



## **DEMOCRACIA, PARTIDOS POLÍTICOS Y SOCIEDAD CIVIL**

**Gabriel Murillo Castaño**

**Rafael Toribio**

### **I.- Sobre la Democracia**

Con relación a la democracia, los partidos políticos y la sociedad civil, en América Latina han ocurrido en los últimos tiempos muchos y trascendentales cambios. Se han cosechado significativas experiencias, y amplios sectores sociales, económicos y políticos tienen sobre estas esenciales instituciones del sistema político, importantes expectativas, no siempre en sentido positivo.

Por una parte, la democracia se ha establecido en la región como el régimen político de mayor aceptación, padeciendo, al mismo tiempo, un fuerte cuestionamiento respecto a la efectividad, eficacia y eficiencia de sus instituciones, así como una no disimulada resistencia a la participación de la ciudadanía más allá del ejercicio del sufragio, cada cierto tiempo, para la elección de las autoridades. Por otro lado, se asiste a una redefinición de las funciones del Estado que ha provocado la reducción de sus ámbitos de competencias, asumidos éstos en gran parte por el mercado. A consecuencia del achicamiento del Estado a favor del mercado, en cada uno de nuestros países amplios sectores sociales se sienten abandonados, debiendo entonces procurarse, en forma individual o colectiva, lo que antes era responsabilidad del Estado, aunque lo supliera de forma precaria y limitada. En relación a los partidos políticos, además de un fuerte cuestionamiento a sus actuaciones en sentido general, es cada vez más amplio el sector de ciudadanos que no encuentran en los partidos, como antes, los canales más adecuados para canalizar sus intereses y aspiraciones. A esto habría que agregar los efectos de la globalización, en términos de nuevas metas y desafíos para el Estado en sus relaciones con el exterior, y las consecuencias a lo interior en relación al incremento de la pobreza,



de un crecimiento económico, cuando puede lograrse, sin rostro humano, porque la riqueza socialmente producida es injustamente distribuida, y de graves tensiones contra la gobernabilidad.

Estos significativos cambios, además de representar en sí mismos grandes retos para los distintos actores sociales, económicos y políticos, y para la propia democracia, han proporcionado también ricas experiencias que pudieran servir de base a decisiones estratégicas de esos mismo actores para un desempeño más adecuado de sus funciones y para el fortalecimiento necesario de la democracia. Una primera experiencia es el conocimiento, por evidencia reiterada en numerosos países, de que el mercado, por sí solo, no produce ni equidad, ni solidaridad. Muy eficiente en la asignación de los recursos en los sectores económicos más rentables y en la determinación de los precios, no lo es igual cuando se trata de la distribución de los bienes y servicios socialmente producidos. Otra valiosa experiencia, pero dolorosa y de graves consecuencias, es la disminución drástica de la valoración de la ciudadanía con relación a gobiernos que pocos meses antes habían llegado al poder con más del 50% de los votos válidamente emitidos. Lo que antes era normal al término del período de gobierno, hoy se está produciendo antes de que concluya el primer año en el ejercicio del poder. En esto tienen mucho que ver los medios de comunicación. Además de realizar una cada vez mayor mediación entre el poder público y la ciudadanía, realiza en parte también la formulación de demandas y propuestas, así como la evaluación diaria de las ejecutorias de las autoridades, no respondiendo en todos los casos al interés general, sino a los intereses particulares de quienes tienen la propiedad de esos medios. Por estas actividades, en la actualidad, los medios de comunicación tienen una gran incidencia en la gobernabilidad. Y una tercera experiencia, también muy preocupante, es que cuando el sistema de partidos ha colapsado, la democracia ha salido fuertemente debilitada. A menos partidos políticos no ha habido, en ningún caso, más democracia. Esto, además de evidenciar la importancia de los partidos para la gobernabilidad e institucionalidad democráticas, nos hace ver la necesidad de modernizar y fortalecer a los partidos políticos para que cumplan a



cabalidad las esenciales funciones que tienen asignadas en el sistema político y en la consolidación de la democracia.

Estos cambios y estas experiencias han producido en la ciudadanía una serie de expectativas en lo social, en lo económico y en lo político que se pueden resumir en el reclamo, convertido en esperanza, de una democracia política que trascienda su dimensión formal, haciéndose más eficiente y más participativa, y que esté acompañada de una democracia social y económica que proporcione el bienestar material y espiritual de las personas. Estas expectativas, reclamadas de diferentes maneras por la ciudadanía, exigen la responsabilidad de los distintos actores para que se transformen en una palpable realidad.

### **Contenido y desafíos de la democracia**

La democracia es, al mismo tiempo, una forma de gobierno y una forma de organización de la sociedad y de la convivencia ciudadana, establecida como paradigma en América Latina después de un largo proceso, pero necesitada hoy de una urgente justificación; que está tratando de recuperar una dimensión perdida y ser mucho más eficiente, así como asegurar la gobernabilidad; que cuenta con nuevos actores y que necesita con urgencia que se trabaje por su fortalecimiento y profundización.

Como forma de gobierno, la democracia representa una forma particular de la organización del Estado, de acceder al poder político y de distribuirlo entre las distintas instituciones, órganos y actores del sistema. En ese sentido, determina el ordenamiento jurídico - institucional del Estado, la elección de las autoridades, las normas para el desempeño de sus cargos, cómo debe producirse su sustitución, teniendo como fuente de toda autoridad la soberanía popular. Es, además, una forma de dirimir y resolver los conflictos. Como forma de organización de la sociedad y de la vida ciudadana promueve y regula la constitución y actuación de los sujetos sociales y transforma a los habitantes



de un país en ciudadanos al reconocerles en el ordenamiento jurídico y constitucional derechos y deberes que le facultan a reclamar y defender los primeros, obligándole los segundos a participar, colaborar e involucrarse en los asuntos de interés público.

Como forma de gobierno y como forma de organización de la sociedad y de la ciudadanía, la democracia establece maneras concretas y particulares para el proceder de las instituciones y de los ciudadanos, que llamamos institucionalidad democrática, en lo que tiene que ver con el Estado, el ejercicio de la autoridad y el comportamiento de los ciudadanos. De una manera más completa la Carta Democrática Interamericana, aprobada en la sesión plenaria de la organización de los Estados Americanos, celebrada el 11 de Septiembre del 2001, expresa lo anteriormente indicado de esta manera: “Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo, el régimen plural de partidos y organizaciones políticas, y la separación e independencia de los poderes públicos” (artículo 3) Y agrega “Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa. La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia” (artículo 4) Por otra parte, en el artículo 6 declara: “la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo en un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia”. (OEA,2001:3)



Esta declaración oficial de la Organización de los Estados Americanos, aprobada por su Asamblea General, además de resumir el contenido esencial de la democracia como forma de gobierno y de organización de la sociedad, expone con sobrada claridad la importancia de la participación de la ciudadanía, declarándola como un derecho y una responsabilidad, al mismo tiempo.

Esa democracia así definida y concebida se ha establecido en los últimos años como el paradigma en relación a las formas de gobierno. No por ser considerada y aceptada como la mejor, pero sí por ser estimada como la menos mala y la única que cuenta con valores y mecanismos internos que posibilitan su perfeccionamiento. Además, es la más extendida y positivamente valorada, hasta el punto de que el principio “del buen gobierno”, en el sentido de la observancia de la institucionalidad democrática, es exigencia en las relaciones internacionales y en la cooperación técnica y financiera de los organismos multinacionales. Así las cosas, en la actualidad todo gobierno debe ser democrático, o aparentarlo serlo, para participar plenamente hoy en el concierto de las naciones. Ha colaborado a este establecimiento de la democracia también, de manera muy positiva, la desaparición del socialismo marxista como alternativa de forma de gobierno y régimen político. Con la caída del muro de Berlín en 1989, concluye un proceso que ha terminado de consolidar a la democracia como paradigma de forma de gobierno. Sin embargo, esta democracia, definitivamente establecida y reconocida, necesita justificarse. Debe demostrar que tiene vigencia no sólo porque su contrincante no pudo continuar, sino porque tiene méritos propios suficientes para la regulación y organización del poder y la vida ciudadana de forma óptima para la estabilidad política y el bienestar de los ciudadanos. Para lograrlo debe justificarse en lo político, en lo social y en lo económico. En lo político debe procurar una mayor eficiencia y eficacia en sus instituciones fundamentales, propiciar una mayor participación de las organizaciones de la sociedad civil y fortalecer la gobernabilidad. La justificación en lo social demanda una mayor integración nacional, reduciendo la marginalidad y la exclusión. Desde el punto de vista económico, la democracia debe propiciar la equidad y la solidaridad que no



produce el mercado. La democracia tiene que democratizarse y proporcionar a la mayoría de los ciudadanos el bienestar a que tienen derecho como personas.

En América Latina el establecimiento de la democracia como la forma de gobierno preferida, ha sido el resultado de un largo proceso, no exento de graves dificultades y no desarrollado de manera lineal, sino zigzagueante, con avances y retrocesos notables. En un primer momento la forma democrática de nuestros Estados, después de la independencia de la Metrópoli española, fue “adoptada” de la que se consolidaba en la nación Norteamericana. Sin tener las mismas condiciones que allí la viabilizaron, aquí la copiamos, razón por la cual fue más formal que real. Jurídicamente nuestros Estados eran formalmente una democracia, pero en la realidad, salvo contadísimas excepciones, y solo durante algunos períodos de gobierno, la ascensión al poder, la separación entre los poderes, el respeto de los derechos humanos, por solo citar algunos asuntos, no se manejaban conforme a los valores y principios de la democracia, ni tampoco según estaba consagrado en la constitución. La disparidad era aún más notoria si la comparación se hacía entre la democracia política, asumida en la constitución y las leyes, y la democracia económica y social en que debían vivir los ciudadanos. La democracia política convivía, y todavía convive, con amplios sectores de poblaciones en la marginalidad, en situación de pobreza, y de indigencia una buena parte de éstos últimos.

Este panorama de la democracia todavía continúa en sentido general, pero hay que reconocer que se han producido avances substanciales en pocos años, en la mayoría de los países de la región. Por el momento, la mayor parte de los países, no solamente son formalmente democráticos, sino que hay fuertes demandas y voluntades políticas significativas para “democratizar la democracia” y hacerla más eficiente con relación al bienestar de la ciudadanía, lamentablemente provienen más desde la Sociedad Civil que desde la sociedad política. Quedó atrás en nuestra América Latina la fase de la transición desde regímenes autoritarios, de carácter militar la mayoría de ellos, a la democracia. Ahora la gran tarea es la consolidación de ésta. Sin embargo, en muchos de nuestros



países solo se ha producido, en parte, el primer momento de la transmisión, quedando aún el segundo, que es condición esencial para llegar a la fase de consolidación. Se ha sido exitoso en salir de los regímenes autoritarios, civiles o militares y realizar elecciones, más o menos libres, que dan lugar a gobiernos surgidos de las urnas, no de la voluntad de una persona, o de un grupo de ellos, sino de la mayoría de la población. Inmediatamente se logra el establecimiento de un gobierno electo, la democracia formal comienza a tomar vigencia, restableciéndose la constitución, la supremacía de las leyes y la institucionalidad democrática. Pero el camino se torna mucho más dificultoso cuando se trata de que las autoridades, las instituciones y la ciudadanía actúen según lo establecido en la constitución, las leyes y lo exigido por la institucionalidad democrática. La consolidación de la democracia, ampliándola y profundizándola, es aún un tema pendiente. Se ha asegurado su establecimiento, pero no su consolidación, si por ésta entendemos su eficiencia y eficacia, así como su “democratización” que posibilite una mayor participación de la ciudadanía en todos los procesos, no solamente al momento de emitir su voto. “Es posible hacer una distinción entre una consolidación hacia atrás” o respecto al pasado, es decir, haber asegurado la inviabilidad de una regresión autoritaria, y una consolidación “hacia delante” o respecto el futuro, que consiste en asegurar las condiciones de calidad democrática, que eviten nuevas causas de crisis o derrumbes democráticos” (Garretón M. 1999:62) Hasta ahora, en la mayoría de los países, la transición ha consistido solo en haber superado el punto de partida. La consolidación es el punto de llegada, que está en construcción.

Como parte de su consolidación, y de su justificación, hemos dicho que la democracia tiene que “democratizarse”, queriendo indicar con esto que necesita hacerse más participativa, sin dejar de ser representativa. Hacerse más participativa no representaría otra cosa que la recuperación de uno de sus atributos originales, que fue perdiendo en la medida de que se ampliaba, integrando sectores poblacionales antes excluidos. El sufragio universal, incluyendo el voto femenino, terminó por consolidar la perspectiva de la representación, que ya se había impuesto por necesidad operativa y política. Como la



participación directa de los ciudadanos sólo era posible en espacios geográficos y políticos reducidos, con la ampliación de la democracia la participación ciudadana tenía que hacerse de forma indirecta a través de personas que recibieran un mandato expreso, por un tiempo determinado, para que decidieran y actuaran en nombre de los representados. A través de las elecciones, el pueblo, a quien se consideraba poseedor del derecho originario para tomar las decisiones políticas más importantes, determinaba quienes debían asumir el poder político del Estado, para gobernar y decidir en su nombre. Con el tiempo, y con escasas instituciones mediante las cuales los ciudadanos pudieran participar, por lo menos en la elaboración de las decisiones políticas que los afectaban y que tomaban sus representantes, así como mecanismos que les permitieran solicitar rendición de cuentas a éstos, las elecciones terminaron por representar el mecanismo tradicional de la participación de la ciudadanía en los eventos de interés público y político.

Como bien se ha afirmado, “La idea de representación mediante elecciones periódicas solo puede convertirse en algo tangible en la medida en que la libertad de acción de los representantes esté jurídicamente limitado a los deseos de los representados – el electorado - y siempre que los representantes dispongan de recursos para exigir que se respeten sus deseos ” (Gonzalo y Requejo,1998:30)

Según la teoría de la representación política, ésta se sustenta en tres premisas fundamentales: que los legisladores, en cuanto representantes de los ciudadanos, deben ser receptivos a las opiniones de quienes los eligieron; que mediante la rendición de cuentas responden por sus actos, y que llegado el momento los representantes pueden ser destituidos por los representados. Los partidos políticos, que tienen asignados de manera prácticamente exclusiva la función de la representación política de los ciudadanos, han reducido considerablemente la receptividad de los pareceres de la ciudadanía y la rendición de cuentas, por lo cual la teoría de la representación es cuestionada, dando





lugar a una mayor demanda por el establecimiento de vías complementarias para la participación ciudadana.

La distorsión de la idea original de la representación en la democracia es lo que ha provocado el surgimiento de un movimiento de toma de conciencia de que hay que recuperar la dimensión participativa de la democracia estableciendo instituciones que permitan al ciudadano participar en la elaboración y ejecución de las decisiones que los afectan, tanto en el ámbito nacional como en el local, así como mecanismos que permitan evaluar el desempeño de las autoridades, antes de que llegue el período de las elecciones.

Una democracia que quiera recuperar su dimensión disminuida de participación, adicionándola a la dimensión representativa consolidada, debe establecer mecanismos que promuevan y viabilicen la participación de la ciudadanía organizada, existiendo ya en algunas constituciones y sistemas políticos instituciones y mecanismos en ese sentido. Cuando en la democracia la participación no se limita tan solo a tomar parte en la elaboración de las decisiones, correspondiéndoles tomarlas solo a las autoridades facultades para ello en la constitución y las leyes, sino que se le reconoce al pueblo en su totalidad, en el ámbito nacional, o a determinados organismos sociales y políticos en el ámbito local, el derecho a debatir y a decidir mediante una consulta realizada con esta finalidad, estamos en presencia de una democracia que está recuperando y privilegiando su perspectiva participativa y deliberativa. Las elecciones periódicas siguen siendo uno de los mecanismos de participación masiva de la ciudadanía que debe mantenerse y perfeccionarse, de manera que las autoridades que asumen los distintos cargos en el sector público reciban un mandato explícito del pueblo a través de las urnas.

La separación de las elecciones Presidenciales de las Congresionales y Municipales pueden ser un mecanismo motivador de la participación, sobre todo si se une a la existencia de Circunscripciones o Distritos Electorales, en las segundas de estas dos consultas electorales. La separación entre estas elecciones, además de evitar el “arrastre”



que supone la figura del candidato presidencial sobre todos los otros candidatos cuando están unidas, propicia una nueva relación entre candidatos y partido, y entre electores y autoridades elegidas, en especial si éstas optan luego por la repostulación. El monopolio de los partidos en la presentación de los candidatos al electorado tiene que tomar en cuenta, entonces, los candidatos con mayores posibilidades de triunfo en cada demarcación electoral. No es cuestión de poner como candidato a quien tenga más méritos a lo interno del partido, sino a quien pueda ganar en competencia con los demás candidatos. Si a la separación entre las elecciones Presidenciales y las Congresionales y Municipales, con las Circunscripciones o Distritos Electorales, se agrega el voto preferencial, en un sentido amplio o restringido, con listas de candidatos abiertas o cerradas, tendríamos un mecanismo que puede ser altamente motivador y facilitador de una participación más determinante de los ciudadanos en la elección de sus autoridades.

Otras formas de incentivar y posibilitar una mayor participación y deliberación de la ciudadanía en los asuntos que les afectan y conciernen, son las instituciones del referéndum y del plebiscito. El primero entendido como una consulta directa al pueblo sobre asuntos estrictamente jurídicos, como sería la aprobación o no de una reforma constitucional por el Congreso convertido en asamblea revisora; y el segundo como consulta directa a los electores respecto a asuntos de naturaleza política, como, por ejemplo, decidir en relación a la forma de gobierno que debe adoptar el Estado. Ambos representan reconocerle el poder de decisión al pueblo, en asuntos trascendentales, en el referéndum sobre asuntos de naturaleza jurídica y en el plebiscito de naturaleza política (Borja,1997:750) La revocación del mandato a las autoridades, así como la complementariedad a la representación de los partidos políticos por representantes de otros sectores en una Asamblea Constituyente son formas de participación deliberativa, como lo son también los presupuestos participativos establecidos en Gobiernos Locales de algunos países.



Al fortalecimiento de la democracia le favorece, tanto la institucionalización de mecanismos para que los diversos sectores de la sociedad hagan conocer sus pareceres a las autoridades facultadas para tomar sus decisiones, como aquellas instancias de consulta para que sea el pueblo el que directamente decida.

La drástica pérdida de popularidad de gobiernos recién electos y los períodos de inestabilidad social y política que cada vez con más frecuencia están ocurriendo en distintos países, evidencian que la democracia tiene en la gobernabilidad uno de sus grandes desafíos.

La gobernabilidad tendrá tantos significados como las perspectivas o variables sobre las cuales fijemos nuestra atención. Puede referirse a la funcionalidad de la democracia y de sus instituciones; a la capacidad de gobernar del Poder Ejecutivo (del gobierno); a la existencia o no de acuerdos básicos entre las fuerzas políticas que permitan la resolución de conflictos, o una cultura política compartida que la facilite; puede referirse también a la capacidad del sistema político de satisfacer, de manera oportuna, las expectativas y demandas de los ciudadanos y de sus organizaciones. De lo anteriormente señalado, la gobernabilidad hace referencia al funcionamiento de un conjunto de variables y factores significativos del sistema político y de la democracia. Estaremos en condiciones de entender la gobernabilidad, y fortalecerla, sólo en la medida que la veamos como el resultado del funcionamiento adecuado de esos factores y variables, dentro de los cuales hay que destacar como fundamentales los señalados a continuación.

Variables de orden político-institucional, referidas a la funcionalidad de la democracia y sus instituciones, a la relación entre los Poderes del Estado y a la capacidad institucional para la resolución de conflictos.



VARIABLES DE ORDEN ECONÓMICO, centradas en procurar el desarrollo en vez del simple crecimiento, así como la capacidad económica del Estado y el nivel de pobreza y desempleo.

VARIABLES DE ORDEN SOCIAL, que hacen alusión a las expectativas de los ciudadanos y de las organizaciones sociales, y a la deuda social acumulada.

Conforme a esta visión multifactorial de la gobernabilidad en la democracia, debemos entenderla como la capacidad general del sistema político para articular las demandas de la ciudadanía y resolverlas con oportunidad, por el funcionamiento eficiente y eficaz de sus instituciones fundamentales. De forma particular y concreta, se manifiesta en la capacidad del Gobierno de canalizar y satisfacer los intereses y demandas de la sociedad, para lograr el desarrollo económico-social y la consolidación de la democracia (Toribio,2000:8)

Hasta época reciente el establecimiento y desarrollo de la democracia dependían de forma preponderante, y casi exclusiva, de los actores tradicionales en el sistema político y, de manera especial, de los partidos políticos. Sin embargo, en la fase de transición hacia la democracia de los regímenes militares en América Latina, y del socialismo real en Europa, pudo apreciarse, desarrollando un rol de gran importancia, a organizaciones no partidarias, pero de gran compromiso y responsabilidad políticas, que junto a los partidos políticos luchaban a favor de un régimen político de corte democrático, donde imperara el estado de derecho, y se preservaran las libertades y los derechos de los ciudadanos, además de la realización de elecciones libres para la determinación de las personas que asumirían el ejercicio del poder. Sobrepasada la fase de transición, llega la democracia a la fase de su consolidación debiendo ser más integradora e inclusiva, así como mucho más eficiente en proporcionar mayor bienestar material y espiritual a los ciudadanos, y en esta fase cualitativamente superior de la democracia la Sociedad Civil se ha venido consolidando como un actor esencial. Con funciones y propósitos diferentes



a los partidos políticos contribuyen, de manera complementaria, a asegurar la gobernabilidad, la democratización de la democracia, así como una mayor eficiencia y eficacia de sus instituciones fundamentales. Por otro lado, colabora de forma solidaria con el Estado al asumir la solución de problemas que afectan a determinados grupos de poblaciones o participando en la provisión de algunos servicios sociales. El reclamo por la preservación de la institucionalidad democrática, la formulación de demandas y de propuestas, y la articulación de intereses de los ciudadanos que no se sienten plenamente identificados con los partidos políticos, son algunas de las formas a través de las cuales la sociedad civil colabora en la consolidación de la democracia.

## **II. Sobre los partidos políticos**

Como ha quedado claro, existe una aceptación común en torno a la democracia como forma de gobierno, pero es innegable su debilidad actual en la mayoría de los países de la región latinoamericana. Situaciones como el incremento de la pobreza, la mala distribución del ingreso, la concentración de la riqueza, el aumento de la corrupción política y administrativa, las tensiones entre civiles y militares en buena parte de los países, la precariedad en la administración de justicia, en la defensa de los derechos humanos y la marginación, entre otros, le restan legitimidad, y hacen imperante encontrar salidas que contribuyan a profundizarla a nivel hemisférico. En este contexto, el fortalecimiento de los partidos políticos latinoamericanos debe ocupar un lugar prioritario en el arraigo y consolidación de las instituciones democráticas, pues sus funciones son inherentes e indispensables para el buen desempeño de las instituciones políticas.

### **La esencialidad de los partidos políticos**

Esta breve reflexión parte de la base de que la democracia en su dimensión tanto representativa como participativa es inconcebible sin partidos políticos. Aún más, las



expresiones de progresión democrática, tanto ideales como reales, tampoco pueden prescindir de estas organizaciones políticas. Los partidos son esenciales en el reclutamiento y en la selección de candidatos para los cargos de elección popular, en la organización del proceso electoral, en la consecución del apoyo político necesario para determinados programas de políticas públicas, en la agregación de los intereses y de las preferencias ciudadanas, en la conformación de los gobiernos, y en los acuerdos producto del trámite legislativo. (Payne, et al. 2002: 127) Adicionalmente, resultan indispensables para el ejercicio de la oposición a las estructuras formales de gobierno. Este planteamiento articulador del sentido y la lógica de los partidos políticos puede verse como el resultado de la reflexión acumulada de incontables estudiosos de esta modalidad organizativa de la expresión de los intereses públicos.

Giovanny Sartori definió genéricamente los partidos políticos como las organizaciones capaces de conseguir, a través de las elecciones, los cargos públicos. Una de sus tareas más importantes es organizar la competencia electoral para definir los gobernantes, y determinar la tendencia política que ha de tener un nuevo gobierno. En ese sentido, los partidos se constituyen en organizaciones electorales, estructuradas alrededor de un programa político que presenta a los individuos encargados de competir por el acceso a los cargos públicos, a la vez que aglutina a los ciudadanos para que respalden sus propuestas de gobierno. Para cumplir con su función electoral, los partidos deben contar con una estructura interna, con estatutos que regulen sus procedimientos y definan la forma como toman las decisiones, con la selección de candidatos, con una estrategia a seguir durante el proceso proselitista, así como con una base programática que oriente su actividad y alrededor de la cual se adhieran sus simpatizantes.

Según Mainwaring y Scully (1995: 3) en las democracias de masas, los ciudadanos se basan en símbolos y organizaciones para orientar su horizonte conceptual- ideológico. En este sentido, sería imposible arrancar una elección de cero, sin rótulos partidistas, en la medida en que éstos deben operar como el elemento de identificación y cohesión de



los seguidores frente a los candidatos, si importar que tipo de nexos tienen con otro tipo de organizaciones o movimientos sociales.

La función electoral de los partidos políticos es complementada por su papel como principales agentes de la representación. Esto implica que estas organizaciones deben lograr la agregación de intereses de los diversos adherentes a su posición, conformando consensos lo más amplios posibles con el fin de ganar una elección. (Rial 1995: 84) Entre sus funciones están sumar y articular los intereses plurales y las expectativas ciudadanas diversas para convertirlas en políticas públicas (Leiras 2002: 10) Así, los partidos están encargados de canalizar y recoger las distintas expresiones políticas existentes en una sociedad compleja para llevar los intereses ciudadanos a las instancias decisorias.

Junto con su función electoral y de representación, los partidos están estrechamente ligados a la gobernabilidad democrática entendida como la capacidad para tomar e implementar decisiones a través de un proceso abierto y democrático que responda adecuadamente a los problemas sociales y económicos que enfrenta un país (Payne, et al 2002: 190) En ese sentido, en los sistemas presidenciales, la capacidad de los gobiernos para desarrollar e implementar las políticas públicas, va de la mano con sus relaciones con el Congreso. La presencia, de bancadas de partidos más o menos disciplinadas dentro del órgano legislativo contribuye en forma significativa al desarrollo de los programas de gobierno. De igual manera facilitan el ejercicio de una oposición crítica y coherente frente a las iniciativas gubernamentales, fortaleciendo así el funcionamiento del sistema político democrático. Por el contrario, la existencia de partidos fragmentados e indisciplinados hace difíciles la relaciones entre el Congreso y el ejecutivo, en la medida en que el legislativo en su conjunto es incapaz de emprender acciones colectivas que equilibren los poderes del presidente. De ahí que se llegue a situaciones de parálisis institucional e inmovilismo político o a que el presidente tenga que recurrir a negociaciones individuales y poco transparentes para sacar adelante sus programas de gobierno.



En términos generales, los partidos latinoamericanos distan mucho de cumplir a cabalidad con las funciones, que de acuerdo con la teoría política les corresponden en los sistemas democráticos. Sin embargo, la forma como operan y las particularidades del sistema de partidos siguen teniendo un gran impacto sobre el funcionamiento general de la política. Según, Mainwaring y Scully quienes han inspirado buena parte de la reciente reflexión sobre sistemas de partidos y gobernabilidad democrática, en el trabajo promovido por el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, y el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral, IDEA, tres características principales moldean el impacto de los partidos sobre la gobernabilidad democrática: 1) su nivel de institucionalización; 2) su grado de fragmentación; y 3) su grado de polarización<sup>1</sup>. (Payne et al 2002: 126)

En cuanto a la primera dimensión, los sistemas de partidos pueden considerarse institucionalizados cuando existen patrones de competencia interpartidista más o menos estables. Los partidos tienen bases sólidas y arraigadas de apoyo social, y en teoría, junto con las elecciones, son vistos como los únicos instrumentos legítimos para determinar quien gobierna. Además, en la perspectiva ideal, se caracterizan por tener estructuras, reglas y normas con niveles razonables de estabilidad.

La institucionalización se puede ver en dos dimensiones. De una parte, a nivel intra partidista, al tener en cuenta la existencia de reglas de juego que establezcan la solidez de la organización. De otra parte, a nivel interpartidista, en la existencia de una *ley de partidos* que sea acogida por los diversos componentes de la competencia por el poder formal. Lo importante es disponer de leyes efectivas provistas de la capacidad de enfrentar circunstancias de indisciplina y anarquía partidaria a pesar y respecto del número de partidos existente en cada país. Esto supone la existencia de una cultura

---

<sup>1</sup> El grado de polarización esta relacionado con la distancia ideológica que hay de un partido a otro. De acuerdo con Mainwaring y Scully (1995), la polarización genera problemas en la gobernabilidad democrática.





política en la cual la estructura estatal posea el reconocimiento y la aceptación por parte de la población, en consecuencia con sus niveles de autoridad, basados en la aplicación indiscriminada de las normas partidistas.

El proceso político es más predecible en aquellos casos en donde los partidos están institucionalizados. Adicionalmente, debe existir un control sobre las personas que pueden aspirar a los cargos públicos, atenuando los riesgos de opciones personalistas que atentan contra la cohesión de los partidos. También la existencia de sistemas de partidos institucionalizados facilita la canalización de las demandas políticas y contribuye a moldear y a manejar los conflictos sociales. Además, propician el ejercicio de la rendición de cuentas en la medida en que es más fácil hacer visible y realizar un seguimiento de unos cuantos partidos, que de múltiples de candidatos individuales. (Mainwaring y Scully 1995: 21-25).

Siguiendo a estos autores (1995), la institucionalización de un sistema de partidos es más viable cuando hay menor fragmentación y cuando la distancia ideológica entre ellos no es tan alta. De acuerdo con estos expertos, la fragmentación es más problemática en los sistemas presidenciales que en los parlamentarios, pues en los primeros no existen los mecanismos institucionales para crear coaliciones que tienen los segundos. Así mismo, una mayor distancia ideológica dificulta la generación de apoyos dentro de los congresos.

La segunda dimensión señalada por el reciente estudio del BID y el IDEA, corresponde al grado de fragmentación en los partidos políticos y se refiere al número de organizaciones que componen el sistema de la competencia interpartidista<sup>2</sup>. Para que un sistema de esta naturaleza sea competitivo a cabalidad, debe contar con al menos dos partidos significativos. En los sistemas bipartidistas el grado de fragmentación es bajo mientras que en los multipartidistas es alto. Esta máxima, resultante del pensamiento ya clásico de Giovanni Sartori, para los autores de este trabajo, tiene una gran incidencia sobre la

---

<sup>2</sup> Sobre la fragmentación ver: Giovanni Sartori (1980).



capacidad de los gobiernos para forjar coaliciones y sobre el desarrollo de las relaciones entre las ramas legislativas y ejecutivas de los países.

La fragmentación de los partidos políticos también debe tenerse en cuenta en el nivel intra partidista. Allí se expresan tres factores determinantes principales. En primer lugar, la fragilidad en el liderazgo político de la organización, por causa de la cual no se da una capacidad organizativa a través de pautas disciplinarias y de esquemas de comportamiento claros para la membresía. En segundo lugar, la ausencia de líneas, pautas y elementos ideológicos de carácter general para la totalidad de los miembros de la organización. Por último, en tercer lugar, la imposibilidad y la dificultad de que esas ideas se reflejen en estructuras programáticas que satisfagan a todos los adherentes a la organización partidaria. Un ejemplo dramático de la fragmentación intra partidista es el caso del Partido Liberal colombiano en donde existe una sumatoria de pequeñas jefaturas a nivel de provincias o feudos electorales, más conocida como las microempresas electorales. (Pizarro y Pachano, 2002)

La tercera dimensión señalada por el estudio del BID y el IDEA es el grado de polarización existente en el sistema de la competencia interpartidista. Esta dimensión alude a las diferencias existentes entre partidos respecto a su ideología política y a sus bases sociales de apoyo político. Los sistemas de partidos polarizados tienden a generar grandes dificultades en la gobernabilidad democrática, pues la formación de coaliciones interpartidistas y de acuerdos que faciliten el trabajo legislativo tiende a minarse. Por lo general en contextos de alta polarización, las posturas extremas entorpecen el desarrollo de los gobiernos de centro pues su ubicación en el medio del continuum ideológico se presta para la creación de alianzas y coaliciones que no alcanzan a ser representativas de una forma de gobierno soportada en sólidas estructuras partidarias. Alternativamente se crean amalgamas coyunturales y transitorias que no son entendidas ni acogidas claramente por las expectativas de la militancia, ni de la opinión pública potencialmente movilizable para sustentar esos proyectos políticos. En la realidad latinoamericana



reciente, han sido diversas las circunstancias que han impedido que programas de corte social-demócrata se puedan llevar a cabo, de acuerdo con los pronunciamientos de campaña que justamente llevaron a la victoria electoral. En Ecuador, está el ejemplo del gobierno del presidente Rodrigo Borja quien, por causa del multipartidismo existente mientras gobernaba, fue víctima de estrategias desarrolladas por sus adversarios políticos, quienes a través de alianzas y coaliciones impidieron la implementación de las políticas de gobierno que juzgaban peligrosas y contrarias a sus principios filosóficos. Así, un gobierno que en campaña propuso un proyecto social-demócrata, acabó gobernando en forma muy distante de los postulados que le dieron la victoria electoral. Otro caso significativo lo refleja la experiencia del expresidente colombiano Ernesto Samper, quien no pudo implementar su programa de gobierno de corte neo-estructural frente a la brusca interferencia de la necesidad de defenderse de los señalamientos que cuestionaban la legitimidad de su victoria electoral, por haber sido financiada su campaña con dineros del narcotráfico. El resultado de estas fallidas experiencias, se expresa en la agudización de la crisis de gobernabilidad.

Hasta el momento se han señalado algunos elementos atinentes al papel ideal que deben jugar los partidos políticos como articuladores y canalizadores de las demandas frente al Estado. Así mismo se han considerado varios criterios útiles para señalar el nivel de afectación de los partidos políticos en la gobernabilidad democrática. A continuación se considerará el impacto de la complejización de la sociedad en la agudización de la crisis de los partidos políticos latinoamericanos.

### **Erosión de los partidos políticos y surgimiento de nuevas formas de representación**

Si bien existe un consenso generalizado entre los académicos en torno a la esencialidad de los partidos políticos para el buen funcionamiento de los sistemas democráticos en la expresión de la política real de la mayoría de los países de la región, cada vez es menor su relevancia en el desarrollo del proceso político. Su importancia marginal en la política, a



partir de la segunda mitad del siglo XX, es justamente uno de los principales problemas que enfrentan la mayoría de los sistemas políticos de América Latina.

La crisis de los partidos esta asociada con su creciente incapacidad para articular y representar a los distintos sectores de la sociedad y la consiguiente pérdida de credibilidad y legitimidad frente a la ciudadanía. La crisis de representatividad se evidencia en la fragmentación de los sistemas de partidos, en la inestabilidad de los patrones de resultados electorales, en la erosión de los liderazgos partidistas y, sobre todo, en la incapacidad de articular y canalizar las demandas y las preferencias ciudadanas. En esa medida, en términos generales, en Latinoamérica, los partidos políticos hacen ya décadas dejaron de ser el canal de intermediación de los intereses ciudadanos frente al Estado.

En buena medida, la crisis de los partidos se atribuye a su incapacidad de adaptarse a los cambios en las estructuras sociales, así como a la paulatina erosión del Estado como principal agente regulador de la sociedad. Las privatizaciones y la reducción del tamaño del Estado en términos de nómina y de gasto público, le restó relevancia a los partidos políticos como intermediarios entre el individuo y la sociedad en la medida en que el control y la distribución de los recursos y los beneficios estatales eran dos de las principales vías de incorporación de la sociedad a la esfera de los partidos políticos.

La complejización que acarrear los grandes procesos de transformación de las estructuras sociales, tales como la secularización, la urbanización, y la globalización se han constituido en el caldo de cultivo para la proliferación de todo tipo de esquemas organizativos y de acción colectiva bajo una lógica corporativa que buscan la solución de problemas compartidos por los afiliados a cada una de estas nuevas formas de acción. La eficiencia y funcionalidad que hasta hace unas pocas décadas representaban las asociaciones de interés o grupos de presión, en el marco del corporativismo se vio complejizada por la aparición y expansión desmedida de incontables formas



organizativas de acción y expresión colectiva, las cuales han venido dificultando el potencial organizativo y movilizador de los partidos políticos. Los individuos encuentran en esta heterogeneidad ventajas y posibilidades más inmediatas y tangibles que las que les ofrece su adhesión a los partidos políticos. Esta atomización y fragmentación de la esfera de la sociedad civil, junto con las posibilidades de pertenencia simultánea a diversas organizaciones facilita el acceso a soluciones rápidas y puntuales que los partidos no pueden ofrecer. Se ha llegado inclusive a la creencia errónea de que esta nueva posibilidad será el factor determinante del debilitamiento de los partidos políticos. Las encuestas de opinión pública de los últimos años, tanto a nivel nacional como internacional, corroboran reiteradamente la pérdida de credibilidad de los partidos y por ende se constituyen en los portavoces de su incapacidad. Pero no se entiende que sea precisamente esta atomización - en un ámbito de antipolítica y desafección con las entidades políticas tradicionales entre las cuales sobresalen los partidos- la que atenta contra la progresión democrática y contra la posibilidad de que sea esta modalidad ideal de régimen político la que jalone el futuro de América Latina. Tampoco se entiende que es esta fragmentación el principal impedimento para la construcción de los consensos requeridos en el marco de una sociedad plural e igualitaria.

Aquí los medios masivos de comunicación adquieren una alta cuota de responsabilidad en lo atinente a posibilitar un clima favorable a la posibilidad, por un lado, de que los partidos políticos puedan competir en igualdad de condiciones y, por el otro, de que puedan entrar a recuperar la credibilidad perdida. Mientras los medios continúen incidiendo significativamente en la definición de las candidaturas electorales y en la fijación de los programas y agendas de gobierno, los partidos políticos seguirán condenados al descrédito y a la desconfianza.

Los medios también tienen mucha responsabilidad en el surgimiento de opciones políticas alejadas y a veces enemigas de los partidos políticos que basadas en personalidades totalmente inexpertas en el manejo de los asuntos públicos y provistas de



recursos ligados al manejo de la imagen y el carisma personal se constituyen en alternativas muy costosas para el ejercicio de la gobernabilidad y de alta incidencia en la negación de esta voz, es decir, el aumento de la ingobernabilidad. Surge así el “outsider” que se presenta como una persona ajena al *establishment* político tradicional (Rial 1995: 83) Este acaba beneficiándose del papel, cada vez más importante, que juegan los medios masivos de comunicación en la política, pues le abren un canal expedito para llegar, de manera superficial, ligera y engañosa, a casi todos los rincones de la opinión pública sin la necesidad de contar con una organización partidista fundamentada ideológica y programáticamente.

Entonces con el concurso de los medios, la precariedad de la cultura política latinoamericana se intensifica aún más en dos dimensiones: Primero se desconoce el cúmulo de requisitos que debe tener un gobernante en las actuales circunstancias que vive la región. La noción de *statesmanship*, junto con los tres elementos que encierra esta voz sajona –Estado, hombre y acción de- se tergiversa y queda relegada. Sin saberlo, seducido por las características nuevas y atractivas del outsider –cualquiera que ellas sean- el elector ingenuamente abre las puertas para que el gobierno sea ejercido por individuos inexpertos e ignorantes de las complejidades inherentes a la cosa política. Segundo, esta banalización de la política incide significativamente en la fuerza de la desafección y la antipolítica ya mencionadas. La población acaba alejándose de la posibilidad de reivindicar su derecho de actuar políticamente. Cree torpemente que su desprecio por la política es encomiable y acaba dejando el manejo del Estado en manos de los políticos tradicionales reprobables, que de otra manera hubieran podido ser relegados por causa de una sanción cívica y ciudadana. De acuerdo con Rial (1995: 84), los efectos de estas nuevas formas de hacer política se relacionan con la crisis de los partidos. Se acentúan las formas de democracia semidirecta que ponen en cuestión la acción de estas organizaciones intermediadoras de la sociedad civil. En esa medida resulta cada vez más cercano el riesgo de que el ciudadano se enfrente con consultas dirigidas en la forma de plebiscitos o referendos, para avalar proyectos y estrategias



políticas incomprensibles para su exiguo nivel de conocimiento y alejándose de la posibilidad de ser partícipe de la construcción de los consensos requeridos en un régimen democrático.

Los distintos argumentos en torno a la crisis de los partidos políticos convergen en tres aspectos: la desideologización, la desmovilización y la erosión de su identidad colectiva. (Ramos 1999: 81) En primer lugar se habla de la desideologización de los partidos políticos no solo en relación al desgaste de la base doctrinaria que les permitía establecer un proyecto político diferenciable y reclutar afiliados. A pesar de ser este un hecho que ha contribuido a creer que ahora “todos los partidos son iguales”, el debilitamiento de muchos de los discursos cargados de beligerancia y de una mística reaccionaria –en sus manifestaciones más extremas- antes que ser perjudicial, contribuye al fortalecimiento de los valores democráticos. Al hablar de desideologización se alude más directamente a la pérdida de sustancia ideológica y teórica de los partidos políticos (Sartorius, 1996: 15) Siguiendo la lógica ya casi paradigmática de la burocratización (Weber) o de la oligarquización (Mitchels) de los partidos políticos es posible encontrar que, al presentarse el giro hacia la supervivencia en la estrategia organizacional, el pragmatismo con el que debieron asumir su actividad condujo a un debilitamiento de sus proyectos políticos y posteriormente, a una homogenización práctica de los mismos. Todo ello como parte de un esfuerzo por apelar al grueso de los votantes moderados. Esta tendencia, que por si sola resulta cuestionable, se tradujo en la desaparición del proyecto político como elemento central de la actividad partidista y consecuentemente, en la pérdida de la credibilidad de la ciudadanía en estas instituciones.

En segundo lugar, la crisis de los partidos políticos se ha caracterizado por el fenómeno de la *desmovilización*. Como se señaló arriba, en los sistemas políticos latinoamericanos ha predominado, con pocas variaciones, el modelo bipartidista que oscila entre la derecha conservadora, terrateniente y asociada a la institucionalidad religiosa y la izquierda liberal, moderada y vinculada ideológicamente a los sectores populares y a una visión



secular del Estado. Esta dinámica mantuvo cierta constancia durante la mayor parte de la vida republicana de los países de la región y, consecuentemente, dictó los parámetros de actividad política de la mayoría de la población. Así, durante la parte más importante del siglo XX, la filiación a un partido político era un aspecto fundamental en la vida de los individuos; un elemento que determinaba donde se vivía, con quien se interactuaba y el tipo de expectativas que se podía tener frente al aparato estatal. Sin embargo, la relevancia que tenía la filiación política en la cotidianidad no se correspondía con el ámbito de injerencia que tenían los afiliados sobre las iniciativas y las estrategias emprendidas por los partidos. Los partidos políticos latinoamericanos –de derecha o de izquierda- han sido tradicionalmente partidos de elite y sus bases, más que ser copartícipes de un determinado proyecto político, eran mecanismos de validación electoral y en algunos casos, pie de fuerza. En consecuencia, con el debilitamiento y la pérdida de los elementos ideológicos que antes permitían la diferenciación entre las organizaciones partidistas, la cohesión interna de estos entes se fracturó y los grupos de base se desbandaron aceleradamente. En la actualidad, la mayoría de los países de América Latina tienen partidos políticos, pero cada vez menos partidarios.

Un tercer y último factor que ha sido identificado como componente de la crisis de los partidos políticos es la *erosión de su identidad colectiva*. De manera coherente con los otros dos elementos señalados en párrafos anteriores, este tercer tratado por Ramos, componente se vincula directamente con el papel que cumplen los partidos políticos como entes agregadores de la voluntad colectiva. En este caso, la ya mencionada multiplicación de las formas asociativas que componen el tejido de la Sociedad Civil ha tomado como punto de partida formas o identidades colectivas de clase, religión, etnia y familia que resultan mucho más atractivas para la ciudadanía la cual, de acuerdo a las últimas mediciones de opinión pública, se encuentran en los más bajos peldaños de la





jerarquía de confianza y legitimidad.<sup>3</sup> En sí, la erosión de la identidad colectiva se evidencia, como ya se dijo, en la proliferación de nuevas formas de identidad transectorial que pueden resultar menos obligantes y más compatibles con la individualidad del ciudadano.

La evidencia resulta contundente e inevitable, la crisis de los partidos políticos latinoamericanos es inocultable. No obstante, el señalamiento de esta realidad está lejos de significar que los partidos políticos no son indispensables para la democracia.

Dos consecuencias de gran importancia para el conjunto del sistema político se derivan de la crisis a la cual asisten la mayoría de sistemas de partidos de la región. En primer lugar, producto de la fragmentación partidista y del desprestigio de los partidos tradicionales, los personalismos cada vez juegan un papel más importante y nocivo en el proceso electoral. Los partidos existentes han ido perdiendo la capacidad para ejercer un control sobre los candidatos que compiten por los cargos de elección popular, de suerte que utilizan únicamente el rótulo partidista para presentarse ante la ciudadanía, pero con escasa coincidencia programática con el partido, y con los demás candidatos afiliados a la colectividad. Los resultados son la fragmentación y la anarquía en la movilización y el reclutamiento que, a su vez, acrecientan el debilitamiento de la organización y en general del sistema de competencia interpartidista. En segundo lugar, y sin importar si se trata de buenas opciones gubernativas, los partidos actuales están siendo reemplazados por entes suprapartisistas que se ufanan de haber captado el apoyo determinante de masas de seguidores independientes que, precisamente por tener este vago carácter en su identificación política, no les permiten manejar una membresía clara, medible ni estable. Pero peor aun, tampoco les permiten actuar en consecuencia con el sentido y la lógica del “binomio gobierno-oposición”. Si están en el gobierno, se tendrán que enfrentar a una oposición carente de contrincante ubicable, y si están en la oposición, carecerán de los elementos requeridos para significarle algo a sus seguidores y miembros potenciales.

---

<sup>3</sup> Según las dos más recientes mediciones de Latinobarómetro (2001 y 2002) realizadas en diecisiete países de América Latina, respectivamente el 62% y el 52% de la muestra agregada no confían en los partidos políticos ni en su representación en las corporaciones públicas de nivel nacional.



### **III.- Sobre la Sociedad Civil**

Se parte de la consideración de la Sociedad Civil como un hecho que tiene, además, una gran importancia en la fase de consolidación de la democracia. Como hecho y como un dato de la realidad es susceptible de interpretación, pero no de negación. Su existencia y actuación están ahí, lo que cabe entonces es la discusión y el análisis sobre causas, motivaciones, justificación de, su naturaleza, las funciones y roles que le corresponde junto a los demás actores que interactúan en el sistema político.

Mientras que para algunos autores la Sociedad Civil no existe porque quien ejerce la ciudadanía, es el ciudadano de manera individual, otros llegan a considerarla como “la última ideología del siglo xx”. Tantas alabanzas ha recibido comparándola con los partidos políticos y presentándola como depositaria de la virtud política y poseedora de la más elevada conciencia ética, que le ha hecho expresar a la investigadora mexicana Soledad Loaeza que “la Sociedad Civil le da miedo”. Para otros, sin embargo, la Sociedad Civil, como es el caso de Néstor García Canclini, representa, “una nueva fuente de certezas en este tiempo de incertidumbre” (Hengstenberg, Kobut y Maihold, 1999:12). Tampoco faltan quiénes la han visto como un instrumento de vigencia política de la izquierda, después de haber perdido sus opciones políticas tradicionales, así como un recurso de los grupos económicos para mantener vigencia y participación en la política. Hay también quiénes la ven como una forma de ascenso a los cargos públicos sin utilizar a los partidos políticos.

Hay quienes la aceptan y defienden porque puede representar el contrapeso entre el Estado y el mercado, demandando y colaborando por lograr la solidaridad y la seguridad no proporcionadas por el funcionamiento del mercado. En este sentido, es una esperanza. Sus defensores más radicales, ante la disminución del nivel de credibilidad en los partidos políticos, la han llevado a presentar como una posible alternativa. Sin embargo, la



mayoría de sus defensores la vislumbran como un actor complementario en el sistema político, no sustituto de ningún otro.

Todas estas opiniones, a favor o en contra, representan la mejor evidencia de que la Sociedad Civil es un hecho que puede ser interpretado, pero no negarlo. Esta Sociedad Civil, hoy dada como un hecho, pero sometida a las más variadas interpretaciones, ha recorrido un largo camino. Con sobrada razón se puede decir que es “un concepto cargado de historia” (Cortina,1998:353) El término se conoce por primera vez en Grecia sin la distinción con que aparece hoy en relación a la sociedad política, en razón de que la Polis era una comunidad política y social a la vez, donde la esfera de lo privado no era diferente a la de lo público. Reaparece como tema importante en la discusión política en los siglos XV y XVI con la teoría del Pacto Social. Según ésta, el hombre aparece en sociedad por un acto voluntario para superar el estado de naturaleza donde se encontraba en el que, según algunos, imperaba la lucha de todos contra todos y, según otros, se vivía en paz pero sin una seguridad institucional que la preservara. Por eso acuerdan crear la sociedad: para estar mejor de lo que estaban y para asegurarlo de forma institucional. Algunos teóricos de esta corriente de pensamiento llegan a afirmar que el propio Estado tiene su origen en un segundo pacto: una vez en sociedad, y para asegurar definitivamente una mejor calidad de vida, se decide crear una entidad a la que se le confiere la regulación de la sociedad y el comportamiento de los habitantes y de las organizaciones, confiriéndole el uso legítimo de la fuerza para cuando fuere necesario. En esta argumentación la sociedad antecede al Estado y éste es creado para beneficio de aquella.

Durante los siglos XVII y XVIII lo que se entendía entonces como Sociedad Civil asumió como contenido la defensa del individuo frente a la amenaza que representa la capacidad interventora del Estado, bajo una concepción autoritaria del poder. Pero como la lucha contra el autoritarismo es desarrollada por la burguesía, que como clase busca su predominio sobre la aristocracia, en esta época estamos frente a una sociedad civil de naturaleza burguesa. Cuando la evolución política continúa y la defensa de los derechos



y las demás prerrogativas del individuo se ven desde una perspectiva más colectiva, entonces se reclama la necesidad de reconocer y preservar los derechos sociales de los ciudadanos. Así se consolida el Estado Social de Derecho donde se promueve una legislación para la defensa de esta dimensión de los derechos de las personas y se reclama al Estado la intervención necesaria para que se logre. Entonces se le reconoce a la Sociedad Civil la participación en este esfuerzo desde un ámbito de actuación diferente, pero no opuesta del de la sociedad política.

Más próximo a nuestro tiempo el concepto de Sociedad Civil pasó a tener un contenido más ideológico que filosófico, como fue el caso del marxismo que, con distintas motivaciones, la podía considerar un instrumento en la lucha de clases por el poder o una forma de vida ciudadana diferente y opuesta a la lógica del Estado y del mercado. En la actualidad, la Sociedad Civil se ha establecido como un actor importante en la democracia, tanto en su fase de transición como en la de su consolidación, primero anteponiéndose al Estado y a los partidos, y ahora tratando de asumirse, y de ser asumida, como un actor complementario.

### **La Sociedad Civil: un nuevo actor**

Más que un nuevo actor, la Sociedad Civil es un actor de hace mucho tiempo que reclama ser aceptado como tal por los demás actores del sistema político. Ha estado presente, concebida de manera diferente, desde Grecia hasta nuestros días, habiendo incrementado de forma significativa su vigencia y presencia en los asuntos de interés público y político a raíz de la transición de regímenes autoritarios y democráticos en Europa y en América Latina, y de la definición en contenido y alcances de las funciones del Estado. Ahora, en la fase de la consolidación de la democracia, reclama su reconocimiento como un actor necesario y complementario. Este reconocimiento le es cuestionado por los partidos políticos, por el gobierno y otros órganos del Estado, mientras organismos tan importantes en nuestra América Latina como la Organización de los Estados Americanos



(OEA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), así como el Banco Mundial y la Unión Europea, no solo la consideran como un actor importante en la democracia, si no que la hacen sujeto de asistencia técnica y financiera por considerarla aliada estratégica en el fortalecimiento de la institucionalidad democrática y en la procura de un desarrollo económico con rostro humano.

En la Carta Democrática Interamericana hay referencias directas e indirectas a la Sociedad Civil y a las organizaciones ciudadanas que la conforman, así como el señalamiento de su importancia para la institucionalidad democrática, llegando finalmente a considerarla como uno de los sujetos de sus programas y actividades. En uno de los apartados anteriores al articulado se expresa “que el carácter participativo de la democracia en nuestros países en los diferentes ámbitos de la actividad pública contribuye a la consolidación de los valores democráticos...” Hay una referencia más directa en el artículo 2, al expresar “... la democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía...”; en el 5 señala que “el fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia...”. En el artículo 27 la considera un sujeto de sus programas al consignar que “los programas y actividades (de la organización) se dirigirán a promover la gobernabilidad, la buena gestión, los valores democráticos y el fortalecimiento de la institucionalidad política y de las organizaciones de la sociedad civil...” (OEA,2001:3,7)

Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo le asigna a la Sociedad Civil de manera particular un rol de complementariedad en la modernización del Estado y en la consecución de un desarrollo sostenido y equitativo. En su documento Modernización del Estado y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, se expresa de la siguiente manera: “La Modernización del Estado... implica a su vez, un proceso complementario y recíproco de fortalecimiento de la sociedad civil. No hay Estado eficiente con una sociedad civil



débil. La fortaleza de la sociedad civil es condición efectiva para la vigencia de la democracia y para alcanzar un desarrollo sustentable y equitativo” (BID,S/F:2,5)

La consolidación de la Sociedad Civil como actor en el sistema político, además de importante, ha tenido, y puede tener aun más, una influencia renovadora. En cierta medida se había producido un cierto agotamiento en el quehacer político, evidenciado en haberse reducido la participación de la ciudadanía al momento de las elecciones, una abstención creciente de los electores frente a las ofertas de los partidos y en la opinión poco favorable de la ciudadanía respecto a los políticos, los partidos y la política, exteriorizada de forma reiterada en las encuestas políticas, tanto en el ámbito latinoamericano en general, como por países individualmente considerados. Con la presencia de la sociedad civil y la participación de las organizaciones que la componen en los asuntos públicos y políticos, que va desde el reclamo general al gobierno por el respecto a la institucionalidad democrática, hasta la auditoría social a las autoridades en sus ejecutorias, la observación de las elecciones y la solución de problemas que aquejan a una comunidad determinada. Se está produciendo la “ciudadanización de la política”, concretizada en un incremento de la participación de los ciudadanos a través de las organizaciones en las que se agrupan. Esta participación ciudadana esta evitando “la privatización de la política” en el sentido de no dejarla como tarea exclusiva de los partidos políticos y de los políticos encuadrados en los partidos. La Sociedad Civil ha permitido que ciudadanos que no ven en los partidos los instrumentos a través de los cuales puedan participar en los asuntos de interés público y político, lo puedan hacer desde las organizaciones que la componen. De esta manera, la participación se amplía en vez de reducirse, pues no solo tiene que realizarse a través de los partidos políticos.

Además de lo anteriormente indicado, el incremento de la participación ciudadana, vía las organizaciones de la Sociedad Civil ha propiciado también una extensión de lo “público”, antes reducido a lo “estatal”. Lo público ha dejado de ser competencia exclusiva de las autoridades gubernamentales como administradoras del Estado facultadas por la



ciudadanía, para ser un lugar de convergencia y colaboración entre las organizaciones de la Sociedad Civil y las autoridades públicas. Esta perspectiva de un mayor involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos cobra mayor fuerza y potencialidad en el contexto del poder local, por representar el ámbito geográfico y político más cercano donde los problemas y las decisiones le afectan más directamente, razón por la cual pueden estar más motivados a participar en la solución de los primeros y en la elaboración de las segundas, para posteriormente involucrarse en su ejecución.

Se ha partido de que la Sociedad Civil es un hecho, y que como tal no puede ser negado, pero sí interpretado. Convendría, sin embargo, buscar las causas o razones por las cuales ha podido consolidarse como un actor importante dentro del sistema político en cada país. Hay que empezar señalando que una condición necesaria para la presencia y actuación de la Sociedad Civil es que haya, de hecho o por derecho, una aceptación mínima de la disidencia. En los regímenes fuertemente autoritarios, cuando las organizaciones que la conforman son toleradas, deben dedicarse a actividades culturales, preferentemente, nunca al cuestionamiento de las autoridades y de sus ejecutorias. Aun en la fase de transición, donde ha jugado un rol de primer orden, su presencia y posibilidades de actuación a favor de la democracia han sido posibles por el deterioro del régimen autoritario para evitarlo. Aunque necesita la democracia para poder existir y desarrollarse, también ha funcionado en algunas ocasiones como su partera al colaborar en su nacimiento o restablecimiento.

Si la Sociedad Civil ha logrado consolidarse como otro actor dentro del sistema político ha sido, fundamentalmente, porque ha habido necesidad de ello, porque existía ese vacío, porque se había producido alguna deficiencia en el sistema que debía ser solucionada. Si se produjo esta necesidad tendríamos que remitirnos a los actores principales y tradicionales en el sistema político, y analizar los cambios en el desarrollo de sus funciones, para encontrar las causas fundamentales por las cuales se produjo la necesidad y oportunidad de que la Sociedad Civil se consolidara como otro actor importante.



Con relación a los partidos políticos hay que señalar la pérdida de la legitimidad que han experimentado en los últimos años, evidenciado en la opinión de los ciudadanos en numerosas encuestas y en las experiencias de muchos países en los cuales el descrédito de los partidos ha sido tan pronunciado que “outsiders”, candidatos de agrupaciones políticas o partidos nuevos o emergentes, han merecido el favor mayoritario de los ciudadanos frente a las candidaturas presentadas por los partidos tradicionales, antes mayoritarios. La opinión generalizada es que esto ha sucedido porque los partidos, los tradicionales en estos casos, han perdido la legitimidad y la credibilidad que tenían. A esta situación hay que agregar que en la actualidad los partidos políticos carecen hoy de la diferenciación ideológica que hacía de cada uno de ellos un proyecto de nación que cautivaba a importantes segmentos de la población. Esto ha permitido afirmar que “los partidos políticos siguen figurando como agentes principales de socialización e intermediación política, pero es evidente que no forman ya identidades colectivas, y han dejado de ser agencias representativas de una parte de la sociedad civil” (Vargas-Machuca, 1998:300). Sin diferenciación ideológica han terminado pareciéndose demasiado en todo, desde como concebir y actuar en política, hasta en la forma de ejercer el poder del Estado cuando lo han alcanzado. No teniendo una ideología que los distinguen, y solo en algunos casos diferencias programáticas en cuanto a lo que ofertan, no en lo que realizan, dan la impresión de ser solo maquinarias para lograr el poder, que es concebido como un fin en sí mismo, para beneficio de sus dirigentes y de sus militantes.

Algo muy parecido ha ocurrido respecto a la administración pública que ha contribuido también al descrédito de los partidos. Necesitando cada vez más el Estado de un cuerpo de funcionarios estable y profesional, los partidos, partiendo de una concepción patrimonial de la administración pública, han entendido que los cargos públicos no deben ser desempeñados por las personas más capaces, sino por los militantes del partido vencedor en las elecciones, aunque carezcan de las competencias exigidas por el cargo,





asegurando con ello la retribución clientelar a los militantes del partido, a costa de la eficiencia y eficacia en la gestión pública.

Por otro lado, las funciones de intermediación y de articulación de intereses particulares en voluntades colectivas, son desempeñadas por los partidos cada vez con mayor precariedad y limitaciones, hasta el punto de que amplios sectores de la sociedad ya no los consideran los instrumentos más adecuados para hacer sentir sus pareceres, así como formular demandas o propuestas de soluciones a las autoridades o instituciones del sector público. Con esta afirmación estamos tocando el tema de la representación pública, que el sistema y las leyes electorales otorgan de manera exclusiva a los partidos políticos, al punto de que “los partidos políticos han ido perdiendo su capacidad de ser la representación política de los grupos sociales...” (Vargas-Machuca, 1998:296) Este desempeño altamente deficiente de tan importante función ha posibilitado que la tenga que compartir con otros agentes, entre los cuales se encuentran las organizaciones de la Sociedad Civil.

Algo semejante ha acontecido en relación a los cambios ocurridos que requieren de los partidos y de los dirigentes nuevas competencias, el manejo de nuevos temas, y el abordaje de problemas que preocupan a significativos grupos de ciudadanos. Temas tan importantes como lo ecológico y la perspectiva de género no estuvieron como contenido de la agenda de los partidos políticos tradicionales. Fueron las organizaciones de la Sociedad Civil quiénes los colocaron como partes de las agendas nacionales, hasta el punto de que en algunos casos esos temas, no acogidos por las organizaciones partidarias, dieron lugar el nacimiento de partidos políticos que tenían como objetivo fundamental la lucha por algunos de ellos; es el caso de los partidos verdes en algunos países de Europa. Pero, además, los drásticos cambios por efectos de la globalización, en lo económico, en lo político y en lo cultural, con graves repercusiones en el ámbito nacional, demandan un experticio en los dirigentes de los partidos políticos que no siempre está presente. Existe esta necesidad porque “los grandes riesgos ecológicos e intergeneracionales o el aumento



general de la complejidad de los problemas, así como la consecuente necesidad de un conocimiento competente de todo ello, representa una constante de las sociedades de nuestro tiempo. Sin embargo, los partidos suelen enfrentarse a estos desafíos con respuestas obsoletas, triviales o inexistentes, haciendo cada vez más evidente que el mundo de lo político se va vaciando de componentes de conocimientos...” (Vargas-Machuca,1998:298)

El tema cada vez más importante de la transparencia y la lucha contra la corrupción se ha sumado a los anteriores para contribuir a la pérdida de credibilidad y legitimidad de los partidos. Una de las justificaciones necesarias de la democracia es el manejo transparente de los recursos públicos en manos de las autoridades, reclamado con mayor insistencia por parte de la ciudadanía a medida de que la profundización de la democracia permite una fiscalización de las ejecutorias de las autoridades, así como la persecución de quienes se apropian de recursos que deben traducirse en mejorar el alcance y la calidad de los bienes y servicios necesitados y esperados por los ciudadanos. Pero viene a acontecer que existe una percepción ampliamente generalizada de que los partidos políticos, en vez de erigirse en paladines en contra de la corrupción, solo la censuran en los discursos, pero en la realidad la protegen y justifican por ser ellos unos de sus principales beneficiados. Gran parte de los recursos económicos para sostener las estructuras partidarias y la profesionalización de los cuadros directivos, así como parte de los que se gastan en las campañas electorales, salen menos de los aportes del Estado, de los empresarios o de las cuotas de los militantes, que de los fondos públicos. Siendo una de sus principales fuentes de ingresos no pueden tratar de suprimirla, o perseguir a quienes la realizan, salvo que sean del partido derrotado en las elecciones, entonces la persecución a la corrupción se utiliza para la venganza política, no para el adcentamiento de la vida pública.

El Estado, por su parte, ha tenido que redefinir sus funciones, tanto respecto a sus contenidos como a sus alcances. “El Estado se ha transformado en su dimensionamiento, en el carácter de sus intervenciones y en sus relaciones con el mercado y los agentes



económicos y sociales....el ambiente institucional y normativo manifiesta deficiencias que limitan la eficiencia de las instituciones estatales, restringen la participación de los ciudadanos y afectan la credibilidad de las instituciones democráticas. Se reconoce que el apremio fiscal derivado de la crisis de los ochenta y de los programas de ajuste impuso un mayor énfasis en el redimensionamiento del Estado, afectándose en algunos casos la capacidad institucional para ofrecer de manera eficiente aquellos bienes y servicios que son responsabilidad esencial del sector público” (BID,S/F:1y2) Esto ha producido una conciencia de desamparo en significativos núcleos de poblaciones lo que ha motivado que decidan enfrentar ellos mismos gran parte de los problemas que los afectan, en busca de algún tipo de solución.

A esta situación se agrega que a pesar del costo político que conlleva la reforma fiscal, los recursos obtenidos no son siempre suficientes para atender la deuda acumulada por el Estado con sus ciudadanos, como tampoco para satisfacer las expectativas de la población. Frente a la agudización de problemas sociales ya tradicionales, se agregan otros nuevos, sin que el Estado disponga de los recursos económicos necesarios para enfrentarlos con éxito, agravándose el descrédito de las autoridades. A esto se suma la eficacia y la eficiencia en el manejo de estos recursos. Sucede con frecuencia que deficiencias institucionales, muchas veces de simple coordinación, así como la capacidad gerencial de quiénes desempeñan los cargos en la administración pública, tanto en el ámbito nacional como local, determinan un uso inadecuado de los recursos limitados disponibles. Pocos recursos, mal manejados, además, repercuten negativamente en la calidad de los bienes y servicios que deben recibir los ciudadanos.

Todo lo anterior, además de las dificultades ya señaladas, representan factores que debilitan la capacidad de gobernabilidad de los gobiernos haciéndose cada vez más difícil mantener la estabilidad social y política, indispensable para que los agentes económicos puedan generar un crecimiento económico que se pueda transformar en desarrollo.



Por otro lado, el mercado en el marco del achicamiento del Estado y las consecuencias internas de la globalización, al no procurar por sí mismo la solidaridad, ni la distribución de la riqueza que produzca la equidad, ha dado lugar a que muchos ciudadanos hayan visto en las organizaciones de la Sociedad Civil las posibilidades, no solo de demandar la superación de estas deficiencias, si no de organizarse para la asistencia a los menos favorecidos y para ejercer la presión por una distribución mucho más justa de la riqueza socialmente generada.

Aunque posicionado de hecho como un actor de importancia en los sistemas políticos contemporáneos, la Sociedad Civil ha encontrado, y todavía encuentra, graves dificultades para ser reconocida como actor legítimo por los demás actores. Habíamos visto que la disminución de la credibilidad y de la legitimidad en los partidos políticos y la redefinición de las funciones del Estado, en cuanto contenido y alcance, habían facilitado, de alguna manera, la presencia y participación creciente de la Sociedad Civil. Pues bien, por las limitaciones de éstos dos actores fundamentales y tradicionales del sistema político, la Sociedad Civil ha venido asumiendo algunas funciones y tareas que habían estado asignadas de manera exclusivas al Estado o a los partidos políticos. La presencia de ese nuevo actor produce, primero, un cierto recelo, como es natural. Pero si ese nuevo actor viene a querer desempeñar, aunque sea parcialmente, funciones y tareas que otros actores tenían asignadas con carácter de exclusividad, el recelo se transforma en rechazo. Y si en ocasiones el nuevo actor se presenta como competidor y alternativa para algunos de estos actores, entonces el rechazo toma la forma de oposición, concretizada en la descalificación y el no reconocimiento. Algo de todo esto ha sucedido, y sucede, en la relación Estado, Partidos Políticos y Sociedad Civil.

Hoy, además, la antigua y tradicional “división del trabajo” en relación al ejercicio del poder político en que los ciudadanos elegían, y a las autoridades electas le correspondía gobernar, sin dar cuentas a quiénes las eligieron, está siendo superada por una relación más responsable entre representantes y representados, basada en que los ciudadanos,



preferentemente a través de sus organizaciones, les asiste el derecho, que es ejercido con mayor frecuencia a medida de que la democracia se consolida, de reclamar más participación en las decisiones que les afectan y en la ejecución de las mismas, acompañado del reclamo también de una mayor transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio del poder que le ha sido delegado.

Sin embargo, estas dificultades tienen que ser superadas. Los partidos políticos tienen que ser renovados y fortalecidos para que puedan cumplir más adecuadamente sus funciones. El Estado tiene que hacerse más fuerte, no más grande, para que pueda desempeñar más eficientemente sus funciones normativas y compensatorias. Pero hay que reconocer también a la Sociedad Civil las contribuciones que hace al fortalecimiento de la democracia y aceptarla como un actor complementario dentro del sistema político. No es alternativa para ninguno de los otros actores. No está para sustituirlos. Está para complementarlos, y con ello fortalecer la democracia y al sistema político.

### **Conceptualización de la Sociedad Civil y clasificación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)**

Aunque existe una gran polémica sobre lo que es la Sociedad Civil y sobre quiénes la componen, la experiencia histórica, antigua y reciente, demuestra la existencia de algo que ha sido reconocido como Sociedad Civil y que ha desempeñado roles de alta significación en el establecimiento y consolidación de la democracia. Nadie ignora, porque los hechos hablan por sí mismos, el papel jugado por distintos tipos de organizaciones no pertenecientes al Estado, ni a la sociedad política partidaria, en la transición de los regímenes autoritarios, militares o civiles, a la democracia en América Latina y en la Europa del Este. Aunque como lo han expresado destacados autores, en esta fase de transición el protagonismo fundamental fue de los partidos políticos; la participación de las organizaciones de la Sociedad Civil fue, aunque muy meritoria, de menor trascendencia que la de los partidos. Conviene destacar, sin embargo, que en ésta



fase de transición pareció darse, por compartir un objetivo común, en este caso la sustitución del gobierno o el régimen, un mutuo reconocimiento entre Sociedad Civil y Partidos Políticos, produciéndose entonces una alianza estratégica entre ambos actores. Las diferencias empezaron cuando consumada la transición viene la fase de la consolidación de la democracia. Hay entonces maneras distintas de concebir el contenido de la democracia, así como el ejercicio del poder político y el rol de la ciudadanía y de las organizaciones sociales.

Cuándo hablamos de Sociedad Civil ¿de qué estamos hablando? Normalmente cuando se reclama una definición de la Sociedad Civil la respuesta se inicia tratando de definirla por lo que no es. Pero siempre será una aproximación limitada por la vía de la negación, no de la afirmación. Para no seguir el camino tradicional, empezaré por afirmar lo que es. La Sociedad Civil es, en pocas palabras, la ciudadanía organizada. Esta afirmación nos remite primeramente a la discusión de si la sociedad civil está conformada por las organizaciones de ciudadanos (sujetos sociales) o por los ciudadanos particulares (sujetos individuales) Nuestra opinión al respecto es la siguiente, ya exteriorizada en una publicación anterior: “Toda persona es formalmente un ciudadano o ciudadana, con derechos y deberes establecidos en el ordenamiento constitucional y jurídico adjetivo de todo país. Sin embargo, ser portadora de esta condición jurídica no hace a esta persona un ente activo en la defensa y realización de esos derechos; necesita para ello ejercer y desarrollar su “ciudadanía”, y la forma más eficaz de hacerlo es mediante la participación en organizaciones sociales que se forman en torno a distintos asuntos que interesan o afectan a los ciudadanos. Estamos en presencia de la ciudadanía cuando el ciudadano asume plenamente sus derechos y los ejerce, fundamentalmente, a través de organizaciones sociales. Los ciudadanos, asumiendo plenamente la ciudadanía, se organizan en torno a determinados intereses, dando lugar al surgimiento de los sujetos sociales. El conjunto de estos sujetos sociales constituye la Sociedad Civil” (Toribio,2001:12)



Así pues, aunque el ciudadano individual tiene que ser considerado parte de la Sociedad Civil, lo cierto es que en la medida que se organiza tiene mayores posibilidades de ejercer plenamente su ciudadanía. Además, individualmente considerados, y en el marco de la diferenciación social y económica existente, hay unos ciudadanos que tienen mayores posibilidades de ejercer su ciudadanía que otros. Los sujetos sociales, las organizaciones de la Sociedad Civil, ofrecen una mayor igualdad de oportunidades en el ejercicio de la ciudadanía.

Esos sujetos sociales se constituyen, como ya se indicó, atendiendo a distintos y diferentes intereses, dando lugar a una multiplicidad y variedad de organizaciones sociales en constante aumento. La pluralidad y la diversidad son notas características de la Sociedad Civil, lo que dificulta una fácil aprehensión conceptual, que es mucho mayor si adicionamos a las características anteriores la existencia de un cierto nivel de estratificación, que determina y explica la falta de articulación y coherencia entre todas las organizaciones que la componen, no así entre las que se desenvuelven en un ámbito determinado, territorial, sectorial o temático, haciéndose entonces posibles alianzas estratégicas, coyunturales o permanentes, para la defensa o consecución de objetivos comunes. Perfilada la Sociedad Civil como un espacio formado por organizaciones, pero plural, diverso, poco articulado y con un cierto nivel de estratificación interna, intentaremos seguir el camino hacia la aproximación conceptual, esta vez, a través de conocer los tipos de las organizaciones que la componen y a lo que se dedican, para terminar con una propuesta de clasificación y su diferencia específica con los partidos políticos.

Por la recuperación del término de la Sociedad Civil asociado a la participación de las organizaciones sociales en la fase de transición y consolidación de la democracia, con mucha frecuencia se llega a reducir las organizaciones que la componen sólo a las que están relacionadas con la sociedad política, representada por el Estado, gobierno y partidos políticos, y que se identifican con la demanda de la profundización de la



democracia política. Pero el término Sociedad Civil dice relación también con el mercado, es decir, con la sociedad económica, existiendo también organizaciones sociales que tienen por objetivo demandar y ayudar a construir una democracia social. Conforme a esta necesidad, dentro de la Sociedad Civil no sólo existen organizaciones que caen en la esfera de lo político, sino que también las hay que tienen una preocupación fundamental por lo económico y por lo social. De una experiencia en la República Dominicana, obtenemos este universo de organizaciones que la conforman y que puede hacerse extensivo a otras realidades: “Organizaciones no gubernamentales (ONGs), sindicatos, organizaciones comunitarias, asociaciones de profesionales, organizaciones campesinas, organizaciones religiosas, organizaciones empresariales, organizaciones de mujeres, iglesias, grupos culturales, movimientos sociales, cooperativas, organizaciones barriales, universidades, fundaciones, organizaciones populares, instituciones académicas, organizaciones de base, medios de comunicación, movimientos cívicos, organizaciones ecológicas, organizaciones vecinales, organizaciones estudiantiles, grupos de presión, clubes, patronatos, organizaciones de derechos humanos, organizaciones fraternas, organizaciones filantrópicas, organizaciones recreativas, organizaciones de acción social, organizaciones de consumidores, organizaciones rurales, organizaciones educativas, organizaciones de salud...” (Cela y Pedrazuela, 2002:8) Aunque la identificación de la sociedad civil es más frecuente con organizaciones que se desempeñan en el ámbito de lo político, la mayoría de ellas pertenecen al ámbito de lo social, aunque es justo reconocer que, quizá por la estratificación a lo interno, las de mayor visibilidad e incidencia en la opinión pública, son las de carácter político.

Una vez conocidas las organizaciones que componen la Sociedad Civil, la tarea conveniente entonces sería la de intentar clasificarlas. Como toda clasificación responde a determinados criterios particulares y diferenciadores, habrá tantas posibles clasificaciones como criterios escogidos. Entre los criterios más frecuentemente utilizados para la clasificación de las organizaciones de la Sociedad Civil, tenemos los siguientes: carácter no lucrativo, ámbito en el que desempeñan sus actividades, naturaleza





privada, los fines perseguidos, el origen de sus recursos, los beneficiarios de sus acciones, entre otros.

Para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) pueden clasificarse en estas cuatro categorías.

“OSC de participación crítica y promoción de intereses sociales” que centran sus actividades “en el manejo de los asuntos públicos y en el control de su desempeño” utilizando la movilización de sectores sociales y la opinión pública con esos propósitos.

“OSC de prestación de servicios sociales” que participan en la prestación de servicios, de forma complementaria, en diferentes áreas, dirigidas de manera preferente a los sectores más vulnerables.

“OSC de promoción socio-económica”, con actividades de promoción y asistencia dirigidas a “unidades de producción que han sido establecidas bajo un criterio social de integración y solidaridad, y no sólo de rentabilidad financiera. Pueden comprender también “servicios financieros y técnicos a sectores excluidos de los circuitos formales del mercado...”

“OSC para la promoción de la filantropía de desarrollo”, orientadas a captar recursos financieros del sector privado, así como su participación, “para alcanzar objetivos de promoción socio económica y cultural” (BID,S/F:18)

Utilizando algunos de los criterios antes señalados, en una publicación del PNUD-BID, se distinguen estos cuatro tipos de organizaciones.

“Asociaciones de afinidad” que hacen de los intereses de sus asociados la orientación de sus acciones, proviniendo sus recursos, principalmente, de las cuotas de sus miembros, comprendiendo entre ellas los sindicatos, asociaciones patronales y colegios profesionales

“Organizaciones de base territorial y comunitaria” que tienen como propósito fundamental enfrentar y resolver los problemas de los habitantes “en un ámbito territorial



determinado”. Ejemplos emblemáticos de este tipo de OSC son las Juntas de Vecinos, comprendiendo también sociedades de fomento y los clubes culturales

“Fundaciones empresariales”, que son organizaciones creadas y sustentadas económicamente por el empresariado para otorgar donaciones dirigidas a distintas iniciativas, separadas de las empresas

“Organizaciones de apoyo”. En esta clasificación las entidades que la componen son “creadas por un grupo de personas para ayudar a otras”. Pertenecen a este tipo de organizaciones los centros académicos, las que prestan servicios sociales, así como las de defensa de derechos, entre otras (Cela y Pedrazuela,2002:12)

Aunque con algunas limitaciones, las clasificaciones señaladas de las organizaciones de la Sociedad Civil aportan una idea mas aproximada de los sujetos sociales que la componen, de las actividades que realizan y de dónde provienen sus recursos económicos. Sin embargo nos gustaría presentar la propuesta de clasificación de las organizaciones de la Sociedad civil, elaborada por el Programa de Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la República Dominicana. Aunque referida a un país particular, la clasificación propuesta responde al criterio, en primer lugar, de quiénes son los beneficiarios de sus acciones y, en segundo lugar, a una variedad de sujetos sociales que puede ser representativa de la realidad en otros países.

Conforme a lo indicado, el Programa señalado distingue estos tipos de organizaciones.

“Organizaciones de servicios a terceros”... “que no tienen como beneficiarios de sus actividades a los miembros que la componen”. Forman parte de esta tipología “las fundaciones, patronatos, universidades, centros académicos y organizaciones no gubernamentales”. Fundamentalmente “son equipos técnicos” que obtienen sus recursos habitualmente de fuentes externas. Internamente, éstas organizaciones se pueden subdividir en: “organizaciones de acción social y asistencia humanitaria; de desarrollo comunitario; de fomento económico; de asistencia técnica; de educación ciudadana; de apoyo a grupos vulnerables; de investigación y difusión”.



“Organizaciones de participación cívica y defensa de derechos humanos”. El propósito fundamental de estas organizaciones es la lucha por el ejercicio pleno de la ciudadanía; normalmente sus recursos provienen de las cuotas de sus miembros y de aportes externos. “Usualmente cuentan con personal técnico de apoyo”.

“Organizaciones comunitarias”. Las características principales de este tipo de OSC son que sus acciones se orientan a beneficiar a su membresía, pero no de forma exclusiva, porque comprenden también al resto de la comunidad. Sus recursos provienen de las cuotas de sus miembros, de actividades que realizan con esa finalidad y, de manera excepcional, de fuentes externas. A lo interno pueden clasificarse en “territoriales, funcionales y campesinas”.

“Organizaciones corporativas”. Estas organizaciones “tienen como beneficiaria a su propia membresía” y sus actuaciones tienen como propósito la defensa de los intereses de sus miembros. Sus ingresos provienen de las cuotas de sus miembros. Forman parte de este tipo de OSC las asociaciones de profesionales, sindicatos y las entidades empresariales (Cela y Pedrazuela,2002:40/41/42)

Como hemos visto, la Sociedad Civil está conformada por organizaciones de diferentes tipos, que abarcan desde las que se dedican al desarrollo local y comunitario hasta las que orientan sus actividades a la defensa de los derechos humanos y el ejercicio pleno de la ciudadanía, pasando por las que tienen por finalidad la defensa de los intereses de sus miembros.

Los aportes de las organizaciones de la Sociedad Civil a todo el sistema son evidentes, y de una cada vez mayor importancia. Sin embargo, parece conveniente que se destaquen sus aportes, sin olvidar algunas de sus limitaciones. Como la Sociedad Civil ha ganado parte de su espacio por la crítica que realiza frente a los partidos, el Estado, el gobierno y el mercado, da la impresión de que sólo tiene fortalezas y ninguna debilidad. Comencemos por algunas de sus fortalezas. La Sociedad Civil aporta la formulación de demandas de sectores sociales que no se sienten plenamente representados por los



partidos políticos, contribuyendo con esto a la complementariedad dentro del sistema político. En adición a lo anterior, coloca nuevos temas en la agenda nacional que luego pasan a la de los partidos, así como proporcionar una alerta temprana sobre potenciales problemas, o llamar la atención sobre asuntos no tratados adecuadamente que pueden terminar en situaciones conflictivas. Otro aporte importante que hace es que no sólo formula demandas sino que presenta también alternativas de soluciones. Proporciona, además, una visión de largo plazo sobre cuestiones significativas cuando lo que prima es una visión de gobierno, caracterizada por lo coyuntural o, en el mejor de los casos, a corto plazo, según sea la duración del período de gobierno. Como ya se ha indicado, colabora con el gobierno en la provisión de ciertos servicios sociales, ejerce una auditoría sobre la ejecutoria de las autoridades y con la promoción de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y políticos contribuye a la gobernabilidad y al fortalecimiento de la democracia.

Pero no todo son fortalezas. También tiene debilidades, y aquí señalamos algunas de ellas. Por su naturaleza plural y heterogénea tiene dificultad para lograr una articulación interna que la pueda presentar como interlocutor válido frente a otros sectores. Si se quiere dialogar con la Sociedad Civil, ¿con cuál de las organizaciones que la componen se debe hablar? Aunque formula demandas, acompañadas a veces de propuestas de soluciones, en ocasiones las demandas son sobre asuntos muy particulares que interesan a un grupo reducido y de interés muy particulares, y algunas de las propuestas que formulan son soluciones simples a problemas muy complejos, por lo que tienen que ser rechazadas. Una gran debilidad de la Sociedad Civil está relacionada con el financiamiento de las organizaciones que la componen. Normalmente, el grueso del financiamiento de sus actividades proviene de fondos externos, nacionales o internacionales. En cualquier caso, el financiamiento recibido puede influir en los objetivos de la organización que lo recibe. Eso es sumamente delicado cuando la fuente de financiamiento es una agencia en es, a su vez, órgano especializado de cooperación de



otro Estado. La posibilidad de una acusación de injerencia en lo nacional a través de la organización que recibe el financiamiento es muy probable.

Otra gran debilidad es que veces algunas de sus organizaciones se presentan como alternativa a los partidos políticos, desconociendo que, en el mejor de los casos, tan solo pueden desempeñar un rol de complementariedad. Finalmente la gran debilidad de la Sociedad Civil es la legitimidad para demandar que sea considerada y aceptada como un actor en el sistema, aunque sea en un rol de complementariedad. En el mundo de la política, y más específicamente en la democracia, la legitimidad de los actores y de su participación se basa en la representación que confiere la voluntad ciudadana expresada a través del voto de los ciudadanos, y la Sociedad Civil no concurre a las elecciones.

Sin embargo, aunque formada por una multiplicidad de organizaciones, respondiendo a distintos intereses, la Sociedad Civil es identificada solo con aquellas que desarrollan sus actividades en el ámbito de lo político, junto o frente a los actores tradicionales del sistema. Por eso, aunque se la relaciona con el Estado y sus órganos, el gobierno, los partidos políticos y el mercado, es necesario tratar de diferenciarla del actor con el que tiene más ocasión de enfrentamiento que de complementariedad. Trataremos entonces de buscar una diferencia específica entre Partidos Políticos y Sociedad Civil.

Más que conveniente, esta diferenciación es necesaria por cuando contribuiría a aclarar confusiones que están a la base del recelo, oposición y rechazo que se da entre estos dos actores. Además, conociendo los propósitos y objetivos esenciales de cada uno, será más posible distinguir roles, establecer fronteras, así como ámbitos de competencia exclusiva, y aquellos en los que debe darse una acción comprometida. De esta manera será más fácil entonces aceptar que los Partidos Políticos y la Sociedad Civil son actores complementarios en la democracia.



Para encontrar la diferencia específica entre Partidos Políticos y Sociedad Civil recurriremos a la sociología política, de donde obtendremos el concepto de grupos de presión, entendiendo por éstos a organizaciones que tienen por finalidad tratar de influir en quiénes detentan el poder, no ejercerlo directamente. Estimamos que la diferenciación específica entre Sociedad Civil y Partidos Políticos hay que verla derivada de su relación, muy distinta, respecto al poder político. Los Partidos Políticos son organizaciones que tienen como propósito esencial lograr el poder político del Estado, de conformidad con lo establecido por la constitución y las leyes, y gobernar. Por su parte, la Sociedad Civil está conformada por organizaciones que tienen como objetivo fundamental desarrollar una serie de actividades frente a quiénes detentan el poder político del Estado, para que lo ejerzan de conformidad a lo que establece la institucionalidad democrática, en búsqueda del bien común de todos los ciudadanos. En otras palabras, mientras los Partidos Políticos tienen vocación de gobernar, la Sociedad Civil tiene vocación de que la gobiernen bien.

Así concebida, la Sociedad Civil desempeña un rol importante en la fase de consolidación de la democracia, sobre todo con la profundización de su perspectiva deliberativa y participativa, complementaria a los partidos políticos, colaboradora con el Estado al participar en la provisión de ciertos servicios, y tratando de superar por la acción colectiva de sus organizaciones algunas de las deficiencias evidenciadas por el mercado

#### **IV. Complementariedad en vez de Exclusión**

No cabe duda de que la complejidad que se manifiesta dentro de la esfera de la sociedad civil, además de reflejar una dinámica efervescente y esperanzadora para el futuro del fortalecimiento y la progresión democrática latinoamericana, también se presta para distorsiones en cuanto al ideal de que los partidos políticos y la sociedad civil actúen complementariamente en vez de excluirse de manera recíproca. Como se vio en el aparte



II de este documento, han sido las lógicas relacionales tanto del modelo de la democracia representativa como del modelo corporativista, las que se han prestado para que en los países latinoamericanos siga imperando la sensación equívoca de que los partidos políticos son innecesarios, aún en democracia.

Pero para captar el significado de esta sensible equivocación, resulta necesario entrar a elaborar una breve revisión explicativa de estos modelos. En primer lugar, para captar las implicaciones de la separación existente entre las dos esferas de la política, la Sociedad Civil y el Estado. En segundo lugar, para conocer la ubicación de los partidos políticos en cada uno de estos modelos. Al respecto se puede anticipar que en el modelo de la democracia representativa esta es manifiesta pero débil y que en el modelo corporativista apenas es latente pero también ilustrativa de un tenue desempeño por parte de las organizaciones partidarias. Una vez se haya elaborado esta revisión, se pasará a la presentación de los señalamientos propositivos no solo para reiterar la indispensabilidad de los partidos políticos en la democracia, sino también para hacer explícita la propuesta de su desempeño ideal dentro de la compleja esfera de la sociedad civil.

### **Modelo de la Democracia Representativa**

En este primer modelo, la representatividad es la base *operativa* de la democracia; es decir, ante la imposibilidad de establecer una democracia directa en la cual la ciudadanía desee hacerlo y esté capacitada para participar en la toma de decisiones sobre las políticas públicas, la elección de representantes que lo hagan en su nombre, se convierte en el único mecanismo para garantizar la viabilidad del sistema político. Esta representación se encuentra limitada en el ejercicio democrático por un conjunto de características muy particulares a este modelo y que se revisarán a continuación:

En estricto sentido, el principal elemento de la democracia representativa es la representación política en sí misma. Aquella que resulta del pacto social. Esta forma de representación se contrapone al concepto de representación de intereses en la medida en



que, bajo la primera modalidad, el representante, al haber sido llamado a velar por los intereses de la nación, no puede ser sometido a un mandato obligatorio (Bobbio, 1985) y, bajo la segunda, el representante termina velando por los intereses específicos de su electorado o del grupo al cual representa. Lo anterior permite afirmar diferencialmente que la representación política en si misma es el elemento filosófico que le da sentido a los lineamientos procedimentales que distinguen a la democracia de otros regímenes políticos y que la representación de intereses es la práctica que, como se verá a continuación, ha derivado en la crisis del modelo de la representatividad y por ende del modelo en cuestión de la democracia representativa.

Tomando en consideración este contexto, la interacción entre la Sociedad Civil y el Estado en este modelo sigue una dinámica específica. Estas dos esferas actúan por separado, siendo los partidos políticos los agentes que actúan como “correas de transmisión”, como canales exclusivos para la expresión de la voluntad política colectiva. No obstante, aquí, la Sociedad Civil se concibe como una categoría residual frente a lo estatal y sus funciones se limitan a legitimar o a castigar la gestión de sus representantes a través de los procesos electorales. Por el otro lado, el Estado se convierte en el escenario de la lucha de los proyectos partidistas hegemónicos y en el mecanismo para la generación de los incentivos selectivos que garantizan la cohesión del partido de gobierno a través de la repartición del aparato burocrático. También en este escenario se definen las estrategias de coalición o de exclusión de las otras fuerzas políticas.

Así en teoría, se puede señalar que en el modelo de la democracia representativa, los partidos políticos cumplen dos funciones; primero, servir de apoyo para percibir el mundo, interpretar los acontecimientos, seleccionar y filtrar la información y simplificar las alternativas (Camou, 1997: 55), de manera que la ciudadanía tenga alternativas aprehensibles y diferenciables a la hora de expresarse electoralmente. Y segundo, recoger las demandas de la población y transmitir las al Estado en forma de proyecto político, bien sea como partido de gobierno o como partido de oposición. No obstante, en la práctica, dada la confluencia de un conjunto de factores que se explican enseguida, la participación





de los partidos políticos latinoamericanos en este modelo ha degenerado en dos variedades viciadas de la representación: la democracia delegativa y el clientelismo. Veamos:

La primera de estas variedades (O'Donen, 1984) hace referencia a las limitaciones de la participación política en la región. En términos generales, cuando se habla de democracia delegativa se alude a la ausencia de deliberación en la expresión política de la población y a la restricción de la participación política al mero acto de votar. Es decir, el carácter delegativo de la democracia representativa latinoamericana implica la existencia de una democracia sin ciudadanía, bajo la cual el pueblo deja de ser el poseedor del poder soberano en la medida en que irrestrictamente endosa el poder a sus representantes tras el ejercicio no deliberativo del voto. Bajo estos parámetros el esfuerzo de los partidos políticos por agregar los intereses de la población se limita a la construcción de una urdimbre ideológica aislada de los intereses de la población, y a someterla formalmente a una validación electoral con la periodicidad del caso.

En segundo lugar, el modelo de la democracia representativa ha sido muy incidental en el surgimiento del clientelismo como una forma importante de exclusión. Esta modalidad se deriva de las prácticas patrimonialistas del siglo XIX y de la primera mitad del siglo XX y, en buena medida, persiste como uno de los principales elementos articuladores de la política convencional.

La lógica subyacente a la institucionalización formal de los preceptos democráticos en América Latina se ha basado en una valoración de estos arreglos como instrumentos para el mantenimiento del status quo. A esta lógica se han sumado los partidos políticos tradicionales como principales beneficiarios – tomando como beneficio la supervivencia y no la consolidación democrática – en la medida en que el suministro de incentivos estatales selectivos y burocráticos a sus afiliados ha sido una estrategia eficiente en la satisfacción de la actividad electoral y en el mantenimiento de la cohesión organizacional. Es decir, proporcionalmente a la pérdida de la ideología y del proyecto político como fuentes de incentivos colectivos para las bases de afiliados, se consolida el suministro de



incentivos individuales a las mismas como salvaguarda frente al creciente desprestigio de los partidos políticos. Así, la labor pública de agregación de intereses y representación política se ve desplazada por la relación privada patrón – cliente.

Algunas de las consecuencias que acarrea esta dinámica para la práctica democrática incluyen la institucionalización de las relaciones de clientela como el mecanismo más eficiente para la canalización de las demandas individuales y sectoriales, la deslegitimación de la contienda electoral como la base de la representación, el silenciamiento de los sectores ajenos a esta interacción y, en general, el fraccionamiento de la voluntad colectiva y de los vínculos de asociación que sostienen a la Sociedad Civil en torno a las estrategias de captación no-cooperativa de beneficios. En conclusión, bajo el marco de la democracia representativa, la relación entre la Sociedad Civil y los partidos no es una de articulación y trabajo conjunto, sino de intercambio de prebendas determinadas económicamente.

### **Modelo Corporativista**

El siguiente modelo es el corporativista. De alguna manera refleja una magnificación de la dinámica de intercambio económico que se recrea en las prácticas clientelistas. Pero a diferencia del modelo anterior, la interacción entre las esferas de la Sociedad Civil y del Estado deja de estar mediada por un mecanismo articulador como los partidos políticos y pasa a ser el resultado de la intervención directa de los intereses organizados más poderosos en el proceso de toma de decisiones. Tiene una lógica de mercado.

Del mismo modo que en la democracia representativa, el modelo corporativista conlleva un discurso democrático pero también tiene varias desviaciones antidemocráticas. Durante la década de los setenta, los generadores de este modelo, entre quienes se encontraba Philippe Schmitter, describieron a la sociedad corporativa como una forma de solución de conflictos y demandas sociales basada en el acuerdo entre las grandes



organizaciones (Bobbio, 1985:20) En teoría, el modelo corporativista debía conducir a una interlocución inmediata entre la Sociedad Civil y el Estado a través del fortalecimiento de los vínculos asociativos sectoriales. Bajo esta premisa, en un contexto caracterizado por un sólido tejido asociativo, el modelo corporativo sería el mecanismo de articulación de demandas más eficaz.

Nótese que el elemento determinante que haría del corporativismo una práctica democrática – al menos para sus defensores – es la fortaleza de la capacidad asociativa de un conjunto social. Es decir, en la medida en que *todos* los distintos intereses en juego tuviesen la capacidad de organizarse en igualdad de condiciones y de competir por la satisfacción de sus necesidades, se podría hablar de un corporativismo operante. No obstante, el requisito de la alta capacidad asociativa difícilmente puede cumplirse en sociedades en las cuales los niveles de confianza – y, por ende, de capital social – se encuentran distribuidos desigualmente a lo largo de la jerarquía socioeconómica y se concentran más que todo en torno a los principales intereses económicos. Lo que esto significa es que a pesar de que los pactos de tipo corporativo entre el Estado y las principales asociaciones de interés suponen la promoción de un manejo macroeconómico estable, en países con bajos niveles de desarrollo económico o carentes de una economía de mercado totalmente operante, se aumenta el peligro de que el corporativismo paralice a la Sociedad Civil aún bajo un marco formalmente democrático, pues hay menos recursos autónomos e intereses organizados en la sociedad (Diamond, 1994: 13)

En el marco de este modelo, la interacción entre las esferas de la Sociedad Civil y el Estado, por un lado, y los partidos políticos latinoamericanos, por otro lado siguen una dinámica viciada y perjudicial. En la Sociedad Civil, desaparece el pueblo como fuente del poder soberano en la democracia y es remplazado por un conjunto de grupos contrapuestos, compartimentalizados sectorialmente y ordenados jerárquicamente con autonomía relativa frente al gobierno central (Schmitter, 1984 y Bobbio, 1985) Esto ha dado paso, primero, a prácticas no-cooperativas de competencia entre intereses privados



al interior de la Sociedad Civil – limitando o eliminando así su carácter de gestora de bienes públicos; y segundo, a un proceso de exclusión y despolitización de los ciudadanos, en el que se institucionaliza un consenso que se limita a las élites del poder – que beneficia a unos más que a otros – y que no se plantea otro objetivo que el de ajustar las políticas estatales a las exigencias de la estructuración económica (Ramos, 1999: 278)

En la esfera del Estado se presentan tres fenómenos preocupantes: En primer lugar, la invasión de los intereses privados sectoriales fracciona institucionalmente al aparato estatal en la medida en que la interlocución con estos intereses organizados es selectiva y unas veces compete a unas entidades y otras veces a otras, de acuerdo con el objetivo particular que se persiga en cada oportunidad. Esto conlleva fenómenos de amplia descoordinación institucional, tanto en el sentido del conflicto de intereses y de ámbitos de acción frente a unos temas, como el de la ausencia de acción y regulación frente a otros. En segundo lugar, produce colisión de poderes y alimenta la gravosa duplicación de funciones. En tercer lugar, el corporativismo socava las funciones del gobierno como representante del pueblo y lo convierte en un mediador entre las partes sociales o intereses organizados y, a lo más, en árbitro del respeto de los acuerdos que estas realicen (Bobbio, 1985:20) Este factor da lugar a una tercera manifestación del corporativismo consistente en los fenómenos de corrupción a gran escala.

La interlocución entre las esferas de la Sociedad Civil y del Estado se realiza entonces a través de dos mecanismos que, al igual que el clientelismo en el esquema de la representatividad, conducen a dinámicas excluyentes y antidemocráticas; a saber, el *cabildeo* y la *incidencia*. El primero es utilizado en forma más exclusiva por las organizaciones provistas de recursos económicos y técnicos para activar la representación de los intereses. La segunda tiende a ser un recurso más consecuente con las posibilidades de los organismos más débiles y provistos de menos recursos. Se acopla más a las características inherentes a los movimientos sociales y a otras organizaciones puntuales y específicas. Tanto el cabildeo (lobby), como la incidencia (advocacy) son



estrategias dirigidas a presionar a los representantes del gobierno a emprender acciones políticas mediante la presentación de información relevante a determinada política (en el mejor de los casos), o el ofrecimiento de incentivos para que esta resulte favorable a los intereses de quien o quienes ejercen la presión. La principal diferencia radica en que el cabildeo es una práctica informal y no-pública y la incidencia es un proceso más formal y público.

A pesar de que en algunos sistemas políticos se reconozca que prácticas como el cabildeo y la incidencia son mecanismos de participación legítimos, en las democracias latinoamericanas pueden verse como arreglos excluyentes por dos motivos: primero, porque requieren de un aparataje eficaz y explícitamente constituido para ejercer este tipo de presión (Mack, 2001), y éste solamente va a estar al alcance de los intereses más sólidamente organizados que, como se mencionó anteriormente, coinciden con las élites económicas sectoriales. Y segundo, porque, al ser el cabildeo una práctica que se desenvuelve por fuera de la luz pública, da cabida al uso de estrategias soterradas que contravienen el principio de la transparencia democrática.

Ahora bien, ¿cuáles son las implicaciones de este modelo para la actividad de los partidos políticos?. En principio, los objetivos y las manifestaciones de la interlocución en el modelo corporativo definen dos caminos alternativos para estas organizaciones; o se convierten en instrumentos que legitimen electoralmente los intereses organizados predominantes en el conjunto social; o son eliminados del proceso a medida que se generaliza el uso del cabildeo y de la incidencia como mecanismos más efectivos para la traducción de demandas y preferencias en respuestas estatales. Frente al primero de estos escenarios, los partidos políticos se ven forzados a asumir su actividad política y electoral como una extensión de los intereses organizados que los respaldan, y a reconocer en estos intereses un aliado en la perpetuación de sus estrategias de supervivencia. Esto se traduce en la tergiversación de la legitimidad que le confieren las elecciones libres y competitivas a la formulación de políticas públicas y a la actividad política en general.



Con relación al segundo, estas formas alternativas de mediación sustituyen a las formas partidistas en el proceso de composición de la voluntad política colectiva (Ramos, 1999: 278) De ahí que se pueda aseverar con conocimiento de causa, que el modelo corporativista es el que resulta más riesgos para la práctica democrática, para la verdadera competencia interpartidista y el más proclive a conducir a los sistemas políticos a la acumulación de las distintas expresiones de la crisis del régimen político, de credibilidad, legitimidad y gobernabilidad.

### **Modelo de la Democracia Participativa**

Finalmente, el modelo de la democracia participativa se apoya en una lógica relacional diferente. Para comenzar, las dos esferas de la política no se encuentran separadas como en los modelos anteriores ni mediados por ningún elemento articulador externo. Ellas se superponen dando lugar a una intersección cambiante (que se expande o se contrae) sobre la cual se localizan las acciones compartidas que reflejan el ejercicio tangible de la participación y de lo que David Mathews (1999) denomina “la política para la gente”. Es importante señalar en aras de la claridad analítica que la expresión de estas acciones superpuestas converge en y se refleja sobre una esfera diferente y resultante de esta interdependencia. Esta es la esfera de *lo público* en donde se construye el bien común. Ahora, para que esto tenga sentido, es preciso registrar la existencia de un cambio de conducta de los actores vinculados a las dos esferas de la política. En la esfera de la Sociedad Civil, los actores – individual o colectivamente – reivindican el protagonismo consciente, cívico y responsable de participar en los procesos de búsqueda de soluciones a los problemas de la sociedad. Se trata de la manifestación “empoderada” tanto del derecho como del deber de participar en política y de hacerlo con responsabilidad social, con civismo y conciencia ciudadana. En la esfera del Estado, los actores y las instituciones oficiales reemplazan sus posturas burocráticas, pretenciosas y autárquicas y las cambian por posturas de apertura, realismo y modestia que reconocen el imperio de la escasez y la incapacidad de resolver por si solos todos los problemas sociales,



económicos y políticos que confluyen en la agenda gubernativa. Además ellos aceptan con beneplácito el concurso de los gobernados dispuestos a aportar recursos variados para solucionar los graves problemas comunes. También se comprometen a impulsar los mecanismos alternativos de participación ciudadana para superar la democracia electoral a secas de la que hablaba Giovanni Sartori: el plebiscito, el referendo, la consulta popular, la iniciativa popular legislativa, el cabildo abierto, la revocatoria del mandato, el voto programático..., así como los instrumentos disponibles para asegurar el cumplimiento y el respeto a los derechos tanto civiles y políticos como sociales y económicos, individual y colectivamente (acción de tutela y acciones colectivas). Finalmente, se muestran dispuestos a promover e impulsar programas amplios de educación cívica, de educación para la democracia y, en general, de construcción de una verdadera cultura ciudadana y de fortalecimiento de la Sociedad Civil.

¿Pero dónde se ubican los partidos políticos en este tercer modelo ideal? La respuesta amerita un tratamiento separado para cada esfera de la política: En la Sociedad Civil, los partidos deben responder al gran reto de replantear su función fallida como agregadores de intereses. Dado que la complejidad de esta esfera, en buena medida, se refleja en la heterogeneidad de sus componentes, el reto principal estaría en revalorar y demostrar la capacidad de agregación de los intereses de entes tan diversos como las asociaciones de interés o grupos de presión, los nuevos movimientos sociales, las cooperativas, la amplia gama de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y de la Sociedad Civil (OSC) ¿Y cómo hacerlo? Primero, propugnando por hacer evidente que la coincidencia entre su fundamentación ideológica-partidista, su base programática y su accionar cotidiano con las afinidades estratégicas y convicciones valorativas democráticas que proclaman y persiguen todos estos componentes tan diversos y variados de la Sociedad Civil, obviamente democrática. Adicionalmente, formalizando acuerdos que resulten de la comprobación efectiva de estas afinidades tanto teórico – discursivas como práctico – aplicadas.



En la esfera del Estado, la ubicación de los partidos en este modelo de la democracia participativa exige una diferenciación cualitativa, por un lado, para aquellos casos en que se esté hablando del partido de (en el) gobierno y, por el otro, para el partido de (en la) oposición. En cuanto al primero, el ejercicio de la responsabilidad gubernativa debe estar permanentemente expuesto a permitir que las acciones de la gestión pública sean controladas políticamente por los gobernados en cuanto a su consecuencia con las conductas y valoraciones democráticas propias de la democracia liberal y del Estado Social de Derecho. La constatación de estas consecuencias en el actuar y en la fundamentación valorativa, no sólo fortalecerá la credibilidad y la legitimidad, hoy tan disminuidas, sino que acrecentará la gobernabilidad democrática y, por ahí, la ética, el desarrollo social equitativo y la justicia social. El partido de gobierno en el modelo de la democracia participativa no solo deberá otorgar todas las garantías para el libre ejercicio de la oposición política por parte de sus competidores, sino que además deberá constituirse en el promotor de las libertades para que los oponentes se expresen, sin excepciones de ningún tipo, haciendo uso de las bases institucionales formales provistas para esa finalidad esencial en la democracia. También deberá ser un agente propiciador de facilidades para que las mayorías dispongan de oportunidades para involucrarse libremente en el ejercicio de la política a través del compromiso firme con el desarrollo de las diversas formas de activación y promoción de la construcción de ciudadanía. Esto, no solo afianzará el régimen democrático en que se basa su gestión gubernativa sino que reforzará su credibilidad como garante del sentido de la democracia que preside. Finalmente esto redundará en el fortalecimiento de la legitimidad y de la gobernabilidad del régimen.

En cuanto al segundo, el ejercicio de la oposición política deberá ubicarse en pos de la recuperación de la institucionalidad de los espacios legales previstos constitucionalmente para el desarrollo de esta práctica democrática. También deberá actuar en forma continua, responsable y consecuente con la práctica y la valoración democrática subyacente. Sólo así se ampliarán las posibilidades para el logro de una competencia





interpartidista más clara y transparente y, desde luego, para la obtención de una mejor competencia por el poder formal y de una rotación en el poder más sana y más amplia. Por esto es que el (los) partidos en la oposición debería(n) compartir el compromiso con la búsqueda de un amplio involucramiento ciudadano en la búsqueda de las consecuencias entre el discurso democrático participativo y la apropiación conciente y cotidiana de los mecanismos que en el ámbito de lo ideal, cada día más expresan los textos constitucionales vigentes en los países de América Latina.

Esta revisión somera de los modelos de interrelación entre las esferas de la Sociedad Civil y el Estado ha permitido distinguir un conjunto de factores que contribuyen, simultáneamente, a la identificación de los elementos determinantes de la crisis funcional de los partidos políticos y al señalamiento de las áreas en las cuales se debe dar el proceso de reinención de estas estructuras partidistas.

Como se ha podido observar, las principales diferencias en el papel de los partidos políticos entre el modelo de la democracia representativa, el del corporativismo y el de la democracia participativa consisten en que, en lo relacionado con la interlocución con el Estado, bajo el esquema de la representación se da una imposición de la sociedad política (los partidos) a la Sociedad Civil dejando a esta última severamente disminuida e incapacitada para el cumplimiento de sus funciones en el ámbito democrático; y bajo el corporativista, son los partidos políticos los que resultan desplazados o instrumentalizados por los intereses privados con mayor grado de asociación y poder organizativo. Por el contrario, en el marco de la participación, los partidos políticos no subyugan ni se subyugan ante la Sociedad Civil; en contraste, se involucran en una relación simbiótica bajo la cual ganan sustancia teórica y credibilidad en la medida en que pueden agregar eficientemente sus demandas.

No obstante, en esta coyuntura histórica de América Latina, el impulso que se ha intentado dar a la democracia participativa ha estado obstaculizado por las posiciones



reactivas que plantean que la crisis que se percibe en los partidos políticos de la región es una crisis de las organizaciones, o mejor, del concepto subyacente que les dio origen, más que una crisis de las prácticas partidistas propiamente dichas. De manera complementaria, se ha sostenido que, ante este supuesto vacío, solo le queda a la Sociedad Civil extenderse y apropiarse de las funciones que tradicionalmente cumplieron los partidos políticos, muchas veces con poca legitimidad y eficiencia.

Así, como se planteaba atrás, independientemente de la posible causalidad, el auge de la Sociedad Civil ha sido inversamente proporcional a la credibilidad de los partidos políticos en América Latina. Del mismo modo en que la población ha pasado de ser la parte demandante en la esfera pública y se ha convertido en gestora de su propio desarrollo, ha surgido la posibilidad firme de que las formas asociativas que componen la Sociedad Civil se transformen en transmisores directos de los intereses sectoriales hacia la producción de bienes públicos. Esta tendencia se ha sustentado parcialmente en el supuesto de que un sistema que se reconoce como plural y heterogéneo, difícilmente puede expresarse políticamente a través de dos o tres estructuras partidistas que se mueven en el continuum restringido de la izquierda a la derecha y que tienen la consecución del poder más como fin que como medio para responder a las demandas de la sociedad. No obstante, la homogenización no es una función inherente a los partidos políticos. Es decir, cuando se habla de las organizaciones partidistas como instancias agregadoras de intereses y articuladoras de la voluntad colectiva, se está haciendo referencia a un conjunto de funciones que – cuando son ejecutadas democráticamente – no sólo no involucran sino que limitan la supresión de la pluralidad.

Entonces, en el marco de la democracia participativa, la incidencia de los partidos políticos y su interacción con el Estado y la Sociedad Civil deberá girar en torno a las siguientes funciones: En primer lugar, si la principal función de los partidos políticos es la agregación de intereses sociales a través de asuntos y problemas políticos, esto significa que, como agentes facilitadores y mediadores entre la Sociedad Civil y el



Estado, los partidos políticos deben contribuir a la identificación de áreas para la construcción de bienes públicos a través del diseño de proyectos políticos coherentes y realistas que los contemplen. Es decir, teniendo como base la determinación inicial sobre la existencia de necesidades concretas y evidentes para la colectividad (por ejemplo, la extensión de las redes de acueducto, el mejoramiento de la calidad de la educación o la descontaminación de un río) o de unas orientaciones generalizadas de la colectividad hacia lo político (como la desconfianza frente a las instituciones políticas tradicionales, el rechazo a las formas de exclusión del sistema o la desaprobación de la gestión de sus representantes), los partidos políticos deben construir proyectos políticos coherentes que busquen transformar o mantener la realidad política, económica, social, ambiental y cultural de modo tal que se le dé curso a los intereses y demandas de la población eficiente y participativamente. De esta manera, los partidos políticos deben mantener un fuerte vínculo entre la reflexión sobre la realidad observable de un país y el desarrollo de una base ideológica proactiva que permita sintetizarla.

La importancia de esta dinámica en la actividad democrática radica fundamentalmente en que la transmisión directa de demandas corporativas de la Sociedad Civil hacia el Estado puede, no sólo no ser la metodología más efectiva y cómoda, sino que también puede dar cabida a prácticas peligrosas y excluyentes como las que ya se identificaron por medio de la revisión de los tres modelos de interacción de las esferas de la Sociedad Civil y el Estado. En consecuencia, el ejercicio democrático de las labores de mediación y articulación de los partidos políticos es la garantía necesaria para evitar un proceso de degradación del sistema como resultado de la inequitativa e irresponsable representación de intereses y así promover la verdadera representación política.

Frente a esta función principal, los partidos políticos deberán realizar sus actividades de un modo conjunto y coordinado con la Sociedad Civil. Esto significa que la interacción entre estos dos componentes esenciales de la política no podrá desarrollarse como una carrera de relevos en la cual las distintas formas asociativas de la sociedad cumplan una



labor de identificación de necesidades y de posibles cursos de acción, para luego pasarle la responsabilidad de su satisfacción a los partidos. Por el contrario, la comunicación debe ser constante y fluida de manera que los partidos políticos puedan generar y mantener un proyecto político flexible y adaptable con un asidero sostenido y amplio en la realidad social y que la Sociedad Civil sea un actor protagónico en su ejecución. Como corolario indispensable a todo lo anterior, es preciso subrayar que para posibilitar el logro realista de esta función, de manera conciente y deliberada, los partidos políticos latinoamericanos deberán asumir con propiedad el liderazgo para la construcción de la ciudadanía. Esta labor no queda restringida entonces al partido en el gobierno como se señaló atrás, sino que debe extenderse a todas las organizaciones partidistas existentes y participantes en la competencia por el poder formal en los regímenes democráticos

Una segunda función que demanda la existencia y el fortalecimiento de los partidos políticos es el control a la dispersión electoral. Los partidos políticos deben ser mediadores de la representación por varias razones: primero, porque son las únicas organizaciones con la capacidad de generar alternativas políticas reales y darle así, sentido democrático al sufragio (Salazar y Woldenberg, 1997: 23) segundo, porque en los procesos de formulación de políticas públicas, la proliferación incontrolada de opciones e intereses con respaldos organizacionales y electorales reducidos, va a conducir a que estas sean el resultado de unos mínimos denominadores comunes demasiado bajos para ser efectivos; y consensuales, y tercero, porque en la interacción entre las ramas ejecutiva y legislativa –especialmente en democracias tradicionalmente presidencialistas como las latinoamericanas – el accionar disperso de los parlamentarios va a llevar a que la actividad legislativa sea el resultado de transacciones particulares, en lugar de serlo de la búsqueda de consensos.

Lo anterior no significa que los partidos políticos tengan que suprimir la existencia de los movimientos sociales o que deban presentarse como actores monolíticos, unitarios y homogéneos, para ser operativos. Por el contrario, la Sociedad Civil conlleva pluralismo



y diversidad (Diamond, 1994: 6) y si los partidos políticos quieren reasumir su papel como encargados de la interlocución con el Estado, deberán asumir esa diversidad como la base de su organización. En consecuencia, lo que sí significa el que los partidos eviten la dispersión electoral, es que el proceso de formulación de un proyecto político debe ser el momento para la agregación eficaz de los intereses de la Sociedad Civil, de manera que en la práctica electoral y legislativa se tenga la confluencia de mandato y de disciplina interna que requiere la representación política.

La tercera función que debe resaltarse es la identificación y formación de los responsables políticos que, desde el gobierno o en la oposición, liderarán a la nación. Tradicionalmente se ha asumido que los partidos políticos son, antes que mecanismos de agregación de intereses, espacios para la provisión de una maquinaria que acompañe a sus miembros en el desarrollo de sus ambiciones políticas, y este supuesto no se ha alejado mucho de la realidad. Sin embargo, independientemente de los vicios de la práctica, en esencia, los partidos si deben ser entes formadores de líderes políticos. La diferencia radica en que, gracias al empoderamiento ciudadano que se está dando como consecuencia de la efervescencia y el fortalecimiento relativo de la esfera de la Sociedad Civil en la democracia participativa, esta es una función que ahora se podría desarrollar de manera compartida.

Finalmente, retomando algunos elementos ya mencionados, en la medida en que el objetivo propio de los partidos políticos es llegar al poder, estos deben ejercer ciertas funciones alternativas: Como partido de gobierno, deben generar y conservar la disciplina necesaria para mantener gobiernos estables y deben tomar las decisiones que le competen a esta esfera del poder de una manera coherente con el proyecto político resultante del proceso de agregación de los intereses de la Sociedad Civil que los ha llevado al poder. Como oposición, deben promover el control público y la crítica a través de los mecanismos y desde las instituciones democráticas. Nótese entonces que estas últimas funciones las puede ejercer con mayor responsabilidad y eficacia una estructura



partidista, pues las organizaciones de la Sociedad Civil, en desbandada, difícilmente podrán obtener el mandato suficiente para llegar al gobierno sin involucrarse en transacciones y coaliciones que amenacen su legitimidad y estabilidad. Así mismo, en lo referente al ejercicio de la oposición, si bien un aspecto importante de la democracia participativa es que la Sociedad Civil se está asociando en torno al control político y a la práctica de las veedurías ciudadanas y que el comportamiento electoral está dejando de ser el mecanismo exclusivo de control y sanción a la gestión de los gobernantes, un recurso agregador manifiesto es indispensable para que la oposición sea escuchada y para que sus críticas tengan un impacto en la gestión gubernamental.

## **V. Recomendaciones**

### **Algunas recomendaciones en relación al fortalecimiento de la democracia**

Como se ha señalado, la democracia, para que reciba la aceptación, no sólo como la forma de gobierno que se ha establecido, sino porque es considerada, además, como la más apropiada para satisfacer las demandas y expectativas de la ciudadanía en términos políticos, sociales y económicos, tiene que, de manera urgente, superar sus debilidades y contribuir al fortalecimiento de la gobernabilidad. En ese sentido convendría hacer un énfasis especial, por lo menos, en estos temas señalados a continuación, considerados como fundamentales.

En su fase de consolidación, la democracia tiene que hacerse más participativa y deliberativa, sin dejar de ser representativa. Pero esta necesaria apertura no puede quedarse en una mera declaración, sino traducirse en la institucionalización de los mecanismos que lo hagan posible. De manera similar, la democracia necesita, con cierta urgencia, elevar su grado de aceptación en la ciudadanía y reducir el nivel de cuestionamiento, para lo cual es imprescindible aumentar significativamente su eficacia y eficiencia en el enfrenamiento y la solución de los problemas económicos y sociales que



aquejan a la mayoría de la población, manteniéndola en situación de pobreza, indigencia y exclusión. La pobreza conspira contra la democracia. Por ello, en medio del achicamiento del Estado y la supremacía del mercado, hay que procurar una mejor distribución de la riqueza socialmente generada, en términos de bienes y servicios. La democracia tiene que estar más comprometida con la equidad, la solidaridad y la justicia social.

Existe una opinión poco favorable a los partidos políticos, pero siguen siendo instituciones esenciales para la funcionalidad adecuada del sistema político en general y de la democracia en particular. Precisamente por la escasa valoración positiva que se viene expresando en los últimos años, de manera reiterada, en las encuestas de opinión, tanto para toda América Latina, como en los países individualmente considerados, como también por las funciones esenciales que se les asignan en el sistema político y en la democracia, y por las consecuencias negativas donde ha colapsado el sistema de partidos, debe procurarse en cada país la modernización y el fortalecimiento de los partidos políticos para que puedan desempeñar adecuadamente las funciones esenciales que tienen asignadas.

Además de haber jugado un significativo rol en la transición de los regímenes autoritarios hacia la democracia, la Sociedad Civil tiene un papel igual o de mayor trascendencia en la fase de la consolidación de la democracia. Si ésta debe ser mucho más participativa, son las organizaciones que la componen, entendidas como sujetos sociales, las llamadas a ser los instrumentos a través de los cuales los ciudadanos hacen conocer sus pareceres, participan en la elaboración de las decisiones y colaboran con el Estado en la provisión de determinados servicios sociales. Además, comparten con los partidos políticos una parte en la articulación de las demandas y las preferencias al poder político, así como la formulación de propuestas. Conviene a la democracia que la Sociedad Civil sea asumida, y que ella misma así se asuma, como un actor complementario a los partidos políticos y colaborador con el estado.



Siendo la estabilidad política condición necesaria para la consolidación de la democracia y el desarrollo económico que procure el bienestar de los ciudadanos, conviene que en cada país se produzca un acuerdo entre las fuerzas políticas, sociales y económicas, para preservar y reforzar la gobernabilidad, concebida ésta como el resultado del manejo adecuado de una multiplicidad de variables y factores. La gobernabilidad no debe ser entendida como una responsabilidad exclusiva del gobierno sino compartida por todos los actores políticos, sociales y económicos del país.

### **Algunas recomendaciones sobre el fortalecimiento de la Sociedad Civil**

Con la finalidad de lograr el reconocimiento y la aceptación de la Sociedad Civil como actor en el sistema, habría que evitar la privatización de la política, en el sentido de asignarle a los partidos políticos los roles exclusivos de la participación de los ciudadanos en asuntos públicos y políticos. Los ciudadanos pueden y deben hacerlo también a través de las organizaciones de la Sociedad Civil. Para ello es necesario el establecimiento de instituciones dentro del sistema político que fomenten y hagan posible la participación ciudadana a través de las organizaciones en que militan, como también aquellas que permiten la consulta directa al pueblo en asuntos políticos de gran trascendencia. En adición a lo anterior, y como forma de contribuir a lograr lo señalado, hay que luchar por el reconocimiento de la Sociedad Civil como complementaria a los partidos políticos y colaboradora del Estado. Para que esto pueda realizarse, tiene que asumirse ella misma en este rol de complementariedad y no presentarse como alternativa de los partidos políticos, ni querer reivindicar prerrogativas que en el sistema político están asignadas por la constitución y las leyes a determinados órganos del Estado. Quizá haya que recordar que la Sociedad Civil ha estado presente en todos los sistemas políticos, realizando funciones y tareas, con limitaciones o facilidades, según le época y la apertura del régimen. Es conveniente también no identificar a la Sociedad Civil con un solo tipo de las organizaciones que la componen. Está formada por organizaciones que responden a





distintos intereses y propósitos, actuando en diferentes ámbitos, por lo que el todo no debe ser identificado con una de sus partes, por muy significativa y relevante que ésta sea.

Finalmente, la consolidación de la democracia se vería positivamente beneficiada si en cada país se propicia un acercamiento entre los partidos políticos y la Sociedad Civil a través del establecimiento de un lugar de encuentro y de diálogo entre estas dos entidades, hoy más esenciales que nunca, en una democracia que quiere ser más participativa.

### **Algunas recomendaciones sobre partidos políticos y complementariedad con la Sociedad Civil**

Entonces este conjunto de funciones, ya revisadas brevemente, permite ratificar el planteamiento inicial sobre el valor que tienen los partidos políticos en el modelo de la democracia participativa y sobre la importancia de que estos promuevan una articulación efectiva con las esferas de la Sociedad Civil y el Estado. Como consecuencia, se puede observar que, a medida que se afianza la movilización cognitiva<sup>4</sup>, los partidos políticos se enfrentan a un electorado cada vez más educado, más exigente y más sofisticado, que identifica y explicita sus demandas y preferencias de un modo más directo y que, por ende, su labor resulta tanto más estratégica en el momento de la interlocución con el Estado. Es decir, el que exista una verdadera ciudadanía, informada y comprometida, no es un obstáculo sino un desafío para las organizaciones partidistas pues, bajo este entorno cambiante, una agregación efectiva de intereses podrá resultar en políticas más

---

<sup>4</sup> El concepto de movilización cognitiva aparece en el trabajo de Ronald Inglehart, *Modernización y posmodernización* (Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas y Siglo XXI de España Editores s.a. 1998), y hace referencia a los cambios invisibles que aumentan las capacidades individuales como consecuencia de los procesos de industrialización (promoción de una economía basada en el conocimiento, ampliación del cubrimiento de la educación y tránsito de la mano de obra al sector servicios, entre otros)



coherentes y acordes con las necesidades reales de la población de los países de Latinoamérica.

Una vez se han identificado los factores que determinan el valor trascendental de las organizaciones partidistas dentro del marco de la democracia participativa y se ha hecho explícita su ubicación presencial tanto dentro de la esfera de la Sociedad Civil como dentro de la del Estado, se pasará ahora a señalar brevemente los desafíos que demandan respuestas estratégicas de los partidos políticos a fin de superar las prácticas políticas excluyentes, imperantes en los modelos de la democracia representativa y del corporativismo.

Tomando como fin deseable la superación de la crisis existente en torno a los problemas de la desideologización, la desmovilización y la erosión de la identidad colectiva de los partidos políticos, entre otros, es posible identificar dos posibles cursos de acción viables que respectivamente pueden representar un freno y una regresión en estas tendencias y que alternativamente pueden contribuir a una optimización en el cumplimiento de sus funciones como articuladores, agregadores y mediadores en el ámbito de lo público. En primer lugar, los partidos políticos deberán democratizarse internamente. Esto significa que las prácticas de selección de candidatos “a dedo”, de creación de estatutos y definición de estrategias políticas en salones cerrados, y de generación coyuntural e improvisada de proyectos políticos en torno a las contiendas electorales deben desaparecer y darle paso a la búsqueda de consensos amplios y a la utilización de la participación y la deliberación como los parámetros operativos de su dinámica interna. Este cambio deberá conducir a una relegitimación de estas organizaciones, a una interlocución directa con la Sociedad Civil y a la recuperación de la sustancia ideológica y teórica que se ha venido desgastando con el tiempo. Este último es uno de los principales retos que enfrentan los partidos políticos en la democracia participativa. No obstante, como ya se mencionó anteriormente, la heterogeneidad y pluralidad inherentes a la Sociedad Civil contemporánea implican una superación de la vieja dinámica izquierda



– derecha y, por ello, esta reideologización debe ser el resultado de un proceso reflexivo en el cual los proyectos políticos articulados por estas organizaciones sean consecuentes con esta realidad policromada y multidimensional.

El segundo curso de acción involucra la reforma a la financiación de los partidos políticos. En la medida en que se ha hablado de la posibilidad de que los partidos asuman como estrategia de supervivencia la prestación de sus servicios para legitimar electoralmente intereses económicos organizados bajo un esquema corporativo, se hace evidente la necesidad de evitar que esta práctica se perpetúe a través de canales formales y excluyentes. Es decir, es impostergable cerrar los conductos que permiten que la financiación privada de la actividad partidista, en especial la de las campañas electorales, sea un mecanismo de representación soterrada de intereses y de corrupción al más alto nivel. Sin entrar a discutir las particularidades del sistema electoral de cada país y cómo deban reformarse, es importante que las premisas principales sean la búsqueda de la transparencia en la financiación y la reorientación de las estrategias de los partidos políticos, de manera que la supervivencia esté dada por la legitimación proveniente de las bases y no por la financiación de las corporaciones.

La anterior reflexión lleva entonces a subrayar la importancia de la democracia deliberativa como el escenario más proclive para potenciar la democracia en su máxima expresión. Sin embargo, es preciso insistir en que la democracia deliberativa no debe ser vista como un ámbito superior de la progresión democrática, es decir, como algo que trasciende el sentido de las posibilidades tanto de la democracia representativa como de la democracia participativa. En sí misma, la democracia deliberativa ofrece elementos de apoyo para reforzar la complementariedad que necesariamente debe existir entre representación y participación. También es importante diferenciar la democracia deliberativa como un escenario para la progresión democrática, de la deliberación propiamente dicha, vista como un procedimiento que, dentro de una vasta gama de formas y metodologías, promueve la acción colectiva que los ciudadanos responsables,



concientes y empoderados pueden y deben emprender en aras de participar protagónicamente en la solución a los problemas de interés general. Dentro de toda esta perspectiva, los partidos políticos están llamados a desempeñar un rol estratégico que rescate el sentido y las posibilidades de la agregación de los intereses diversos y dispersos en la complejidad de las sociedades afectadas por la confluencia de los fenómenos atinentes a la posmodernidad y a la globalización.

Antes de pasar a formular unas breves consideraciones propositivas sobre la manera en que los medios de comunicación pueden asumir con responsabilidad el rol protagónico que les corresponde para actuar como facilitadores de una mejor interacción entre la Sociedad Civil y el Estado, es preciso anotar que los parámetros operativos que sostienen el régimen democrático no necesariamente aseguran la solución de todos los males y problemas existentes en cualquier país. Pero al menos si ofrecen garantías para que la libre competencia entre los proyectos políticos resultantes de la pluralidad y la diversidad, permita alcanzar mejores resultados. Esto sencillamente porque en los procesos participativos subyacentes a esta incorporación ciudadana se podrá establecer la coherencia verdadera con las necesidades y expectativas de la población.

Los medios de comunicación tienen una función muy importante en el logro de la complementariedad necesaria en la relación que debe existir entre la Sociedad Civil y el Estado. Su formidable crecimiento, desarrollo y alcance a todos los rincones de la sociedad, los convierte en los principales facilitadores de la interlocución que debe existir entre las dos esferas principales de la política. Las posibilidades que han venido conquistando, no solo como entes de gran influencia en los comportamientos de la opinión pública, sino como instrumentos dotados de los más prodigiosos avances de la tecnología de las comunicaciones se prestan para ofrecer la plataforma ideal para la expresión de la interlocución entre gobernados y gobernantes. La explosión demográfica con la que se inicia el nuevo milenio, en toda su magnitud y complejidad, solo puede ser alcanzada por la tecnologización que ya poseen los últimos productos mediáticos. Lo



anterior, permite pensar, sin ser muy ilusos, que ahora lo que los medios deben poner a la altura de los desarrollos tecnológicos de punta de que disponen, es un comportamiento cívico, concomitante con los retos y fundamentos del ideal democrático. Son ellos los que están provistos de las posibilidades para cerrar la brecha entre un alto nivel de tecnología y otro de compromiso cívico bastante escaso. En particular los medios escritos, pero también la televisión y la radio, pueden y deben reforzar sus compromisos con el ámbito comunitario y con la transmisión de sus ansiedades y expectativas a las instancias y actores gubernamentales. Están a tiempo para acelerar la búsqueda del equilibrio y emparejar esas dos grandiosas perspectivas del progreso: la tecnológica y la cívico-política. Ellos, mas que ningún otro ente, pueden promover y desarrollar la educación cívica y la construcción de ciudadanía. También pueden incidir, como nadie, en el incremento de los compromisos gubernativos de responder las demandas originadas en la esfera de la Sociedad Civil y canalizadas por los partidos políticos. Hoy día resulta incomprensible reflexionar acerca de la relación entre la Sociedad Civil y el Estado, sin incluir a los medios de comunicación como un factor de alta incidencia para su fortalecimiento y solidez

## **VI. Bibliografía**

Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Modernización del Estado y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, Washington D.C. s/f.

Bobbio, Norberto. *El Futuro de la Democracia*. Barcelona: Plaza y Janés. 1985.

Bonilla, Jorge Iván, Patiño, Gustavo (2001) (editores) *Comunicación y Política, viejos conflictos, nuevos desafíos* CEJA, Centro Editorial Javeriano, Bogotá

Borja, Rodrigo, Enciclopedia de la Política, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.



Camou, Antonio. *Gobernabilidad y Democracia*. México D.F.: Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, número 6. 1997.

Cela, Jorge, SJ./Pedrazuela, Isabel, *Clasificación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en la Republica Dominicana: descripción de sus características*, Santo Domingo, 2002.

Cortina, Adela, “Sociedad Civil”, 10 palabras clave en *Filosofía Política*, España, Verbo Divino, 1998.

Diamond, Larry. “Toward democratic consolidation” en *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 3. Julio de 1994.

Garreton, Manuel Antonio, “Situación actual y nuevas cuestiones de la democratización en América Latina”, Hengstenberg, Peter/Kohut, Karl/Maihold, Gunther (Editores), *Sociedad Civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad*, Venezuela, NUEVA SOCIEDAD, 1999.

Gonzalo, Eduard/Requejo Ferran, “Democracia”, Cortina, Adela (Directora), 10 palabras clave en *Filosofía Política*, España, Verbo Divino, 1998.

Hangstenberg, Peter/Kohut, Karl/Maihold, Gunther, “Estado y Sociedad en América Latina: en búsqueda de un nuevo equilibrio”, *Sociedad Civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad*, Venezuela, NUEVA SOCIEDAD, 1999.

Hoskin, Gary y Murillo Gabriel. “ Colombia: How long will it muddle through?” En: *Journal of Democracy*, Washington, abril de 2001.



Inglehart, Ronald. *Modernización y posmodernización*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas y Siglo XXI de España Editores s.a. 1998.

Leiras, Marcelo (2002) *Instituciones de gobierno, partidos y representación política en las democracias de América Latina*, en: Contribuciones, Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires

Mack, Sandra (2001), *NGOs' political influence on environmental policies. Case study on the Biosafety Protocol*. Tesis de grado en Estudios de Política Ambiental. Universidad de Nijmegen, Países Bajos. (Sin publicar)

Mainwaring, Scott, SHUGART, Mathew (1995) *Building Democratic Institutions, Party Systems in Latin America*, Stanford University Press

Mathews, David. *Politics for People. Finding a Responsible Public Voice*. Chicago University of Illinois Press. 1999. 2<sup>nd</sup>. Ed.

Murillo, Gabriel y Sánchez Rubén. “ Procesos y factores determinantes de la recurrencia de la crisis gubernativa en Colombia”. En: Gabriel Murillo, editor. *Hacia la consolidación democrática andina: ¿transición o desestabilización?*, Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes, ediciones Tercer Mundo, Bogotá, 1993.

Murillo, Gabriel y Mejía Juliana.”Hacia una definición operacional de la Sociedad Civil”En: Documentos ocasionales N°41, Centro De Estudios Internacionales, CEI, Universidad de los Andes, Bogotá, enero-marzo de 1996.

Murillo, Gabriel y Hoskin, Gary. “Can Colombia Cope?”. En: *Journal of Democracy*, Washington, enero de 1999.



Murillo, Gabriel. “Colombia: La relación entre participación ciudadana y el dominio de los partidos políticos” En: Peter Hengstenberg, Karl Kohut y Gunther Maihol. Editores. Sociedad Civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad, Asociación alemana de investigación sobre América Latina, ADLAF, y editorial Nueva Sociedad, Caracas , 1999.

Murillo, Gabriel y Valdivieso Yanina. “El escalonamiento de la crisis política colombiana” En: Documentos Ocasionales N°201. Institut de Ciències Politiques y Socials, Barcelona, 2002.

O’Donnell, Guillermo. “Delegative Democracy” en *Journal of Democracy*, Vol 5, No. 1. Enero de 1994

Organización de los Estados Americanos (OEA), Carta Democrática Interamericana, 2001.

Payne, Mark Allamand, Andrés, Carrillo, Fernando, Zovatto, Daniel, (2002) “Legislative Electoral Systems and Democratic Governability” en: *Democracies in Development, Politics and Reform in Latin America*, IADB, John Hopkins University, Institute for Democracy and Electoral Assistance, Washington

Pizarro, Eduardo, Pachano, Simón, (2002) “Atomización y regionalización del sistema de partidos: Los casos de Colombia y Ecuador”. [www.nd.edu/kellog/andes.html](http://www.nd.edu/kellog/andes.html)

Priess, Frank, Tuesta, Fernando (1999), *Campañas Electorales y medios de comunicación en América Latina*, Fundación Konrad Adenauer Stiftung Buenos Aires

Ramos Jiménez, Alfredo (1999), *Comprender el Estado*. Mérida (Venezuela): Centro de Investigaciones de Política Comparada, Universidad de los Andes 1999, 2ª edición.





Ramos, Alfredo (2001) *Los Partidos Políticos Latinoamericanos. Un estudio comparativo*. Mérida esenciales (Venezuela): Centro de Investigaciones de Política Comparada, Universidad de los Andes

Rial, Juan (1995) “Los partidos políticos en América del Sur en la primera mitad de los años noventa” en: Perelli, Carina, Picado, Sona,

Salazar, Luis y José Woldenberg. *Principios y Valores de la Democracia*. México D.F.: Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, número 1. 1997.

Sartori, G. “En defensa de la representación política. Claves de la Razón Política, Marc Navarro, La necesidad de reinventar la democracia o cuando la representación deja de representar, Folleto, 2002.

Sartori, Giovanni (1980) *Partidos y sistemas de partidos: Marco para un análisis* Versión española de Fernando Santos Montela, Madrid

Sartorius, Nicolás (1996) *La crisis de los partidos políticos*, Barcelona Editions

Schmitter, Philippe, “Still the Century of Corporatism?” en Wolfgang Streek y Schmitter, eds., *Private Interest Government: Beyond Market and State*. Beverly Hills: Sage Publications. 1984

Toribio, Rafael, Gobernabilidad e institucionalidad política en Republica Dominicana, Folleto, 2000.



Toribio, Rafael, Partidos Políticos y Sociedad Civil: actores complementarios en la Democracia, Folleto, 2001.

Vargas-Machuca, Ramón, “Partidos Políticos”, Cortina, Adela (Directora) 10 palabras clave en Filosofía Política, España, Verbo Divino, 1998.

Bogotá y Santo Domingo, Noviembre de 2002