

GOBERNABILIDAD COMO DOMINACION CONSERVADORA.*

Beatriz Stolowicz W.**

I. Gobernabilidad como democracia: intencionalidad y confusiones.

A simple vista, América Latina es un caldo de cultivo para la ingobernabilidad. Una creciente descomposición social es producida por el crimen organizado desde los sectores dominantes, que además del narcotráfico, roban y estafan a los países, pisotean las leyes, mienten descaradamente. La delincuencia de los poderosos es una virtud oficial que se socializa como anomia. Pero la ingobernabilidad también se origina en la creciente insatisfacción de demandas, no precisamente producidas por el crecimiento exponencial de las expectativas generadas por las dinámicas del desarrollo —como pretende Hungtinton—¹ sino por las carencias más elementales de las mayorías latinoamericanas.

La conflictividad social y la anomia demandan un fortalecimiento extremo de la autoridad para conservar este orden de exclusión social. Si puede admitirse que *ingobernabilidad* y *autoritarismo* tienden a correlacionarse, ello no autoriza a establecer, en cambio, una identificación entre *gobernabilidad* y *democracia*.

Es sorprendente observar la penetración de la lógica que identifica gobernabilidad con democracia, tanto en los análisis de las ciencias sociales como en la concepción y práctica política de sectores que explícitamente cuestionan al neoliberalismo y que declaran aspiraciones democráticas. No es una simple moda, sino un dato exitoso de la ofensiva ideológica dominante. De manera creciente, la

* Versión corregida de la ponencia, del mismo título, presentada en el XX Congreso Latinoamericano de Sociología (ALAS), México, D.F., 2 al 6 de octubre de 1995.

** . Profesora-Investigadora del Departamento de Política y Cultura, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco, México.

¹ . Samuel Hungtinton. **El orden político en las sociedades en cambio** (1968). Buenos Aires, Paidós, 1992.

búsqueda de la gobernabilidad ha sustituido a la discusión y las búsquedas sobre la democracia. La equiparación que se realiza entre estabilidad (gobernabilidad) y democracia parece olvidar que un sistema democrático y en constante democratización puede ser poco estable, que un sistema estable puede ser antidemocrático y también, que un sistema corporativo, fundado en principios de equidad social, puede obtener su estabilidad más por el hecho mismo de la equidad que por los mecanismos de regulación y control de que dispone.

Para cuestionar la lógica mencionada es necesario discutir ambos problemas, el de la gobernabilidad y el de la democracia. En cuanto al primero, debe reconocerse que tiene una múltiple dimensión:

1) Por sí misma, la gobernabilidad, es decir, la situación en que un gobierno logra una cuota suficiente de obediencia de parte de los gobernados para ejecutar efectivamente su función, es un resultado concreto de la relación entre gobernantes y gobernados, lo que en sí mismo no refiere a un régimen político específico. Aunque, naturalmente, es de mayor complejidad en el contexto democrático, en el que la obediencia no puede producirse por recursos autoritarios aunque existan mecanismos de control. El análisis de la obediencia como resultado corresponde metodológicamente al nivel de la coyuntura.

2) La búsqueda de hacer gobernable a una sociedad es una práctica dominante habitual y se expresa en una estrategia específica. Su éxito es también materia del análisis coyuntural. Pero sus contenidos son los que permiten evaluar el carácter de la dominación.

3) Los logros de gobernabilidad, con ser una búsqueda de todo gobierno, no implican una práctica unívoca de los gobernantes. Deben ser comprendidos desde un análisis, también coyuntural y concreto, de la práctica de los gobernados. Afirmación obvia que se deriva del punto anterior, pero que suele estar ausente en las reflexiones sobre la política muy contaminadas con lógicas institucionalistas

mecánicas (y demasiado familiares en los estudios actuales de la ciencia política).

4) El problema de la gobernabilidad es una materia y objeto del análisis de las ciencias sociales que aparece fundamentalmente en contextos críticos para la dominación, con gran presencia desde finales de los 60 en los países centrales y desde los 80 en América Latina. En nuestra región ocupa un lugar privilegiado por su frecuencia de aparición y por sus usos articuladores de los análisis de lo político. Como objeto de estudio forma parte del debate teórico. Por su función articuladora de las formas de pensar lo social y lo político, es tanto materia de debate epistemológico como de una sociología del conocimiento y del debate ideológico y político.

Por lo expuesto, la discusión sobre la gobernabilidad no puede darse en abstracto. Preguntarse cuáles son las posibilidades de que una sociedad no esté acosada por los conflictos, la anomia, la desobediencia, etc., y que el gobierno gobierne con eficacia y eventualmente con legitimidad, exige observar en concreto las condiciones de reproducción de esa sociedad y esa dominación dadas. Sólo a partir de esto podrá reconocerse si es una sociedad democrática.

Pero el problema de la democracia es más complejo —huelga decirlo— que el fenómeno jurídico del régimen, más aún en las condiciones actuales de América Latina. Un punto de partida explicativo a los problemas de la democracia es la relación contradictoria entre ésta y el capitalismo, que no es abstracta sino histórica y concreta.

La democracia es una forma de relación social y política que permite a los miembros de una sociedad acceder a los bienes materiales y culturales por ella generados, lo cual se logra por una capacidad decisoria mayoritaria en relación a dichos productos sociales. El capitalismo implica, en cambio, la apropiación privada de los mismos. Las formas e intensidad de esa contradicción son un fenómeno histórico que remite a las modalidades concretas de la reproducción capitalista y de

las relaciones políticas. Ni tiene validez general plantear en abstracto las posibilidades ilimitadas de desarrollo democrático en el capitalismo, ni negarlas en lo absoluto. Sin embargo, el hecho no disuelve la contradicción.

Al hablar de las condiciones de la democracia, entonces, debemos recordar que en el capitalismo el concepto de excedente es una función del capital (de su acumulación privada), y no es, en cambio, un dato de las posibilidades y potencialidades históricas concretas de una sociedad —limitadas sólo por su grado de desarrollo— de disponer socialmente de la riqueza. Esta diferencia es una de las claves de la confrontación clasista sobre la democracia que, por lo tanto, no es una concepción neutra, aunque la fuerza hegemónica del liberalismo le haya permitido expropiar los derechos de universalidad de la utopía democrática moderna.

De allí que la democracia sea concebida bien como un instrumento de regulación política (administración) de las posibilidades y condiciones de reproducción del sistema capitalista, o bien como un proceso político conducente a ampliar las potencialidades sociales de emancipación creciente (democratización). Ambas perspectivas —coexistentes— presumen la diversidad de grupos sociales e intereses, incluso opuestos. El reconocimiento y la canalización institucionales de las potencialidades de estos proyectos opuestos, como heterogeneidad legítima, ha sido el resultado de un fortalecimiento de los grupos subalternos, que se expresó en una práctica estatal. Y que implicó una alteración de la política liberal sustentada en la noción abstracta de individuos consumidores.

Por otro lado, sin un afán estructuralista, es necesario reconocer que los éxitos del paradigma político liberal corresponden tendencialmente a una fase expansiva del capital, que bajo ciertos patrones de acumulación permitió una mayor generación de excedentes y flexibilidad en su distribución. Las dinámicas concentradoras propias de ese mismo proceso expansivo, por un lado, y la ampliación de la democracia por otro, son la esencia de la tensión crítica de la

sociedad capitalista, en la que economía y política no son variables independientes. Es, al menos, ingenuo, pretender autonomías entre apropiación social de excedentes y acumulación privada de capital. En América Latina, bajo las actuales condiciones, su relación es excluyente y constituye uno de los obstáculos esenciales para la democratización.

Estas son claves analíticas para problematizar la democracia. No reconocerlo, es en sí un problema ideológico, una postura frente al capitalismo y su dominación. Las buenas intenciones, o dicho de otro modo, las confusiones bien intencionadas, que de hecho son una expresión subalterna de las ideas dominantes, en todo caso, no modifican la cuestión.

Son formas de ideologización, desde las más burdas de proclamar el fin de la historia; las que ocultan el problema aduciendo que también el "socialismo" ha sido incapaz de resolver los problemas de la democracia —la carencia de soluciones alternativas no hacen desaparecer el meollo de la contradicción señalada— y que por lo mismo convalidan un posibilismo conformista; hasta las más sofisticadas construcciones teóricas que pretenden una neutralidad social del fenómeno democrático, resolviéndolo en meros tecnicismos. (Son análisis atractivos, muchas veces, por su enjundia descriptiva —se está hablando de ideologización, no de esquizofrenia— y por su aparente eficacia pragmática). La obstrucción de opciones alternativas por un falseamiento de la realidad es una modalidad de reforzamiento del orden dominante, un fortalecimiento de la hegemonía en sentido gramsciano. Por ello, el debate no es estrictamente teórico, es político en cuanto refiere al poder.

Sustituir esta discusión —ríspida, por cierto, en las actuales condiciones regionales— por el problema de la gobernabilidad, es una postura conservadora. Sustituir la discusión de cómo *disminuir* la desigualdad y la exclusión sociales como fuente de conflictos, por la de cómo *controlar* los conflictos, implica mantener el *status quo* —profundamente antidemocrático— y legitimar las prácticas dominantes.

II. El argumento conservador

Siempre es útil aclarar los usos del término conservador o conservadurismo. Como adjetivo, da cuenta de una conducta caracterizada por la defensa del *status quo*, a la que se le opone habitualmente el progresismo como proclividad al cambio. Como sustantivo, el conservadurismo refiere a una corriente del pensamiento capitalista surgida en el siglo XVIII animada por sus diferencias con el liberalismo materializado en la Revolución Francesa.

Simplificando por el momento el análisis, es importante reconocer que tanto el conservadurismo como el liberalismo han sido corrientes conservadoras en cuanto a sus metas de "conservación" del sistema capitalista.

Sus énfasis y diferencias doctrinarias se sitúan en el modo de realizarlo: en el conservadurismo, el principio de autoridad es el factor cohesionador de la sociedad, asumida como comunidad articulada por valores tradicionales (orden, familia, propiedad) e incluso trascendentes como el origen divino de la autoridad; para el liberalismo, mediante un orden social constituido por un agregado individual que se articula y cohesiona racionalmente con la libre concurrencia de intereses individuales (mercado), fundados en la libertad de posesión (propiedad), garantizada ésta por un Estado subsidiario. La democracia representativa es para el liberalismo la forma política que vincula el interés privado individual (ciudadanos) con el ejercicio público (Estado) de salvaguarda de las libertades de la ciudadanía (Estado de derecho); éste, considerado como realización de la igualdad.

La igualdad social no está contemplada, naturalmente, en ninguna de estas dos concepciones. Para el conservadurismo ni siquiera es un problema a justificar y menos legitimar, por lo que se presenta como un pensamiento capitalista mucho más transparente (lo que ha conducido a terrenos temáticos comunes con el marxismo, naturalmente colocados en las antípodas de la justificación o crítica,

respectivamente, de los fundamentos del orden capitalista). El liberalismo ha debido construir numerosas ficciones ideológicas para sostener la noción de igualdad como principio legitimante de la propiedad. Esa fue la razón por la que debió modificar su concepción de democracia censitaria original por una ampliación del reconocimiento público de intereses subalternos —luchas sociales mediante— configurando una concepción global de lo político que contrarrestara el impacto, sobre el poder de clase, de la reducción en la práctica de las diferencias entre igualdad jurídica e igualdad social.

En cuanto conservación del orden capitalista, las doctrinas no tienen una existencia propia al margen de la práctica social, la que depende menos de las doctrinas o fundamentos ideológicos que de las condiciones concretas en que se puede realizar la dominación. Los énfasis en unos u otros principios doctrinarios han tenido que ver con esas condiciones históricas, y según las circunstancias, los mismos sujetos han apelado a unos u otros, o combinándolos (liberalismo económico con conservadurismo político, antiliberalismo económico con liberalismo político, etc.)

Esta aclaración tiene como fin situar la calificación de concepciones y actores, en concreto en relación al problema de la gobernabilidad.

Se atribuye al conservadurismo (sustantivo) la proclividad a discutir los problemas de gobernabilidad en las sociedades democráticas. Sin embargo, encontramos en el campo liberal el mismo tipo de preocupaciones, lo que indica un denominador común conservador (adjetivo) para plantearse el problema de la democracia cuando está cuestionada la dominación, más allá de que se le sazone con una parafernalia discursiva.

Como exponente típico del conservadurismo, a mediados de los 70, la Comisión Trilateral ha hecho énfasis en que la democracia genera una crisis de autoridad (dominación) que resulta en ingobernabilidad.

Observaba que el reconocimiento público de crecientes intereses plurales ha producido una doble situación. Por una parte, la mayor intervención estatal como mediador de conflictos de intereses (clasistas), ha reducido su capacidad para imponer una concepción única del orden social,—situación calificada como anómica por impedir la socialización unívoca de los valores dominantes— lo que le ha restado eficacia para imponer dicho orden. Por otra parte, esa pluralidad social exhibe un nivel creciente de demandas, en circunstancias en que el sistema tiene una capacidad declinante para poder satisfacerlas. Naturalmente, esto ocurre proporcionalmente a los procesos de apropiación y acumulación privadas de excedentes. Según la Trilateral, esta situación produce frustración, que se revierte contra el Estado como menor credibilidad, lo que le resta eficacia institucional. Ello se agrava —decían— por la acción de los partidos, sostenes de la democracia representativa, que fincan su competencia electoral en los compromisos de satisfacción de demandas. El Estado, compelido a satisfacerlas por encima de las posibilidades económicas tolerables, sufre un desajuste fiscal que provoca inflación, factor de mayor inestabilidad.

Así, según la Trilateral, una sociedad democrática ingobernable tiende a producir un círculo vicioso de ingobernabilidad, lo que equivaldría a decir que una democracia representativa que produzca democratización tenderá a disminuir la capacidad dominante:

"El corazón del problema radica en las contradicciones inherentes relacionadas a la misma frase de 'lo gobernable de la democracia'. Porque en cierta medida, gobernable y democracia son conceptos en conflicto. Un exceso de democracia significa un déficit en la gobernabilidad; una gobernabilidad fácil sugiere una democracia deficiente".²

Con su habitual transparencia ideológica, el conservadurismo reconoce que

². **La gobernabilidad de la democracia**, Informe de la Comisión Trilateral. México, Cuadernos Semestrales del CIDE Nos.2-3, 1077-78, p.385.

democracia y gobernabilidad no sólo no son lo mismo, sino que son contradictorias. Más adelante discutiré si en una perspectiva progresista o democrática ellas podrían hacerse identificables. Distintos autores como Claus Offe³ sostienen que en la medida en que la lógica de la gobernabilidad implica reforzar el orden sistémico más que el reconocimiento de la diversidad, es esencialmente un mecanismo de control realizado en función de proteger los intereses de la dominación. Precisamente porque asumimos la discusión sobre la gobernabilidad de manera concreta en la realidad actual en América Latina, con un orden dominante profundamente excluyente y antidemocrático, es que sostenemos que los propósitos de gobernabilidad refuerzan la dominación conservadora.

Las estrategias de gobernabilidad sugeridas por la Trilateral⁴ abarcan una globalidad de direcciones, que como veremos luego, son verificables en las estrategias seguidas hoy en América Latina:

a) Se demandan transformaciones valóricas que recompongan un "*interés general*" en torno a la concepción conservadora de orden, autoridad, seguridad, propiedad, y que permita reducir las tendencias "hedonistas" (Kristol y Bell)⁵ que sobrecargan de demandas al sistema (como veremos después, la traducción latinoamericana de ello es la legitimación de la pobreza); en este plano, se le asigna un papel fundamental a la educación como "*el sistema productor de valores más importantes en la sociedad*", así como a los medios de comunicación, que deben reproducir los valores sistémicos, único parámetro de "*objetividad e imparcialidad*".

³. Claus Offe. "Ingobernabilidad. Sobre el renacimiento de teorías conservadoras de la crisis". En **Partidos Políticos y nuevos movimientos sociales**. Madrid, Ed. Sistema, 1988.

⁴. Las expresiones entrecomilladas y en cursiva que se incluyen a continuación son citas del Informe referido, op.cit.

⁵. véase Irving Kristol. **Memorias de un neoconservador** (1983). Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1986; y Daniel Bell **Las contradicciones culturales del capitalismo**. (1976) México, Alianza-Conaculta, 1989.

b) Se debe buscar un reforzamiento de los sentimientos de pertenencia sistémica a nivel internacional que fortalezca la percepción de "*amenazas*" como factor aglutinador del espíritu de cuerpo junto al Estado y sus aparatos coercitivos (en su momento Guerra Fría, hoy el narcotráfico).

c) De fundamental importancia es el reforzamiento de los canales de control institucional y corporativo que permitan reducir la participación autónoma, con especial papel de las élites partidarias, sindicales, etc., como organizadoras de un consenso pro-sistema —"*pactos*"— y de una dosificación de la respuesta clientelística (los mentados umbrales críticos de los que se habla hoy en América Latina), como modo de impermeabilizar a la democracia frente a las demandas sociales: "*El control institucionalizado es menos peligroso que el liderazgo personal y carismático*";⁶ asimismo se persigue el reforzamiento del Poder Ejecutivo para reducir los riesgos de representación de intereses que "*irresponsablemente*" puedan filtrarse en el parlamento bajo las presiones electorales.

c) En el plano económico se demanda un crecimiento sin inflación, que no se oriente a una distribución generalizada pues ésta produce demandas exponenciales futuras, sino que exista una asignación de recursos focalizada a sostener el crecimiento (y la acumulación).

d) Socialmente, se plantea la necesidad de debilitar a la clase media y sus canales de movilidad social —como la educación— cooptando de ella a las fracciones que se amolden "*al patrón de desarrollo*". En efecto, se trata de debilitar a uno de los indicadores fundamentales de los avances democratizadores que representan la atenuación de las polarizaciones sociales.

e) Una condición básica es establecer una nueva relación trabajo-capital

⁶. Este mismo temor ha sido manifestado recurrentemente por Guillermo O'Donnell en sus reflexiones sobre la democracia delegativa: "*¿Democracia delegativa?*". Montevideo, **Cuadernos del CLAEH**, 1992.

interviniendo directamente en las formas de organización del trabajo para reducir la incidencia de los trabajadores en *"decisiones cruciales que afectan la producción, la productividad y las condiciones del trabajo"*. Se plantea afectar la capacidad colectiva de negociación *"obrero-administrativo"*, mediante la fragmentación y competencia entre los trabajadores.

Por otra parte, como decíamos, el problema de la gobernabilidad de la sociedad en el sistema capitalista no se lo formulan sólo los que doctrinariamente se identifican con el conservadurismo. Los liberales de los países desarrollados también se cuestionan

"por qué la modernidad avanzada —que pretende haber resuelto democráticamente las antinomias entre legitimidad y eficacia— es precisamente la causa específica de los problemas de ingobernabilidad que dificultan la buena marcha de [las] sociedades".⁷

Por ello sugieren, entre las estrategias de gobernabilidad, desarrollar pactos que permitan enfrentar

"el paro crónico y el coyuntural, los efectos de desindustrialización y la reindustrialización, la inestabilidad política producida por el pluripartidismo y sobre todo por la polarización ideológica, la presencia de gobiernos débiles a causa de su naturaleza minoritaria o de mayoría reducida, la existencia de fisuras religiosas, étnicas, lingüísticas o culturales en determinados países, y la posición precaria de los países pequeños en el contexto internacional [...] la 'paz social' (en otras palabras y en este sentido, a la gobernabilidad en las relaciones capital-trabajo) para conseguir las condiciones de competitividad necesaria..⁸

Como se observa, el problema de la gobernabilidad o de la estabilidad no involucra exclusivamente el ámbito institucional. La ingobernabilidad no es,

⁷. Xavier Arbós y Salvador Giner. **La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial**. Madrid, SXXI, 1993.

⁸. *ibid*, p.46.

tampoco, expresión exclusiva de un desajuste institucional y menos de un vacío de poder, aunque sí de una crisis de dominación pues en su etiología son fundamentales los conflictos no admisibles para el sistema.

Al igual que la democracia, la gobernabilidad está directamente condicionada por lo económico, pero bajo lógicas opuestas. La lógica democrática presume que lo económico es materia de negociación y de decisiones mayoritarias, y hace énfasis en una mayor equidad como condición de la estabilidad del sistema. La lógica de la gobernabilidad, por el contrario, busca la estabilidad del sistema sin modificar la realidad económica y social, tomada como un dato a preservar, enfatizando en los mecanismos de control sobre cualquier participación que pueda alterar las condiciones de explotación y dominación, que pueden ser estables aunque no sean legítimas.

En términos coyunturales, es evidente que no hay una relación mecánica entre situación económica y comportamiento político, trátense de períodos normales o críticos. Pero no puede negarse que una mayor democratización sustantiva de la sociedad es un factor de mayor legitimidad y estabilidad, con menores necesidades de control político. América Latina es, evidentemente, la situación contraria.

III. La estrategia de gobernabilidad en América Latina.

A los efectos de esta discusión, presupongo conocidos los rasgos esenciales del neoliberalismo en América Latina, que no se limita a las políticas macroeconómicas sino a cambios profundos en la estructura social y en la configuración del poder en la región, orientado a privilegiar la acumulación del gran capital en contexto de crisis económica, a costa de una brutal exclusión social.⁹

El objetivo de controlar los conflictos generados por sus devastadores

⁹. Para una discusión seria, véase Pedro Vuskovic **Pobreza y desigualdad en América Latina**. México, CIIH-UNAM, 1993.

efectos, o bien de impedir que se manifiesten, o de funcionalizarlos en términos que permitan mantener este orden de desigualdad e injusticia, se realiza a todos los niveles de la realidad social. Es una estrategia global que se sostiene en los efectos disgregadores del neoliberalismo y que construye mediaciones políticas e ideológicas legitimadoras. Esa globalidad en los mecanismos de gobernabilidad puede observarse en múltiples ejemplos (que no agotan la complejidad del fenómeno):

a) Transformaciones económico-sociales.

Estas transformaciones originan, por sí mismas, conductas individualistas y conservadoras en los conglomerados populares, que reducen la emergencia de acciones colectivas y la capacidad de cuestionamientos reales al orden de desigualdad. La liberación del mercado de trabajo ("flexibilización laboral") libera al capital de las regulaciones conquistadas por las luchas sociales. Crece la competencia entre los trabajadores (incluso regionalmente); aumenta su disposición a la desvalorización de su fuerza de trabajo y su subordinación al capital para conservar la fuente de empleo; se individualiza la negociación salarial debilitando la influencia sindical.

El desempleo arroja a vastos sectores sociales a formas alternativas de sobrevivencia (comúnmente llamadas "trabajo informal") que desvalorizan la fuerza de trabajo familiar, sin espacios colectivos para su defensa, perdiéndose la capacidad de ejercer presión sobre el Estado. Se agudizan las conductas individualistas y los mitos de "nuevos empresarios"¹⁰ produciendo una regresión en sus experiencias y grados de conciencia clasista y una creciente marginalidad política. En el caso particular de los sectores medios expulsados de la actividad estatal, por su calificación poco flexible para la reinserción laboral sufren profundos

¹⁰. Hernando de Soto. **El otro sendero**. Lima, Editorial El Barranco, 1986.

desajustes psicológicos, tendencias al ostracismo y al individualismo.

El desempleo incrementa las conductas delictivas de los pobres y con ello la percepción de inseguridad, haciendo a la sociedad más proclive a formas de privatización de las acciones coercitivas y más permisiva con las prácticas autoritarias. Dentro de ciertos límites manejables, la anomia social facilita el control.

La imposición de pautas de consumo suntuario (y el abaratamiento de muchos productos) induce a los sectores empobrecidos a consumirlos, para lo cual deben reducir aún más sus medios de reproducción básicos como calidad alimentaria, gastos en salud, vivienda, educación, información, lo que aumenta su condición dependiente y marginal y se refuerza una actividad económica especulativa y parasitaria.

La emigración de fuerza de trabajo reduce las presiones sobre el sistema. Se refuerzan los factores y valores de expulsión. En algunos países emigran los trabajadores calificados, probablemente de mayor experiencia y conciencia previa y las nuevas generaciones de trabajadores tienen más socializados los valores del modelo, desbalanceando aún más los perfiles ideológicos de la clase. La emigración de sectores marginales da una válvula de escape a las presiones delictivas.

b) Manejo de conflictos.

No obstante que los cambios económico-sociales señalados disminuyen los niveles de conflictividad, la polarización de la estratificación social no permite su contención absoluta. La estrategia de gobernabilidad busca aislarlos, tratándolos como particularidades, explotando su especificidad para impedir que se articulen en una noción de lo popular. Me refiero a los conflictos étnicos, religiosos, generacionales y de género, entre otros, que reciben un tratamiento diferenciado que va desde cooptaciones y programas focalizados, hasta represiones abiertas. Como resultado se refuerzan las competencias por espacios y acceso a bienes y servicios; se

confrontan a jubilados contra trabajadores activos, a indígenas contra campesinos, estudiantes contra maestros, adultos contra jóvenes, pobres contra más pobres, etc. Se utilizan las búsquedas gregarias (comunitarias, barriales, etc.) para modificar su sentido, subordinándolas a prácticas clientelísticas de corto alcance en cuanto a responsabilidad pública, bajo el argumento de "respeto a la autogestión".

c) Transformaciones valóricas.

Constituyen una clave refundacional de las perspectivas y conductas sociales, orientadas a reforzar la sumisión, la resignación, el egoísmo, la pasividad.

Además de las señaladas, las actuales ofensivas ideológicas destruyen los valores de soberanía frente al discurso de la globalización, obstruyendo la creencia en la viabilidad de proyectos nacionales, soberanos y antimperialistas.

Se asimila la noción de modernidad a una forma particular de modernización (neoliberal), en la que se descalifica el bienestar y la realización humanas y se sustituye por la eficiencia como un concepto vacío de contenidos sociales; se busca legitimar la competencia fagocitaria como principio de superación personal; y se impone una unidireccionalidad hacia la preservación de los objetivos capitalistas destruyendo la voluntad transformadora, bajo el peso de un cortoplacismo temeroso ante el futuro incierto, que se convierte en pragmatismo.

Se ejerce un intenso control sobre los ámbitos de producción ideológica mediante decisiones institucionales autoritarias o por un reforzamiento de la autocensura por las expectativas de acceso a los pequeños privilegios que generan las políticas de cooptación. Con la creciente mercantilización de la producción intelectual, especialmente la académica, se imponen temáticas y orientaciones bajo criterios de mercado y se fomenta el estudio desarticulado de lo casuístico o microsocioal, buscando obstaculizar la aprehensión de la realidad.

Uno de los efectos visibles es la legitimación de la pobreza, manipulando las vivencias sociales y las transformaciones valóricas:

"Manipulación de la conciencia de ser pobre, en forma de transformarla en una conciencia que privilegie el valor de ser libre por sobre la condición de pobreza; una libertad cuyo ejercicio queda circunscrito a los límites más cercanos a la sobrevivencia o condición de vida mínima. Libertad individualista que se defiende con la renuncia a todo empeño colectivo por ejercer presiones, una libertad que reivindique lo privado como negación de los espacios sociales organizados y que, por lo mismo, no puede servir para ejercer presión real sobre el sistema económico. Los sujetos que surgen en este contexto se caracterizan por la conciencia mínima de todo: mínimas necesidades, mínimas demandas, por lo tanto mínimas presiones".¹¹

d) Control mediante las prácticas del sistema político.

El control político no se realiza exclusivamente mediante mecanismos institucionales formales, sino que abarcan desde las pautas valóricas, las reglas del juego del sistema político hasta el manejo institucional, las prácticas representativas, etc.

En términos valóricos se impone una conceptualización de la democracia de élites;¹² de autonomía absoluta de lo político respecto a lo económico, en que se pretende hacer desconocer la naturaleza política de las prácticas económicas socialmente excluyentes y concentradoras del capital y la función económica de las prácticas políticas que permiten ejercer control y legitiman el *status quo*; se conceptualiza la participación y la ciudadanía como instrumentos de validación pasiva (electoral) de las decisiones de las élites; se diluye el concepto de poder en

¹¹. Hugo Zemelman. "La democracia latinoamericana ¿un orden justo y libre? (discusión sobre algunos dilemas coyunturales: notas conceptuales)". Mimeo, p.22.

¹². "Como teoría realista de la política, -dice Norberto Bobbio respecto a la teoría de las élites- mantiene firme la tesis de que el poder pertenece siempre a una minoría y de que la única diferencia entre un régimen y otro radica en la existencia o inexistencia de minorías en competencia recíproca. Ideológicamente, por el hecho de haber nacido como reacción contra el temido advenimiento de la sociedad de masa, y por lo tanto no sólo contra la democracia sustancial sino también contra la democracia formal, su principal función histórica, que de ninguna manera se ha agotado, consiste en denunciar cada vez las siempre renovadas ilusiones de una democracia integral." Norberto Bobbio. "Teoría de las élites" en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci (Directores). **Diccionario de Política**. Tomo I. México, Siglo XXI, 1988, p.599.

el de régimen; se sobredimensiona lo procedimental y se descalifica lo sustantivo en cuanto a la representación de intereses.

Las reglas del juego del sistema excluyen el tema económico como materia de debate y negociación. Ese es el restringido marco en el que se concibe el pluralismo, admitido sólo como matices de principios rectores únicos. Cualquier intento de acción independiente de los subalternos o sus representaciones se asume como bloqueos al sistema. La concentración de las decisiones económicas en el Ejecutivo, muchas veces con reformas constitucionales sin apelación al electorado, son negociadas con las élites políticas en los parlamentos al margen de la sociedad.

Además de un creciente uso patrimonialista del Estado para disponer impunemente de recursos para la cooptación electoral, mediante complejas ingenierías electorales se busca que el sistema de representación no represente fielmente a las mayorías subalternas y que los juegos representativos pasen sólo por los partidos que exhiben fidelidad al sistema. Se cooptan élites mediante sueldos y prebendas personales e institucionales; se buscan pactos entre partidos con exclusión de las organizaciones sociales subalternas o con élites sindicales no representativas, que comprometan a los actores a respetar las reglas del juego y faciliten la marginación de actores independientes. En la identificación de democracia con estabilidad, se realizan chantajes políticos basados en el peligro autoritario. Se explotan las experiencias traumáticas del terror dictatorial, manteniéndolas siempre vivas con las prácticas autoritarias que abarcan todos los planos de la vida social y con la creciente militarización de la política, induciendo a autocensuras para la confrontación al capital y para asumir el cambio social profundo que implica avanzar en los procesos reales de democratización.

El problema de la eficacia estatal, caballito de batalla para demonizar las funciones mediadoras y redistributivas del Estado, queda exclusivamente reducido a

la privatización de las empresas y servicios públicos. Además de lo que significa en términos de concentración del poder económico, las insatisfacciones sociales ante la mala calidad y altos costos de los servicios ya no adicionan exigencias y demandas al Estado, dejando en indefensión a la población frente al capital privado.

IV. Pactos para una democracia "viable".

La lógica sistémica coloca a los pactos como el *desideratum* democrático. Como las reglas del juego para admitir actores en los privilegios del sistema excluyen cualquier acción que afecte al orden dominante, el acceso a dicho usufructo exige postergar indefinidamente a una "segunda transición" los problemas esenciales de la democracia. Sólo se admite restituir o consagrar un Estado de derecho restringido a los privilegiados y advenedizos del modelo, mientras las mayorías subalternas son convertidas en "ciudadanía de baja intensidad", como dijera Weffort.¹³ El control sistémico es mañosamente confundido con el consenso democrático. Los "actores democráticos" que cuestionan a ciertos conservadores socializan los principios conservadores. Se siguen al pie de la regla los consejos para construir un "autoritarismo democrático"¹⁴ que garantice la tranquilidad de los dominantes. En esta "primera" transición, que es asumida finalmente como la democracia posible, se considera decisivo que

"se alcance, de algún modo, una transacción entre los intereses de clase, a fin de reasegurar a la burguesía que sus derechos de propiedad no correrán peligro en un futuro inmediato, y a los trabajadores y otros grupos de asalariados que a la larga se satisfarán sus demandas de mejores remuneraciones y de justicia social".
(subrayados míos).¹⁵

Para lo cual, *"A la izquierda se le requiere no hacer un uso pleno de su ventaja simbólica inmediata y sacrificar, o al menos posponer por un período indefinido, su objetivo de una transformación que lleve a una `democracia avanzada`".*¹⁶

¹³. Francisco Weffort. **Qual democracia?**. Sao Paulo, Editora Schwartz, 1992.

¹⁴. Un manual de las nuevas corrientes se encuentra en Guillermo O'Donnell y Phillipe C. Schmitter. **Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas**. Vol.4 (1986). Buenos Aires, Paidós, 1991.

¹⁵. O'Donnell y Schmitter. *op.cit.*, pp.77-78.

¹⁶. *ibid.*, p.102.

Partidos que no representen intereses sociales adversos a lo que las reglas del juego permiten, e ingenierías electorales *ad hoc*, serán eficaces si se contribuye a un fortalecimiento de la derecha y el centro-derecha, en el supuesto de que con eso se le hace un favor a la izquierda moderada (esa sí tolerable) de no tener que "lidiar" con los problemas económicos y sociales y "no desgastarse". A la espera de que llegue el "momento oportuno", los partidos antisistema se vuelven sistémicos, se separan de las masas y de sus intereses (política vs. economía) y se ocupan de controlar las expresiones de conflictos y la pluralidad social para *proteger* a la democracia. En tanto que se concentra el poder de los grandes grupos económicos que como una nueva oligarquía ejercen directamente el poder político, la ciudadanía —que recupera o adquiere sus derechos formales— es debilitada, disgregada y marginada. La indiferencia o rechazo de esta ciudadanía hacia las prácticas de las élites se califica como "desafección política", que en términos de gobernabilidad es un mal menor siempre que no se traduzca en rebeldías hacia el sistema o en iniciativas propias que cuestionen a los representantes. Por otra parte, la tremenda inseguridad de los más pobres a perder lo poco que tienen hace aflorar conductas conservadoras y los convierte en presa fácil de las manipulaciones políticas y electorales. Son los votos de los marginados políticos, los que no deciden ni logran representar sus intereses, pero que dan gobernabilidad. Así se ha "renovado" la democracia latinoamericana. Mientras la "segunda transición" no ocurre y se logra gobernabilidad, la dominación excluyente se conserva.

V. ¿Gobernabilidad "progresista"?

Muchos de los actores e intelectuales que promueven y participan de estas modalidades de concertación, admiten adjetivar como conservadora a la gobernabilidad sólo atendiendo a las restricciones electorales. Como si el sistema político fuera un agregado de partes independientes no condicionadas por los

objetivos —ya mencionados— del poder, y se pudieran reducir los problemas de la gobernabilidad a la eficacia y legitimidad de las instituciones y normas de representación. Sin cuestionar los demás condicionamientos de una verdadera representación, esas posturas, en el fondo critican al sistema por no concederles un mayor acceso a sus beneficios. No trascienden la concepción de democracia de élites.

Otros análisis, que sí se plantean la necesidad de mejorar las condiciones de vida de la gente, pretenden enfrentar con "realismo" —más bien fatalismo e incluso cierta complicidad— al contexto neoliberal, planteando generar medidas "compensatorias" a la ciudadanía, pero *"sin llegar al límite de la ruptura de la racionalidad estructural"*.¹⁷ ¿Acaso es posible avanzar en una distribución más equitativa de la riqueza sin afectar el orden estructural? La concepción de una "gobernabilidad progresista", que proponen ciertos autores, la consideran próxima al "incrementalismo democrático" que, sin salirse de los requerimientos de la gobernabilidad sistémica, pudiera revertir las tendencias más excluyentes del sistema social aunque ocurrieran efectos del "tipo túnel". Es decir, desfases temporales entre los compromisos y su realización, que serán admisibles si los actores sociales y el Estado ofrecieran garantías de cumplimiento. Además de una ingenuidad sin asideros en cuanto a la credibilidad de los "compromisos" de los poderosos en la región, estas posiciones supondrían que las profundas regresiones excluyentes en la naturaleza del capitalismo latinoamericano serían el producto de "voluntades perversas" aisladas y coyunturales, reversibles por una negociación elitista.

Planteos de este tipo obligan a interrogarse sobre cuáles son las condiciones

¹⁷. Gerónimo de Sierra "Sobre los problemas de (in)gobernabilidad en el proceso de desarrollo uruguayo: un enfoque sociopolítico" en **Políticas de Estado: estrategias de mediano y largo plazo. La dimensión económica y política**. Montevideo, Instituto Fernando Otorqués-Trilce, 1993.

concretas en un país para que la gobernabilidad sistémica pudiera abrir espacios para la "progresista", cuando, precisamente, cualquier avance democratizador es un atentado a la estabilidad de este orden social excluyente y por lo mismo es, para los grandes intereses, un factor de ingobernabilidad. Conocidas las tendencias generales en la región, las posibilidades son por demás dudosas. Sin embargo, no se puede desconocer que existen diferencias en las posibilidades de logros democratizadores específicos en los distintos países, en función de ciertas diferencias en la estructura de poder y el tipo de dominación, en los grados de exclusión y marginalidad, en la fuerza social y política de los actores populares y su correlación para hacer cumplir acuerdos (e incluso para llegar a la mesa de negociación), y los objetivos reales que ellos se propongan.

¿No es acaso esta última problemática la que constituye el meollo de los procesos de democratización? Si en realidad éstas fueran las preocupaciones verdaderas, ¿por qué plantear la discusión de lo democrático bajo el discurso de la "gobernabilidad con adjetivos", cuando su concepción y usos condicionan precisamente la adscripción a los objetivos contrarios de la intención señalada? Aquello de "dar la batalla en su propio terreno" sólo es válido si se demuestra no compartir el terreno que se quiere cuestionar. Igual que los que en aras de entender —para combatir— al neoliberalismo quedaron atrapados en su lógica, las discusiones sobre la democracia deberían tomar distancia conceptual real del discurso dominante si en verdad buscan cuestionarlo. Claro que esto requiere imaginación, precisión teórica, riqueza de lenguaje y una postura no difusa ante el problema, aunque objetiva para entender los condicionamientos, limitaciones y posibilidades en los procesos de democratización. Realismo no es, necesariamente, adaptación, ni política ni cognocitiva.