigue apoyo en las tendencias y fuerzas de la sociedad para implementar un programa audazmente reformador: es el gobierno que es capaz de conseguir socios y aliados, base de la sustentación y de los recursos del poder.

GOBERNABILIDAD Y CARISMA

Una gobernabilidad así entendida estará siempre situada adelante del clásico dilema weberiano: ¿gobernar con las instituciones, las rutinas procedimentales y las asociaciones, y quedar congelado por causa de ellas, o gobernar a partir del magnetismo personal de un jefe carismático? Como se sabe, Weber imaginaba que la burocracia penetraría por todos los poros de la sociedad moderna y seguramente lograría infiltrarse en las estructuras y organizaciones de masa: por

ser técnicamente superior a todos los demás métodos de administración, la burocracia se convertiría en la más eficaz forma de organización. Justamente por esto, la oposición a ella sólo podría afirmarse (y así vencer) a partir de una lógica diversa, no tan "racional" e "impersonal". Las "dramatis personae" carismáticas, de esta manera, cumplirían la función "irracional" de humanizar al poder y compensar, así, el lado perverso de la burocratización: una "democracia plebiscitaria" corregiría la democracia de las masas organizadas, con sus partidos, sindicatos y grupos de presión, ya que quebraría la rigidez de las estructuras y de la acción burocrática con la "emoción", el dinamismo y la improvisación de un liderazgo magnético escogido directamente por el pueblo¹³.

Sin embargo, Weber no respondió cabalmente a la cuestión de saber a quién se somete el líder carismático. Osciló entre la admiración por la fuerza "irracional" del carisma plebiscitario y el apego a las posibilidades de control parlamentario del poder. Llegó a reconocer que el poder de este líder, como observó Bendix, se vuelve potencialmente limitado y se aproxima al arbitrio, justamente porque consigue "neutralizar las consecuencias de la burocratización en los partidos políticos y en la administración del gobierno". Y apostó todo en la existencia de un Parlamento fuerte y actuante, capaz de "asegurar una administración estable, mantener el imperio de la ley y proporcionar medios pacíficos de revocar el mandato del líder plebiscitario, en el caso de que pierda la confianza de las masas"¹⁴. En suma, Weber imaginaba que el jefe carismático moderno, encarnado en la figura del líder democrático plebiscitario, sería capaz de moderar la burocratización y de ser al mismo tiempo controlado por las reglas del juego político parlamentario.

13. La discusión al respecto de este controvertido aspecto de la sociología política weberiana abunda en la literatura contemporánea. Ver entre otros: Georf Lukács, *El Asalto a la Razón*, Barcelona/México, Ediciones Grijalbo, 1972; Reinhard Bendix, *Max Weber, um perfil intelectual*, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1986; Luciano Cavalli, *Il capo carismatico. Per una sociologia weberiana della leadership*, Bologna, Il Mulino, 1981; Norberto Bobbio, "A teoria do Estado e do poder em Max Weber", em *Ensaio Escolhidos*, São Paulo, C.H. Cardim Editora, 1988, páginas 157-184; Richard Bellamy, *Liberalismo e sociedade moderna*, São Paulo, Editora da Universidade Estadual Paulista, UNESP, 1994; Phillippe Raynaud, *Max Weber et les dilemmes de la raison moderne*, Paris, Presses Universitaires de France, 1987; Maurício Tragtemberg, *Burocracia e Ideologia*, São Paulo, Editora Atica, 1974; Gabriel Cohn, *Crítica e resignação. Fundamentos da sociologia de Max Weber*, São Paulo, T.A. Quiroz, 1979.

14. Reinhard Bendix, op. cit., p. 350.

Sería capaz, por lo tanto, de acompañar las oscilaciones de las masas entre estados "racionales" y estados "irracionales", adaptándose rápidamente a ellos.

Este es, como se sabe, el dilema básico de aquel estilo de liderazgo que menosprecia la intermediación política y funda su legitimidad en operaciones que dirigen hacia el líder las expectativas de satisfacción de las carencias y las aspiraciones de las masas. Es el dilema del "populismo" como alianza entre el Estado y las clases subalternas, particularmente en su específica versión latinoamericana, atravesada enteramente por la ambigüedad. Aunque pueda funcionar, en determinados momentos y conforme a la correlación de fuerzas, como instrumento de promoción y transformación social (como en ciertas fases del período Vargas en el Brasil, por ejemplo), el "populismo" es sobre todo una forma de control y de cooptación; está más asociado al otorgamiento de derechos sociales que a la conquista de derechos políticos; necesita las masas "carentes" y precariamente organizadas; crece más en la medida en que el marco político-institucional es débil o mal articulado.

No fue casualmente que el "populismo" encontró buenas condiciones de reproducción en América Latina, región históricamente marcada por la presencia de instituciones representativas frágiles, Estados "tutelares" y una idea de ciudadanía asociada al otorgamiento de derechos sociales. Pero el "populismo" no es ajeno a las complejas sociedades de masas del mundo de hoy, que poseen diversos factores que lo mantienen como posibilidad y lo renuevan en sus formas. Entramos aquí en el contexto de las denominadas por O'Donnell "democracias delegativas", fundadas en una especie de interpolación de la idea de "delegación" en los mecanismos típicos de la democracia representativa¹⁵. Por esta razón, el "(neo)populismo" no para de recuperarse, dando origen a situaciones de gobernabilidad –más o menos carismáticas y ple-

biscitarias– que, dentro de sus límites y por su propia lógica interna, están siempre a las puertas del autoritarismo y de las formas dictatoriales de ejercicio del poder.

A esta gobernabilidad "populista" se opone la idea de una "gobernabilidad democrática", esto es, de una gobernabilidad construida sobre reglas y consensos, políticamente institucionalizada y permanentemente alimentada por la dinámica de una participación política ampliada.

GOBERNABILIDAD Y DEMOCRACIA PROGRESIVA

La gobernabilidad sólo puede ser alcanzada hoy en día en términos democráticos y progresivos. Es más: sólo consigue ser democrática si es progresiva y viceversa. No me refiero, sin embargo, al sentido de "progresivo" que remite a "gradual", aunque comparta la opinión de los que conciben la gobernabilidad como un proceso de acumulaciones, sedimentaciones y consolidaciones. Pienso aquí en el sentido que vincula lo "progresivo" a la tradición de la teoría política italiana de Gramsci y Togliatti, articulada sobre una idea de democracia "que reconoce y afirma la tendencia a una profunda renovación social realizada en la legalidad"¹⁶. En suma, pienso en una gobernabilidad como sinónimo de "acción positiva de transformación social", expresión de "un régimen que para salvar los derechos populares, el bienestar y la paz no se queda estático, sino que se mueve, avanza, resuelve la vieja cuestión de la tierra, enfrenta la prepotencia del capital y de los monopolios, atribuye al Parlamento y al Estado tareas distintas de las del pasado"¹⁷.

La "gobernabilidad democrática progresiva", por tanto, no está dirigida solamente hacia el buen funcionamiento del sistema político o a la puesta en marcha de operaciones que promuevan la aproximación entre gobernantes y gobernados. Su sentido más grande está dado por la búsqueda de la reforma social en la legalidad

15. Ver Guillermo O'Donnell, "Democracia delegativa?", en *Novos Estudos*, São Paulo, Cebrap, N° 31, octubre de 1991.

16. Palmiro Togliatti, "Diritti e rapporti sociali" [1947], en *Discorsi alla Costituente*, Roma, Editori Riuniti, 1974, p. 36.

17. Palmiro Togliatti, *O caminho italiano para o socialismo* [1958], Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 1966, p. 116.

democrática, por la activación de una dialéctica Estado/sociedad que haga de cada conquista la base y el impulso para nuevas y más importantes conquistas sucesivas, a imagen y semejanza de un "proceso reformador".

El alcance de las condiciones para el ejercicio de la gobernabilidad democrática progresiva aquí delineada se dibuja como un proceso amplio, tenso y complejo. Los planos, niveles y dimensiones que deben ser transformados están superpuestos e interligados de tal modo que apenas el ataque simultáneo a todos ellos –a través de una sucesión de reformas graduales y articuladas, distribuidas en un tiempo aún difícil de determinar–, garantizará algún avance sustancial. Tal vez sea ésta la principal razón por la cual la reforma del Estado no puede ser pensada y mucho menos llevada a cabo como un tema cerrado en sí mismo, susceptible de ser técnicamente resuelto o manejado prioritariamente a partir de sus determinaciones económico-financieras.

De igual manera, la reforma política que se necesita hoy no se limita a los esfuerzos de ingeniería institucional ni podrá ser realizada a partir de la libre manifestación de las influencias del mercado. Su fuerza propulsora descansa sobre una compleja trama de sujetos sociales, opciones políticas y recursos institucionales. El tema de la gobernabilidad, entonces, no se puede tratar como una cuestión autónoma o revestida de algún origen "técnico", como si se trataran de establecer, en abstracto, los mecanismos institucionales, las reglas y las prácticas del buen gobierno. En un sentido bien exacto, está subordinado (o al menos fuertemente articulado) tanto al tema de las políticas gubernamentales como a la cuestión de saber, en fin, "para quién y con quién se gobierna".

DE LA CUESTIÓN INSTITUCIONAL A LA CUESTIÓN POLÍTICA

No se trata, evidentemente, de rechazar el valor estratégico y la relevancia de los esfuerzos volcados hacia la reforma de las instituciones, ni de negar los importantes condicionamientos recíprocos que existen entre actores políticos,

procesos e instituciones. Finalmente, parece estar ampliamente consolidada en la reflexión política contemporánea –y no sólo en el denominado "nuevo institucionalismo"– la tesis de que transformaciones puntuales en determinados aspectos de la institucionalidad política (por ejemplo, en la legislación electoral o en el sistema partidista) son capaces de desencadenar procesos nuevos y alterar la calidad de la vida política misma, de los comportamientos de los actores y del desempeño gubernamental.

No obstante, también se sabe que no existen modelos o sistemas "óptimos", de cuya aplicación se desencadenarían necesariamente estímulos constructivos, así como tampoco existen relaciones de causalidad rígidas en la amplia y compleja esfera política. La representación mayoritaria distrital, por ejemplo, no es requisito indispensable del sistema parlamentario de gobierno, ni garantiza la existencia de partidos políticos fuertes. De igual manera, la representación proporcional no produce obligatoriamente una fragmentación partidista ni es un presupuesto básico del multipartidismo. Sistemas electorales y partidistas no son, por sí mismos, generadores de crisis y males políticos, que se explican mejor a partir de determinaciones de la estructura socio-económica y de las tradiciones culturales. La dinámica política como un todo, además, puede siempre neutralizar o reorientar cualquier modelo institucional que se considere más adecuado, haciéndolo producir efectos opuestos a los previstos.

Las opciones de ingeniería política, en suma, tienen sentido cuando son pensadas con los ojos puestos en las reales circunstancias históricas de cada sociedad singular, en su proceso de *State-building*, en su dinámica socio-cultural y en el patrón de conflicto y competencia política en ella prevaleciente.

La reforma política tiene un eje claro: construir procedimientos e instituciones capaces de reaproximar Estado y ciudadanos, organizaciones estatales y organizaciones societales. No se trata, pues, sólo de reforzar la representación, sino también de ampliar y diversificar los espacios y modalidades de la participación. Pienso aquí en las "instituciones del ciudadano" mencionadas

por Stefano Rodotà para sustentar la idea de una "representación ampliada", artífice de una situación en la cual los ciudadanos tengan voz activa, participen de las decisiones gubernamentales y controlen la propia política. Se trataría, en ese caso, de crear condiciones para que se desarrollen nuevas formas de intervención en el proceso de distribución y organización de los poderes. Para lograr esto, es necesario antes que nada

Salir del esquema hasta entonces prevaleciente, que llevó a la integral conversión de la cuestión política en cuestión institucional, con un progresivo oscurecimiento de las razones de la política y de las difíciles opciones impuestas por ella, sustituidas casi exclusivamente por la modificación de las reglas. En consecuencia, no se puede profundizar en la idea de Estado sino solamente poner en curso un ininterrumpido 'bricolage' institucional¹⁸.

Todo esto parece, en fin, apuntar a la necesidad de que el momento político prevalezca

sobre el momento jurídico-institucional, sobre la perspectiva ética e incluso sobre la lógica electoral. A que se continúe, evidentemente, operando con determinación en todos estos frentes de lucha. Pero las revisiones institucionales, las regeneraciones éticas y la competencia electoral son apenas parte del proceso democrático y no hay indicios de que a partir de ellas pueda surgir un conjunto radicalmente nuevo de instrumentos y de valores para la construcción del futuro. Sin activación política, además, ni siquiera las victorias electorales ni las reformas de las instituciones producirán resultados efectivos y se concluirán. Las condiciones de avance y de éxito se vinculan a un gran esfuerzo por articular las varias dimensiones de la cuestión del Estado, que es, como se sabe, una cuestión intrínsecamente política. Que depende, por esto, de la activación de las masas y de las organizaciones sociales, de la construcción de consensos y del alcance de un equilibrio dinámico entre voluntad y razón.

18. Stefano Rodotà, "Quale Stato?", en *Critica marxista*, Roma, N° 5, septiembre-octubre de 1993, página 12. Ver también al respecto, Umberto Cerroni, *Regole e valori nella democrazia. Stato di diritto, Stato sociale, Stato di cultura*, Roma, Editori Riuniti, 1989.