

Política, sistema político y gestión política

Sumario

Globalización, modernidad y legitimidad política. Sistema político y secularización de la cultura política. Gestión política y partidos políticos. Informatización de la política. Implicaciones en América Latina. Discusión. Referencias.

Resumen

Este trabajo tiene como objetivo analizar las implicaciones de la política en las variables del sistema político y la gestión política, para lo cual se inicia repasando el impacto de los procesos de globalización, modernidad y legitimidad política en el sistema político, la secularización de la cultura política, la gestión política y los partidos políticos, y la informalización de la política. Se consideran algunas de estas implicaciones para el caso específico de Latinoamérica. Finalmente, en la discusión, se delimitan algunos de los retos.

Palabras clave: *Cultura política, gestión política, política, sistema político.*

Abstract

This paper has the aim to analyze the implications of politics in the variables of the political system and political management. To achieve this, it begins reviewing the impact of globalization processes, modernity and political legitimacy in the political system, the secularization of political culture, political management and political parties, as well as the informalization of politics. Some of these implications are considered in relation to the specific case of Latin America. Finally, in the discussion, some of the challenges are delimited.

Key Words: *Political culture, political management, politics, political system.*

Artículo: *Recibido, Febrero 20 de 2007; aprobado, Marzo 15 de 2007.*

José G. Vargas Hernández: *Doctor en Administración Pública, Columbia States University; Doctor en economía, Keele University, England; Investigador del Sistema Nacional Research Assistant; Profesor del Centro Universitario del Sur, Universidad de Guadalajara, México.*

Correo electrónico: *jgvh0811@yahoo.com; jvargas2006@gmail.com*

Política, sistema político y gestión política

José Gpe. Vargas Hernández

La filosofía política supone un continuo entre el orden y el conflicto; no es univalente sino ambivalente porque sus contenidos implican tensiones no radicables entre orden y conflicto, estructura y sujeto, institución y acción, que son expresiones de movimientos de dimensiones constitutivas de la política. Desde una perspectiva de la teoría política institucionalista, la política es considerada solamente como orden, como la doctrina de Hobbes excluye procesos fuera de la institucionalidad, y si sólo se consideran como política los momentos en que el orden es perturbado, bajo el esquema de las teorías conflictivistas, como en el caso de una persistente amenaza de guerra, pierde la referencia y el carácter constituyente de la acción política.

Pero si se concibe la tensión entre ruptura y creación, considera las dimensiones de orden y perturbación, como en el caso de la continuidad del orden opresivo o bien la emancipación. La política emancipatoria rompe con la continuidad de las instituciones opresivas mediante la reformulación de la cuestión democrática en referencia a las demandas de igualdad de actores políticos que intentan transformar el orden impulsados por imperativos éticos.

Para Rinesi (2003), “[...] la palabra 'política' no es ambivalente porque esté necesitando una 'definición' más precisa, sino porque aquello que nombra involucra una tensión inerradicable. [...]”. Su ambigüedad no es un defecto, sino expresión del movimiento real de aquello que designa. La vida de las sociedades “[...] no se presenta nunca bajo la forma de una oposición dicotómica entre un 'polo' de instituciones establecidas y 'poderes constituidos', y otro 'polo' de prácticas instituyentes y 'poderes constituyentes', sino que se manifiesta siempre bajo la forma de un proceso permanente, de un movimiento incesante y una tensión ineliminable entre esos dos extremos”.

Una Constitución autoimpuesta crea un proceso político que provee una alternativa al conflicto civil para resolver disputas entre los grupos constituyentes de la política, desde cuya perspectiva como una resolución constitucional para resolver disputas es deseable porque evita los costos crecientes de los conflictos civiles, tales como el uso y destrucción de recursos escasos y la pérdida de la vida. La resolución constitucional de las disputas entre los grupos constituyentes de la política es deseable porque evita los costos crecientes del conflicto civil.

En tanto los costos crecientes del conflicto civil no son grandes, los procesos políticos constitucionales no pueden solucionar disputas importantes. Si el grupo constituyente se divide y no acepta restricciones significativas de las prerrogativas de los ganadores de las contiendas constitucionales, entonces el conflicto civil es inevitable. No obstante, los procesos políticos prescritos por la Constitución proveen de una alternativa viable al conflicto civil. Si una parte en disputa no acepta el resultado del proceso político constitucional, incluso mediante métodos coercitivos, entonces las partes resuelven las disputas mediante el conflicto civil.

Para Rancière (1996), la política distorsiona el interior de las comunidades mediante la perturbación de sus partes cuya existencia la comunidad exige pero bajo la condición de su no-reconocimiento. La política se constituye sobre el factum democrático basado en la actualización de la igualdad última como premisa del orden social, una igualdad que no es política pero que se exhibe en

seres poseedores de logos capaces de comprenderse mutuamente. La política como actividad de irrupción del orden establecido, en el concepto de Rancière (1996), implica modos de subjetivación desidentificadores capaces de producir multiplicidades de funciones e identidades colectivas en el orden constituido para ser reconocidos en la esfera pública. Pero la política como proceso organizado también es apertura para la propuesta de alternativas y proyectos comunitarios.

La democracia se identifica con la política como una manera de ser de lo político y un modo de subjetivación de lo político para interrumpir el orden de una comunidad por un actor que se define en una identidad colectiva para disputar el espacio de poder. “[...] Hay democracia si hay una esfera específica de apariencia del pueblo. Hay democracia si hay actores específicos de la política que no son ni agentes del dispositivo estatal ni partes de la sociedad, si hay colectivos que desplazan las identificaciones en términos de partes del Estado o de la sociedad. Hay democracia, por último, si hay un litigio dirigido en el escenario de manifestación del pueblo por un sujeto no identitario.

Las formas de la democracia son las formas de manifestación de esta apariencia, de esta subjetivación no identitaria y de esta dirección del litigio. Por otro lado, si la dictadura del trabajo domina la democracia, tampoco puede florecer. Al respecto Birchfield (1999) nos recuerda que la relación del salario capitalista necesita la separación conceptual de la economía y la política respectivamente en esferas privadas y públicas de actividad, la que a su vez constituye un elemento definitorio del Estado liberal.

La lógica de la acción política crea tiempos y espacios autónomos en función más que de la contingencia, de la fidelidad a los acontecimientos (Badiou: 2000), es decir, algo imprevisible que perturba el estado de la situación y permite a quienes le son fieles mantenerse a distancia del Estado y medir su poder. Los contrapoderes son lazos, experiencias alternativas, solidaridad que se crea entre la gente. Los contrapoderes son las múltiples instancias en las que se desarrolla la política.

La política es actividad de los actores colectivos organizados por la lógica que no busca el poder como objetivo, sino que lo dejan confinado al Estado. Esta concepción de la política evade la toma del poder como una

intervención política para perturbar el equilibrio del orden constituido y modificarlo, es considerada por Žižek como “marginalismo kantiano de izquierda” que opone realidad objetiva y libertad como irrealizable, que parece “[...] caer en la trampa de la política 'marginalista' al aceptar la lógica de las explosiones momentáneas de una 'imposible' politización radical que contiene en germen su propio fracaso y que retrocede ante el orden existente [...]”.

La estabilidad de Leviatán depende del pacto de sujeción de los súbditos que deben obediencia al soberano absoluto. El maquiavelismo político subraya el conflicto y la confrontación en la acción política permanente en los procesos de institucionalización. Por ejemplo, los procesos de institucionalización efectuados durante los últimos años del siglo pasado, desestructuraron y fueron disfuncionales en las relaciones entre la economía y la política, causando graves crisis. La teoría política que identifica la política con el orden como ámbito del poder establecido deja de lado la consideración de la política como acción colectiva. Leviatán es el paradigma moderno de la política instituida en la regulación y resolución de conflictos bajo principios de un orden establecido en un marco normativo.

Hobbes mantiene la idea de que la política ligada a un orden natural es contingente, particular, finita y, por tanto, incapaz de evadir el retorno al estado de conflicto. incapaz de evadir el retorno al estado de conflicto. La solución Hobbesiana justifica al Dictador que exigirá el resultado que maximiza el bienestar colectivo. Sin embargo, en problemas de acción colectiva con elementos distribucionales es difícil ponerse de acuerdo en los objetivos y no queda en claro cuál resultado colectivo es el deseable. Los soluciones políticas implican mecanismos para encontrar acuerdos y para exigir su cumplimiento.

Las sociedades, tanto por sus valores como por la naturaleza de las operaciones que realizan, están sujetas a un control social mediante mecanismos de estructuración política., Para Foucault, la moral es reductible a la política, aunque en nombre del humanismo se practicaron las operaciones políticas más diversas y peligrosas, probando con esto su infecundidad. En esta invención de una ética que se opone la resistencia a las prácticas de dominación y de gobernabilidad se avanza en la lógica del dominio del sí.



El Estado, los actores políticos y los partidos políticos se identifican con la sociedad política. La sociedad económica se identifica con los agentes económicos que operan en un mercado. Argumentan que una crítica a la dimensión económica es fatal también para otros aspectos, ya que sin la noción de una economía globalizada muchas de las otras consecuencias que se aducen en los campos de la cultura y la política cesan de sostenerse o dejan de ser menos amenazantes.

De acuerdo a Rodríguez Giralt (2002) estos cambios permitirán argumentar que las luchas culturales y sociales contemporáneas, debido en parte al influjo tecnológico, viran su sentido, pasando la política a la cosmopolítica actual la que permite reunir actores muy diversos - incluso ontológicamente- en un mismo escenario, precario y global, donde el intercambio de propiedades, la negociación y las alianzas, por ejemplo entre humanos y no humanos, es moneda común. La política de baja intensidad o subpolítica (Beck, 1998) es poco organizada, y se establece a partir de prácticas de consumo.

La naturaleza de la política ciudadana en las sociedades avanzadas se encuentra en proceso de transformación. La función social de la política es la toma de decisiones colectivas que vinculen a los actores en torno a propósitos de bienestar social. En el modelo republicano de democracia el centramiento es en la construcción de las identidades individuales y colectivas a través del diálogo en un espacio público para la participación de los ciudadanos activos, en el cual la política crea preferencias en la búsqueda del bien común, considerados como sujetos responsables, libres e iguales en una comunidad.

En general, los ciudadanos participan poco o son indiferentes en los asuntos políticos, no se identifican con el juego de la política ni con políticos o partidos políticos a los que desdeñan y en ocasiones desprecian. La individualización de la política es una tendencia general que implica abandonar una decisión electoral basada en un grupo social o partido por un más individualizado estilo de elección política (Dalton, 2002).

Los ciudadanos se fragmentan en una variedad de temas públicos distintos, enfocándose en aquellos de importancia personal e inmediata. En vez de depender de élites políticas o grupos de referencia, los ciudadanos tratan con las complejidades de la

política y toman sus propias decisiones políticas. En vez de depender de los métodos estructurados e institucionalizados de participación política, los ciudadanos buscan la democracia directa desde los grupos comunitarios hasta los movimientos sociales, lo cual desarrolla un patrón ecléctico y egocéntrico de acción ciudadana. El ideal de la clase media considera la política local como una búsqueda en colaboración de las implicaciones concretas de un interés público más o menos objetivo, y de un interés de la comunidad 'como conjunto'.

En la orientación teórica que describe la democracia y la política como orden, la premisa de igualdad exige el consentimiento autónomo y escindido de lo social y lo político para reconfigurarlo como una totalidad homogénea de ciudadanos y para establecer entre estos ámbitos la intervención política mediante el voto para una representación legítima y representativa. Así las nuevas formas democráticas se expresan fuera del dominio del Estado y se manifiestan en forma más espontánea en la sociedad que ejercita la política como orden.

En las mismas formas de organización social que están estrechamente vinculadas con la política ocurre la estructuración de la sociedad civil que fomenta relaciones asociacionales animadas por ciertos valores ideales democráticos para dar sustento a la participación ciudadana. Una mayor participación ciudadana incrementa las posibilidades de cambio en la relación del Estado/sociedad si en la agenda se incluye a los excluidos. Las interrelaciones mutuas entre la sociedad civil y el Estado se delimitan en las fronteras de los espacios de lo público y lo estatal en forma no siempre precisa entre lo privado de los individuos, la acción colectiva de las organizaciones sociales y comunidades y el ejercicio de la política.

El idealismo radical de la política de izquierda hasta antes de los ochentas estaba cargado de una ideología de transformación social centrada en cambios de las estructuras que perpetúan las desigualdades, favorecer lo público/colectivo sobre lo privado/individual. Apoyados por los movimientos de la Nueva izquierda presionan por cambios en los estilos de la política democrática mediante formas de acción política no convencional de democracia directa por sobre las formas de la democracia representativa, lo que resulta en una crisis de los valores de la democracia (Dalton, 2002). De acuerdo con Del Alamo (2001), la crisis de la

política y del Estado no desestabilizan las instituciones democráticas cuyo poder se asegura mediante el “enjaulamiento” de los ciudadanos que quedan atrapados en las redes del poder. Un fatalismo económico es alentado por el discurso mediático-político sobre las necesidades ineluctables de la globalización, el imperio de los mercados financieros con conducción por gobiernos socialdemócratas que, al prolongar la política de los gobiernos conservadores, hacen que ésta aparezca como la única posible. La política se subordina al control de los mercados financieros.

La globalización implícitamente presenta la alternativa en la que la política liberal sea reemplazada por las barreras al comercio y a la migración. La política liberal es un término diferente a economía liberal. La política liberal se relaciona con los temas sociales, mientras que la economía liberal se relaciona con la liberalización de los mercados y la liberalización de las finanzas.

El neoinstitucionalismo económico relaciona en forma inextricable la economía y la política. Por el hecho de que la economía es una fuente recurrente de conflictos sociales, corresponde a la política resolver las tensiones que resulten. La política tiene la capacidad para consensuar cualquier conflicto que se suscite porque su racionalidad, entendida como la forma de gobernar una nación, garantiza el ordenamiento de los intereses privados de la sociedad civil. Las instituciones políticas deben promover el cambio institucional hacia formas más democráticas, sistemas de representación y participación de tal forma que maximice los intercambios entre los actores.

Los regímenes políticos son arreglos institucionales que facilitan las diferentes interrelaciones entre los actores. Al respecto, North (1991), argumenta que “La teoría macroeconómica nunca resolverá los problemas que confronta a menos que reconozca que las decisiones adoptadas en el proceso político afectan críticamente el funcionamiento de la economía. Esto sólo puede hacerse mediante una modelización del proceso económico-político que incorpore las instituciones específicas afectadas y la consiguiente estructura del intercambio político y económico”.

La economía de la información avanza más rápido que la política, a pesar de las evidencias de que ésta se sirve de aquella mediante el uso de tecnologías de información y comunicación que contribuyen a la magnificación del alcance de la política local que proyecta a los escenarios

globales como en el caso de los movimientos sociales emergentes, dando lugar a un fenómeno de integración-fragmentación que afirma que cultura y política local extienden su influencia en el ámbito global.

En el último caso, la historia y la cultura política, entendida como los supuestos básicos del mundo de la política, las cuales restringen el rango de alternativas disponibles, tienen que ser sistemáticamente integradas como factores, los cuales entre otros, dan forma a la manera en que los actores políticos perciben las situaciones de elección (Kaiser, 1997). Las condiciones sociales, económicas, tradiciones culturales o eventos impredecibles importan pero no influyen en forma mecánica en la acción política.

Globalización, modernidad y legitimidad política

Cualquier análisis sobre la globalización, necesariamente implica estudiar la naturaleza de las relaciones entre el sistema capitalista y la democracia, es decir, de una globalización económica y su relación con una globalización política. La globalización económica o apertura económica está relacionada con las prácticas de una economía capitalista basada en la liberalización del mercado mientras que la globalización política está referida a la práctica de los valores democráticos. La economía capitalista del mercado tiene un carácter social. Friedman (1999) considera a la globalización no como una mera tendencia sino como un sistema internacional que da forma a la política doméstica y a las relaciones exteriores de cualquier país y que involucra la integración inexorable de los mercados.

La ideología de la democracia del libre mercado constituye el cuerpo teórico y la práctica de la política de desarrollo internacional, pensada como problema de gobernabilidad para establecer las reglas de juego a los agentes económicos. La gobernabilidad óptima para la industria y para la política puede ser derivada por la maximización de las funciones objetivas que resultan en características estándar de gobernabilidad. El modelo hegemónico neoliberal multiplica los mecanismos de libre mercado bajo una concepción de política de valores y relaciones mercantilistas para gobernar una sociedad mediante el condicionamiento y cooptación de intelectuales, fuerzas sociales, partidos políticos y gobiernos.

Bajo el efecto de la política neoliberal y las fuerzas abandonadas a su lógica del mercado,



como por ejemplo, con la privatización de grandes grupos de trabajo y la multiplicación de los pequeños trabajos aislados en el área de servicios, temporarios y de tiempo parcial, las bases mismas de un sindicalismo de militantes se ven amenazadas, en parte debido a las rupturas con los particularismos nacionales de las tradiciones sindicales, siempre encerradas en las fronteras de los Estados.

Si bien la gobernabilidad de la globalización económica avanza, la gobernabilidad política se rezaga en muchos Estados porque se encuentra con limitaciones institucionales, sociales y de cultura política que inciden en verdaderas crisis de capacidades, las deficiencias tecnológicas que debilitan la legitimidad de los procesos de globalización y la irresponsabilidad para asumir los costos relacionados. La globalización tiene las características del mercantilismo de las grandes corporaciones que encubren un imperialismo colectivo, pero que el colapso económico y financiero de algunas economías nacionales pone en entredicho la legitimidad del sistema económico y político que promueve.

Precisamente en los tiempos en que se transita a la formación de una sociedad global centrada en la información y el conocimiento, se presenta una crisis de valores institucionales que desvincula a la ciudadanía paulatinamente de la política y se pierde la confianza en las instituciones democráticas hasta volverse indiferente a su actuación y desempeño.

Las instituciones de la economía global necesitan para su legitimación política y social, solucionar dentro de un sistema democrático los problemas de los efectos distributivos sociales y ambientales perniciosos que provoca, asegurando la primacía de los gobiernos nacionales y locales como los pilares de la gobernabilidad económica global. La creciente densidad de las organizaciones con una forma conlleva una mayor legitimidad, que se aprecia en una estadística vital (Hannan and Freeman, 1989). Los factores institucionales que se refieren a las fuentes de coercibilidad, mimetismo o isomorfismo normativo se relacionan con la legitimidad y comprende la respuesta a las restricciones legales o regulatorias o a la difusión de estándares entre organizaciones similares.

La reconfiguración política transnacional queda en función de ciertas limitaciones al ejercicio de la democracia liberal postnacional que entra en contradicción con los

requerimientos institucionales de soberanía nacional, autonomía, procesos de representación y participación ciudadana, debilitan los lazos de solidaridad e identidad social y, por tanto, se erosionan los procesos de legitimación y responsabilidad democráticas, como en el dilema de las mayorías múltiples.

Una ciudadanía activa en el ejercicio de sus derechos políticos, civiles y sociales y un Estado de Derecho legitimado son requisitos de un sistema democrático. Un Estado democrático aplica con legitimidad el monopolio de la fuerza con una relativa independencia de los intereses socioeconómicos de tal forma que facilita y apoya la participación social y protege el ejercicio de los derechos civiles, políticos y económicos. La emergencia de la participación política de los grupos sociales excluidos que como sujetos políticos colectivos ponen en acción práctica principios democráticos de la política que contradicen y confrontan la democracia representativa institucionalizada, cuestionan el orden establecido y muestran su crisis hegemónica.

El sistema capitalista transnacional tiene contradicciones internas que hacen que el Estado Neoliberal atraviese por una crisis de gobernabilidad y legitimidad, debido a que los procesos de globalización impulsados debilitan la integración económica interna, se pierde la capacidad para armonizar los intereses sociales conflictivos y, por tanto, para mantener la cohesión social de los estados nacionales. Bajo la premisa de que la globalización representa una constricción, los gobiernos aplican políticas que dan prioridad a la creación de empleos precarios y que incrementan la desigualdad, refuerzan la desafección democrática, debilitan la identidad colectiva y con ello los lazos solidarios.

La posmodernidad cuestiona la legitimidad del desarrollo alcanzado por la modernidad y la universalidad de sus valores y procesos, el reduccionismo economicista, el etnocentrismo y la unidimensionalidad de su interpretación. El territorio es un elemento de la modernidad política que es analizado como un constructo social formado por personas, fenómenos y relaciones determinadas en un área geográfica que se afectan e influyen mediante intensiones individuales y grupales.

Estos conflictos se manifiestan en tal forma que las identidades socioculturales individuales y comunitarias destruyen la legitimidad del Estado transformando sus funciones mediante una nueva forma de organización en redes para

desarrollar las capacidades de negociación con las redes globalizadoras de la información, la telecomunicación y la economía. Lechner (2000), señala que en la posmodernidad inciden como tendencias, el desmoronamiento de la fe en el progreso y una creciente sensibilidad acerca de los riesgos fabricados por la modernización; el auge del mercado y el consiguiente debilitamiento de la política como instancia reguladora y el cuestionamiento de la noción misma de sociedad como sujeto colectivo capaz de moldear su ordenamiento.

Los adelantos tecnológicos permiten un mayor acceso a los procesos de modernización política que implican la participación de la sociedad civil para la construcción propia de la estructura e infraestructura del propio desarrollo, más centrado en redes de cooperación y con procesos interactivos en un mismo nivel horizontal. Las tecnologías de la información y la comunicación contribuyen a afirmar y mantener lazos emocionales y de identificación entre los diferentes actores políticos mediante redes de interacción que legitiman la transmovilización política.

De acuerdo con Castells (1998), el Estado-red plurinacional es el Estado real actual que surge de la red de los Estados-nación y que requiere una nueva legitimidad política. De acuerdo a Weaver y Rockman (1993) "...las respuestas que los países recientemente democratizados tengan ante los retos y desafíos que les plantea el desarrollo económico y la integración política y social de sus pueblos, dependerán en medida importante de la opción de diseño institucional que adopten".

Governance es una forma de gestionar la estructuración del régimen para alcanzar una mayor legitimidad en las acciones políticas del gobierno y del Estado, así como de los diferentes actores de la sociedad civil. Gobernabilidad es la capacidad política de gobierno para intermediar intereses, garantizar la legitimidad y gobernar. De acuerdo con Easton (1992), los procesos de legitimación requieren apoyo difuso que proporciona la legitimidad de las instituciones del sistema político y de apoyo específico manifiesto por determinada acción política. El concepto de governance desarrollado por Hyden como la gestión consciente de las estructuras del régimen con la mirada puesta en el fortalecimiento de la legitimidad del espacio público (variable dependiente).

El desarrollo científico y tecnológico de los Estados fortalece la legitimidad de sus

gobiernos. La noción de legitimidad entendida como una fuerza que constriñe a las organizaciones y las presiona a la acción, identifica a las organizaciones aptas para ser las innovadoras y las primeras adoptadoras. Esta legitimidad pragmática se fundamenta en la conexión entre nuevas ideas y los resultados económicos. Los institucionalistas argumentan que las organizaciones se adaptan a ciertas estructuras para promover su legitimidad convergiendo en un campo organizacional o mercado. En lugar de la convergencia entre la democracia y el mercado, lo que resulta es una supeditación de la democracia al mercado, lo que debilita la legitimidad de los mecanismos democráticos, los cuales son reemplazados por consensos de grupos con intereses específicos.

El concepto de democracia es el principal argumento de la legitimidad de los gobiernos y de la acción gubernamental, y por tanto, la legitimidad es un prerrequisito de la gobernabilidad democrática. La naturaleza del poder político que expresa el Estado se delimita en función del grado de legitimidad alcanzado por la participación ciudadana. El presupuesto comunitario es un instrumento innovador que permite espacios de participación para que las personas decidan sobre lo que sus comunidades necesitan y definen las prioridades, lográndose una mayor legitimidad y equidad en las decisiones relativas a la distribución de los recursos.

Las presiones políticas resultan de cambios en los intereses y en la distribución del poder que apoya y legitima los arreglos institucionales existentes, como resultado de crisis de desempeño, cambios del medio ambiente y otros factores organizacionales que cuestionan la legitimidad de las instituciones. Cambios en las metas de las organizaciones para responder a la incertidumbre, el enfoque estratégico en el diseño de procesos y estructuras, un énfasis en lo social e interpersonal y una reemergencia de la legitimidad. La estrategia y estructura de las organizaciones son competitivas y legítimas mientras se encuentren en conformidad con la lógica institucional. Pero si hay conflicto, la legitimidad y competitividad se erosionan y las organizaciones son presionadas al cambio.

De acuerdo con Selznick (1949, 1957), los valores institucionales y sus prácticas son precarios y sujetos a desplazamiento cuando son mal definidos, confusos o en conflicto; los requerimientos técnicos están en conflicto con su mantenimiento, las organizaciones tienen



crisis financieras o demandas por eficiencia, en dependencia de constituyentes que no los apoyan, las organizaciones carecen de legitimidad y reconocimiento, disentimientos en la política interna, las elites que los protegen carecen de autonomía, poder o compromiso.

Los procesos de descolonización fueron la manifestación de esta competencia por la legitimidad del uso del poder del Estado. La ideología estadounidense fue marcada por las sectas protestantes que poblaron las colonias afianzando su legitimidad en referencias bíblicas y extendiendo su “pueblo elegido” para regir los destinos globales implícito en la conquista del Oeste y exterminio de indígenas. La democracia liberal representativa que promueve el neoliberalismo económico como la forma idónea de organización política queda marcada en una profunda crisis de legitimidad. Los movimientos sociales surgen de las crisis de legitimidad motivados por una reconstrucción del Estado.

Sistema político y secularización de la cultura política

Las sociedades modernas tienen como características la diferenciación social, la secularización de la cultura política y un sistema político. El diseño institucional de un país es determinante para su desarrollo económico, social y político y condiciona las consecuencias del sistema político. Las instituciones son el conjunto de reglas del juego político que se relacionan con las formas de interacción de los actores y de las organizaciones que integran un sistema político, por lo que el cambio organizacional está relacionado con el cambio de dichas reglas de juego que condicionan las formas de acceso al poder y las relaciones de los ciudadanos con los gobernantes. Los arreglos institucionales delimitan en forma contingente el juego político generando oportunidades, restricciones y riesgos al desarrollo.

Hasta ahora poco se ha estudiado desde un enfoque transdisciplinario y holista el sistema político en general y el papel del gobierno en la sociedad industrial en lo particular.

El sistema político constituido por las instituciones públicas y los partidos políticos es autónomo en su actividad política en la que participa la ciudadanía, y puede ser vehículo de intermediación entre el Estado y la Sociedad civil. El procesamiento de las demandas sociales por el sistema político bajo un esquema de

competencia por recursos que son escasos da lugar a una mejor distribución de la riqueza económica y poder político, una integración de las pluralidades.

En la complejidad de las interacciones entre el sistema político y la sociedad se delimita el “Buen Gobierno”. Para facilitar la cooperación a través de un marco normativo se requiere acuerdo entre los principales operadores y actores del sistema político y la afinidad de programas políticos de las diferentes agencias de cooperación. Cuando la gente pierde la fe en su gobierno, a largo plazo se pierde la confianza en el sistema político.

La estabilidad y el cambio incremental son característicos de un sistema político en equilibrio. Una sociedad dispuesta a aceptar las decisiones de gobernantes y del sistema político y sus productos, dentro de las reglas institucionales, constituye el mejor indicador de la gobernabilidad alcanzada. Por tanto, la gobernabilidad es un atributo de la sociedad. La gobernación es el conjunto de intervenciones de los actores políticos y sociales que predicen el establecimiento de las pautas de interacción en un sistema político.

El desarrollo político o *governance* ocurre en todas las instancias del sistema político y orienta los cambios con fundamentos en la democracia liberal. Un sistema político liberal fuerte que se oriente hacia la democracia, no necesariamente requiere una sociedad civil también fuerte, pero sí apoyada en valores liberales que fortalecen las estructuras políticas, de tal forma que tienda a equilibrar las diferencias económicas y sociales que crea el mercado.

No obstante, desde una perspectiva procedimental, la democracia liberal representativa no satisface los requerimientos de un sistema político democrático en la que todos y cada uno de los miembros de la comunidad participan activamente en los procesos de elaboración de normas. Esta conceptualización de democracia liberal representativa es contraria en la actualidad cuando los ciudadanos no participan en la elaboración de normas que luego están obligados a cumplir.

La economía de mercado es un sistema político-económico que constituye la antítesis de una sociedad en donde se dé prioridad a lo social y político por sobre lo económico porque organiza la producción, distribución y consumo de bienes y servicios que requiere una sociedad.

March y Olsen (1995) critican este enfoque aduciendo que los intercambios ocurren entre actores desiguales en poder por lo que no siempre son libres y buscan maximizar la utilidad, el sistema político basado en el intercambio económico tiene efectos morales perniciosos que debilitan los equilibrios de la gobernabilidad democrática como resultado de incentivar el beneficio egoísta.

Las instituciones y los patrones de acción de un sistema político deben ser congruentes con la cultura política nacional (Almond y Verba, 1963, 1980). Esta congruencia entre la cultura política y el sistema político adquiere importancia en la nueva ola democratizadora, la cual es una oportunidad para analizar y evaluar aspectos como la formación de la identidad, la formación de culturas políticas y su conexión con las normas y conductas políticas.

Una conceptualización de lo que es cultura política, de los elementos y sus interrelaciones es necesaria para el análisis institucional en cualquier sistema político, de tal forma que existe congruencia entre estas variables en muchas naciones que están en proceso de democratización. Existen varias definiciones de cultura y, por ende, de cultura política y, por tanto, la teoría cultural es una herramienta predictiva. La cultura política, sostiene Orozco (2001) “hace referencia a aquel sistema de creencias, actitudes y prácticas que posee una población sobre el mundo que le rodea. Una cultura política democrática cree en ciertos valores que propician la equidad, la participación, la tolerancia, el sentido de igualdad política, la confianza social y la solidaridad”.

Como variable de la política, la cultura política es entendida por algunos analistas como esencial, mientras que para otros es residual en el análisis de los patrones culturales de la conducta política. El estudio de la cultura política se fundamenta en encuestas de opinión pública.

La cultura política toma forma específica en cada nación como un producto a largo plazo de la historia. La cultura así llamada conforma un conjunto de modos de vida de las naciones. Existen varias culturas democráticas que pueden ser delimitadas a partir de los elementos de la cultura política. La posmodernidad de la cultura política se caracteriza por una fragmentación de valores compartidos por las colectividades y el distanciamiento de los ciudadanos a las instituciones, marcado por una creciente

desconfianza que provoca crisis de las democracias institucionalizadas. Investigaciones sobre la cultura política concluyen que la crisis política tiene poca relación con la crisis de confianza en las instituciones democráticas cuyo nivel de aceptación sigue siendo elevado.

La implantación de un sistema democrático liberal requiere cultura política e instituciones. El surgimiento de nuevas culturas políticas bajo el concepto de “Nueva Política”, implica que los actores sociales y políticos adquieren nuevos símbolos y medios para dar lugar a nuevas formas de identidad ciudadana y de participación política. Para implementar este proyecto se requiere del cambio institucional con una nueva cultura política en la que se involucren los principales actores.

Gestión política y partidos políticos

Como alternativa a la controversia entre los neoliberales que procuran más mercado y los intergubernamentalistas que buscan una mayor participación del Estado, surgen las estructuras de redes de las sociedades que involucran en su diseño las estructuras de los mercados, los actores privados (organizaciones no gubernamentales, empresas, clusters, redes de gestión política, etc.) y los estados en nuevas formas de gobernabilidad, tales como las interacciones entre los emplazamientos locales, nacionales y globales, las alianzas trans-locales.

En las redes de gestión política global interactúan actores privados y públicos que forman estructuras horizontales de cadenas globales de valor agregado y constelaciones transnacionales con estructuras multiniveles, que como formas de gobernación influyen en los flujos transfronterizos de inversión, tecnología, producción, distribución y consumo. Estas redes globales de gestión política se caracterizan por constelaciones transnacionales formada por agentes privados y públicos heterogéneos que colaboran bajo una diversidad de estructuras de gobernación que permiten la multiplicidad de niveles y ámbitos geográficos.

La institucionalización de los partidos es un elemento esencial para obtener una gestión política eficiente de la gobernabilidad democrática. Los partidos políticos son un medio de representación que afectan la gobernabilidad y, por tanto, el sistema democrático, de tal forma que una buena representación promueve la gobernabilidad



democrática, aunque no siempre lo que es bueno para la democracia es bueno para la gobernabilidad. (Coppedge, 2000).

Por eso resulta cada vez más difícil actualmente encontrar diferencias reales entre los partidos oficialistas y de la oposición en aquellos países que han adoptado el Golden Straitjacket, sus opciones políticas se ven reducidas a Pepsi o Coca, hacia leves matices en el gusto, leves matices en las políticas, leves alteraciones en el diseño para incorporar las tradiciones locales, algunas concesiones aquí o allí, pero nunca ninguna desviación importante del núcleo duro de las normas de oro.

La fuerte presencia tradicional de los empresarios en los partidos políticos en sistemas conservadores, encuentra su contraparte en la organización política de los trabajadores en las democracias sociales. Algunos de estos nuevos movimientos sociales no solamente mantienen conexiones internacionales con movimientos similares en otros países, sino que también mantienen ligas con partidos políticos progresistas, agencias no gubernamentales internacionales y organizaciones religiosas internacionales con quienes desean formar alianzas a fin de promover sus temas específicos así como metas más generales de justicia social, redistribución económica y democratización política.

La dimensión social y pública de la política tiene como referencia directa el poder estatal. Los partidos políticos están cada vez más alejados de la ciudadanía y la centralización del poder político es un síntoma más de malestar que se expresa en demandas por una ciudadanía de la política que procede desde ciertos grupos independientes a los mismos partidos políticos.

La ciudadanía de la política construye un discurso alternativo al del Estado hegemónico que pretende acotar al mismo poder político vigilando su comportamiento, que coadyuven en sus tareas y legitimen sus acciones, con pretensiones de que asuman directamente funciones del mismo gobierno. Los límites de la legalidad no son los límites de lo legítimo.

El sistema de partidos políticos entra en crisis y son rebasados por una sociedad civil más demandante y participativa, y por los medios de comunicación que se asumen como actores políticos para servir de intermediarios en las demandas de la sociedad. La principal causa de la crisis de los partidos políticos es el

surgimiento de formas no democráticas de legitimación que los vuelve incapaces de promover los cambios sociales. La crisis de los partidos políticos se manifiesta en la crisis de la democracia representativa formal como expresión de la soberanía popular ejercida por un pueblo que no es consciente de que la soberanía le pertenece y debe ejercerla a través de sus representantes.

La ambigüedad en la definición ideológica y política de los partidos y organizaciones políticas limitan los alcances de la democracia formal, porque excluyen a importantes estratos sociales que no coinciden con causas específicas. Las disfunciones de la democracia deslegitiman la autoridad, sobrecargan y desequilibran la acción gubernamental, fragmentan los partidos políticos y estimulan el "parroquialismo nacionalista" e inciden en la falta de gobierno y puntualizan la necesidad de gobernación o gobernanza (Prats, 2001) para lograr la gobernabilidad.

El sistema de partidos no ha podido sustituir las funciones del presidencialismo como árbitro para la resolución de conflictos y disputas que surgen entre los diferentes actores con intereses económicos, sociales y políticos. En primer término hay que considerar las diferencias que presenta el mismo sistema presidencialista en diferentes realidades si consideramos las atribuciones y poderes constitucionales del presidente, su relación y control con los partidos políticos y el apoyo que recibe, los poderes legislativos, los poderes reactivos y proactivos para modificar el status quo. La fragmentación y dispersión ideológica, política y organizativa de los movimientos sociales de resistencia ha provocado una implosión del pragmatismo en el interior de los partidos políticos cuyos efectos supeditan la democracia electoral a los intereses y prerrogativas de los grupos de la élite político burocrática que tratan de mantener el poder estatal.

El debilitamiento de los partidos políticos está condicionado por los arreglos institucionales que delimitan los mecanismos, procedimientos y actores involucrados en los procesos de decisiones políticas.

Los políticos que quieren permanecer en su puesto emplean políticas que los conducen a resultados de corto plazo pero que pueden tener funestas consecuencias a largo plazo. Por tanto, los procesos de la administración pública se sustraen de los manejos políticos que sólo

atienden a buscar los beneficios de grupos y facciones políticas en detrimento del beneficio colectivo. La difusión de la corrupción política cambia el modo de cumplir esta función. Una capacidad de generalizar las demandas particulares en términos ideológicos o programáticos, de manera que obtengan, dentro de ciertos límites, el mayor consenso posible.

Debido a que el Estado enfrenta un proceso de desplazamiento de los gobiernos, se hace necesario repensar la forma y las jerarquías de decisiones que afectan el desarrollo, Dowbor (1994) propone que el Estado requiere organizaciones políticas de soporte de partidos políticos y de organizaciones sindicales organizadas para la defensa de sus intereses y comunidades organizadas para manejar nuestra vida diaria en un trípode de apoyo para la administración de los intereses públicos bajo una democracia participativa.

Informalización de la política

La sociología política y el institucionalismo de la ciencia política fundamentaron conceptualmente la noción del buen gobierno empujando la instauración de procesos de gobernabilidad democrática y el análisis de los procesos de informalización de la política. La gobernabilidad de la sociedad está en riesgo por los procesos de informalización de la política democrática que ha modificado los vínculos de lealtad entre el Estado y la ciudadanía. La ciudadanía como una identidad abstracta es una construcción política que es cuestionada por la identidad social. Este riesgo es agravado además por los partidos políticos que pierden el rumbo ideológico y programático, lo que les impide ejecutar sus funciones de representación y organización de la política democrática que los faculta para la acción política.

La política exige, por lo menos, un uso comunitario sometido a reglas que se regulan por leyes, desde el impuesto obligatorio a las reglas de tráfico, pasando por la reglamentación de la construcción, el comercio, etc. La gobernabilidad democrática de las estructuras institucionales de un sistema económico, político y social facilita las reglas formales e informales de las redes de interrelaciones entre diferentes agentes y actores estratégicos necesarias para los procesos de toma de decisiones colectivas y resolución de sus diferencias de intereses. Abbott y Snidal (2000)

definen la gobernanza internacional como las restricciones formales e informales forjadas por las reglas, roles y relaciones que definen y regulan las prácticas de los actores estatales y no estatales en los asuntos internacionales, para estos autores la gobernanza no implica gobierno necesariamente ya que los estándares internacionales son parte de sistemas de gobernanza del mercado.

El sistema social gobernable, de acuerdo con Prats (2001), está “estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales - que pueden registrar diversos niveles de institucionalización- dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias.” Propone se postule como una cualidad de las sociedades o sistemas sociales, considerando que “un sistema social es gobernable cuando está estructurado sociopolíticamente de modo tal que los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales - que puede registrar diversos niveles de institucionalización”.

Los diferentes actores sociales, políticos y económicos estratégicos se interrelacionan en la estructura de un sistema social para tomar decisiones y solucionar sus conflictos conforme a un sistema de instituciones que estipulan las normas y regulaciones formales e informales. Los actores tienen como instrumentos de la política diferentes conminaciones de las normas formales e informales y los diferentes mecanismos para cumplirlas y hacerlas cumplir. Las normas formales son las “polity”, las reglas jurídicas, normas económicas, etc., y las reglas informales son extensiones, elaboraciones y calificaciones de reglas que solucionan problemas de intercambio no previstas en las reglas formales y que se expresan en rutinas, costumbres, tradiciones, cultura y palabras que se usan, etc. Las capacidades de realización están delimitadas por las condiciones individuales de transformación y por las condiciones comunitarias o sociales integradas por el conjunto de instituciones formales e informales.

Existen estudios (Banco Mundial, 1998) que examinan los efectos de las reglas informales, principalmente de la confianza, sobre el desempeño económico y encuentran que la



confianza (más que las instituciones formales) tiende a promover el crecimiento. Las instituciones comprenden conjuntos de las normas formales diseñadas por la sociedad y normas informales denominadas como capital social que ha emergido en la historia de esa sociedad.

Además, es preciso establecer límites formales e informales a los compromisos económicos de quienes ejercen el poder, tales como mecanismos de descentralización económica y política, establecimiento de organismos independientes de regulación y la creación de los arreglos institucionales para la accountability vertical y horizontal de los poderes públicos.

De acuerdo con Burgos Silva, el análisis económico define la institucionalidad jurídica y el desarrollo económico, cuestiona el derecho como instrumento del desarrollo económico y reconoce a las instituciones informales y promueve mecanismos institucionales considerados óptimos. La clase trabajadora urbana, los campesinos, los jornaleros rurales los bajos sectores asalariados de la clase media, los miembros del creciente sector informal y las comunidades indígenas son los excluidos o marginados de la arena política.

Niveles complejos de desarrollo tecnológico y surgimiento de nuevas formas más dinámicas de organización conllevan una creciente concentración del poder y control supranacional económico, ideológico y militar que sustentan la creación de un nuevo orden mundial centrado en la globalización del sistema capitalista, pero que además se acompaña de procesos de expansión de la economía informal que deja en los márgenes el incremento de los niveles de marginación, exclusión social, pobreza y el surgimiento de organizaciones no gubernamentales que resisten el modelo de desarrollo.

En los setentas el término marginación que se refiere a los asentamientos humanos establecidos en los márgenes de los centros urbanos sin tener infraestructura ni servicios públicos es reemplazado por el término sector informal por su conexión con la economía informal en la estructura de toda la economía. De esta forma, el llamado sector informal de la economía representa un tipo de subsidio para las empresas capitalistas en el sector formal. La presencia de un sector informal grande ayuda a mantener los salarios bajos y los costos de reproducir la fuerza de trabajo urbana a un mínimo para los negocios locales y para las corporaciones transnacionales; por tanto, los capitalistas son capaces de maximizar sus

utilidades pagando bajos salarios a sus trabajadores y pocos beneficios.

En los ochentas y noventas se usa ya el término “economía informal” cuya expansión tiene relación con las condiciones estructurales del capitalismo transnacional que dan por resultado un aumento en la marginalidad y pobreza en el ámbito global.

El tamaño del sector informal es un buen indicador de la calidad de las instituciones políticas, teniendo en consideración que los costos de estructurar interrelaciones mediante las instituciones externas tienen relación con la proporción de las interacciones que aseguran el diseño de las instituciones internas.

Sin embargo, los mecanismos para vigilar la reputación son inadecuados para sostener la cooperación en una sociedad y, más todavía, para exigir el cumplimiento legal de contratos, aunque lo que se pretende es que las instituciones legales reemplacen a las redes informales de negocios, a pesar de que la evidencia empírica comprueba que la actividad económica continua involucrada más en sociedades con redes informales que en sociedades con instituciones legales desarrolladas. Bueno y Stephenson (2003) demuestran que la aplicación legal formal raramente será usada en sociedades con redes informales en las que la aplicación de la ley es costosa, sin que necesariamente sea irrelevante.

Las redes informales empresariales, por ejemplo, se apoyan en la innovación de la tecnología de la información, facilitan la comunicación en un contexto social para apoyarse en actividades relacionadas y aprovechar las oportunidades que surgen en el medio ambiente de la globalización. Tales redes de cooperación económica más que las instituciones políticas formales son el sustento de las relaciones económicas aún en las economías más avanzadas, no solamente por los efectos positivos de las conexiones que se mantienen a través de las redes informales sino también por la cohesión social que se logra en una economía integrada.

Las redes informales que desarrollan confianza alivian la incertidumbre inherente a negociaciones con extraños mientras que la existencia de instituciones legales formales que exigen el cumplimiento de los contratos tenga con menos riesgos las negociaciones realizadas fuera de la estructura de las redes informales. Las redes cooperativas responden a la incertidumbre mediante la generación de

mecanismos de reputación de los individuos que al interactuar con otros establecen estrategias de castigo mediante el supuesto de que consideran las acciones futuras, pero también establecen límites al tamaño de los grupos informales, es decir, la cooperación se torna más difícil de sostener en grupos informales más grandes, aunque los beneficios sean mayores para los individuos por las posibilidades de encontrar más socios.

En las redes informales, los miembros de un mismo grupo comparten similitudes que desarrollan confianza y alientan la cooperación, tales como aspectos culturales que permiten identificar a los individuos como generadores de confianza o timadores. En sociedades sin instituciones gubernamentales no muy bien desarrolladas para vigilar el cumplimiento de contratos como un bien público esencial del gobierno, las interacciones de cooperación económica pueden tener lugar mediante redes informales, las cuales persisten aún en sociedades con sistemas institucionales más perfeccionados.

Las redes informales entre los diferentes actores y movimientos sociales promueven la reconstrucción de afinidades identitarias en sociedades que son heterogéneas, con una diversidad sociocultural pero con poca capacidad de representación política. Así, los nuevos movimientos sociales forman redes informales de relaciones de individuos y organizaciones aglutinadas en una identidad colectiva que movilizan recursos para resolución de conflictos. Al abrir espacios de participación política, los nuevos movimientos sociales trascienden el terreno de la política para situarse en acciones de la cosmopolítica que permiten la elaboración permanente de compromisos que se sitúan en los planos humanos y no humanos.

Los esfuerzos para organizar y unir a los sectores informales y marginados con el propósito de representar sus intereses en el centro de poder del Estado ha resultado ser políticamente difíciles y muy peligrosos. La movilización política de estos sectores ha sido obstruida por las formas tradicionales de cooptación tales como el patronazgo, el clientelismo y el corporativismo que las élites políticas han usado efectivamente en la mayoría de los casos para subordinar y dividir a los sectores de la población. Una vez que la acción colectiva se inicia, en el curso de este mismo proceso emerge una colectividad que puede aplicar sanciones informales contra los que contravienen y recompensar a colaboradores a bajo costo (castigo u ostracismo), a ningún costo e incluso a premio (avergonzar, reprochar o criticar).

Implicaciones en América Latina

Las instituciones de los sistemas políticos establecidos en Latinoamérica no tuvieron las capacidades para el establecimiento de una autoridad efectiva capaz de separar los beneficios privados que proporcionaban de los beneficios de carácter social, con lo cual se reforzaban las conductas patrimonialistas. Los instrumentos del institucionalismo se aplican a la ciencia política en el análisis de los procesos de disolución como una inevitable acción de diferenciación social latinoamericana.

En América Latina altos niveles de crecimiento económico alcanzados bajo el modelo de desarrollo por sustitución de importaciones, están asociados a un sistema político caracterizado por un autoritarismo burocrático. En América Latina se construyó el modelo de Estado subsidiario en un contexto de dictaduras que reprimen el disenso mediante el control concentrado de los medios de comunicación.

La ideología neoliberal se ha usado para justificar la estrategia de las políticas de reestructuración y ajuste económico seguidas en la mayor parte de los países latinoamericanos desde los ochentas. Las consecuencias de estas políticas tienen relación con los efectos de la recesión de las economías de los ochentas y noventas. Estas políticas de ajuste estructural neoliberal han involucrado completamente la apertura de los mercados domésticos de los países latinoamericanos al capital transnacional, la promoción de las llamadas exportaciones no tradicionales a fin de ganar divisas extranjeras tanto como sea posible para pagar las deudas, y la desregulación del capital local y los mercados comerciales, que han involucrado las impopulares medidas de austeridad fiscal dirigidas a reducir los servicios públicos y a privatizar muchos de los servicios públicos y empresas públicas, de tal forma que los fondos públicos estén destinados al pago de las deudas.

El programa político de gobernabilidad democrática propuesto para los Estados latinoamericanos a finales de los noventas, se orienta a alcanzar la estabilidad de las instituciones políticas y sociales a través del fortalecimiento de las organizaciones intermedias entre el Estado y la sociedad civil, tales como los partidos políticos, con capacidad para eliminar las barreras existentes entre la sociedad civil y el Estado. Este programa de gobernabilidad busca la promoción de la política democrática orientada a la formación de una opinión pública



mediante una regeneración de la vida ciudadana capaz de encauzar los intereses y derechos de la sociedad civil que el mismo Estado reconoce.

El debate gira en torno de si existe una relación de causalidad entre el régimen y la democracia y si las características y factores del diseño institucional del régimen parlamentario funcionan mejor que las democracias presidencialistas, las cuales se concentran en su mayor parte en Latinoamérica donde las diferencias socioeconómicas y políticas son muy marcadas. Una democracia con estas limitaciones crea inestabilidad y limita su calidad, como es el caso de los países latinoamericanos.

Uno de los elementos más impresionantes de la escena política contemporánea es la alta responsabilidad de los gobiernos a la satisfacción de las necesidades de la mayoría de la población a pesar de los mecanismos formales de la política democrática que se establece en la región latinoamericana. Además, este nuevo orden político democrático es caracterizado como contingente y coyuntural en Latinoamérica, se fundamenta en el consenso social a partir del desarrollo histórico-cultural de la configuración del sistema de partidos.

Weber, por ejemplo, sostuvo que el sistema jurídico de los países avanzados europeos es más avanzado que los de otros países y esa era la base de su desarrollo, perdiendo la idea de que las legislaciones son interpretadas de acuerdo con las diferencias en la cultura legal de los aplicadores, la cual, por ejemplo, en los países latino-americanos se mezcló con lo político. De acuerdo con lo anterior, Dalton (2002) argumenta que en América Latina ha existido siempre una excesiva instrumentalización política de los marcos jurídicos de forma tal que no existe siempre una clara diferenciación y en la realidad lo que se presentaba era una subordinación a las luchas y estrategias políticas.

Bajo un esquema no institucionalista, la democracia latinoamericana es considerada más como un instrumento de la tecnología política que disuelve el diálogo social para convertirlo en política de un nuevo orden público. La estabilidad política y el control de la corrupción en Latinoamérica son indicadores del capital institucional, por ejemplo. Los elementos del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas para la promoción de la gobernabilidad y la democracia en Latinoamérica comprenden la consolidación de la gobernabilidad democrática más allá de las elecciones, el fortalecimiento de las instituciones de la

gobernabilidad democrática, promoción del Estado de Derecho mediante la separación de poderes, el apoyo a la sociedad civil con atención particularizada a las organizaciones no gubernamentales, grupos de educación cívica, centros de estudio y desarrollo de políticas, medios de comunicación independientes y sindicatos (Santiso, 2002).

En América Latina, la gobernabilidad democrática es una construcción que Prats (2001) delimita como la que trata de que la transición y consolidación democrática sean gobernables y mejoren el desempeño económico, social y político a tal grado que se evite la regresión al autoritarismo. La gobernabilidad en América Latina trata de que la “transición a la democracia y la democracia misma sean gobernables”, evite la “regresión al autoritarismo” y consolide el sistema democrático (Prats, 2001). Así la gobernabilidad democrática es una construcción para los procesos de la democracia latinoamericana que experimentan dificultades para su consolidación y serias amenazas de “regresión neo-autoritarias”.

Por otro lado, se presenta una tendencia de descontento creciente a estos regímenes entre las clases populares que han recibido pocos de los beneficios y entre los críticos de los regímenes de la derecha y sus aliados en las fuerzas armadas quienes temen que incluso la democracia limitada que tiene lugar en Latinoamérica ha ido más allá.

De hecho, los problemas contemporáneos de la globalización, la expansión del capitalismo tardío o postmoderno han agravado los más crónicos problemas como en el caso de la región latinoamericana. En las últimas dos décadas, cada aspecto mayor de la vida económica, política y social en Latinoamérica estuvo influido por la integración acelerada de la región en el sistema capitalista global. En la lógica de los procesos de globalización, los Estados latinoamericanos compiten por recibir los beneficios de la apertura comercial, la atracción de inversiones extranjeras y la transferencia de la propiedad mediante privatizaciones de las empresas públicas a las élites capitalistas locales que se convierten en intermediarios de las grandes corporaciones transnacionales.

La complejidad de la realidad social de Latino América contemporánea es quizás pensada como una complejidad híbrida de ideologías políticas, prácticas y condiciones de la premodernidad, modernidad y postmodernidad. Sin embargo, un grado considerable

del poder del Estado y la burocracia gubernamental autoritaria todavía permanece en muchos países de Latinoamérica.

El concepto de democracia delegativa acuñado por O'Donnell (1994) para caracterizar a las democracias latinoamericanas como estructura y proceso que debilitan las instituciones públicas democráticas, la representación de los actores estratégicos es escasa y concentran el poder político en la persona del presidente electo. Los elementos de la democracia delegativa contribuyen a la fragilidad de las instituciones y a la inestabilidad del sistema político, a diferencia de los elementos formales de la democracia liberal. Este mecanismo de sustitución de la democracia formal explica la distribución desigual de la riqueza en América Latina. Cualquier intento serio para explicar las desigualdades y las formas de ubicuidad de la injusticia que caracteriza a las sociedades latinoamericanas inevitablemente conduce un examen crítico de las relaciones de explotación de producción y distribución capitalista que predominan en la región.

De acuerdo con los análisis de Prats (2002), en América Latina existe una “brecha institucional” con relación a otras regiones del mundo que obstaculiza el crecimiento económico y su desarrollo social y político. Entre algunos de los factores que influyen negativamente en la implantación de un Estado de Derecho, y que caracterizan al Estado latinoamericano, Dalton (2002) señala entre otros, en el ámbito político, una soberanía débil debida a la falta de un monopolio efectivo de la fuerza del Estado sobre el territorio, falta de separación entre lo político y lo jurídico que sujeta la práctica jurídica a la lógica política y a las presiones e intereses de los políticos.

El signo de fracaso del nuevo modelo está presente en la mayor parte de los países latinoamericanos en donde la política de apertura unilateral y acciones privatizadoras ha culminado en problemas financieros que enviaron a los países a crisis económicas. En los países de Latinoamérica y el Caribe esta crisis está marcada por la falta de un proyecto alternativo de desarrollo al neoliberal de las instituciones financieras internacionales y porque el desarrollo democrático está marcado por una creciente falta de gobernabilidad y pérdida de la confianza en sus instituciones.

Latinoamérica está sometida a un proceso de neocolonización por un nuevo imperialismo que cuenta con el apoyo de las élites económico

políticas que, al decir de Galeano (2002, pp. 341-342), no hacen “más prósperas a sus colonias aunque enriquezca sus polos de desarrollo; no alivia las tensiones sociales regionales, sino que las agudiza; extiende aún más la pobreza y concentra aún más la riqueza: Paga salarios veinte veces menores que en Detroit y cobra precios tres veces mayores que en Nueva York; se hace dueño del mercado interno y de los resortes claves del aparato productivo; se apropia del progreso, decide su rumbo y le fija fronteras; dispone del crédito nacional y orienta a su antojo el comercio exterior; no sólo desnacionaliza la industria, sino también las ganancias que la industria produce; impulsa el desperdicio de recursos al desviar la parte sustancial del excedente económico hacia afuera; no aporta capitales al desarrollo sino que los sustrae”.

La izquierda y las fuerzas progresivas en Latinoamérica se han debilitado y desorientado por los mayores desarrollos globales, tales como los movimientos revolucionarios, así como sus propias fallas para desarrollar una estrategia efectiva que movilice a la población contra el proyecto neoliberal de los regímenes civiles de centro derecha en la región. A través de Latinoamérica se pueden encontrar movimientos a ras de suelo que emergen de los grupos étnicos, comunidades indígenas y los sectores más explotados de la población como el caso de la rebelión indígena de Chiapas y la conciencia étnica del movimiento de Afro-brasileños.

La mayoría de los partidos y movimientos progresistas en Latinoamérica reconocen que están seriamente lesionados por sus fracasos para ofrecer una alternativa efectiva al opresor proyecto neoliberal y como resultado establecen un diálogo internacional dirigido a desarrollar una nueva identidad y una estrategia para la nueva era. Los partidos políticos más controvertibles, las organizaciones sindicales y campesinas, los nuevos movimientos sociales en Latinoamérica se han establecido como fuerzas tanto en el ámbito local como nacional, a pesar de que muchos de estos movimientos tienden a ser clientelistas con relaciones jerárquicas que son una copia del medio ambiente político basado en el patronazgo y el caciquismo.

Sin embargo, las fuerzas progresivas políticas pueden cambiar el desarrollo de los acontecimientos en dirección de una mayor democracia política, mejorar los estándares de vida y justicia social si pueden formular una estrategia efectiva que les permita tener éxito



para movilizar a la mayoría de la población en esta dirección. Las fuentes alternativas de información disponibles son una característica de la democracia política en donde el poder político proviene de los ciudadanos quienes ejercen un control imperfecto sobre el comportamiento que busca el beneficio propio de los actores políticos.

A pesar de la retórica neoliberal en los círculos de negocios y gobiernos contemporáneos latinoamericanos existe una interdependencia y complementariedad necesaria entre el Estado y el Mercado como en cualquier sociedad capitalista. En Latinoamérica, la estrategia de renovación política centrada en la acción de nuevos actores no ha podido participar en la implantación y consolidación de un sistema más democrático que dé cumplimiento a las promesas de una democracia más justa en lo social y más profunda en lo político. Una mayor libertad política e igualdad social requiere nuevas estructuras y arreglos de las instituciones políticas.

La gobernabilidad democrática en América Latina requiere la construcción de una cultura cívica sobre la base de un proyecto de ciudadanía participativa y de integración de la comunidad nacional que promueva el desarrollo humano.

Discusión

La democracia necesita de una ciudadanía activa en los asuntos públicos y en la política para alcanzar altos niveles de legitimación y para convertirse en la fuerza que guía a una sociedad. La ideología capitalista se ha visto fortalecida con las olas de inmigrantes que cambian su sufrimiento por un individualismo marcado y por una ideología liberal dominante que retrasa el surgimiento de una expresión política de conciencia de clase y la ciudadanía activa aunque fortalece las identidades étnicas para una mayor manipulación política.

Así, la desigual distribución de los beneficios económicos del mercado repercute en el poder social y político, de tal forma que el mercado debilita las bases de la ciudadanía política. Las banderas de la "Nueva Izquierda" son la democratización de las instituciones y una "ciudadanía activa" de la sociedad global, de una ciudadanía que identifica al individuo como el elemento fundamental e irreductible del poder político.

Régimen es el conjunto de las normas

explícitas o implícitas que definen a los actores políticos que tienen más relevancia en los diferentes canales y los recursos con que cuentan en posicionamiento activo y político. La democracia es, en este sentido, un régimen político. El régimen político está formado por el conjunto de reglas y procedimientos formales e informales que delimitan la complejidad de las interrelaciones entre los diferentes actores políticos y sociales estratégicos y agentes económicos, las formas en que establecen sus expectativas, se toman y se implantan las decisiones y dirimen sus conflictos, etc.

El régimen político de un país está determinado por los procesos de institucionalización del conjunto de reglas y procedimientos que posibilitan los procesos de toma de decisiones y la solución de conflictos entre los diversos actores económicos, sociales y políticos. El crecimiento económico mantiene y refuerza el régimen político que conduce al desarrollo.

El buen gobierno propicia beneficios que facilitan la participación ciudadana, mantienen la estabilidad política, garantizan la transparencia y la existencia de un estado de derecho que crea confianza entre los ciudadanos (Orozco, 2001). Durante los períodos de transición, no se puede eliminar del todo la inestabilidad política y, por tanto, se retrasa la creación del marco económico. La estabilidad política y el control de la corrupción son metas que pueden lograrse mediante instituciones compatibles con democracias participativas con procesos de descentralización política y fiscal.

La sociedad autoritaria limita el alcance de un orden político basado en la cooperación social y desarrolla un sistema de intercambio político donde se otorgan derechos y privilegios por lealtad y apoyo. El cambio político democrático establece compromisos que instrumentan la solución de conflictos. La dinámica de cambio que incorpora las organizaciones establecidas y emergentes y los procesos de poder que involucran una contención transgresora y una autoridad institucionalizada dentro de la política prescrita. Por tanto, la política requiere ser autónoma respecto de lo económico y social para que dé como resultados soluciones convencionales que sean ejecutables y realizables por los agentes políticos.

Las teorías del cambio de cultura política tratan de explicar el cambio institucional. El estudio entre el cambio cultural y la congruencia

con el cambio institucional implica el análisis que sugiere que la cultura puede crearse y transformarse. La teoría de la autoridad-cultura de Eckstein (1996) sostiene el papel dinámico de la cultura en los procesos de cambio político. La teoría de la cultura cívica sostiene que la cultura política de una nación tiene una influencia independiente en el comportamiento social y político que los miembros de la sociedad reconocen y siguen incluso cuando no las comparten (Almond and Verba, 1963, 1980).

El reto permanece en la urgente necesidad de desarrollar instituciones políticas con nuevas tecnologías sociales capaces de incorporar a los sectores informales de la economía a los beneficios de los procesos de globalización económica en franca contradicción al modelo de desarrollo hegemónico actual. Repensar el sistema democrático desde una perspectiva de la creación de un sistema de organización complementario de socialismo y democracia libertaria que reconozca a los individuos como los sujetos activos de la política, en ejercicio pleno de su libertad y de su igualdad. Sin igualdad la democracia languidece.

Además, se requiere del conjunto de arreglos institucionales formales e informales que definan las facultades, relaciones y mecanismos de control del comportamiento entre los diferentes niveles políticos del gobierno.

Referencias

- ALMOND G, AND VERBA, S. (1980) (eds). *The civic culture revisited*. Boston: Little Brown.
- ALMOND G. AND VERBA, S. (1963). *The civic culture*. Princeton: Princeton University Press.
- BADIOU, A. (2000). "Movimiento social y representación política", Conferencia 24 y 25 de abril, Bs. As. Publicada en *Acontecimiento* No. 19-20.
- BANCO MUNDIAL (2000). *Los indicadores del desarrollo mundial año 2000*. Washington, D.C.
- BECK, U. (1998). *Democracy without enemies*. Cambridge: Polity Press.
- BIRCHFIELD, VICKI (1999). "Contesting the hegemony of market ideology: Gramsci's 'good sense' and Polanyi's 'double movement'". *Review of International Political Economy* 6:1 Spring.
- BUENO DE MEZQUITA, ETHAN Y STEPHENSON, MATTHEW (2003). "Legal institutions and the structure of informal networks", *Harvard Law School Papers*. Harvard University.
- BURGOS, G. (2002). "Estado de Derecho y desarrollo económico: aportes y limitaciones de los análisis neoinstitucionales", *Revista Instituciones y Desarrollo* No. 12-13. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona.
- CASTELLS, M. (1998). ¿Hacia el estado red?. Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información", en *Seminario Internacional sobre Sociedade e Reforma do Estado*. Brasilia: Mare.
- COPPEDGE, M. (2000). *Latin American Parties: Political darwinism in the lost decade*, University of Notre Dame, Notre Dame, IN.
<http://www.nd.edu/~mcoppedg/crd/ifdssept.htm>.
- DALTON, R. (2002). *Democracy and its citizens: Patterns of political change*. Mimeo.
- DEL ALAMO, O. (2001). "La jaula del poder; reflexiones sobre las sociedades democráticas", en: *Biblioteca de Ideas*. Instituto Internacional del gobernabilidad.
<http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/resenas/tema1/resena01119.htm>.
- DOWBOR, L. (1994). "O novo contexto da Gestao Local", in *Caramelo*, #7, Fall.
- EASTON, D. (1992). "Categorías para el análisis sistémico de la política", en W.A.A. *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona. Ariel. Ciencia Política.
- FRIEDMAN, T. (1999). *The lexis and the olive tree*, New York: Farrar Straus Giroux.
- GALEANO, E. (2002) *Patatas arriba. La escuela del mundo al revés*. Madrid, Siglo XXI. Hannan, M.T., & Freeman, J.H. (1989). *Organizational ecology*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- KAISER, A. (1997). "Types of democracy. From classical to new institutionalism", *Journal of Theoretical Politics* 9(4).
- LECHNER, N. (2000). "Desafíos en el desarrollo humano: individualización y capital social", *Instituciones y Desarrollo* No. 7, Noviembre.
- MARCH, J.G. Y OLSEN, J.P. (1995) *Democratic Governance*, New York, The Free Press.
- NORTH, D. (1991) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.



O'DONNELL, G. (1994). "Delegative democracy", *Journal of democracy*. Vol. 5, No. 1.

OROZCO, M. (2001). Democracia y participación ciudadana", *Instituto Internacional de Gobernabilidad*. Magazine No. 23, 6 de Noviembre.

PRATS, J. (2002). Instituciones y desarrollo en América Latina ¿Un rol para la ética?. Instituto Internacional de Gobernabilidad. 17 de Septiembre.

PRATS, J. (2001). "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico", *Instituciones y Desarrollo*, No. 10, Octubre. Barcelona, España.

http://www.iigov.org/revista/re10/re10_04.htm.

RANCIÉRE, J. (1996) *El Desacuerdo. Política y filosofía*, Bs. As., Nueva Visión.

RINESI, E. (2003). *Política y tragedia. Hamlet*,

entre Hobbes y Maquiavelo, Bs. As., Ed. Colihue.

RODRÍGUEZ, I. (2002). *El efecto de las TIC en la organización de la acción colectiva: la virtualización de los movimientos sociales*. Mimeo.

SANTISO, C. (2002). "Promoting Democratic Governance and Preventing the Recurrence of Conflict in Central America: the Role of The United Nations Development Programme in Post Conflict Reconstruction" Instituto Internacional de Gobernabilidad, 17 de Septiembre.

SELZNICK, P. (1949). *TVA and the grass roots*. Berkeley: University of California Press.

WEAVER, K; ROCKMAN, A. (eds.) (1993). "Do institutions matter?. Government capabilities in the United States and Abroad". The Brookings Institution, Washington, D. C.