

NORBERT LECHNER

Cultura política y gobernabilidad democrática

La cuestión democrática

Todo análisis de la cuestión democrática hoy en día ha de tener en cuenta las grandes transformaciones en curso. Recordemos en primer lugar el doble proceso en curso: de globalización (económica, tecnológica, de estilos de vida y de los circuitos de comunicación) y de la creciente segmentación en el interior de cada sociedad. Un segundo rasgo sobresaliente es el desplazamiento del Estado por el mercado como motor del desarrollo social, dando lugar a una verdadera sociedad de mercado en nuestros países. Por último, cabe destacar el nuevo clima cultural, habitualmente resumido bajo la

etiqueta de *posmoderno*. Más allá de las condiciones específicas del país, es en este contexto nuevo en el que enfrentamos el problema de la democracia. Digo problema porque hemos de replantearnos la democracia al menos en dos sentidos: ¿qué significa la democracia como forma de autodeterminación colectiva? y ¿qué capacidades tiene la democracia en tanto mecanismo de conducción política? La primera pregunta apunta a la construcción deliberada del orden social por parte de la misma sociedad, o sea, el sentido de la democracia; la segunda a las capacidades de las instituciones y procedimientos democráticos para conducir efectivamente los procesos sociales, es decir, a la gobernabilidad democrática.

Para poder repensar la actualidad de la democracia bajo las nuevas condiciones hemos de considerar, sin embargo, un elemento adicional: las transformaciones de la propia política.¹

Más allá de las transformaciones políticas, cambia la política misma. Están cambiando tanto las formas institucionalizadas de hacer política como las ideas e imágenes que nos formamos de la política.

¹ Una introducción al tema la ofrece mi artículo "Os novos perfis da política", en M. Baquero (ed.), *Cultura Política e Democracia*, UFRGS, Porto Alegre, 1994.

Por tratarse de transformaciones en marcha, todavía sabemos muy poco acerca de lo que implica el proceso de globalización, el nuevo protagonismo del mercado o la llamada cultura posmoderna. No sorprende, pues, el retraso del pensamiento político en dar cuenta de las transformaciones del ámbito político. Llamo la atención sobre dos cambios que, a mi entender, modifican drásticamente el campo de la política institucionalizada. En primer lugar, es notoria la desaparición de la política. A raíz de la creciente diferenciación funcional, la centralidad de la política como instancia máxima de representación y conducción de la sociedad se diluye. La política deja de tener el control de mando de los procesos económicos, del ordenamiento jurídico, etcétera. En la medida en que la economía, el derecho y demás campos de la vida social adquieren autonomía, orientándose por racionalidades específicas, la política deviene un "subsistema" más. En segundo lugar, cabe destacar la informalización de la política. Anteriormente, existía una distinción relativamente nítida entre la política, delimitada por el marco acotado del sistema político, y la no política.

Hoy en día, tal delimitación se ha vuelto fluida. La política se despliega a través de complejas redes, formales e informales, entre actores políticos y so-

ciales. Estas redes políticas son de geometría variable según las exigencias de la agenda y desbordan el sistema político. La política se extralimita institucionalmente.

La rapidez de estos cambios se contradice con la inercia de la cultura política. No interesa aquí definir ni describir la(s) cultura(s) política(s) predominantes. Basta poner de relieve las dificultades para reproducir bajo las nuevas condiciones los valores y símbolos, las percepciones, preferencias y actitudes que nos eran familiares. Un mundo se ha venido abajo y, por ende, nuestras estructuras mentales. Las imágenes habituales de la política ya no logran dar cuenta de la política “realmente existente”. Dicho en términos más generales: faltan códigos interpretativos mediante los cuales podamos estructurar y ordenar la nueva realidad social. Este desfase es, a mi juicio, el problema de fondo de nuestras culturas políticas.

Abordaré esta situación recurriendo a la vieja metáfora del mapa.² El mapa es una construcción simbólica que mediante determinadas coordenadas delimita y estructura un campo “como si” fuese la

² Para la aplicación de la metáfora al derecho véase Boaventura de Sousa Santos, “Una cartografía simbólica de las representaciones sociales”, en *Nueva Sociedad* 116, noviembre-diciembre de 1991.

realidad. Tal representación simbólica de la realidad tiene una finalidad práctica: el mapa nos sirve de guía de orientación. Reduciendo la complejidad de una realidad que nos desborda, el mapa ayuda a acotar el espacio, establecer jerarquías y prioridades, estructurar límites y distancias, fijar metas y diseñar estrategias. En fin, hace accesible determinado recorte de la realidad social a la intervención deliberada. Como cualquier viajero, también en política recurrimos a los mapas. Dado que la política no tiene un objetivo fijado de antemano, requerimos de mapas para estructurar el panorama político, diagnosticar el lugar propio, visualizar las alternativas, fijar líneas divisorias y, así, elaborar perspectivas de acción.

Un rasgo crucial de nuestra época es la erosión de los mapas. Los códigos mentales en uso ya no son adecuados al nuevo contexto. A continuación me refiero brevemente al fenómeno más visible de crisis de los mapas ideológicos para abordar posteriormente la descomposición de los mapas cognitivos.³ Las megatendencias antes señaladas modifican las coordenadas de espacio y tiempo, y ello altera el lugar y las funciones de la política. Seguimos haciendo política, por cierto, pero no sabemos

³ En estos puntos reproduzco mi artículo inédito "La reestructuración de los mapas políticos".

lo que hacemos. Hoy por hoy, la política se asemeja a un viaje sin brújula. Esta falta de perspectiva provoca, en gran medida, los problemas de gobernabilidad democrática. A ello me referiré en la parte final.

La erosión de los códigos interpretativos

La crisis de los mapas ideológicos es evidente por doquier. Después de la polarización e inflación ideológica de los años sesenta y setenta, saludamos el declive de las ideologías como un signo de realismo; en lugar de someter la realidad a un esquema prefabricado se asume la complejidad social. Mas esa complejidad resulta ininteligible en ausencia de claves interpretativas. Descubrimos ahora la relevancia de las ideologías como mapas que reducen la complejidad de la realidad social. Es verdad que el antagonismo capitalismo-socialismo ha dado lugar a interpretaciones ramplonas y dicotomías nefastas, pero operó como un esquema efectivo para estructurar las posiciones y los conflictos políticos a lo largo del siglo. Con la caída del muro de Berlín (para señalar una fecha emblemática) no sólo se colapsa este esquema, sino

que se desvanece un conjunto de ejes clasificatorios y de clivajes que hacían la trama del panorama político. En ausencia de los habituales puntos de referencia, la política se percibe como un *des-orden*.

Ello nos remite a un cambio cultural más profundo. Tras la mencionada crisis de los mapas ideológicos hay un reordenamiento de las claves interpretativas mediante las cuales hacemos inteligibles los procesos sociales. Se aprecia una erosión de los mapas cognoscitivos; los esquemas familiares con sus distinciones entre política y economía, Estado y sociedad civil, público y privado, etcétera, pierden valor informativo. Mas cabe advertir desde ya que la nueva opacidad no se resuelve a través de mayor información; la acumulación de datos sólo incrementa el peso de lo desconocido. Mientras más información tenemos, más cruciales devienen los códigos interpretativos. Su reconstrucción implica repensar las dimensiones de espacio y tiempo en que se inserta la política.

El redimensionamiento del espacio

La reestructuración del espacio modifica el ámbito de la política de distintas

maneras. Cabe mencionar, en primer lugar, el *redimensionamiento de las escalas*. Los procesos de globalización y fragmentación, así como el avance de la sociedad de mercado, alteran las medidas y las proporciones, desdibujando el lugar de la política.

La antigua congruencia de los espacios de la política, la economía y la cultura, delimitados por una misma frontera nacional, se diluye; ocurre una integración supranacional de los procesos económicos, culturales y administrativos en tanto que la integración ciudadana apenas abarca el marco nacional.

Todos sabemos cómo la internacionalización redefine a los actores, la agenda e incluso el marco institucional de la política. Los recientes tratados de libre comercio (Mercosur, TLC) limitan el campo de maniobra y las opciones políticas en los países involucrados. Ello tiene efectos estabilizadores, aunque también adversos. El ámbito de la soberanía popular y, por ende, de la ciudadanía, deviene impreciso.

La reestructuración afecta, asimismo, la *articulación de los espacios*. La sociedad moderna implica la diferenciación de campos —economía, derecho, ciencia, arte, religión— relativamente acotados y autónomos, volviendo problemática la “unidad” de la sociedad. Por largo tiempo, la articulación de los

diversos campos y, por ende, la cohesión del orden social estuvo a cargo de la política. Hoy en día las “lógicas” específicas de cada campo han adquirido tal grado de autonomía que ya no podemos tomar al ámbito político por el vértice jerárquico de un orden piramidal. Diluida la centralidad de la política, queda pendiente la pregunta en torno de la relación entre los diversos campos o “subsistemas”.

Un tercer aspecto consiste en la *reestructuración de los límites*. Por un lado, éstos se vuelven más tenues y porosos. Los fuertes flujos de migración, la rápida circulación de los climas culturales, la uniformidad relativa de modas y estilos de consumo; todo ello rompe viejas barreras. Esta convivencia, ampliada casi de manera compulsiva, no comparte un hábitat cultural. En consecuencia, los límites devienen más rígidos y controvertidos. Dado que las identidades colectivas siempre se apoyan en la diferenciación del Otro, hoy en día las diferencias suelen ser fijadas y percibidas más fácilmente como amenaza y agresión. Lo anterior actualiza el miedo al conflicto y suscita un fuerte deseo de estabilidad.

En esta situación de límites difusos y en constante mutación, la política presenta dificultades evidentes para ofrecer un ordenamiento capaz de expresar y relacionar las diferencias.

A la desestructuración del espacio político también contribuye la *alteración de las distancias*. Por una parte, la extensión de los circuitos transnacionalizados a los más diversos ámbitos acorta distancias. Aun cuando los mecanismos de integración política sean más débiles que en otras esferas y muchas veces inoperantes, la articulación internacional de los sistemas políticos ha aumentado considerablemente en los últimos años. Basta recordar el nuevo papel de la ONU, de la OEA o del Grupo de Río. Existe una mayor interacción y también mayores ataduras que, para bien y para mal, restringen el campo de acción política y generan continuidad.

Por otra parte, empero, la internacionalización conlleva procesos de segmentación que incrementan las distancias en el interior de cada sociedad. Aparte de las crecientes desigualdades socioeconómicas, aumentan las distancias políticas, aunque de manera diferente a las anteriores polarizaciones ideológicas. Las iniciativas de descentralización debilitan los vínculos entre élites nacionales y locales y, en general, se encuentran en pleno reacomodo las antiguas tramas clientelares. Ganan preeminencia los nuevos mecanismos de mediación—televisión— que generan una cohesión rápida, pero volátil.

En resumen, la reestructuración del espacio difumina los contornos del ámbito político. Resulta difícil precisar el lugar que ocupa la política, los límites que distinguen la esfera política de la no política, el campo de competencia propio del quehacer político, en fin, el sentido de hacer política. Tal indeterminación afecta por igual a los políticos, cada día más inseguros acerca de su papel y función, como a los ciudadanos que ya no saben dónde y cómo ejercer sus derechos. En tales condiciones, no sorprende que la gente tenga dudas acerca del valor de la política.

La descomposición de la temporalidad

Nuestra época se caracteriza por un dramático cambio en la noción de temporalidad. La conciencia del tiempo ya no descansa sobre la tradición, que conserva el legado de los antecesores, ni sobre la revolución del estado de cosas existente. Se retrotrae a un presente permanente que congela la historia. La relación de pasado, presente y futuro mediante la cual estructuramos el acontecer como un proceso histórico se debilita ante la irrupción avasalladora de un *presente omnipre-*

sente. No parece haber otro tiempo que el tiempo presente. Por un lado, la memoria histórica se volatiliza. El pasado retrocede a visiones míticas y evocaciones emocionales que siguen teniendo efectos de actualidad, qué duda cabe, pero ya no son una experiencia práctica de la cual pueda disponer la política para elaborar las expectativas de futuro. Por otro lado, el futuro mismo se desvanece. Simple proyección del estado de cosas, el devenir pierde relieve y profundidad; es un acontecer plano. Cuando la noción misma de futuro se vuelve insignificante, la política pierde la tensión entre duración e innovación. Los esfuerzos de la política tanto por generar continuidad como por crear cambios son cada vez más precarios y tienden a ser reemplazados por un dispositivo único: la repetición.

La cultura de la imagen, tan característica de nuestra época, ilustra muy bien el desvanecimiento de todo lo sólido en instantáneas, sucedáneos y simulacros. Cuando el tiempo es consumido en una voraz repetición de imágenes fugaces al estilo de un videoclip, la realidad se evapora y, a la vez, se vuelve avasalladora.

La erosión de la dimensión histórica del tiempo refleja un fenómeno decisivo de nuestros días: la *aceleración del tiempo*. Un ritmo más y más rápido

devora todo “al instante”. Ello tiene un doble efecto sobre la política. Por un lado, el tiempo deviene un recurso cada vez más escaso. La política ya no dispone de plazos medianos y largos de aprendizaje y maduración; se agota en el aquí y el ahora. En lugar de formular y decidir las metas sociales, la actividad política corre tras los hechos y apenas logra reaccionar frente a los desafíos externos. Cuando el tiempo deviene escaso, la rapidez de la reacción constituye el éxito. Entonces la reflexión acerca del futuro deseado suele ser sustituida por el cálculo de las oportunidades dadas. Pero si no hay otro horizonte que la coyuntura, tal cálculo se reduce a plazos cada vez más cortos y no logra anticipar los resultados de una decisión. Por el otro lado, la aceleración del ritmo de vida hace más difícil generar tiempo.

El presente omnipresente ahoga las capacidades del sistema político tanto para elaborar políticas duraderas como para diseñar nuevos horizontes. Las promesas de un futuro mejor se reducen a mejoras sectoriales, que pueden aportar importantes beneficios a determinados grupos sociales, pero sin referencia a un desarrollo colectivo que trascienda la inmediatez. La política ya no logra compensar las fragmentaciones de hoy por referencias a objetivos comunes mañana. Esta dificultad de crear y

transmitir una perspectiva o marco de referencia compartido socava la gobernabilidad democrática.

La pérdida de conducción política

No es lo mismo tener democracia que gobernar democráticamente. Una vez conquistado un “nivel mínimo” de democracia de cara al autoritarismo, deviene preocupación prioritaria la gobernabilidad, o sea, las condiciones de posibilidad de gobernar en el marco de las instituciones y procedimientos democráticos. La gobernabilidad democrática es problemática no tanto por un supuesto exceso de demandas sociales (como suponían los críticos neoconservadores) como por la mencionada transformación de la política. En la medida en que la política: 1) deja de ser la instancia máxima de coordinación y regulación social y, por otra parte, 2) desborda la institucionalidad del sistema político a través de múltiples redes, la acción de gobierno pierde su marco acostumbrado. A ello cabe agregar: 3) la mencionada erosión de los códigos interpretativos en que se apoya la comunicación política. Dada la obsolescencia de los esquemas anteriores y la ausencia de

nuevas claves de interpretación, la cultura política no ofrece estructuras comunicativas a la acción política.

Al enfocar los problemas actuales de la gobernabilidad democrática conviene tener presente el trasfondo histórico. El tema de la gobernabilidad surge junto con la constitución de la modernidad: el paso de un orden recibido a uno producido. En la medida en que la sociedad ha de producir por sí misma el ordenamiento de la vida social, la política emerge como la instancia privilegiada de tal producción del orden. Como tal se encuentra expuesta a dos exigencias fundamentales: por un lado la legitimación del orden y, por otro, la conducción de los procesos sociales en función de dicho orden. Por estos criterios se mide también la política democrática. La democracia es no sólo un principio de legitimidad; además ha de asegurar una conducción eficaz. Veamos, pues, las capacidades de conducción que tiene la política.

En América Latina, la forma más avanzada de conducción política ha sido el Estado desarrollista, una versión del "Estado de Bienestar" keynesiano. Como lo indica su nombre, existe un compromiso explícito del Estado desarrollista con el desarrollo socioeconómico del país: el Estado deviene el motor económico del desarrollo. Sin embargo, no de-

biera reducirse la capacidad conductora del desarrollismo a las diversas formas de intervencionismo estatal en la economía (creación de empresas públicas, por ejemplo), ni siquiera a la ejecución de reformas sociales (vivienda social, educación masiva y reforma agraria, entre otras). No menos relevante es el papel del Estado desarrollista en crear instituciones —dedicadas a encauzar las iniciativas económicas— y generar una perspectiva de desarrollo —capaz de aglutinar a los diferentes sectores sociales. La conducción política aborda, pues, diferentes aspectos que pueden ser contradictorios entre sí. De hecho, en los años setenta el Estado desarrollista se encuentra tensionado entre la lógica económica y la dinámica política, contradicción que conduce a la crisis del “desarrollismo” y, en definitiva, a la de la matriz “estadocéntrica”.

En los años ochenta parecía agotada determinada relación entre política y sociedad, e independientemente de los éxitos y las carencias del “desarrollismo”, hemos de elaborar nuevas formas de conducción política.

En este como en otros campos, la resolución de la crisis depende mucho de la forma en que ésta es tematizada. Durante la crisis de gobernabilidad de los ochenta prevaleció la interpretación neoliberal que propugnaba una ruptura radical: el reemplazo

del orden producido por el orden autorregulado. Al concebir el orden social ya no como producto deliberado, sino como el equilibrio espontáneo de la acción humana, el principio constitutivo de la organización social se hace radicar en el mercado. Los equilibrios espontáneos del mercado ocuparían el lugar de la conducción política que, en un orden autorregulado, aparece como una interferencia arbitraria. De cara a las polarizaciones conflictivas de los años setenta se vuelve a confiar en la fuerza racionalizadora del mercado; acorde con el viejo sueño liberal se pretende sustituir las violentas pasiones políticas por los racionales intereses económicos. La realidad, empero, es menos idílica.

En el fondo, el llamado “modelo neoliberal” sólo saca las conclusiones de la creciente autonomía de la economía y, en particular, de los flujos financieros. A raíz de la transnacionalización de los procesos productivos y financieros ya no existe una “economía nacional” como esfera claramente delimitada, y la gestión pública pierde capacidad conductora. La política renuncia a los instrumentos de gestión económica (política industrial, política monetaria), algunos de los cuales son asumidos por entes autónomos (Banco Central, supervisión de bancos y bolsas de valores) en arreglo a directivas transnacionales (FMI). Se trata de eliminar una de

las funciones básicas de la política moderna: la de fijar límites a la economía de mercado. Pero la conducción política se ve inhibida también en otros campos no económicos. Es notoria, por ejemplo, la creciente *juridificación* de los asuntos políticos y el consiguiente desplazamiento del sistema político por los tribunales de justicia.

Según la crítica neoliberal, el Estado interventor ha de ser reemplazado por el Estado subsidiario. Mas esta modalidad de Estado no opera. De hecho, la interpretación neoliberal de la crisis se muestra equivocada en dos puntos básicos. Por un lado, el mercado no constituye un orden autorregulado. La autorregulación supone capacidades de autolimitación y de autosuficiencia, mismas que el mercado no posee. El mercado no tiene límites o restricciones intrínsecas; requiere de factores externos —moral, derecho, política— para delimitar y encauzar su campo de acción. Como ya lo señalara Polanyi, el mercado no genera ni asegura por sí solo un orden social; está inserto en determinada sociabilidad. Su funcionamiento depende de un conjunto de instituciones sociales (confianza, reciprocidad), jurídicas —contrato, sanciones a su no cumplimiento— y políticas. Es decir, mercado y política responden a racionalidades diferentes; la política no puede reemplazar al mercado ni ser sustituida por el mer-

cado.⁴ Por otro lado, la visión armónica del mercado, propugnada por los liberales, poco tiene que ver con la feroz competencia que caracteriza a los mercados. Hoy en día, la economía capitalista de mercado es economía mundial y se guía por criterios transnacionales de productividad y competitividad. Paradójicamente, esta última resucita, a escala mundial, el marco nacional de la economía. No cuenta tanto la competitividad de una u otra gran empresa en el mercado mundial como la competitividad sistémica del país. Es tarea del Estado organizar la competitividad de la nación y defenderla contra el poder económico de otros países.⁵ Los conflictos interestatales de antaño resucitan bajo la forma de guerras comerciales, donde los

⁴ Cabe recordar aquí la paradoja neoliberal: los casos exitosos de liberalización económica descansan precisamente sobre la fuerte intervención de un Estado a la vez autónomo de presiones clientelares y populistas e inserto en múltiples redes de interacción con los actores sociales. Véase Lourdes Sola, "The State, Structural Reform, and Democratization in Brazil", en Smith, Acuña y Gamarra (eds.), *Democracy, Markets and Structural Reform in Latin America*, North South Center, Miami, 1994; y Peter Evans, "The State as a Problem and Solution", en Haggard y Kaufman (eds.), *The Politics of Adjustment*, Princeton University Press., 1992.

⁵ Elmar Altvater, "Operationsfeld Weltmarkt", en *Prokla* 97, Berlín, diciembre de 1994.

bloques económicos (TLC, Mercosur, Unión Europea) reemplazan las alianzas militares.

El Estado nacional sobrevive, pues, a la globalización económica, como quedó demostrado en la reciente crisis mexicana. De cara a las dinámicas imprevisibles y contagiosas –“efecto Tequila”– de los mercados financieros, los Estados han de defender (y reorganizar) a la sociedad nacional. En este sentido se justifica la invocación de la soberanía nacional. Tal derecho a organizar la economía doméstica, sin embargo, sólo podrá ejercerse en la medida en que la política tenga capacidad de dirigir el proceso económico. Por así decirlo, la soberanía nacional supone la soberanía popular en tanto conducción política. En resumidas cuentas, el problema de la gobernabilidad se torna aún más apremiante pues afecta no sólo la situación interna sino también el posicionamiento externo del país.

Es hora de intentar algunas conclusiones, por preliminares que sean. Hemos visto cómo la aceleración del tiempo y el entrecruzamiento de espacios globales, nacionales y locales incrementan la incertidumbre y, paralelamente, la demanda de conducción. De manera simultánea, sin embargo, se ha debilitado el principal recurso político: el mando jerárquico. A raíz de la diferenciación social y funcional de nuestras sociedades se encuentra en

entredicho el papel de la política y del Estado como instancias privilegiadas de representación y coordinación social. Vale decir, las demandas de gobernabilidad democrática aumentan a la vez que los recursos disponibles disminuyen. De ahí que, hoy por hoy, la conducción política representa un tema prioritario.

Pues bien, ¿sobre qué recursos puede apoyarse la conducción política? En los años recientes la comunicación ocupa un lugar destacado. Dada su flexibilidad y pluralidad, la estructura comunicativa se adapta bien a las mencionadas transformaciones de la política. En efecto, podemos entender la política como una compleja red de comunicación mediante la cual los diferentes participantes se vinculan recíprocamente. Tal vinculación recíproca ocurre a través de acuerdos explícitos, que atan la decisión de cada actor a las decisiones de los demás, a través de señales que informan acerca de las conductas y expectativas recíprocas. La política así entendida se distingue tanto del corporativismo (pues renuncia a una concertación jerárquica de intereses contradictorios) como del mercado (por tratarse de un resultado deliberado). Se asemeja más bien a una “red de seguro mutuo” que acota la incertidumbre, evitando conflictos por el “todo o nada”. A la vez puede favorecer una gobernabilidad

democrática en tanto conducción corresponsable por parte de todos los actores involucrados. Ello implica que la acción estratégica de los actores se oriente según cálculos similares. Aquí volvemos sobre el papel decisivo de la cultura política.

En efecto, la gobernabilidad democrática se apoya en estructuras comunicativas que involucran a todos los actores. Tal comunicación funciona en la medida en que existan marcos de referencia conmensurables. Es decir, supone que los participantes comparten determinadas coordenadas. Es éste precisamente el papel de los mapas; ellos permiten relacionar y comparar posiciones diferentes mediante un marco compartido. Cuando las representaciones espaciales o las perspectivas temporales se sitúan en planos diferentes, la comunicación se verá distorsionada o interrumpida. No se trata de engaño o mala fe, sino de un diálogo de sordos. Visualizamos entonces los efectos de la actual erosión de los mapas: los esfuerzos de conducción política se diluyen y, en definitiva, los procesos sociales se imponen ciegamente a espaldas de los supuestos actores.

Este aparente desvanecimiento de toda alternativa al estado de cosas existente representa no sólo un problema de gobernabilidad, sino y sobre todo una claudicación de la política. Ello puede explicar

el actual y creciente malestar no con la democracia o las políticas gubernamentales, sino con la política *tout court*. Resulta pues crucial recomponer nuestros mapas políticos para que la política vuelva a ser una forma de hacer el futuro.