

# Sociedad civil y los desafíos de la gobernabilidad

*Fernando Reyes Matta*

América Latina atraviesa por una profunda crisis de gobernabilidad debido a que si bien en general se ha logrado una democracia representativa aún no se consolida una democracia participativa. La gran distancia entre las demandas de los diversos sectores sociales y la capacidad de la clase política para satisfacerlas se manifiesta en la urgencia de modernizar el Estado, de cambiar los modos de hacer política y de crear nuevos instrumentos de participación. En el actual marco de globalización económica y de libre comercio es indispensable que América Latina se inserte de la mejor forma, lo que obliga a que la institucionalidad política se adecúe a los cambios. Según el autor, no obstante que los partidos políticos están siendo sobrepasados por las ONGs como canal de las necesidades sociales, estas últimas no deben reemplazarlos sino que tienen que servir de nexo entre las entidades políticas y la sociedad e identificar la nueva agenda emergente. En su opinión en dos fenómenos sociales se fundamenta esta falta de credibilidad: la corrupción y los jóvenes. Como conclusión, plantea que la reformulación de la democracia en nuestro continente requiere buscar nuevos consensos en los que se incorpore a la sociedad civil.

## 1. Sociedad civil: el marco de las nuevas preguntas.

Una creciente preocupación invade a la llamada clase política de América Latina: la democracia existe, pero no funciona. O no funciona como debiera. Existe en tanto la expresión ciudadana que puede concurrir libremente a las convocatorias cívicas y emitir su voto frente a ciertas alternativas. Pero a la vez se expande la sensación del aumento de vacíos y distancias entre los elegidos y los electores, entre el mundo de códigos y símbolos en los cuales emerge el lenguaje político y la realidad de la “cultura propia” donde los diversos segmentos de la sociedad se afanan por construir sus identidades y avanzar en sus propósitos.

La “cultura cívica” se ha tornado débil tras el largo período de gobiernos autoritarios que se instalaron en casi todos los países latinoamericanos desde fines de la década de los sesenta. Pero, no obstante ello, la democracia ha resistido fuertes pruebas institucionales (renuncias y enjuiciamientos a presidentes, cierre de legislaturas y convocatorias a nuevas elecciones, acusaciones constitucionales contra magistrados y ministros), pruebas ante las cuales el sistema ha salido fortalecido aunque han dejado una sensación frustrante en el ciudadano como individuo. “La democracia se ha salvado, pero mi entusiasmo democrático no”, fue el comentario de un joven periodista brasileño tras la caída del presidente Collor de Mello.

La llamada “clase política” se siente perturbada por los datos entregados sucesivamente por diversas encuestas. Recientemente, el PNUD avanzaba resultados del estudio realizado durante 1996 en 17 países, entrevistando a 1.200 personas en cada uno de ellos. Ante la pregunta de “¿a quién le cree más usted?” en el dominio de la política y la acción pública, el 36% de los entrevistados eligió en primer lugar a los maestros, el 30% los noticieros de televisión y a la Iglesia y el 12% a las Fuerzas Armadas. En el otro extremo de las valoraciones, sólo el 2% priorizó a los partidos políticos, también un 2% indicó a los parlamentos. Hubo una opción del 3% para el Poder Judicial y 4% para el Ejecutivo.<sup>1</sup>

Pero en la misma muestra latinoamericana cuando se plantean las alternativas “democracia” o “gobiernos autoritarios” para llevar adelante políticas de desarrollo, el 62% manifiesta su respaldo a la democracia. En la región, aún con imperfecciones, se registran logros evidentes en la “democracia representativa”, pero hay mucho por hacer antes de consolidar una “democracia participativa”. La distancia entre una y otra propuesta determina una de las claves de la crisis.

A la vez, es necesario subrayar que desde el punto de vista teórico la dicotomía entre ambas visiones de orden social no parece válida. En ninguno de los planteamientos críticos a la democracia que se despliegan hoy en diversos sectores políticos y sociales o en revistas, diarios, televisiones u otros medios, aparece un cuestionamiento a un orden en el cual el eje sea la representación. Lo que se le exige a los representantes es ser eficientes en sus decisiones y saber escuchar a los representados.

---

<sup>1</sup> El seminario sobre Gobernabilidad organizado por la UNESCO en su proyecto “Cumbre Regional para el Desarrollo Político”, se realizó en Santiago el 22 y 23 de septiembre de 1996. En esa ocasión el representante del PNUD entregó un anticipo de la encuesta que aquí se cita. Allí mismo contaron sus experiencias el Vicepresidente de Bolivia y el Gobernador de Brasilia sobre participación popular de las que da cuenta este documento.

Saber percibir las inquietudes emergentes y los verdaderos intereses sociales, los cuales articulan sus discursos en la movilidad que la democracia permite y requiere para ser tal. Es en ese campo donde la participación de la sociedad civil se hace válida y necesaria.

¿Tiene hoy la "clase política" la capacidad de escuchar y entender las nuevas demandas y tendencias que se despliegan en la sociedad? ¿Qué le falta a los partidos políticos para constituirse en entidades modernas, eficientes y articuladas con las sensibilidades, análisis y búsquedas de la sociedad donde actúan? Si la tendencia inevitable de la modernidad es la fragmentación de intereses sociales y proyectos sectoriales, ¿dónde concurre la autoridad política para constituir el escenario de los consensos y el marco básico de "lo común"?

De manera reiterada los análisis a mitad de esta década apuntan al "desencanto" de vastos sectores ciudadanos, de hombres y mujeres cuyas demandas no encuentran "cauce de tratamiento". Según la encuesta antes citada, el 60% de los entrevistados considera que "su opinión no es tomada en cuenta por el Gobierno". En otros términos, el ciudadano no se siente respetado y, en respuesta, tampoco pasa a respetar a la autoridad pública y a la clase política surgida de la propia elección hecha por la ciudadanía. "Esta amplia y profunda pérdida de respetabilidad genera condiciones que favorecen la desobediencia civil y el ejercicio de la violencia privada por grupos representativos de intereses sectoriales, en detrimento del orden y del interés públicos" (Jaguaribe, 1996).

Desde la perspectiva de los contenidos el "desencanto" se alimenta, especialmente en los jóvenes, en la carencia de entusiasmo ante propuestas de las dirigencias políticas consideradas reiterativas y gastadas. Hay una tensión, incrementada por la distancia, entre los responsables de conducir y hacer la política y un sentido común de diversos universos sectoriales. En estos segmentos no predomina un racional político sólido ni una maximalización utópica: sólo rige una intuición capaz de advertir sobre la urgencia de hacer transformaciones profundas en el Estado, en los modos de hacer política y en la construcción de escenarios de negociación ante los múltiples desafíos del mundo emergente.

En el marco de la globalización de la economía y el desdibujamiento del Estado-nación como éste fue concebido desde el siglo XIX, los gobiernos encuentran dificultades para definir con autonomía sus políticas públicas. Es más, algunos analistas indican que la facultad de definir esas políticas ha sido "secuestrada o expropiada por los organismos internacionales que imponen sus propias políticas". El caso de Argentina,

donde el cumplimiento de acuerdos definidos con el FMI ha sido tenazmente sostenido por el Gobierno, la irrupción social ha emergido contra la autoridad nacional pero, a la vez, en un cuestionamiento a la política impuesta por los factores externos. Es en la sensibilidad que despiertan esos factores externos donde se juega el sentido de "pertenencia nacional", en el cual la ciudadanía se construyó a lo largo de la historia republicana del continente.

La propuesta planteada por el Gobierno de Chile para colocar el tema de "Gobernabilidad y Democracia" como eje conceptual de la VI Cumbre de Presidentes Iberoamericanos tuvo el carácter de consecuencia y causa en el debate de ideas que preocupa a la región. Fue consecuencia porque desde hace cinco o seis años la reflexión por la gobernabilidad y la democracia eficiente comenzó a ser parte de la preocupación emergente en diversos ámbitos intelectuales y políticos del continente latinoamericano. Y es causa porque, a partir de dicha convocatoria, una serie de seminarios, encuentros y talleres de análisis se han puesto en marcha para salir al paso de una inquietud esencial: la democracia en el continente está arrinconada si no amplía y profundiza sus espacios, sino reforma el Estado para hacerlo fuerte, regulador y oportuno y si no crea nuevos instrumentos de participación social.

Como dijera recientemente el ex Presidente Aylwin, "aun cuando la región vive un renacimiento democrático, la presencia de poderes fácticos, económicos o militares, la amenaza del narcotráfico o la corrupción, ponen en riesgo la gobernabilidad y la eficiencia de las democracias y hasta pueden amenazar su propia estabilidad".

La expansión y competencia de los medios de comunicación en los escenarios de recuperación democrática construidos en toda América Latina, han determinado un conocimiento abierto y, en muchos casos, espectacular de situaciones de corrupción, de abusos de poder o de incapacidad en la acción de las autoridades. Cada vez más el modo de "hacer noticia" en su relación con el poder tiene para muchos medios, especialmente para la televisión, una aproximación ligada con la "construcción del espectáculo". Si bien ello involucra distorsiones y esquematismos, termina por construir una agenda donde el público (el ciudadano, la persona, el grupo inmediato) adquieren un conocimiento esencial y emocional de la actualidad.

En muchos casos, esa actualidad es, además, "la actualidad de los otros", pero no aquélla en la cual se juega la calidad de vida de quien recibe la información. De allí en adelante comienza la construcción de un juicio crítico montado en las bases de la desconfianza o la indiferencia,

ya que en el imaginario mediático no se advierte la presencia de los requerimientos vitales de cada ciudadano. Es así como se expande “la marginalidad simbólica” en América Latina, con una estructura informativa donde cada vez hay más información disponible, pero no necesariamente información significativa a nivel de los ciudadanos concretos.

Tras la crisis de desarrollo económico vivida por América Latina en la década de los ochenta, emergió un nuevo escenario signado por dos realidades fundamentales: la recuperación de la democracia representativa como modelo político y la instauración de la economía de libre mercado como modelo económico. Ello ha ocurrido en medio de un mundo donde se terminó la polarización y con ello caducó la alternativa de la “economía centralmente planificada”, mientras se dieron pasos sustantivos hacia la instauración de una economía globalizada sostenida en el comercio libre. En ese marco, la economía de América Latina registra un crecimiento promedio del 3,5% en los últimos años. Pero, como lo dice la CEPAL, el problema está en la urgencia de crecer al 5 ó 6% si se quiere dar empleo a los que hoy no lo tienen o lo estarán buscando por primera vez en lo que queda de esta década y la próxima.

En estas condiciones, la democracia de los países latinoamericanos no puede convocar a aplausos sólo porque exista y es posible el traspaso de poder de un mandatario civil a otro. En el sentido político básico de “la gente”, la democracia recuperada es parte de la normalidad y en la frontera ampliada de acción política que ella otorga tras los regímenes autoritarios, es legítima la movilización social, la demanda y la exigencia hacia la autoridad. Es comprensible que la institucionalidad política y en especial los partidos se muevan con la prudencia propia de quienes no desean una vuelta atrás, pero a la vez, si no actúan a tiempo, corren el riesgo de verse “desbordados” por un quehacer cada vez más dinámico y autónomo de diversos sectores.

Ante esta realidad surge con fuerza el interés por dar creciente importancia a la sociedad civil en la construcción de una democracia moderna y avanzada en la región. El concepto hace una distinción con el de los “actores sociales” difundido por el continente desde mediados de los sesenta. Los actores sociales constituyen una presencia organizada e institucional que, desde lo cívico y no estatal, actúan frente a los partidos políticos y a los aparatos de decisión del Estado. Se ha visto como tales a los empresarios, los sindicatos, las organizaciones estudiantiles, a la Iglesia e incluso a las Fuerzas Armadas, aunque estas últimas son instituciones públicas que actúan como una extensión del

Estado. A más democracia, la relación de subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil y, en consecuencia, a las estructuras de representación de la sociedad civil, es más fuerte.

La expresión "sociedad civil" da cuenta de un universo más amplio y a la vez "más movedido", donde los intereses se cruzan, se articulan en determinadas circunstancias, se hacen transversales a partir de una interacción de las aspiraciones ciudadanas en su paso de lo individual a lo colectivo.

Entre la sociedad civil y el Estado hay una distancia significativa en tanto se fragmentan y hacen más heterogéneos y sofisticados los intereses de ciudadanos y grupos sectoriales. El Estado, como ha dicho Alain Touraine, se estructura en torno del concepto de unidad, es "la unidad nacional por la ley". Es la institucionalidad formal y de unidad pactada que la sociedad y los individuos se obligan a respetar. La sociedad civil es, por esencia, el mundo de la diversidad. Y en tanto la democracia se amplía y profundiza esa diversidad se incrementa.

Es en ese escenario donde el papel de los partidos políticos es irremplazable y requiere de una acción oportuna, eficiente y de sensibilidades sutiles para captar las aspiraciones "de la gente de la calle". Lo que se requiere es de un sistema político que procesa lo que viene de la sociedad y los individuos para llevarlo al Estado. De este retorna convertido en política y decisiones válidas para todos.

## 2. La sociedad civil emergente del período autoritario.

Según ciertos analistas (Lechner, 1996) hubo dos procesos paralelos que en los años ochenta llevaron al fortalecimiento de la sociedad civil: la lucha contra el gobierno autoritario y, por otra parte, la expansión de la sociedad de mercado. Aunque esta interpretación tiene como referente los cambios ocurridos en la transición chilena, la esencia de ese análisis es proyectable al resto del continente. El avance de principios y valores democráticos en la realidad latinoamericana actual recoge como uno de sus sustentos la experiencia ganada en "los tiempos difíciles" por importantes entidades de acción colectiva.

Si entendemos, en forma esquemática pero nítida, como sociedad civil a toda la praxis colectiva impulsada por diversas organizaciones más allá del ámbito estatal, se constata en América Latina la expansión de esa presencia de autonomía creciente con discursos, convocatorias e instrumentos propios. La mayoría de esas organizaciones están en medio

de los espacios democráticos proponiendo sus visiones, impulsando políticas más allá del alcance e influencia de los partidos. Por cierto, lo que ha sido su propia contribución al rescate de la democracia tradicional ha generado los espacios para cuestionar esa democracia y pugnar por avances.

Se trata, en consecuencia, de distinguir como sociedad civil un proceso inscrito esencialmente en lo privado, donde intereses sociales se organizan, se agrupan de múltiples maneras para reivindicar, o cuestionar desde la perspectiva de determinados intereses colectivos, y en forma independiente al Estado, los procesos que este impulsa en cuestiones sobre las cuales aún no ha tomado decisiones. Para algunos autores (Torres-Rivas, 1994), una de las claves está en distinguir que esta acción social colectiva, junto con actuar de manera independiente respecto de los poderes estatales, no está vinculada directamente a la producción mercantil.

En este último aspecto las relaciones privadas se dan en torno del capital, ya sea en la competencia de capitales o en la relación de capitalista y asalariados en los procesos productivos. En este caso, el tema de la ganancia privada es el factor principal colocado en las lógicas propias del mercado y sus reglas económicas. De lo que se trata al hablar de sociedad civil en estos análisis, es de aquella organización que desde lo privado actúa a partir de intereses concretos en el ámbito del espacio político y busca su participación en él.

“Interés colectivo es el que tiene sentido de comunidad y que por ello puede trascender el fuero de lo estrictamente privado y trasladarse a los espacios de actividad pública. Al hacerlo así, los intereses de los grupos organizados (como, por ejemplo, los sindicatos, cámaras patronales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones culturales, femeninas, deportivas, barriales, ligas campesinas, etc.) situados desde el ámbito de lo privado, alcanzan una dimensión pública, ya que esta característica es condición de su eficacia política, de la capacidad para influir en las decisiones estatales o de otras expresiones de poder. Cuando así ocurre se está haciendo política, se mueven en el ámbito de lo político estatal y ésta viene a constituir la expresión característica de la vida democrática”. (Torres-Rivas, 1994).

La idea de propuesta involucra el derecho a hacerla. Ello está ligado directamente con el espacio de las libertades y de la relación de los consensos democráticos, para hacer posible que grupos desde los cuales se plantean cuestionamientos tengan legitimidad en esa tarea, sean tolerados por la autoridad pública y que se entienda que la estructura

democrática no está conmocionada o en peligro por el hecho del discurso del disenso. Lo que en el pasado constituyó motivo de escándalo y de acción represiva, en la época actual constituye expresión ciudadana, derecho a intervenir en el debate público y a trasladar planteamientos nuevos hacia la autoridad. El tránsito entre una posibilidad y la otra constituye, tal vez, una de las ganancias fundamentales para la sociedad civil de su emergencia desde los períodos críticos bajo gobiernos autoritarios a la nueva situación democrática existente en América Latina.

En la primera semana de agosto de 1996 tuvo lugar en una localidad cercana a Asunción, Paraguay, el V Encuentro Latinoamericano y Caribeño de Comunidades Eclesiales de Base. Alrededor de 20 obispos y delegados procedentes de Argentina, Haití, Ecuador, Colombia, Chile y Brasil, entre otros países de la región, se reunieron para “debatir las propuestas de las diversas delegaciones sobre la forma de afrontar los problemas sociales, especialmente la pobreza que afecta a la mayoría de los pueblos de la región”. El propósito fue preparar un Informe para entregar a los respectivos gobiernos “ya que la pobreza debe ser combatida por todos los sectores, fundamentalmente por las autoridades”. Aprovechando el encuentro, los campesinos de la zona hicieron una marcha pacífica para denunciar las carencias y el aislamiento de los asentamientos rurales.

Es ilustrativo poner la atención en este encuentro, realizado en el marco democrático paraguayo, porque hace veinte años —exactamente en agosto de 1976— una reunión similar de obispos, convocada por monseñor Leonidas Proaño, en Riobamba, Ecuador, fue interrumpida por tropas militares y sus participantes enviados a prisión y luego expulsados del país. Varios de ellos, como los chilenos, cuando llegaron a sus capitales debieron enfrentar manifestaciones de repudio organizadas por “el brazo civil” de los organismos de seguridad, mientras todo el aparato propagandístico seguía la pauta de calificarlos de “obispos rojos”.

Entre esa época, la más regresiva en América Latina en términos de democracia y derechos humanos, y la actual se despliega la acción de los organismos típicos de la acción moderna de la sociedad civil: Organizaciones No Gubernamentales (ONGs). Ellas han ganado espacio y tejido redes creando áreas específicas de reivindicación en el desarrollo social y abriendo una nueva agenda de preocupaciones en las condiciones de vida en el continente. Las reivindicaciones sobre el resguardo ecológico, la defensa de las etnias indígenas, la igualdad de la mujer, las condiciones de vida en las ciudades, el desempleo, la educación y la



capacitación eficiente, son algunos de los temas que se han unido a las demandas tradicionales en las cuales se sustentaron los movimientos sociales de principios y mediados de siglo.

Ante la orfandad derivada de un aparato público en permanente ajuste, la sociedad civil aprendió la experiencia de la autogestión y la solidaridad. De alguna forma, volvió la mirada hacia sí misma construyendo allí el debate y la búsqueda de sentido negado en los ámbitos de lo público. La presencia del mercado como dominio de transacciones para los bienes materiales y simbólicos —autoproclamados como espacio regulatorio de la distribución social— ha disminuido la capacidad racionalizadora y normativa de la política. El desafío es generar una articulación democrática donde el Estado, los partidos y la sociedad civil garanticen la gobernabilidad y el tratamiento institucional de las demandas.

La expansión de la llamada "sociedad global" ha desafiado, a las ONGs latinoamericanas, con consecuencias directas en la modernización de ellas y su articulación con entidades similares. Esta década está marcada por la expansión de las Redes, constituidas en sujetos de referencia global para la acción local. En torno de las recientes conferencias internacionales como la de la Mujer, en Beijing, la de Población, en El Cairo, la de Derechos Humanos en Viena o la Cumbre de Desarrollo Social en Copenhague se ha conocido el potencial de articulación de estas entidades, levantando propuestas y plataformas conceptuales y de acción más allá de los límites alcanzados por los consensos gubernamentales. Específicamente, en el campo de atención a enfermos, heridos o víctimas de guerras o desastres es conocida la capacidad de acción de organismos internacionales como Médicos Sin Frontera, del mismo modo que en el terreno del medio ambiente Greenpeace ha demostrado su alta capacidad de coordinación internacional. Es significativa la incidencia que esas entidades internacionales tienen en el "concierto colectivo" de las entidades locales, determinando entusiasmos y demandas específicas.

En resumen, puede señalarse que la sociedad civil de los países latinoamericanos ha emergido del período autoritario como una realidad dinámica y multifacética. Llega hacia finales del siglo XX sostenida en el quehacer de instituciones que han acumulado tres experiencias fundamentales:

- Manejo de la autogestión para actuar en los vacíos dejados por un sector público débil o ajeno, especialmente en los campos del desarrollo social;

- promoción de una práctica solidaria y de protagonismos concretos, sobre todo en circunstancias capaces de atraer las opciones editoriales de los medios de comunicación;
- conocimiento de las relaciones alternativas y de la posibilidad de coordinar acciones a nivel internacional, construyendo ejes donde se articula lo global con lo local.

### 3. Confianzas y desconfianzas de la sociedad civil.

En varios países de la región —y con la mirada puesta más en el presente que en la experiencia traumática de los regímenes autoritarios— ya es evidente que ni el Estado, ni el mercado ni la sociedad civil tienen la posibilidad de llevar adelante un proyecto de desarrollo donde queden excluidos los otros sectores. Pueden darse circunstancias donde el dominio temporal de uno de estos referentes estructurales suponga la exclusión o marginación de los otros.

Cuando los agentes económicos partidarios de la economía libre y un mercado abierto ven surgir dificultades a la transacción de sus productos o el ingreso a mercados externos, vuelven de inmediato la mirada hacia el Estado pidiéndole barreras, defensas temporales o sectores protegidos. Los debates recientes en torno del MERCOSUR, primero entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, y luego entre los cuatro y Chile, demostró la vigencia de estas actitudes.

Desde otra perspectiva el Estado está impulsando un proceso de privatizaciones donde busca a quién traspasarle las que han sido sus responsabilidades en el ámbito del “desarrollismo”. Del clásico “Estado empresario” se pasa al “Estado subsidiario”, con lo cual entidades ligadas a la energía, a las telecomunicaciones, a las obras sanitarias, a la siderurgia o a los ferrocarriles pasan a estar bajo el control de grupos empresariales privados. En ese marco, pasa a imponerse la tesis del mercado “como asignador de recursos”.

En este nuevo esquema las organizaciones de la sociedad civil buscan construir su propio perfil de influencia. Perciben que en el proceso político vigente —o si se quiere, en el marco de la democracia recuperada— faltan dos condiciones de práctica política para hacer a la democracia un espacio cercano y propio: “la crítica social” y “la búsqueda innovativa de las instituciones” (Escobar, 1996).

De una u otra forma, en la sociedad civil se siente que la autoridad y los sistemas políticos, más allá de su discurso, tienen una opción prefe-

rencial por escenarios políticos casi estáticos, tras lo cual se expresa cierto temor sustancial al cambio. Pero la historia de la región transcurre en circunstancias de mutaciones ineludibles, ligadas a condiciones internas y externas. En las sociedades latinoamericanas se vive el impacto de la transformación de los modelos económicos, de los mecanismos de comercio internacional y de los procesos productivos. Hay carencia de recursos humanos preparados para los nuevos desafíos y sobran quienes recibieron una formación ligada a proyectos del pasado.

En este tiempo, como dice el ex Presidente Paz Zamora, “lo que está en crisis es el Estado que ha devenido un hecho impersonal y alejado de las vivencias y necesidades cotidianas del ciudadano. El ciudadano de la revolución de la democracia está prisionero de una tensión entre dos necesidades aparentemente contradictorias: vivir al mismo tiempo lo universal y lo particular, lo global y lo local. El Estado nacional queda crucificado entre estas dos demandas” (DEMOS, octubre 1995).

En esas condiciones de transformación acelerada bajo las cuales las sociedades latinoamericanas —cual más, cual menos— han sido llamadas a cambiar, cobran fuerza las organizaciones de la sociedad civil en el intento por crear “cauces para tratamiento de los conflictos”. Ello es especialmente significativo cuando el Estado o los gobiernos no crean a tiempo esos espacios de manejo de las tensiones y la propia sociedad civil se ve enfrentada a darse fórmulas de acción para actuar con exigencias en el espacio de lo público/político. Su tarea es reivindicativa de la “crítica social” como herramienta esencial de la democracia para cuestionarse a sí mismo y buscar su profundización.

En consecuencia, el soporte esencial de las organizaciones civiles para construir su “confianza” está en la determinación de objetivos propios y de sus resultados. Si bien la evaluación de los resultados se liga a la capacidad de influir sobre la administración gubernamental y la reorientación legislativa o normativa que pueda derivar de ello, las organizaciones civiles han asumido, como parte de los resultados positivos, la medición de su capacidad de influencia, especialmente en la generación de un “conciente colectivo” nuevo dentro de la sociedad donde actúan. En ese campo parte de los resultados se visualiza en la influencia alcanzada en los medios de comunicación.

El acceso a los medios para buena parte de las organizaciones civiles, especialmente aquellas más ligadas a las demandas del ámbito social y popular, no ha sido fácil. Las organizaciones sociales advierten que la televisión ha inscrito su razón de ser en el mercado, no en la gobernabilidad. Con todo, han adquirido experiencias e inserción en el espacio

propio competitivo de los medios. Es así como organizaciones ligadas a los movimientos ecológicos, a las demandas femeninas o a las expresiones indígenas en defensa de su patrimonio histórico, han adquirido una experiencia significativa en el uso y capacidad de convocatoria de los medios de comunicación. La democracia en América Latina ha traído una expansión de los medios comunicacionales y una competencia desatada entre ellos, especialmente en el campo de la televisión, y en consecuencia, sus cámaras buscan “los hechos nuevos”.

En este marco de lo simbólico expresivo las ONGs han aprendido a “crear el acontecimiento”. Muchas de ellas han desarrollado habilidades para actuar en ese espacio y saltar por encima de la agenda planteada desde el polo político de la sociedad, para colocar una agenda vinculada a expresiones directas de la sociedad civil. En este triángulo (polo político –medios de comunicación– sociedad civil) se están constituyendo cauces nuevos de influencia y presión sobre la ciudadanía que sobrepasan el quehacer tradicional de los partidos políticos.

Esta presencia se da en medio de un escenario de enorme circulación de información, lo cual no es ajeno, según ciertos analistas, a una de las causas estructurales de la crisis en América Latina. “Hay sociedades hiperinformadas y al mismo tiempo las sociedades carecen de sentido, no encuentran una imagen de futuro. Hay allí un conflicto. Los partidos políticos habían producido sentido llevando información a los barrios, a los pueblos alejados, a las provincias. Pero hoy la radio, la televisión, el fax y el modem le han quitado el trabajo a los partidos, y entonces el viejo vehículo de acción de los partidos, que era organizar un sentido del mundo y de la vida, darle perspectiva de futuro a partir de transmitir la información, ha perdido eficacia como actividad” (Nieto, DEMOS, julio 1995).

Sin embargo, esta capacidad de acción de las ONGs no debe llevar a engaño: ellas no reemplazan a los partidos políticos ni están concebidas para ello. Lo que debe existir es un “nexo” entre clase política y sociedad civil. Y esta tarea, en gran medida, puede ser asumida por las ONGs. Es impensable en el ámbito de la gobernabilidad –a pesar de todo el escepticismo vigente hacia los partidos– creer que la sociedad civil va a generar nuevas formas de representación que sobrepasen a estas organizaciones políticas.

Lo que sí está ocurriendo en las sociedades latinoamericanas es la presencia de “temas nuevos”, los cuales están más allá de la sensibilidad o alcance perceptivo de los partidos y, en muchos casos, de las propias ONGs. En la necesidad de reestructurar la gobernabilidad en América

Latina resulta lógico imaginar a las ONGs cumpliendo un papel prioritario en la identificación de esos nuevos temas, de sus alcances y proyecciones, investigándolos y creando foros para su debate. Es en esos foros donde esas expresiones de la sociedad civil pueden tener la posibilidad del encuentro con los partidos y su capacidad de "hacer política". Es allí donde el "nexo" entre entidades políticas y sociedad civil puede tornarse fructífero y cercano, confrontándose y acercando posiciones en un espacio de ensayo antes de llegar a la relación con el Estado y las estructuras formales del poder y la institucionalidad.

Si bien la sociedad civil ha incrementado su presencia en América Latina desde hace dos décadas, su expansión y fortalecimiento es heterogéneo. Ello ocurre tanto en el núcleo del "progresismo" o de los nuevos temas (ecología es un ejemplo) como en el de los sectores "tradicionales" (profesionales, empresarios, comerciantes) que a la vez son portadores de propuestas en el modelo económico. Hay organizaciones, como los gremios empresariales, cuya capacidad de influir sobre el sistema político es muy alta en la mayoría de los países. En el caso de Chile, dice Lehner, "tienen un poder de influencia o veto muy superior al de otras". Paralelamente las Fuerzas Armadas siguen configurando lo que algunos llaman "poder fáctico" que en determinadas circunstancias levanta la voz, como en Brasil, o reclaman su rol histórico, como en Chile, o incluso llega a presumir la capacidad de interrumpir la vigencia de la democracia, como en Paraguay.

Por su parte, en ciertos países el peso de las iglesias, especialmente de la Iglesia Católica es igualmente fuerte. Y allí donde no tiene "autorización" de entrar al espacio político, cuando lo hace genera tensiones por el nuevo momento político que crea su incursión. En otros casos, el debate se ubica en el dominio de lo socio-cultural, cuando determinadas acciones eclesiales entran en tensión con tendencias de libertad individual y tolerancia que se abren paso por la sociedad latinoamericana, especialmente entre los jóvenes.

En febrero de 1994, luego que el Episcopado mexicano emitiera el documento "Los valores para la democracia", el periódico El Día, ligado a los sectores más laicos del Partido Revolucionario Institucional, PRI, señala que ese texto constituía "una abierta ingerencia de la alta jerarquía de la Iglesia Católica en asuntos políticos nacionales". El documento se produjo, además, en medio de la participación del obispo Samuel Ruiz en la crisis de Chiapas. En dicho editorial se dijo: "El Episcopado, pasando el terreno político, señala que México está sediento de verdades, de manera especial en la vida política. Bien harían los jerarcas, efecti-

vamente, en dedicarse a sus asuntos y dejar las cuestiones del poder político”.

Sin embargo, el planteamiento eclesial, dedicado especialmente a la falta de credibilidad de los mexicanos sobre sus procesos electorales, no le era exclusivo. Como señalara un influyente analista de la realidad mexicana, “encuesta tras encuesta indica que más de la mitad de los votantes no cree en la limpieza de los procesos electorales” (Castañeda, 1994). Detrás del levantamiento de Chiapas, lo que se quiere, dice este estudio, es algo más que “dinero a cuentagotas, se quieren recursos reales y participar en las decisiones de cómo se gastan, por quién y en dónde. Y sobre todo quieren que se les trate con dignidad, que no se les humille ni se les golpee o reprima”.

México no volvió a ser igual tras los acontecimientos de Chiapas. El nuevo gobierno, marcado en su origen por circunstancias dramáticas, ha debido navegar en dos cursos simultáneos: vivir la crisis afanándose por recuperar la solidez económica y vivir los espacios abiertos de una sociedad más democrática. Allí la libertad de información y la competencia efectiva entre los medios han generado nuevas condiciones de influencia política y de acción social autónoma en ciertos ámbitos de la sociedad civil. Toda América Latina ha tenido que aprender lecciones muy determinantes, a partir de la experiencia mexicana.

Pero no sólo en México el Estado y la clase política se han llevado sorpresas ante determinadas conductas surgidas desde la sociedad. En Uruguay, el plebiscito de agosto de 1994 obligó a interrogarse profundamente sobre “cuánta representatividad tiene la democracia representativa” en ese país. Un paquete de reformas a la Constitución se había aprobado en el Senado por unanimidad y en la Cámara de Diputados con un solo voto en contra. Todos los candidatos presidenciales llamaron a votar por el “sí” a las reformas que, en todo caso, no eran muy determinantes para el futuro de Uruguay. Sin embargo, no obstante el “sí” de la clase política, la ciudadanía hizo triunfar un irreversible “no” con un 63%.

Múltiples análisis siguieron a tales resultados, señalando que habían opciones transversales cruzando a todos los partidos, las cuales eran rechazadas desde la sociedad civil, en una rebelión absolutamente inusual en un país de alto nivel político e ideológico. Más allá de las alineaciones políticas, todo indica que la adhesión emocional al tema del exilio puesto a prueba pocos días antes del plebiscito por la expulsión de unos refugiados ligados a la ETA, configuró un nuevo estado de ánimo que se hizo sentido común en la gente, pero sorprendió a los políticos.

Sin embargo, hay dos campos de fenómenos sociales donde la mirada escéptica y el deterioro de la credibilidad en la política encuentra sus fundamentos: uno, la expansión creciente de los casos de corrupción y sus métodos cuasi institucionalizados; dos, la aventura cada vez más dura y difícil de ser joven en América Latina.

#### 4. La corrupción: desconfianza por impotencia.

Si existen ejemplos como los entregados —y muchos más— sobre expresiones de “desconfianza” o “distancia” de amplios sectores de la sociedad civil hacia el Estado, hay una secuencia aún más persistente de ejemplos, en diversos países, de una patología social socavadora de las legitimidades vigentes: la corrupción.

Lo que la gente espera de la entidad pública es el ejercicio de derechos y deberes según leyes y normas establecidas. Pero cuando esas leyes sólo son un referente de la barrera ante la cual es necesario “pronunciarse” (pagar) para obtener un objetivo, la sociedad entra en una espiral de insanidad y vías oscuras donde sólo obtienen lo suyo los más enterados, los más hábiles o los de mayores contactos. Se empieza por poco, pero la aceptación de las prácticas de corrupción trae nuevos pasos, llegando a sostener argumentos absurdos para justificar ingresos insólitos, con un alto desprecio por el sentido común de la opinión pública.

Un año después del escándalo de corrupción de miles de millones de dólares que provocó la destitución del Presidente de Brasil, Collor de Mello, un enorme y nuevo escándalo involucró a numerosos miembros del Congreso debilitando de esta forma la fe de muchos brasileños en la democracia. Un parlamentario dijo, para explicar cómo había 51 millones de dólares en su cuenta bancaria, que desde 1989 había ganado premios en la lotería en 24.000 oportunidades. La ira popular se intensificó cuando a través de la televisión y los diarios se daba cuenta que miembros del Congreso recibieron 200 millones de dólares en donaciones federales destinadas a instituciones de caridad, mientras “la gente” tenía que luchar contra una inflación galopante, donde un profesor de escuela ganaba en ese año 100 dólares al mes y un legislador federal aparecía acusado de encauzar 14,9 millones hacia 11 “instituciones de caridad” controladas por miembros de su familia.

La resignación ciudadana que en muchos casos existe frente a ciertas historias sobre corrupción, ha sido sobrepasada por situaciones como las

registradas en Brasil en el año 1994. El saldo es la destrucción sustancial de la credibilidad en la democracia y en su acción transparente.

Tal conducta social tiene otro factor destructivo: la permisibilidad para entender a los demás y a sí mismo en circunstancias similares. La corrupción se instala allí donde encuentra terreno fértil, como dijera una alta autoridad académica boliviana a mediados de 1994. La quiebra moral sumada a la inestabilidad funcionaria y a los bajos salarios "son la causa del incremento de la corrupción en la sociedad" y agregaba que la solución "pasa por la educación para reestablecer los valores éticos de los individuos", unido a una carrera administrativa y una distribución más justa de los ingresos.

En el análisis que realizaba este experto de Bolivia indicaba que la responsabilidad mayor está en los propios gobiernos, porque han creado una desigualdad muy grande entre los estratos inferiores y los jerárquicos. Hablando de los reajustes salariales del sector público señalaba que éstos se dan por debajo del promedio social: mientras a los trabajadores privados se les da un aumento entre un 10% y un 12%, a los empleados públicos se les da sobre un 7% con lo cual se produce una caída real del salario. Es en esa realidad de carencias donde la gente se siente autorizada a buscar compensaciones. Allí nace la pequeña componenda, la pequeña coima y la búsqueda de ingresos ejerciendo el poder de estar detrás de un escritorio público.

## 5. El tema específico de los jóvenes.

Una encuesta realizada en Chile, en julio de 1995, entre jóvenes de 15 y 19 años, que tienen una situación económica estable, reveló que no participan en organizaciones sociales y que su principal forma de entretenimiento es la televisión y la radio. A la vez poseen una concepción bastante liberal en temas como el matrimonio y la sexualidad. Lo interesante de la muestra es que se trata de los hijos de la convulsionada y comprometida generación de los 60 y, en consecuencia, llama la atención en ese aspecto que el 41% de estos jóvenes no participa en ninguna organización. El 27,1 lo hace en algún club deportivo y el 19% forma parte de alguna entidad estudiantil. Sólo un 3,5% milita en un partido político.

Si se comparan estos datos con el estado anímico de los jóvenes chilenos entre los años 1986 a 1988, cuando su participación culminó con un protagonismo clave en los procesos del plebiscito y el triunfo del



“No”, se constata una transformación fundamental en los espacios donde pueden dar cuenta de sus aspiraciones generacionales. Sus años más recientes han sido de búsqueda de identidad, de “alguna pasión más allá de buscar trabajo y tratar de conservarlo”.

Los jóvenes tanto en Chile como en otros países están activando sus preocupaciones en torno a temas nuevos no siempre atractivos de agitar por parte de la clase política. Por ejemplo, aquél ligado al servicio militar obligatorio. El año 94 en una encuesta realizada entre jóvenes en Argentina el 50% opinó que rechazaba el servicio militar obligatorio. El tema ha estado en discusión no sólo entre los jóvenes argentinos, sino también en Chile, Brasil y otros países de la región.

Paralelamente emerge el tema de la educación y las posibilidades de recibir una capacitación adecuada para operar en la sociedad de transformaciones tecnológicas y oportunidades móviles que se está desplegando a fines del siglo XX. Los jóvenes tienen la sospecha, según indican las encuestas, que sus oportunidades son cada vez más efímeras, exigiendo la posibilidad de actuar sobre ella de una manera inmediata y en alta competencia con otros. Esto determina una tremenda desconfianza hacia el sistema educacional, especialmente aquél que proviene del ámbito público, al cual sienten como incapaz de otorgar “herramientas adecuadas” para poder ejercer y ganarse un espacio laboral y de proyección personal en medio de la sociedad.

En el marco del escepticismo por las carencias aparece el fenómeno de las pandillas. Ellas se han constituido, de una manera creciente en los últimos años, en una preocupación para la autoridad pública porque desafían no sólo desde el ámbito de sus propios planteamientos y conductas colocadas en la orilla de lo delictivo, sino porque, en muchos casos, su propia simbología y expresión desplegada por todos los muros de la ciudad resulta incomprensible para las generaciones adultas o para las autoridades. “Las pandillas están integradas por niños y jóvenes que hasta ahora se encuentran desamparados por el Estado. La sociedad adulta les teme en tanto que la policía no respeta sus mínimos derechos humanos. En la pandilla los jóvenes no se sienten solos. Están con sus amigos que los ayudan, les escuchan, y los comprenden y solucionan sus problemas familiares, sociales, o económicos en conjunto” (*Presencia*, 1994).

El tratamiento a los jóvenes como “sospechosos” está sembrando de desconfianzas las relaciones de éstos con el Estado y los sistemas institucionales. Frente al fenómeno de las pandillas lo que debe buscarse es el incentivo en el ámbito social, la posibilidad efectiva de “ser y hacer”,

en un marco de referencias simbólicas y proyectos propios. Cuando se transfiere a la policía la responsabilidad de la primera relación de los jóvenes con la sociedad, especialmente de los sectores populares, se elige un camino de precalificación delictual. "La policía debe intervenir allí donde haya conflictos sea de pandillas o no. Su función es guardar la seguridad de los ciudadanos, no es resolver problemas sociales. La policía al querer hacer un papel preventivo está violando cotidianamente los derechos constitucionales de los niños y adolescentes" dijo a mediados de 1994 el entonces Secretario de Asuntos Generacionales de Bolivia (*Presencia*, 1994).

El tema de la juventud tiene, además, un enfoque particular cuando se analizan los indicadores de "desempleo". La realidad latinoamericana muestra índices de desocupación importantes, con un incremento del "cuenta propismo" para salir al paso de los requerimientos mínimos. Paralelamente los trabajadores organizados (profesores, salud, ferrocarriles, burocracias públicas, y otros) actúan desde su capacidad de presión porque están siendo afectados en una posición laboral ya adquirida. Los jóvenes, en una cantidad creciente, están sufriendo la carencia de ambas posibilidades: a) no tienen respaldo ni recursos para echar a andar un proyecto por cuenta propia sólido y permanente; b) no son parte de un "cuerpo colectivo laboral" porque aún no encuentran trabajo.

Ligado directamente a esta situación de "orfandad social" se ubica el tema de la educación. Los jóvenes más pobres, que constituyen una mayoría significativa en la región, están en una situación muy vulnerable cuando deben enfrentar una realidad laboral cambiante y sumamente tecnologizada. Ello transforma en esfuerzos ineficientes los programas de formación y capacitación de primera generación, que a la vez constituyen una manera de multiplicar las bajas expectativas de los jóvenes desempleados o subempleados.

Lo que está en juego es el estilo y forma de participación, como fluye de una reflexión escrita por el Director del Instituto Nacional de la Juventud de Chile: "Hay que terminar con la actitud paternalista del Estado cuando se trata de ordenar la convivencia ciudadana o de llamar a la gente a participar en el sistema democrático. Los jóvenes son elemento decisivo para la estabilidad y el desarrollo de la democracia en la región, por lo que la educación social y política sólo podrá llevarse a cabo en la medida en que la democracia ofrezca posibilidades de convivencia comunitaria o local "visible". Nadie participa en lo macro, en la esfera de la gran agenda pública, sino puede transferirlo a las comu-

nicaciones que generan sentido en la vida individual de cada persona. Y en esto, además, no hay diferencias entre adultos y jóvenes" (*La Nación*, 1994).

## 6. Democracia y gobiernos civiles: de la legalidad a la legitimidad.

Una democracia viva tiene como signo principal el fortalecimiento de las organizaciones intermedias que regeneran la vida ciudadana. Los analistas coinciden en que de las diversas instituciones de intermediación son los partidos políticos los que en la actualidad atraviesan por una grave crisis de representación y credibilidad. Las dudas hacia los partidos se originan en dos cuestiones principales:

a. La adopción de una agenda política y estructuras tradicionales que no abordan con audacia y oportunidad las nuevas demandas emergentes en la sociedad;

b. una autoreferencia en el quehacer de los partidos y en el modo de calificar los resultados de su gestión.

Aunque la democracia en América Latina muestre todavía signos de debilidad, es evidente que su instauración registra ya un historial suficientemente significativo como para confiar en su continuidad. En ese marco la instauración de los gobiernos civiles elegidos libremente requiere de una capacidad más allá de su propia existencia para justificar confianzas y aceptaciones consensuales. La desconfianza hacia la política se traslada como desconfianza hacia la democracia. Por ello el problema de la gobernabilidad está anudado a otro tipo de crisis en la construcción democrática en sociedades post autoritarias y empobrecidas, problema que tiene dos dimensiones constitutivas: la eficacia y la legitimidad.

Una de las principales interrogantes de la ciencia política contemporánea en América Latina es identificar los verdaderos flujos por los cuales la relación de la sociedad civil puede producirse con el mundo de lo político y lo estatal. ¿Dónde está la posibilidad de la influencia efectiva? ¿Cómo determinar que una participación ha sido eficiente y no sólo formal? ¿Cuál es el punto de encuentro entre la institucionalidad política y sus actores concretos con el mundo de la sociedad civil y sus organizaciones directivas?

En el proceso de mercantilización de las relaciones sociales es legítimo tener la sospecha que importantes sectores de las dirigencias

políticas instaladas en las matrices del llamado neoliberalismo están confundiendo “la categoría de ciudadano con la categoría de consumidor”. El ciudadano estaría remitido a expresarse cuando es convocado electoralmente a pronunciarse por alternativas que concurren a las confrontaciones electorales. El consumidor tendría, como dice la publicidad, la oportunidad de elegir cada día y expresar allí en el mercado sus opciones (García Canclini, 1996).

Pudiera suponerse que detrás de este esquematismo hay una expresión caricaturesca, pero lo concreto es que la plaza —entidad cultural de la expresión de los ciudadanos en la América Latina— ha sido reemplazada por el “mall” convertido en la plaza comercial de convocatoria permanente. Su presencia está promovida por la publicidad y la simbología predominante que la televisión expande por todos los estratos sociales.

Tal propuesta analítica —la transfiguración del ciudadano en consumidor— lo que hace es polarizar las relaciones colocando en un extremo lo solidario, lo colectivo, lo consensual, lo autoreferente, lo particular. Detrás de ello, quíerose o no, hay una incitación al oportunismo y la anarquía, frente a lo cual el sentido de sobrevivencia ciudadanía busca los modos de rearticularse y constituir sus formas propias de expresión y participación. Es a esas formas de rearticulación ante la cual los gobiernos y los partidos deben estar particularmente atentos. Si el mercado abre oportunidades, mayores o menores, para ser consumidor, el campo de las decisiones esenciales pasa siempre por la política, espacio clave para las expresiones del ciudadano.

Por lo demás, en torno del “mall” están los pobres. Es la contradicción esencial del actual modelo de desarrollo, que éste cree poder llegar a superar por el crecimiento sostenido de la economía. La pobreza significa exclusión y, en consecuencia, una toma de distancia respecto del Estado y la posibilidad de solución desde ese ámbito a los problemas de la marginalidad. El resultado es la búsqueda de las soluciones propias, ya sea articulándose con otros o claramente en la acción individual, sea en los extremos de la economía o, a veces, más allá, en el espacio de lo delictivo.

Las lógicas de organización de la sociedad civil tampoco son permanentes. Hay una fragmentación si se ve la movilidad de lo social y los temas que le preocupan, a la vez que una “conciencia de urgencia” distinta de la que manejan los partidos políticos o las instituciones estatales. Estas requieren el diseño claro de un problema para hacer planes de corto y largo plazo en la búsqueda de su solución. El tema del

tiempo, como conciencia de la relación entre desafío y espacio para la solución, aparece con perfiles muy distintos. Un ritmo está en el modo como la autoridad pública asume la tarea que le corresponde y otro es el modo como los sectores sociales involucrados en el tema entienden el tiempo y la urgencia.

Es en este eje donde se instala, con particular persistencia, un cierto estupor de los partidos políticos frente a conductas sociales que no son permanentes, sino en muchos casos coyunturales en torno a determinadas circunstancias cortoplacistas. Esta realidad también desafía al ámbito de las organizaciones “institucionalizadas” las cuales suponen haber encontrado un campo nuevo de preocupaciones en la sociedad civil, para actuar desde él en forma permanente más allá de los partidos y del Estado. Pero la tendencia, en muchos ejemplos, da cuenta de lealtades ocasionales por encima de la lealtad institucionalizada, que supone estar siempre disponible para distintas instancias de acción a las cuales convoca ya sea el partido o la entidad civil de alto alcance.

En este ámbito de análisis se hace nítida una distinción clave para definir políticas hacia el futuro: los gobiernos civiles se vuelven “legales” en el campo de las elecciones, pero sólo se vuelven “legítimos” en el campo de la eficacia y la capacidad de gobernar con eficiencia. Este es el corazón del debate en torno al tema de la gobernabilidad en América Latina y en ello se inscribe el potencial de desarrollo de los distintos estamentos de la sociedad civil.

“Los gobiernos democráticos tienen que basar su eficacia, primero, en aspectos elementales formales, tales como huir de la ejecución arbitraria de la ley, cuidar de manera permanente el respeto a las normas constitucionales, exhibir permanentemente una absoluta claridad en el manejo de recursos financieros, adoptar una discrecionalidad mínima en aquellas decisiones que no están reglamentadas y afectan a grandes proporciones de la población, cuidar que no haya desperdicio de recursos, evitar el tráfico de influencias, etc. La eficacia se garantiza en otras latitudes a través del control ciudadano, democrático (*accountability*) de la gestión pública, que por ello debe ser reglada, transparente, pública, honrada” (Torres-Rivas, 1994).

## 7. Búsqueda de nuevos consensos.

Desde la perspectiva de la sociedad civil la reformulación de la gobernabilidad antes descrita lleva a la búsqueda de construir nuevos

consensos, para actuar en el espacio democrático y no huir desencantado de él. Estos consensos podrían ser identificados en cuatro niveles fundamentales:

- Tener espacio para el disenso,
- asumir la democracia como dinámica y evolutiva,
- entender el desarrollo como búsqueda de la equidad,
- tener acceso a los instrumentos de la oportunidad.

La posibilidad de disentir no significa la puesta en marcha de sociedades caóticas entregadas a una maraña de debates permanentes. Lo que involucra, esencialmente, es el reconocimiento de la diversidad, para buscar desde allí los acuerdos consensuales a ser respetados por el conjunto de la civilidad. Ello requiere de un tiempo para el debate y un tiempo para la resolución. La capacidad de identificar cuándo termina uno y comienza el otro da cuenta de la habilidad del gobernante.

Las perspectivas de desarrollo económico y social que se abren paso en la región indican que las políticas de ajuste y la aplicación rigurosa del llamado “neoliberalismo” requieren conjugarse con condiciones sociales y espacios políticos de lo posible. El mercado no puede convertirse en el “desestabilizador” de la democracia en América Latina. La preocupación por esta perspectiva ha estado presente en la última Asamblea Conjunta del Banco Mundial-Fondo Monetario Internacional, en la misma forma que ya empapa las políticas del Banco Interamericano de Desarrollo.

Y, en consecuencia, la oportunidad del ciudadano de participar, de acceder a la capacitación adecuada, la oportunidad de postular y postularse ya sea en el ámbito laboral, cultural o de otros intereses se toma una cuestión central en los nuevos diseños de consenso político en la región.

Los organismos de la sociedad civil están en condiciones de vivir una “relación participativa” en los amplios espacios de la gobernabilidad, tal como ésta desafía a la modernización de la democracia en el continente. La expectativa está en ser parte de cuatro niveles claves, donde las expresiones de la sociedad civil tienen aportes que hacer:

- En la identificación del tema y sus alcances,
- en el debate y enriquecimiento del análisis,
- en el diseño de la salida al problema,
- en la aplicación de la solución y sus efectos.

Cuando en diversas ciudades de América Latina se plantea, por ejemplo, el tema de la delincuencia, no basta con diseñar políticas policiales y de orden desde la altura gubernamental. Es imperativo ir al

terreno y desde la experiencia concreta de la gente identificar las diversas facetas del fenómeno, sus causas, sus formas de expansión y sus alcances. Una relación con la sociedad civil abre el debate sobre el tema y lleva a un conocimiento más profundo de la situación. De lo que se trata es de “pensar juntos” y esa es una práctica política que reclama actitudes nuevas de los poderes públicos y de las entidades políticas para la sociedad civil. Si las tres etapas previas se cumplen, se abre el camino para el cuarto nivel de participación: trabajar en la ejecución de programas y de respuestas de corto y largo plazo, para buscarle soluciones al tema planteado.

En Bolivia se han puesto en ejecución dos iniciativas que dan importantes pistas de trabajo: la ley de participación popular y la creación de los comités de vigilancia. La primera ha otorgado personalidad jurídica a organizaciones sociales de base como son las comunidades campesinas, los pueblos indígenas y las juntas vecinales. Se estableció una estructura para reconocer una realidad que la constitución y la ley habían dejado al margen: las comunidades tienen historia, lengua, autoridades, usos y costumbres propios, ocupan un espacio definido en el territorio nacional y se organizan en diversas formas. A su vez, los comités de vigilancia tienen potestad para incidir directamente en los diseños de planes y programas que lleven adelante las autoridades municipales y controlar que éstas no gasten más del 15% del presupuesto de los recursos populares en sueldos y salarios, mientras el 85% debe ir a obras y servicios.

En un escenario distinto, pero también interesante, se ubica el plebiscito convocado por el alcalde de la Municipalidad de Las Condes, en Chile, destinado a resolver el uso de un importante fondo de recursos municipales dentro de un amplio abanico de proyectos. La consulta decidió la puesta en marcha de ciertos proyectos—entre ellos la conexión electrónica de los hogares a los cuarteles policiales para reforzar la seguridad de esa comuna de altos ingresos— mientras se dejaban otros como un centro cultural, a la espera de nuevos recursos extras para los próximos años.

En Brasilia, el Gobernador del Estado ha puesto en marcha una política de consulta sobre usos del presupuesto y asignación de recursos ligados a la educación. Cuando se planteó una huelga de los maestros por demandas salariales convocó a un consejo especial, con participación de diversos sectores ciudadanos ante los cuales dio a conocer cuál era el total de recursos disponibles y cuáles las demandas del profesorado. A la vez indicó cuáles eran los efectos sobre el gasto educacional si se

atendían las peticiones de los profesores. La decisión de atender sólo una parte fue tomada con fuerte consenso de ciudadanos, profesores y autoridades. Como dijera el Gobernador Cristovam Buarque en un seminario reciente, lo que busca es “construir una modernidad ética para actuar en la arquitectura de la globalidad”.

Junto a estos ejemplos es pertinente remarcar que no existe en las entidades de la sociedad civil la aspiración de una democracia directa, aún de difícil diseño y puesta en marcha, incluso en el espacio local latinoamericano. Además, el supuesto de una democracia directa involucra una serie de cuestiones sobre capacidad de decisión que, en el caso de América Latina, requiere ponderaciones múltiples en el campo de la teoría política y de la gestión. De lo que se trata, como ya lo hemos indicado previamente, es de tener un tipo de “democracia representativa” donde la participación de los actores involucrados sea posible y tenga un peso efectivo en todo el proceso de tratamiento de una cuestión nueva o generadora de conflicto.

América Latina, como otras regiones, ha pasado de los grandes paradigmas totales a la fragmentación de intereses y conductas sectoriales del quehacer político. La tarea de los partidos políticos es construir el “puente” entre el Estado y esos intereses y nuevas demandas de la sociedad civil. A la vez, los partidos no pueden convertirse sólo en receptores de “clientes sectoriales” abordando un tema tras otro en una actitud pragmática de supuesta modernidad. Junto con la capacidad de atender temas sectoriales y la gente involucrada en ellos, los partidos requieren levantar postulados mayores. Tal vez sea esta carencia la que más reclama la sociedad civil de los actores políticos.

Lo que se plantea en esta teoría del puente, es que el tráfico que se desplaza sobre el mismo determina los usos del poder estatal: “desde el punto de vista de la sociedad civil, del individuo, el paso por el puente le da la oportunidad de organizarse, articular intereses, establecer alianzas, obtener mayorías y, en última instancia obtener políticas públicas. Desde la perspectiva del Estado, desde el otro extremo del puente, el proceso político aparece como la resolución de demandas, satisfacción de intereses, resolución de conflictos, lo que lleva al reconocimiento universal de una autoridad pública. El proceso político ‘crea’ y ‘resuelve’ problemas” (Torres-Rivas, 1994). Lo que se requiere es organizar —dar cauce— a un flujo constante de la sociedad civil hacia lo estatal-político.

Si el desprestigio de los partidos políticos y de sus dirigentes es profundo en la realidad actual de América Latina —más allá de la injusticia que dicho juicio pueda involucrar en muchos casos— lo con-



creto es que así lo demuestran las encuestas y así "lo siente la gente" Y esto no aparece ligado sólo a ciertas conductas de irresponsabilidad o desidia, sino especialmente a la falta de propuestas globales que tengan cuatro esencialidades:

- Que sean sólidas en la sustentación de sus posiciones y no respondan sólo a oportunismos;
- que sean realistas en el diseño de caminos capaces de llevar a la gente de la aspiración a un resultado, el cual sea aceptable en forma consensual por las partes involucradas;
- que sean imaginativas para sobrepasar las formas tradicionales de hacer política y salga al encuentro de la gente y sus aspiraciones;
- que entiendan la universalidad de los problemas contemporáneos donde progresivamente se conjugan factores externos e internos.

La sociedad civil latinoamericana, en sus distintos ámbitos, está impulsando una "cultura híbrida" donde factores transfronteros se instalan y llegan a nuestra cotidianeidad. El esquema de análisis invasorinvadido en el cual se instaló una fuerte corriente analítica con el discurso del "imperialismo cultural" ha dado paso a la necesidad de comprender dos articulaciones claves:

- La articulación del eje tradición-modernidad,
- la articulación del eje local-global.

En el vértice donde ambos ejes se cruzan es necesario instalar la tarea de los tres grandes espacios de la reformulación democrática de América Latina, varias veces mencionados en este trabajo: a) Estado y partidos políticos; b) mercado e instituciones productivas; c) sociedad civil.

Esta última tiene un despliegue de ofertas, sueños, posibilidades y energías que entregar a la interacción del triángulo. Si se la incorpora, los "nuevos consensos" son posibles. Si se la ignora, las "nuevas crisis democráticas" están a la vuelta de la esquina.

## Bibliografía

- James Brooke**, "Brasil ya no cree en la democracia", *The New York Times*, traducción en *El Mercurio*, Santiago de Chile, 9 de enero de 1994.
- Jorge Castañeda**, "México: la hora de la crisis", *La Epoca*, Santiago de Chile, 5 de enero, 1994.

## ESTUDIOS INTERNACIONALES

- DEMOS**, N°1, julio 1995, intervención de Jorge Nieto en primer seminario del proyecto.
- DEMOS**, N°2, octubre 1995, carta informativa del proyecto “América Latina: una nueva cultura política para el nuevo siglo”, UNESCO, México D.F., México.
- Santiago Escobar**, “Gobernabilidad y Democracia en América Latina”, documento base del Seminario AGCI–Centroamericana, San José, Costa Rica, julio 1996.
- E. Esteves**, “Plebiscito en Uruguay : escasa representatividad de la democracia representativa”, *Presencia*, La Paz, Bolivia, 18 de septiembre, 1994.
- Claudio Fuentes**, “Los jóvenes y el servicio militar”, *La Nación*, Santiago de Chile, 29 de mayo, 1994.
- Néstor García Canclini**, “Consumidores y Ciudadanos”, Grijalbo, México, 1995.
- Helio Jaguaribe**, presentación en el Seminario “Nuevos Caminos de América Latina”, Montevideo, Uruguay, septiembre 1996.
- Norbert Lechner**, “Modernización y Democratización: el dilema del desarrollo chileno” (ponencia), Universidad Complutense, El Escorial, España, agosto 1996.
- Edelberto Torres-Rivas**, “América Latina: gobernabilidad y democracia en sociedades en crisis”, *Nueva Sociedad*, N°128, Nov-Dic. 1993, Caracas, Venezuela.
- “El clero en la disputa por el país”, *El Día*, México, 25 de febrero 1994.
- “Pandillas crean psicosis colectiva”, *Presencia*, La Paz, 4 de septiembre de 1994.
- “Juventud, Pobreza y Desarrollo”, *La Nación*, Santiago de Chile, 10 de diciembre, 1994.