

ECUADOR
LA DEMOCRACIA ESQUIVA

Amparo Menéndez-Carrión

Alberto Acosta

Galo Chiriboga

León Roldós

José Sánchez-Parga

Gaitán Villavicencio

2020
Egrec

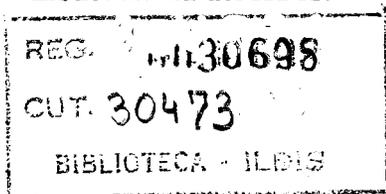
© ILDIS

Primera Edición: Mayo de 1991

ISBN-9978-94-034-0 Ecuador, La Democracia Esquiva

Es una publicación del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS.

Las opiniones vertidas en este libro son de absoluta responsabilidad de su autor y no comprometen el criterio institucional del ILDIS.



Edición:

Alejandra Adoum

Diseño Gráfico:

Gisela Calderón

Tel: 233-757

ILDIS, Calama 354, Casilla 17-03-367, Telex 22539

ILDIS—ED. Fax 504337. Teléfono 562103, Quito—
Ecuador.

INDICE

PRESENTACION	7
INTRODUCCION	
Amparo Menéndez-Carrión	9
Democracia vs. políticas de ajuste. EL DILEMA DE LOS OCHENTA.	
Alberto Acosta	31
DEMOCRACIA Y LEGALIDAD	
Galo Chiriboga	93 /
EL DECENIO PERDIDO	
León Roldós	111
LA SOCIEDAD CONTRA SI MISMA o por qué nuestras sociedades son democráticamente ingobernables	
José Sánchez-Parga	143 /
CRISIS ECONOMICA Y DESMOVILIZACION SOCIAL	
La década de los 80: actores y desmovilización social	
Gaitán Villavicencio	169
Indice	205

**LA SOCIEDAD CONTRA
SI MISMA
o por qué nuestras sociedades
son democráticamente
ingobernables
José Sánchez Parga**

1. Planteamientos generales

Las serias pruebas por las que actualmente atraviesan las democracias de los países de América Latina, aún (¿sobre todo?) aquellas que han logrado implementar los modelos socio-demócratas considerados (por acuerdos muy diferentes) como los más adecuados para administrar nuestras naciones, nos obliga a tratar el problema de gobernabilidad de nuestras sociedades y de sus condiciones de democratización.

Hace algunos años F. Calderón (1984), interrogándose sobre la ingobernabilidad de la sociedad boliviana se planteaba una serie de hipótesis —contradicción entre demandas sociales y modelo económico de desarrollo; distancias socio-culturales entre sociedad y Estado; persistencias de populismos y caudillismos frente a la racionalidad política de la democracia; dispersión de fuerzas y actores sociales— que al final reducen al "estado incompleto de formación de la nación", (p.89-93). Ahora bien, la misma objeción puede plantearse a este factor conclusivo: ¿por qué razón nuestras so-

ciudades resisten a completarse en una forma acabada de nación?

Se ha achacado a las secuencias de regímenes dictatoriales y populistas haber bloqueado o pervertido la formación democrática de las sociedades latinoamericanas, y hoy la crisis, agravada por las deudas externas, parece constituirse en el principal impedimento para la estabilidad de los gobiernos y para la consolidación de los más o menos recientes procesos de democratización que viven nuestras naciones.

No deja de ser ilustrativo o sintomático, pero también irrelevante, estimar las correspondencias entre situaciones de mayor ingobernabilidad y regímenes democráticos, en los que la mayor libertad social y la demisión de procedimientos autoritarios o de represión terrorista permitirían una más directa y violenta expresión de los disensos, los conflictos y los futuros societales.

Desde una perspectiva más histórica, no faltan argumentaciones que remontan las causas de la actual inestabilidad social y política de nuestros países a las mismas formas de constitución de las repúblicas latinoamericanas, a sus precoces o inacabadas condiciones de nación y estados independientes y, consecuentemente, a su lastre de dependencia económica y política.

Sin descartar la importancia que estos y otros factores de índole muy diversa puedan desempeñar en las difíciles y tortuosas formaciones democráticas latinoamericanas, pensamos que es necesario hacer una consideración de las mismas realidades sociales, en la que se intente analizar y descubrir en los mismos tejidos sociales de nuestros países, en su formación sociológica o en sus "lógicas sociales" y formas de socialización, las raíces de la ingobernabilidad y los profundos impedimentos para la consolidación democrática.

El problema que nos planteamos podría ser enunciado a partir de estos interrogantes: ¿Por qué las sociedades latinoamericanas resultan democráticamente ingobernables? ¿En virtud de qué lógicas sociales o de qué formas de socialización las sociedades latinoamericanas se resisten a regularse por los procedimientos políticos de la democracia?

Precisando aún más estas preguntas generales, hemos intentado formular algunas hipótesis que, centrando la problemática, puedan servir para orientar el análisis y los principales ejes de la investigación. Nuestros cuestionamientos podrían ser formulados en los siguientes términos: ¿Qué impide, en nuestras sociedades, la constitución de ciudadanía, base fundamental de la organización democrática de la sociedad? ¿En qué medida el tejido social de nuestros países, más que por ciudadanía se encuentra tramado y constituido por comunidades, agrupaciones, corporaciones, cooperativas, asociaciones, "cámaras" y colegios profesionales, sindicatos y organizaciones de diverso tipo, que condicionan los ejercicios (derechos y deberes socio-políticos) ciudadanos?

Si nuestras sociedades muestran más bien formas "comunales" que "societales" (según la clásica distinción conceptual de Weber y Tönnies entre "gemeinschaft" y "gesellschaft"), las condiciones de constitución de ciudadanía y de clase se encontrarían limitadas y limitarían, a su vez, el ejercicio societal de la democracia.

Elevando estas consideraciones al plano político, sería necesario interrogarse sobre una diferencial constitución de "actores sociales" y "actores políticos" en nuestras sociedades, y también sobre las relaciones y correspondencias entre la "acción social" y la "acción política" que en ellas se producen.

Esto mismo nos conduce a indagar el campo de la específica politicidad de la democracia o del modelo democrático, que consideramos necesario enfocar desde los presupuestos conceptuales anteriores, y de acuerdo al cuerpo de hipótesis que acabamos de formular. En este sentido nos parece pertinente plantearnos la cuestión sobre las diferentes condiciones sociales de los procesos y procedimientos de **participación** política y de **representación** política, y las correspondientes oposiciones que se generan entre las dinámicas y mecanismos, entre las formas e instituciones de participación y de representación en nuestras sociedades.

Así definido, este campo de análisis deberá permitirnos identificar los fundamentos societales del conflicto, poniendo de relieve, en primer lugar, la predominancia de la

"acción política" sobre la "acción social" y, en segundo lugar, el fortalecimiento alcanzado por las prácticas y discursos (la institucionalidad organizativa y las estrategias) de la **participación política** en detrimento de la conformación y procedimientos de **representación política**.

Este fenómeno no sólo repercute en los excedentes de politización de la sociedad, que se convierte en un latente y potencial generador de conflictividades, sino que impide, mantiene en continuo jaque o perturba los funcionamientos (espacios y prácticas) de la representatividad política de la democracia.

Resulta evidente que esta reconceptualización de nuestras sociedades (¿más "comunales" que "societales"?) y de la específica politicidad que se reproduce a su interior (donde la práctica política se concentra y tiende a acumularse y autonomizarse en formas de **participación** en el poder y no tanto en las formas de **delegación-representación** del poder), presupone repensar el papel y la imagen del Estado en dichas sociedades.

Por mucho que nos cueste reconocerlo, el Estado en nuestros países (su institucionalidad y sus aparatos) no es exactamente el Estado que en su versión capitalista nos han legado las tradiciones marxistas, y con el cual siguen funcionando, de una u otra manera, las teorías y los análisis de nuestra ciencia política. Pero difieren más todavía de este modelo de Estado, las ideas, las imágenes y representaciones (las demandas y reivindicaciones) que nuestras sociedades tienen del Estado.

Por tal razón, nos parece que únicamente elaborando y racionalizando no sólo las configuraciones estructurales del Estado nacional (como expresión y condensación específicas de las contradicciones y relaciones entre clases y sectores de clase dentro de una determinada sociedad), sus prácticas y discursividades, sino también —y sobre todo— las reales representaciones sociales del Estado (cómo la sociedad y sus distintos grupos piensan el Estado y se relacionan con él), será posible (re)pensar la verdadera y compleja índole política de la conflictividad de nuestras sociedades.

En definitiva, y anticipando algunos presupuestos a

ser investigados, se trata de mostrar y saber por qué la conflictividad social posee un alcance o repercusión políticas, y también por qué todo conflicto social termina en un enfrentamiento con el Estado.

Una consecuencia lógica dentro del desarrollo de estos planteamientos, y retomando uno de los componentes de la problemática que nos hemos propuesto abordar en este estudio, nos remite al tema de la democracia.

Contra una primera conclusión de las argumentaciones desarrolladas hasta aquí, que nos llevaría a pensar en **la inviabilidad democrática en sociedades sociológicamente predemocráticas**, o bien en la radical incompatibilidad entre el alto o particular grado de conflictividad social y la gobernabilidad democrática, nuestros planteamientos nos llevan a encarar el desafío de repensar el modelo de la democracia.

Ahora bien, no se trata tan solo de repensar cuál es la forma de democracia posible en nuestras sociedades sino incluso de desconstruir el mismo concepto general de democracia cuyas condiciones históricas y sociales, económicas, políticas y culturales, lo sujetan a procesos de cambios y de acepciones muy diversas.

Según esto, nos parece muy importante llamar la atención, aunque sólo fuera a título de ejemplo ilustrativo, que una es la idea de democracia reivindicada por las sociedades latinoamericanas bajo regímenes dictatoriales en la década de los 70, y otra muy distinta la idea de democracia que, para estas mismas sociedades, han traducido en consigna e interpelación ideológica los gobiernos de Estados Unidos y aún de Europa. Y es que si bien si nuestras sociedades viven hoy otra historia política y económica, diferente de la de los años 70, también es diferente la actual historia político-económica internacional y las actuales condiciones y formas de democracia de nuestros países.

Por último, nos parece importante plantear el problema de la "governabilidad", mas no en los términos funcionalistas de "governabilidad", considerando que la noción de "ingovernabilidad" concierne explícitamente a las condiciones sociales y políticas de la democracia en el país. Dicho de otro modo, se trata de aquellos límites y dificultades que la socie-

dad civil presenta en sus prácticas de democracia y para el ejercicio de su gobernabilidad. Pensamos que la noción de "ingobernabilidad" **se refiere directamente a la sociedad civil**, de la que es predicado (sujeto de ingobernabilidad), y comporta la (re)producción de formas societales de democracia, de constitución y ampliación de ciudadanías, de participación-representación política; mientras que la misma noción **en referencia al Estado**, se orienta más bien a la gestión y eficacia estatales del gobierno y, consecuentemente, a una expansión de los dispositivos especiales del análisis de lo político.

2. Análisis de los principales referentes teóricos

Para garantizar el rigor de la demostración, me veo obligado a exponer aquí ese procedimiento "pre-teórico", postulado por Habermas, que nos ha llevado a conceptualizar este problema en tales términos. Dicho procedimiento posee, además de su lógica interna, una precisa referencia al campo particular de nuestro estudio.

A partir de nuestros trabajos sobre la "comunidad andina" y en un intento por aproximarnos desde allí a la sociedad nacional, se nos cruzó en el camino —hipotetizando sobre las posibles metabolizaciones del mundo y pasado étnico en la actual configuración de dicha sociedad nacional— la distinción weberiana entre las formas "comunales" y las formas "societales" de sociedad, con sus correspondientes modelos de organización "mecánica" y, diríamos hoy, "estructural" (aunque tales nociones no sean tan afortunadas).

Nos bastó un rápido relevamiento bibliográfico, la revisión de información sobre el largo y amplísimo proceso de "comunalización" campesina en el país, y un primer sondeo y procesamiento de datos de los archivos en los que se registra la legalización de asociaciones, cooperativas, sindicatos, juntas, comités, cámaras, para tener una preliminar y aproximada idea del fenómeno corporativo de nuestra sociedad —de esta constante (continuamente incrementada) y tupida (abarcando toda la geografía y ámbitos) gremialidad—

que nos lleva a pensar en qué medida la textura social de nuestra sociedad más que de ciudadanías (individualidades) se encuentra tejida de corporalidades sociales.

En términos políticos, esto nos induciría a pensar que es dentro de un gremio, comuna, asociación o sindicato donde los individuos pueden ejercer sus derechos, ya que es la corporación, su pertenencia a ella, la que le garantiza dicho ejercicio ciudadano. De tal manera que es la asociación (cualquiera que sea el modelo) la que mediatiza la relación de sus miembros con la sociedad y, por supuesto, también con el Estado.

Ya esto pone de manifiesto dos aspectos fundamentales: a) el carácter o alcance esencialmente políticos que adquiere el fenómeno de la gremialidad o "comunalidad" en nuestra sociedad; b) sus profundas connotaciones culturales, toda vez que el gremio —sea este sindicato, asociación cooperativa o comuna— genera un tipo de vínculos y desempeña una serie de funciones que rebasan sus propias y específicas competencias y llega a producir solidaridades, formas de convivencia y de participación en los más diferentes ámbitos de "la vida del mundo" (Husserl). En esa perspectiva, uno empieza, sin quererlo, a sospechar tras estas organizaciones el tradicional modelo de las "cofradías" de los indios en los Andes.¹

Lo que cabría dilucidar como hipótesis alternativas es si la "comunalización" de nuestra sociedad representa un impedimento para la constitución de ciudadanías sociales-nacionales o si, más bien, dicha "comunalización" es un recurso sustitutivo, una especie de **Ersatz**, ante la falta de condiciones "societales" de la que adolece una sociedad para garantizar la constitución y el ejercicio de las ciudadanías a su interior.

¹ No debe entenderse ésta como una comparación audaz ni tampoco en el sentido de que las actuales formas de gremialidad sean una continuación o rezago de las antiguas "cofradías". Se trata, más bien, de una analogía entre instituciones, donde la semejanza entre sus lógicas sociales radica en el hecho de referirse a periodos históricos de una misma sociedad. En ambos casos, dos aspectos nos parecen fundamentales: la cohesión interna de los miembros de dichas instituciones y su protección frente a la sociedad.

Una pista para seguir indagando este campo sociológico, y que se relaciona con la misma lógica social de estas corporalidades, nos orienta hacia las dificultades que ha podido encontrar en nuestro país la constitución de grandes y fuertes centrales sindicales. Siempre podremos aducir como incuestionable razón para ello las condiciones y estructuras productivas del país que, ante la ausencia de un sector industrial o minero, no han dejado lugar a amplios sectores sindicalmente consolidados. Sin embargo, no cabe duda de que la misma atomización de la gremialidad y la reproducción de una ilimitada multiplicidad de centralidades sociales —comunidad, asociación, cooperativa, etc.—, han constituido un serio obstáculo para la consolidación de las centrales sindicales nacionales.

Pero el fenómeno corporativo no sólo afecta a la "gremialidad civil" ni se restringe a las gremialidades laborales. Los empresarios, comerciantes o industriales, los grupos financieros o los "colegios" de profesionales participan de una igual necesidad de colectivización. Esta es inherente a la sociedad política y al mismo Estado. El Estado se encuentra gremializado incluso en sus aparatos: los alcaldes, los prefectos, etc.

a) Actores sociales en sociedades no societales

Como resultado y consecuencia lógica de las premisas anteriores, enfocamos otro aspecto más inmediato de nuestra problemática, que tiene que ver con la "acción social" y que, en terminología más familiar, podríamos formular de la siguiente manera: en las condiciones descritas de una sociedad más "comunal" que "societal" (lo que supone formas de socialización particulares que no se abordarán en este lugar), qué "actores" se constituyen en ella y en virtud de qué prácticas y discursividades sociales.

Nos introducimos aquí en un territorio, ya trillado por Alain Touraine, aunque no suficientemente ubicado en la

perspectiva adoptada por nosotros.² Por otro lado, nos parece necesario repensar el concepto de "actores" y de "acción social", no tanto a partir de la acepción weberiana, y aún tourainiana, según la cual la acción social es comprensible y puede ser explicada (*verstehen und erklaren*) por la "intención" y "conciencia" que recibe del "actor social".³

Ahora bien, tanto para definir el concepto de "actor social" como para entender las particulares caracterizaciones y condiciones de los actores sociales en nuestros países, es importante tener en cuenta que la constitución de todo actor social, y de todo movimiento social, tiene necesariamente lugar sobre la base de las estructuras sociales y estructuras de clase propias de cada formación social. Resulta obvio, por consiguiente, que la acción social y los actores sociales deban ser pensados en razón de las limitaciones que las mismas estructuras de clase presentan en nuestras sociedades.

No podemos, sin embargo, desconocer que en nuestros países los actores y movimientos sociales se constituyen, en gran medida, al margen de estructuras clasistas muy frágiles y poco consolidadas.

Más aun, lo que se ha dado en llamar los "nuevos movimientos sociales" no han conducido a un desarrollo del campo de lo político ni a la modificación o modernización de la idea de politicidad. Si bien estos han contribuido a una

² Para las más recientes elaboraciones de A. Touraine nos remitimos a sus dos últimas obras: **Actores sociales y sistemas políticos en América Latina**, PREALC, Santiago, 1987 y, sobre todo, **La parole et le sang. Politique et société en Amérique Latine**, Edic. Odile Jacob, París, 1988.

³ No es extraño que estas psicologizaciones sociológicas se hayan prestado al malentendido de aproximar tanto Parsons y Weber. Consideramos que los conceptos de "actor" y "acción" sociales tienen que ser despojados de esa racionalidad finalista de ese sentido de la intencionalidad, para ser pensados en relación a un mismo enunciado teórico: un actor social se constituye en y por la producción de determinadas **prácticas** y discursividades sociales. Es la producción de prácticas sociales la que constituye actores sociales. Consecuentemente, la comprensión y explicación de dichas prácticas trascienden la intencionalidad y conciencia de los actores sociales y tienen, por ello, un nivel de interpretación fundamentalmente sociológico: **las posibilidades, condiciones y formas de su constitución.**

mayor socialización de la política, por una parte tal socialización persiste muy mediatizada por el Estado y, por otra, ha seguido una dinámica de segmentaciones muy sectorizadas, lo que no permite plantearla como una socialización societal de la política transformadora del conjunto de sociedad.

Los "actores sociales" en América Latina y en el Ecuador se definen a partir de una compleja estructura social (en la que histórica y geográficamente coexisten un tipo de sociedad rural y una sociedad mercantil, una sociedad industrial y hasta una sociedad post-industrial) y también desde situaciones y procesos particulares pero siempre determinados por la "formación socio-económica, política y cultural" propia de cada país.

Según esto, y sobre la base de los desarrollos precedentes, habría que considerar que en una sociedad como la ecuatoriana, los "actores sociales" son siempre "actores políticos", y que no hay "acción social" que no se encuentre subsumida por una "acción política". Esto se traduciría en un déficit de acción social y en un excedente de acción política. Pasemos a explicar tal situación.

En este fenómeno desempeña un papel predominante el doble principio de la articulación y desarticulación de los componentes de la acción socio-política: el hecho de que no haya una correspondencia directa entre los niveles económico, político e ideológico-cultural de la acción colectiva, hace que ésta tienda siempre a cambiar, por una secuencia o aglutinamiento, estos tres niveles, lo cual confiere a la acción social una enorme complejidad y una excesiva politización, por un lado, pero, por otro, una gran ineficacia.

Más que "una forma desarticulada de sociedad" (Touraine, 1988:297), se trata de que nuestras sociedades responden a formas comunales organizadas, que si bien comportan ya a los actores y procesos de una sociedad moderna ("societal"), se encuentran sobredeterminadas por actores y formas de acción sociales fracturadas por las distintas comunales. Todo esto expresa los límites tanto de la modernización económica y política como de la integración social pero también, como veremos más adelante, los límites

de la misma acción social y política.

Al ser el principio de "comunalidad" (sea este el sindicato o cualquier otra forma de asociación) el que condiciona la constitución de estos actores sociales (de sus prácticas y discursos), los movimientos sociales en nuestros países, las luchas de clases y hasta los movimientos nacionalistas, se hallan siempre atravesados por múltiples recortamientos organizativos. Esta falta de integración de los actores sociales aparece compensada por una expresión de violencia a través de la cual los miembros disyuntos de la acción social intentan reformar al cuerpo unitario de un movimiento. ⁴

Esto hace que tales movimientos sociales traduzcan más bien una racionalidad expresivo-comunicativa, intensamente interpeladora y productora de discursividades (reivindicativas o de denuncia) que una racionalidad instrumental y operativa, capaz de acciones programáticas y eficaces. Esta "política barroca" (Touraine) produce más movimientos que estrategias; protestas pero no programas.

El hecho mismo de que los movimientos sociales se generen, se desarrollen y concluyan al margen de mecanismos políticos institucionales, no solo supone un cuestionamiento de las instancias de representación, por un lado, sino también un serio obstáculo a su propia eficacia política, por el otro.

Aunque la oposición entre movimientos o sindicalismos de **negociación** y movimientos o sindicalismos de **lucha de clases** puede ser en parte superficial, su diferenciación en nuestros países es, además de muy real, muy reveladora, ya que contrapone una categoría de sectores dominados por su incorporación al sistema económico y político, a aquellos grupos señalados por su total exclusión y marginalidad respecto de dicho sistema. Tal fenómeno recubre uno de los más importantes mecanismos de ingobernabilidad social, puesto que los movimientos de negociación, por lo menos en última instancia, más que definirse en relación con la clase patronal, lo hacen respecto del Estado, de la misma manera que las conflictividades sociales que se originan al margen

⁴Cfr. nuestro estudio **Faccionalismo, organización y proyecto étnico en los Andes**, CAAP, Quito, 1989.

del sistema económico-político a falta de mediaciones propias, suponen siempre una confrontación con el Estado.

Ahora bien, en este preciso sentido nos parece que la acción sindical se encuentra muy determinada por la acción comunitaria, restándole ésta su especificidad propia a aquella, toda vez que mientras la acción sindical se define por una clara y distinta identificación de sus adversarios, que la lleva a buscar alianzas políticas, la acción comunitaria se caracteriza más bien por la defensa de sus intereses e identidades.

Esto nos parece uno de los campos más importantes para el análisis tanto de la conflictividad social (sus frecuencias, intensidades, modalidades y distribuciones por sectores sociales y geográficos) como del involucramiento político del Estado en los conflictos sociales.

Esta visión social de un Estado simultáneamente adversario y benefactor representa una de las más serias debilidades de los movimientos sociales, o lo que Proudhon llama su débil "capacidad política": tales movimientos se orientan predominantemente a la generación del conflicto, a la pelea o estratagema coyuntural, y no tanto a una integración social y política en la cual conquistar su real fortalecimiento. Esto mismo explica, con frecuencia, el radicalismo conservador de movimientos sociales que mezclan discursos y estrategias extremistas con los clientelismos más utilitarios y las reivindicaciones más puntuales.

En conclusión, al ser el principio cultural de integración comunal el que domina el conjunto de las manifestaciones de la vida social, económica y política, las acciones y movimientos que genera no deben ser reductibles a nivel infra o pre-político: más bien desbordan el nivel propiamente político de la acción para cuestionar la forma misma de sociedad y su forma misma de gobierno.

En tal sentido, la acción social se encuentra sobre-determinada por un excedente de politicidad que combina, no siempre de manera orgánica, tres componentes principales: la lucha de clases y las luchas nacionales, asociadas a la construcción de la integración socio-cultural, económica y política de cada país.

b) Participación vs. representatividad política

La caracterización de las acciones y movimientos en los cuales los actores se constituyen más política que socialmente y donde las actuaciones prácticas y discursivas dan lugar a un predominio de "actores políticos" y a un déficit de "actores sociales", nos lleva a abordar el tema de la existencia y el funcionamiento de las instancias y mecanismos de representación política en nuestras sociedades, factor fundamental de la gobernabilidad democrática.

Una razón histórica que podría explicar la limitada consolidación de instancias y espacios, mecanismos y procedimientos de representación política podría encontrarse en el hecho de que la mayoría de los sectores sociales han recibido y conquistado derechos políticos en una etapa del desarrollo capitalista y de la constitución de la nación —y aun de conformación del Estado nacional— mucho más precoz que en los países desarrollados. Esto ha dado lugar a que el ejercicio de los derechos políticos se entienda y se lleve a cabo de manera prioritaria y predominante por la vía de la participación en el poder, y no tanto por la vía de la representación y delegación de poder. De ahí también que lo político —el campo mismo de la politicidad— se defina más en términos de participación que de representación.

Sin embargo, esto nos enfrenta a un doble problema de orden político e ideológico, que tiene que ver tanto con el concepto de "participación" como con el concepto de "representación".

Debido a una corriente leninista en el pensamiento sociológico y político latinoamericano (y que posee su expresión en el "populismo") se ha tendido a asociar la democracia más con la "participación" (en el poder) que con la "representación" (del poder). Y esto mismo ha conducido, a su vez, a una noción de "representación política" equívoca, en primer lugar al centralizar dicha representación en el hecho electoral y, en segundo lugar, al trasponer a la esfera política las categorías del derecho civil, las del "contrato civil del

mandato". Esta trasposición es errónea pues aún cuando se habla de "mandato electoral" y "mandato legislativo", la representación política nacional no puede ser concebida como sujeto jurídico de derecho privado. Y esto se vuelve más evidente si se toma en cuenta que los procedimientos de representación por mandato del derecho civil (superioridad del mandante o representado sobre el mandatario o representante) son inaplicables a la esfera política, en la que: a) no hay posibilidad de revocar el mandato de la representación por parte de los representados; b) no se da subordinación de la voluntad del representante elegido a la voluntad de los representados-electores; y, c) no es posible un rendimiento de cuentas por parte del representante a sus representados, aparte del riesgo de no ser reelegido.

Según esto, consideramos que la "representación política" debe ser redefinida desde sus presupuestos sociales y, de manera específica, desde la constitución de las ciudadanías sociales. En otras palabras y retomando los desarrollos del capítulo anterior, desde los **actores sociales ciudadanamente constituidos**.

Aquí interviene, a nuestro parecer, la gran intuición de Hobbes, para quien la función de la representación consiste en producir la unidad política de la sociedad ("nullus in pupulus sine rege"). Lo que, expresado de otra manera, significa que la representación política al tiempo de producir la sociedad civil, supone la constitución de ciudadanías, **siendo la ciudadanía el principio de reconocimiento recíproco que genera los vínculos sociales y políticos dentro de la nación.**⁵

⁵Dentro de la argumentación desarrollada en torno a la constitución de la ciudadanía y a lo que ésta supone como paso de una sociedad corporativa o "comunal" a una sociedad "societal", nos parece importante referirnos a la "racionalidad comunicativa" como fundamento de ese particular vínculo social, sobre el cual se basa la democracia, según J. Habermas, quien, de alguna manera, retoma el concepto de "el otro generalizado" de G.H. Mead. Habermas no sólo va más allá del pragmatismo comunicacional de Mead, sino que considera que el mantenimiento de una auténtica democracia en las actuales sociedades complejas entraña un sometimiento de la racionalidad instrumental o funcionalista (únicamente orientada a la eficacia en la gestión político-administrativa de la economía y de la sociedad) a la racionalidad comunicativa y a su primordialidad en el dominio social y político.

Por consiguiente, y para efectos de nuestra argumentación, no hay representación (política) sin constitución de ciudadanías, lo que específicamente confiere a una sociedad su forma societal.

Anticipándonos a cualquier objeción, queremos señalar que si bien la constitución de ciudadanías societales supone la disolución de formas comunales de sociedad (en la medida en que el nuevo proceso de identidad que comienza en el plano corporativo se va negando progresivamente a sí mismo hasta llegar a la descorporativización), de ningún modo excluye el hecho de que dentro de la sociedad civil las ciudadanías puedan adoptar las más variadas formas de organización (sociales, culturales, económicas, laborables, políticas...). Tales formas de organización difieren de aquellas adoptadas dentro de una sociedad comunal, donde las ciudadanías no se encuentran plenamente constituidas.

La plena constitución de ciudadanía supone, por consiguiente, el desarrollo de una nueva forma de libertad, de individualización, que sólo garantiza el modo de producción capitalista en la medida en que da lugar a la actuación de "propietarios privados" (el burgués y el proletario), base de lo que Weber denominó la "democracia social". De este modo, el nuevo sujeto histórico de la ciudadanía se constituye en sus fundamentos económicos-productivos —sociológicos (por el reconocimiento de los derechos individuales) y hasta psicológicos por la interiorización del yo—, en el juego de la relación y comunicación sociales, en el sentido de Habermas y, en definitiva, en el "mercado político" (F.H. Cardoso).

Estos preámbulos nos remiten a las observaciones anteriores sobre la politicidad de los movimientos sociales, cuya importancia consiste en ubicar la centralidad de los conflictos.

Pensemos que el problema del "populismo" en las sociedades latinoamericanas debería ser enfocado desde esta perspectiva socio-política, que explica tanto el fenómeno de los "liderazgos" como el de los "clientelismos". En tal contexto, la representación política reviste aspectos de ficción, ya que se encuentra sometida a las continuas presiones y fuerzas que dimanan de las exigencias sociales en la participa-

ción del poder. De hecho, los regímenes o los procedimientos populistas se convierten, confundiendo y manipulando a los actores sociales como agentes políticos, en maquinarias de participación social y política, a la vez que obstaculizan la formación de sistemas de representación de las clases, sectores y categorías sociales. En tal sentido, la política en América Latina se define y oscila entre la participación de los populismos y la no-participación de las dictaduras, y sólo de manera muy restringida y frágil, en términos de representación. Por eso, solo el distanciamiento de regímenes o de procedimientos populistas y dictatoriales puede permitir la lenta transición de una política de participación a una política de representación.

De hecho, el fenómeno del populismo —con la lógica y procedimientos clientelares que le son inherentes— nos enfrenta a ese continuun de indiferenciación entre el "movimiento social" y la "masa", la cual, además de esa invisibilidad para sí misma (su intrínseca inorganicidad y precariedad discursiva), carece de condiciones para su representación política. Su excedente de expresividad, propio de "un estado patético, sentimental y épico de unificación" (R. Zavaleta), le resta si no actuación, por lo menos eficacia política.

Hay siempre una tensión continua y una correlación recíproca entre los procesos de participación y los de representación. En aquellas sociedades, como las latinoamericanas, donde la práctica habitual de la política es la participación en el poder, la acción social se encuentra hiperpolitizada. Y, por el contrario, las sociedades se despolitizan cuando toda acción social opera de manera exclusiva a través de las instancias y por los procedimientos de la delegación y representación del poder.

El *surplus* de participación política en detrimento de una política de representación no sólo se explica por la forma y raíces comunales de la sociedad, donde las instancias de representación del poder y de participación en el poder carecen de una clara diferenciación institucional. Es preciso aclarar también este fenómeno por la exclusión de amplios sectores de la participación económica en la sociedad, ya que sólo en la medida en que se socializa o amplía la participación económica se crean las condiciones para la re-

presentación política.

Ello tiene una explicación muy clara: la falta de correspondencia entre intereses económicos y fuerzas políticas excluye o descarta las **relaciones de representatividad** entre grupos sociales, fuerzas políticas y expresiones ideológicas. Esto conduce a una fusión de las tensiones entre estos diversos órdenes de hechos y a una desarticulación de toda correspondencia directa entre ellos.

Al aludir en páginas precedentes a una mayor asociación de la democracia con la **participación** política que con la **representación** política, pensábamos en el hecho de que en nuestras sociedades la gran mayoría de sectores y grupos se encuentra marginada de una real participación socio-económica, lo cual imprime a sus demandas y reivindicaciones una fuerte presión política.

Otro fenómeno que da cuenta de las dinámicas participativas y de la conflictividad social que ellas generan, tiene que ver con la estrecha vinculación entre **sociedad civil** y **estado** que se da en nuestros países y que confiere al Estado una imagen ambigua de "empresario burocrático" (Calderón 1988:77) y de "ogro filantrópico" (Octavio Paz). En ausencia de una real sociedad civil que opere como tal, el Estado se halla obligado a intervenir constantemente como actor económico, político, social y cultural y, consecuentemente, los actores sociales, en sus más diversas formas de agrupación y corporativización, ejercen sobre el mismo Estado, sin recurrir a las mediaciones de representación, continuas presiones, con demandas, reivindicaciones, denuncias y protestas. La acción social, más que distribuir la conflictividad entre los diferentes actores sociales dentro de una arena política de iniciativas y respuestas, muchas de las cuales podrían ser canalizadas y atenuadas por las instancias existentes de representatividad, tiende a converger y concentrarse hacia el Estado, que habrá de catalizar en todos sus aparatos los efectos de las contradicciones y conflictos de la sociedad.

Esto da lugar a una sólo aparente contradicción entre un Estado excesivamente frágil y débil, pero que al mismo tiempo actúa como un frenético interventor en todos los campos, a todos los niveles y en los más diversos aspectos de

la sociedad. La explicación de este fenómeno es obvia y, al mismo tiempo, da cuenta de por qué el Estado crece y se amplía para responder a tantas demandas y a sus propias iniciativas, en lugar de realmente modernizarse: la estructural debilidad del Estado se debe a una limitada constitución de la sociedad civil, de actores sociales ciudadanamente organizados (y políticamente representados), encontrándose el Estado, entonces, urgido por la necesidad de producir, él mismo, sociedad civil.

Más allá pues de la aparente contradicción entre un Estado estructuralmente frágil en una fase de modernización todavía limitada, por una parte y, por otra, junto con esa permanente y amplia intervención estatal sobre la sociedad civil con sus más diversas políticas e iniciativas sociales, económicas y hasta culturales, tal comportamiento del Estado tendría que repensarse como una expresión de su estructural debilidad y en estrecha correspondencia con ella. La acción del Estado sobre la sociedad civil debería orientarse sobre todo a fortalecer a esta última y a constituir la en una tal autonomía respecto del Estado que, independizada de la acción estatal, permitiera al mismo Estado consolidarse plenamente, pues si la democracia se funda sobre el principio de la ciudadanía de los actores sociales, ella misma supone la autonomía del sistema político de representación de los grupos sociales respecto del Estado en cuanto principio de unidad. Cuando en los años 70 se convierte en el principal actor (productor) económico, el Estado crece, amplía sus aparatos y complejiza su burocracia, pero no se moderniza por una razón fundamental: porque la modernización del Estado es efecto reflejo o expresión de una modernización de la sociedad civil; es decir que ésta entra en un **proceso de desarrollo** que no se identifica con un **crecimiento económico** (que no son tampoco separables), sino con la transformación de una forma de sociedad, anterior a la constitución de ciudadanías, en otra de carácter "societal", que comporta tanto la diferencia y la autonomía de la **sociedad civil** respecto del Estado, como la consolidación de éste en cuanto expresión de aquella y, en particular, de la correlación de sus fuerzas económicas-políticas.

No cabe pasar por alto, dentro de esta problemática,

las formas de organización y de movilización regionalista que pueden ser consideradas resultado, tanto de la falta de integración nacional como de la dinámica corporativa de la misma sociedad (fenómenos ambos que guardan una estrecha correspondencia). Los "comités cívicos", que recurren con frecuencia a "estados de emergencia", "movilizaciones regionales", "paros regionales" o a estratégicos "bloqueos" en las vías de comunicación, revisten las características siguientes: su confrontación con el Estado y el gobierno central; catalizan los conflictos regionales a la vez que operan como mecanismos de disolución de la conflictividad social; a pesar de su amplia convocatoria y composición social, son controlados por las élites locales que controlan, a su vez, las instancias públicas y privadas de poder y de intermediación; el papel de representación política de los partidos aparece ignorado o desautorizado, o bien dicha representación es clientelaramente desempeñada por los diputados regionales; por último, identificados con los intereses de los sectores dominantes, desvían las necesidades de los grupos mayoritarios y populares hacia objetivos de orden secundario. Todo esto ha hecho que los movimientos locales se desenvuelvan en un campo social restringido, aunque las interpelaciones a sentimientos regionalistas sean siempre ampliamente compartidas.

Entre las conclusiones a las que llevan este y el anterior capítulo, merece destacarse cómo en correspondencia a actores políticos, que se sitúan "más allá de las utopías y más acá de las estructuras" (F. Calderón, 1988:194), los partidos, huérfanos de toda representación política, quedan reducidos —por ese mismo "efecto comunal" de nuestra sociedad— a asociaciones o agrupaciones políticas. Son la misma sociedad y el mismo sistema político los que cuestionan el orden de los partidos que, en sus actuales formas, no constituyen instancias orgánicas, reales y eficientes de representación social. Ni son capaces de procesar y regular la trama de los conflictos, ni tampoco —y por ello mismo— se encuentran en condiciones de convertirse en reales fuerzas políticas que, fortaleciendo la institucionalidad del Estado, contribuyan a un desarrollo "societal" de la sociedad.

c) De la democracia (política) restringida a la democracia (neoliberal) ampliada

La democracia define el campo de la constitución de ciudadanía social y de las representaciones políticas. Cuando las prácticas y ejercicio de los derechos ciudadanos se encuentran integrados o mediatizados corporativamente por "comunidades" sociales, la democracia adquiere una forma *sui generis*, ya que en tales condiciones los mismos procedimientos de delegación y representación política no logran expresar la acción social de las ciudadanía dentro de la sociedad.

Si bien es verdad que la democracia y la representatividad misma de los partidos y sistemas suponen la existencia de actores sociales fuertemente organizados, el modelo de organización comunal de la sociedad produce un tipo de cohesiones que poseen una mayor eficacia hacia el interior de los grupos y están orientadas al mantenimiento y reproducción de las relaciones y vínculos entre sus miembros, y no tanto hacia la consecución de planes y objetivos externos a la vida de los grupos. Tal es la idea, señalada por Touraine (1988:240), de una segmentación de la acción colectiva entre estrategias de defensa que se apoyan sobre una fuerte conciencia comunitaria y una débil capacidad de acción ofensiva. Sin embargo, este tipo de acción comunitaria puede desbordar el plano propiamente político, al punto de no poder ser canalizada por las instancias representativas que ella misma rebasa o que incluso llega a cuestionar. Ello fragiliza todos los esfuerzos de formación de un sistema político representativo, a la vez que libera las acciones de protesta, de solidaridad y, en ocasiones, los furores sociales y levantamientos.

Los límites de la democracia, que son limitaciones de la institucionalidad misma de la representación política, se deben a la ausencia de **actores sociales** ciudadanamente organizados y con una autonomía de acción capaz de ser representada por los **partidos políticos**. La debilidad de estos últimos y su dificultad para fortalecerse y convertirse en representantes políticos de acción y de actores sociales radica en que actúan ya como **actores políticos**, y no por la vía de la representación sino por la participación política.

Retomando lo señalado más arriba sobre el carácter político de los "movimientos sociales" y su particular ejercicio de la política, resulta evidente que tanto su constitución, como los enfrentamientos que generan y el producto de su protesta, no pueden ser mediatizados por los partidos. Esto nos llevaría a estudiar el complejo problema que plantea la sustitución de la forma "partido" por la de "movimiento". Aunque más que de un problema de "institución" (como sostiene Edelberto Torres-Rivas) se trata de la imposibilidad de establecer ese eje optimal de la relación política entre Estado y sociedad, en el que los partidos deberían desempeñar un papel articulador.

Es esta situación la que hace tan tortuosos, inestables y débiles los procesos de democratización: los actores políticos (o la acción política de los actores sociales) son eficaces en la lucha contra las dictaduras y para provocar los cambios democráticos, pero su reproducción en los regímenes democráticos impide las prácticas de representación política y los normales o habituales procedimientos democráticos.

La democratización de una sociedad no podrá consolidarse sino a condición de que: a) la misma sociedad se organice fundamentalmente sobre la base de la acción social de **actores sociales**; b) que las instancias y procedimientos de **participación política** cedan ante aquellos de **representación política**; y, c) que, en definitiva, la democracia exprese (y no tanto que sea llamada a producir ella misma) un tal grado de integración socio-económica y política, que las principales opciones políticas de la sociedad se adopten y desarrollen al interior de los límites y reglas de juego institucionales.

En tal sentido, la democracia es resultado de un **desarrollo social**, no en términos restrictivamente económicos, sino de un **desarrollo entendido como en tránsito o transformación de una forma de sociedad** ("comunal") a **otra de sociedad** ("societal"). Esto no descarta, sin embargo, que dicha transformación y desarrollo social, del que la democracia es a la vez expresión y resultado, no se encuentre de alguna manera condicionado a un desarrollo del capital y de sus relaciones sociales de producción.

Sin caer en la falacia de los tópicos anti-imperialistas,

no podemos evitar hoy una cierta perplejidad ante las consignas y ordenamientos de democracia y democratización que los países latinoamericanos reciben de aquellas naciones que en la década de los 70 propiciaron o permanecieron impasibles ante los golpes de estado y las dictaduras de nuestras sociedades.

Si ayer las dictaduras aparecían como una alternativa de emergencia ante los riesgos revolucionarios que se gestaban en el continente, los imperativos y hasta las coacciones democráticas que en la actualidad desde afuera y desde adentro sufren nuestras sociedades, ya no sólo pretenden exorcizar los dos fantasmas extremos de la dictadura y la revolución, sino que tratan de imponer un modelo de gobierno sin que ello suponga, ni mucho menos, una transformación societal de nuestras sociedades. Es evidente que la neodemocratización perseguida por el modelo neoliberal presupone y maneja una teoría pasiva de la ciudadanía, según la cual el ciudadano debe constituirse y pensarse como tal, menos en cuanto productor económico y actor social y político que como consumidor, transfiriéndose al mercado (no al Estado y a la sociedad civil) la función legitimadora de lo ciudadano.

Esto es precisamente lo que hace democráticamente ingobernables nuestras sociedades. Pero quizá hay algo más tras el imperativo democrático: una idea no política sino económica y, digámoslo sin ambages, neoliberal de democracia; de una democracia que puede transformar la participación política de los actores sociales en una participación política en el mercado y el consumo, y en la que el acceso y la participación en el poder queden sustituidos por el acceso a la mercancía.

Los cuestionamientos y los ataques de la ideología y fuerzas neoliberales al Estado, así como las estrategias para debilitarlo, al mismo tiempo que buscan una despolitización de las relaciones sociales y una ruptura del eje entre el Estado y la sociedad civil, tratan de liberar las fuerzas económicas y el mercado, que llegarán a ocupar, regular y dominar la arena política de la sociedad.

Tal es el designio neoliberal de una democracia sin

Estado, y de sus estratagemas demostrativas de intentar una administración empresarial de la sociedad, como si el mismo Estado fuese un centro comercial que condujera no a democratizar la sociedad, sino a dejarla a merced de las fuerzas del mercado, libres de dominarla tanto económica como políticamente.

Sobre las futuras posibilidades democráticas y de gobernabilidad de nuestras sociedades sólo nos aventuraríamos a concluir con una reflexión poco halagüeña. Si bien es verdad que, por un lado, nuestros países se "modernizan" económica y políticamente, y que una lenta constitución de ciudadanías sociales parece reemplazar de manera paulatina a las tradicionales estructuras y formas "comunales" de sociedad, por otro lado, esa actual crisis sin fin para la que no se avizora una solución y ese techo al que ha llegado el desarrollo económico, frenando el desarrollo social o las transformaciones de la sociedad, tienen efectos negativos sobre la gobernabilidad democrática de nuestras sociedades. La "informalización" social, económica y política de nuestros países tendría que ser pensada como un proceso de reversión, que no sólo parece impedir, en gran medida, las posibilidades de desarrollo y aún la consolidación de aquellas conquistas logradas en la década de los años 70, sino que aboca a nuestras sociedades a un futuro incierto y a formas de su reproducción todavía difíciles de visualizar, a no ser que cambios profundos en el orden económico-político internacional modifiquen las actuales condiciones de nuestras sociedades democráticas.