

# ECONOMIA Y MERCADO EN AMERICA LATINA

## ASPECTOS SOCIO-POLITICOS

### SUMÁRIO

*Manuel Antonio  
Garretón M.*

Sociólogo. Profesor y  
Director del Departamento  
de Sociología de la  
Universidad de Chile.  
Chileno.

*Este estudo sustenta que não é possível compreender as atuais transformações em curso na América Latina como "transições a economias de mercado". Os ajustes estruturais e seus efeitos no Continente devem ser situados num marco analítico mais amplo.*

*Trata-se de abordar o impacto das transformações estruturais, políticas e culturais das últimas décadas nas formas de ação coletiva, indicando-se os desafios que os atores sociais e políticos enfrentam para assegurar condições estáveis de desenvolvimento e governabilidade. O autor conceitua este processo como a mudança na matriz sócio-política, isto é, nas relações entre Estado, sistema de representação e atores sociais, mediadas pelo regime político.*

## INTRODUCCION

**E**ste artículo\* argumenta que no es posible analizar las actuales transformaciones en América Latina como "transiciones a economías de mercado". Se trata de poner la discusión sobre ajustes estructurales y sus efectos en América Latina en un marco analítico más amplio. Esto implica enfatizar el impacto de las transformaciones estructurales, políticas y culturales de las últimas décadas en las formas de acción colectiva, indicando los desafíos que enfrentan los actores sociales y políticos para asegurar condiciones estables de desarrollo y gobernabilidad.

Basados en otros trabajos, conceptualizamos este proceso como el cambio en la matriz socio-política, es decir, en las relaciones entre Estado, sistema de representación y actores sociales mediadas por el régimen político. Ello implica una transición mucho más radical y profunda que el paso de un modelo económico o de un régimen político a otro, afectando el entramado de relaciones entre economía, política, cultura y organización social.

---

\*Una versión en inglés de este trabajo fue presentada al seminario "Transition to and Transition of market economy", organizado por el International Center for Japanese Studies, Kyoto, Septiembre 1995. El está basado en el Informe "From the adjustment policies to the new relations between the State and Society" elaborado por el autor junto con Malva Espinosa para la Comisión Independiente de Población y Calidad de Vida, Paris. Una versión preliminar y parcial fue publicada en *Persona y Sociedad*, vol. IX, n.2, Septiembre 1995.

## 1. UN BALANCE CRITICO DE LOS AJUSTES ESTRUCTURALES

Lo que ha ocurrido en América Latina en las décadas recientes no es la transición a una economía de mercado, como quisieran los neo-liberales, sino un cambio complejo en el modo de desarrollo debido tanto al proceso de globalización, a la crisis del modelo anterior como a la necesidad de reinserción de las economías nacionales en el sistema económico mundial. No asistimos a lo que muy erróneamente se llama "sociedad de mercado", inexistente en cualquier parte del mundo, ni siquiera aún a un nuevo y coherente modelo de desarrollo, pero más bien a una situación de ruptura y reorientaciones o recomposiciones aún tentativas.

Esta ruptura está en parte marcada por las políticas de ajuste estructural ensayada en varios países de América Latina desde mediados de los ochenta (Chile, México, Colombia, Argentina, Bolivia y Perú, entre otros). Tales ajustes se orientaron principalmente al control y reducción de la inflación, a la eliminación de los déficit público y liberalización del comercio exterior y a la privatización de las empresas y servicios públicos. Pero de hecho, fueron acompañados por una visión de largo plazo que tuvo importantes efectos en la redefinición del rol del Estado y en la desarticulación de la manera como se procesan las demandas sociales y la intervención de los actores sociales en sus condiciones de vida<sup>1</sup>.

Desde ya cabe diferenciar entre lo que puede considerarse la "necesidad objetiva" de los ajustes y las propuestas socio-económicas de largo plazo que tendieron a presidirlos, convirtiendo una política coyuntural en un modelo ideológico político, que se denominó genéricamente neo-liberalismo.

---

<sup>1</sup> Uno de los estudios más completos sobre efectos socio-políticos de los ajustes estructurales en W. SMITH, C. ACUÑA and E. GAMARRA (eds), *Latin American political economy in the age of neo-liberal reform*; and *Democracy, markets and structural reform in Latin América*, Transaction Publishers, 1994. Ver también J. NELSON, *A precarious balance. Democracy and economic reforms in Latin América*, Institute for Contemporary Studies Press, 1994.

La "necesidad objetiva" consistía en adecuar el gasto público a las capacidades de la economía nacional y al nuevo contexto productivo y económico, generado tanto por las transformaciones tecnológicas y de gestión, como por la globalización o transnacionalización del mercado.

Los denominados "ajustes estructurales neo-liberales", por su parte, consistieron en: a) el traslado de la iniciativa económica al sector privado que gana en autonomía y poder de decisión sobre la orientación del crecimiento; b) el cambio de las políticas proteccionistas del Estado tanto hacia los sectores empresarios como a la sociedad civil asalariada dejando a una importante proporción de esta última en situación de vulnerabilidad para la satisfacción de sus necesidades básicas y masificados sectores excluidos del mercado; c) la expansión de los mecanismos de mercado, considerados como los únicos legítimos, hacia una gran variedad de campos de la vida social; d) el debilitamiento del Estado en sus funciones integrativas, redistributivas y de regulación y su reducción; ello sin perjuicio del fortalecimiento inicial en la definición de las políticas y equilibrios macroeconómicos, entendidos principalmente como un marco favorable para el desarrollo de la actividad privada.

El ajuste realizado bajo orientaciones neoliberales ha dejado al descubierto dos dimensiones de efectos contradictorios. Por una parte, la relativa eficacia de las medidas para enfrentar la crisis y lograr en algunos casos estabilidad y crecimiento<sup>2</sup>. Por otra, la carencia de soluciones igualmente eficaces para paliar los efectos sociales que se generaron y para asegurar la sustentabilidad productiva, social, medio-ambiental y política del desarrollo.

En este sentido, puede afirmarse que hay una experiencia acumulada que permite mirar críticamente los vacíos y desarticulaciones que el ajuste estructural ha dejado en el plano social y en el plano político, toda vez que la capacidad de los actores

---

<sup>2</sup> No en todos los países las medidas de ajuste han llevado a tasas rápidas de crecimiento. Por ejemplo, en el caso boliviano se han logrado estabilizar los indicadores macroeconómicos, pero la reconversión económica y el aumento de las exportaciones ha mostrado un desempeño mucho menor al de otras economías bajo ajuste.

sociales, clásicos y nuevos, se ha visto en extremo limitada. Basta con mirar el debilitamiento sindical y la virtual desaparición de los llamados "nuevos movimientos sociales" que fueron tan visibles en décadas recientes y que eran los portadores aparentes de las demandas emergentes relativas a los Derechos Humanos, medio ambiente, categorías generacionales, mujer y relaciones de género, diversidad y derechos étnicos, regionalización, etc.<sup>3</sup>.

En el debate latinoamericano e internacional han primado las nociones de inevitabilidad del ajuste realizado y de su éxito respecto de la estabilización y el crecimiento. Pareciera que tal éxito aparente ha oscurecido los efectos negativos sobre la población. De modo que el desafío actual es hacer un "ajuste social" al ajuste económico que se ha realizado, restablecer los equilibrios macro sociales y ambientales. Más profundamente, se trata de pensar las nuevas relaciones entre democracia, integración y equidad sociales y desarrollo, marcadas hasta ahora por simplismos y determinismos mecanicistas.

Existe un consenso cada vez más generalizado en la clase política latinoamericana, así como también en los cuadros técnicos, y no menos entre los empresarios, sobre la necesidad de haber llevado a efecto (o hacerlo si aún no se ha hecho) el ajuste estructural dadas las nuevas condiciones en que se desarrolla la economía mundial con mercados abiertos y competitivos. También puede afirmarse que éste es una base a partir de la cual los países de la región están en situación de afrontar las próximas tareas de desarrollo. Puede afirmarse también que hay un consenso de evaluación negativa sobre las dimensiones social (equidad, igualdad, costos sociales, integración nacional), política (pérdida de capacidad de acción del Estado, desarticulación de los ya precarios sistemas de representación)

---

<sup>3</sup> Respecto de los "nuevos movimientos sociales", y, en general del efecto de las transformaciones sociales sobre la acción colectiva, cfr. M. A. GARRETÓN, "Movimientos Sociales y Procesos de Democratización. Un marco analítico", en M. A. GARRETÓN y O. MELLA, *Dimensiones actuales de la Sociología*, Bravo y Allende Ediciones, Santiago 1995; A. ESCOBAR y S. ALVAREZ, *The Making of Social movements in Latin America*, Westview Press 1992; COLEGIO DE MÉXICO, *Transformaciones sociales y acciones colectivas: América Latina en el contexto internacional de los noventa*, Colegio de México, 1994.

y cultural (desarticulación de identidades, modos de vida y convivencia). Es decir, si la separación entre economía y política era un paso necesario, no se ha producido aún la adecuada regulación de la economía por la política y la rearticulación entre ambas.

No hay, entonces, un consenso equivalente a los anteriores sobre cómo paliar los costos sociales del ajuste o cómo hacer éste de manera tal en que lo social no esté divorciado de las necesidades de las transformaciones económicas. De allí que las estrategias contra la pobreza o, para decirlo de manera más general, las estrategias de desarrollo con equidad que corrijan los efectos perversos de exclusión y deterioro de las condiciones de vida de amplias capas de la población, enfrentan disyuntivas claves no resueltas para el devenir de las sociedades latinoamericanas.

Transcurrida más de una década desde que se inició el ajuste estructural en Chile y varios años en los países que se incorporaron a este proceso (Bolivia, Argentina, México, Colombia, entre otros) los diagnósticos sobre la situación social informan de la incapacidad de la fórmula neoliberal para enfrentar la pobreza y en general atender a la población más vulnerable frente a los mecanismos de mercado para la satisfacción de las necesidades básicas.

Los ideólogos de esta fórmula aseguraban que el crecimiento de la economía, generaría automáticamente, los recursos necesarios para elevar el nivel de vida de la población. La idea del Estado subsidiario, que primó durante la primera etapa del ajuste, llevaba como corolario, las políticas asistenciales, que fueron en los momentos más agudos del ajuste, mecanismos de control social (por ejemplo, los Programas de Empleo Mínimo, para paliar las altas tasas de desempleo) frente a los sectores más marginados, y por ello, en casos como el chileno, el autoritarismo introdujo cambios sustantivos en la institucionalidad estatal para llevar adelante las políticas sociales<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Un enfoque crítico sobre la institucionalidad social asociada a la fórmula neoliberal en Chile destacaba que la privatización de los servicios sociales (educación, salud, previsión) sumada a la filosofía asistencial, generaba condiciones estables y permanentes de dualización de la sociedad entre aquellos que podían acceder a los mecanismos de mercado y aquellos que necesariamente deberían ser "asistidos" por el Estado. Cfr. P. VERGARA, "Market economy, social welfare and structural reform in Latin América", en SMITH, ACUÑA and GAMARRA (eds), op. cit.

El asistencialismo de corte autoritario o tecnocrático, generó también un cambio cultural en la visión desde el Estado y la sociedad respecto de los pobres. Estos se transformaron de "sujetos" de políticas sociales (con mecanismos de procesamiento de sus demandas y en algunos casos con mecanismos de participación) en "beneficiarios" de políticas focalizadas.

Análisis de políticas sociales comparadas en varios países de América Latina<sup>5</sup> muestran que el gasto social público en la Región sufrió una caída durante el ajuste, particularmente en salud y educación entre 1980-1987 en las que descendió del 14.9% del gasto público al 13.69%, mostrando algunos países, por ejemplo México, una reducción del 16.42% al 9.79%. Es cierto, por otro lado, que durante los primeros años de los noventa, varios países (Chile, Argentina, Bolivia, México, Uruguay y Venezuela) revirtieron la tendencia de los ochenta y redujeron los indicadores de pobreza, especialmente gracias al crecimiento, disminución de inflación y rápido aumento del empleo y salarios, en algunos casos salario mínimo. Pero este mejoramiento es solo un paso en la recuperación de las décadas pasadas y las desigualdades (excepto en el caso de Uruguay) y el porcentaje de hogares pobres afectados son mayores que los de finales de los setentas<sup>6</sup>.

Para el conjunto de la región, las políticas compensatorias se han ido imponiendo como la política privilegiada de los gobiernos, lo que ha impedido una reestructuración de la política social en forma integrada.

---

<sup>5</sup> Cfr. M. DOS SANTOS, *Estrategias de gobernabilidad en la crisis*, Informe comparativo del Proyecto RLA 90/011, PNUD-UNESCO-CLACSO, Junio de 1994. Los países que incluyó el estudio fueron: Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador y Uruguay.

<sup>6</sup> En el período 1990-1993, Chile, Uruguay, Argentina, Costa Rica y Brasil formaron el grupo de países con el más alto gasto social, alcanzando más de diez puntos del Producto Interno. Pero el aumento del gasto social per capita no significó su progresividad. En realidad, la seguridad social, que fue muy relevante para el aumento del gasto social, mostró una tendencia regresiva. Con algunas excepciones sólo el gasto en salud pública y en educación básica aparecieron efectivamente focalizadas hacia los sectores más pobres. Cfr. CEPAL, *Panorama social de América Latina*, Noviembre 1994.

Así, la crítica a la ineficiencia estatal de los Estados de Bienestar, dio paso a la focalización en los grupos llamados vulnerables, como queda demostrado por ejemplo en la proliferación de los Fondos de Emergencia estimulados la cooperación internacional<sup>7</sup>. La tendencia actual en los países del Continente es otorgarle a las políticas focalizadas un carácter de políticas estables que paulatinamente van reemplazando a la institucionalidad estatal de lo social tradicional. Ello opaca la necesidad de una reforma del Estado integral que permita una mejor combinación de las necesidades emergentes (colchones de pobreza y grupos vulnerables) con una mirada de largo plazo en que las llamadas metas "duras" de las políticas sociales estén garantizadas (por ejemplo, una mejor distribución del ingreso, la salud, la educación, la previsión, la vivienda). Tales metas no son por regla general el objetivo principal de los Fondos de Emergencia.

De modo que un importante desafío en este período que algunos autores llaman el "post neoliberalismo", es lograr una recuperación de la legitimidad del Estado en políticas redistributivas de carácter estructural. Ello significaría la asignación de recursos vía el gasto social desde la institucionalidad tradicional (por ejemplos, Ministerios de Educación, Salud, Trabajo, Vivienda) que debería modernizarse, tecnificarse, descentralizarse y flexibilizar su gestión y, a la vez, coordinar la nueva institucionalidad derivada, por ejemplo los Fondos, que presenta ciertas ventajas frente a las estructuras tradicionales. Las nuevas entidades focalizadas tienen una mayor visibilidad frente a los grupos-objetivo; tienen mayor flexibilidad en los procedimientos; tienen una mejor llegada a organismos intermedios y los organismos no gubernamentales y pueden generar mecanismos nuevos de participación entre los llamados beneficiarios. A la vez, la política de los Fondos puede conllevar los peligros de crear nuevas clientelas,

---

<sup>7</sup> El estudio *Estrategias de gobernabilidad...* op. cit. destaca que a partir de 1987 los Fondos de Emergencia se transformaron en un instrumento que ha ido reemplazando la institucionalidad estatal tradicional. Así se gestaron: el Fondo Social de Emergencia en Bolivia 1987; el Fondo de Solidaridad e Inversión Social en Chile en 1990; Ecuador contó con 14 Fondos especiales entre 1978 y 1989; Fondos de Inversión Social en Guatemala, Honduras, Nicaragua; Programa Nacional de Solidaridad en México; Programa de Compensación Social en Perú y en muchos otros países.

duplicar esfuerzos estatales, o, simplemente, dados los menores controles a que están sujetos pueden propiciar casos de corrupción abierta o disfrazada<sup>8</sup>.

La coordinación de políticas estructurales con las focalizadas está aun lejos de lograr una cristalización más efectiva, dadas las resistencias que los sectores empresarios y la derecha política manifiestan sobre el tema de la reforma del Estado y, de paso, sobre el peligro de aumentar el gasto público y la resistencia a aceptar mayores cargas impositivas. Se da la paradoja entonces de exigirle responsabilidades sociales al Estado sin adecuados medios de financiamiento, lo que redundará en una crítica a su pesadez e ineficiencia<sup>9</sup>.

El problema central, entonces, a ser debatido hoy, no es ni la necesidad de un ajuste ni la necesidad de separación de la política y la economía ni la creación de más mercados libres o autónomos. Todo eso ha sido hecho o será hecho en el futuro. La cuestión real es cómo pueden evitarse o corregirse los efectos negativos sobre la población<sup>10</sup>, pero, sobre todo, cómo puede establecerse una nueva relación entre economía, Estado y sociedad, que genere un control social y político sobre la economía, sin afectar su dinamismo y autonomía relativa.

---

<sup>8</sup> Estas observaciones sobre las virtudes y limitaciones de la política de Fondos de Emergencia ha sido tomada de M. DOS SANTOS, op. cit.

<sup>9</sup> El caso chileno, en la coyuntura democrática (1990-1994), es ilustrativo de posturas que al menos revelan una preocupación por el largo plazo. Para revertir la onda asistencialista que primó bajo el régimen autoritario, se han iniciado acciones que pretenden crear mejores condiciones de equidad y que pasan necesariamente por una combinación de políticas estructurales y políticas focalizadas sobre grupos emergentes. Así, la política social ha estado orientada, por una parte en lograr un importante aumento del gasto público y por otra en la creación de instancias estatales específicas como el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, la Secretaría Nacional de la Mujer; el Instituto Nacional de la Juventud y otras entidades de desarrollo local y comunal, además de un Ministerio dedicado primordialmente al tema de la pobreza como el Ministerio de Planificación y Cooperación.

<sup>10</sup> En este sentido, un enfoque crítico global destaca que la fórmula aplicada contenía orientaciones que incidieron directamente en los factores negativos y que pudo o puede haber un ajuste "con rostro humano", que considere las dimensiones sociales. Cfr. G. ANDREA CRONIA, R. JOLLY y F. STEWART (comp), *Ajuste con rostro humano*, UNICEF, 1987.

Esto significa que no pueden enfrentarse los problemas derivados del ajuste en décadas pasadas ni tampoco los futuros, así como la cuestión más general de la transición a un nuevo modelo de desarrollo, si no se les repiensa en términos del nuevo contexto o problemática latinoamericana de fin de siglo.

## 2. LA NUEVA PROBLEMÁTICA LATINO-AMERICANA

La idea de "desarrollo" estuvo siempre asociada en América Latina a la idea de "integración". Por ello, el Estado como momento de unidad jugaba un papel central, tanto en sus funciones de asignador de recursos (vía las políticas sociales y redistributivas) como en su función de articulador de las demandas sociales. Ello tenía dos consecuencias. Por un lado, la subordinación de lo social a lo político, que se expresaba en un fortalecimiento de la dimensión movilizadora de los actores políticos en desmedro de su dimensión representativa. Por otro, la importancia de la acción colectiva en el procesamiento de las demandas sociales, siempre que tuviera una base organizacional y estuviera políticamente orientada. Recuérdese, por ejemplo, la política de promoción de las organizaciones sociales durante la década de los sesenta en Chile, o las posiciones de fuerza que significaban el sindicalismo en Argentina, en México, en Brasil y en general en los Estados populistas, para negociar mecanismos de integración.

Hoy en día, este cuadro está virtualmente modificado y las versiones latinoamericanas de Estados de Bienestar (por cierto incompletas e ineficaces) no han sido reemplazadas por formas de Estado modernas que permitan resolver los desafíos de profundización democrática en lo político, de integración social y económica crecientes, ni menos la lucha contra la pobreza y la exclusión, que

se han visto acrecentados por la crisis primero y por el ajuste después<sup>11</sup>.

Los gobiernos o, si se quiere poner en términos más generales, las democracias de la región, deben enfrentar dos temas que no han sido lo suficientemente discutidos y por ende los consensos en torno a ellos son débiles por no decir inexistentes. En primer lugar, cuál es el rol que le cabe al Estado en su relación con la sociedad y cómo deberían enfrentarse su reforma o modernización, donde ha primado la visión del tamaño por encima de las cuestiones de función<sup>12</sup>. En segundo lugar, qué tipo de modernización está asociada a la matriz emergente, debate en el que ha primado una idea pragmática y restringida de "crecimiento", por encima de la visión de un modelo coherente de desarrollo y de paradigmas alternativos de modernidad.

Ello obliga a reformular la "problemática" latinoamericana de fines de siglo en términos de cuatro procesos, relacionados entre sí pero relativamente autónomos en sus dinámicas: la construcción democrática, la integración o democratización social, la redefinición del patrón de desarrollo e inserción internacional, y el replanteamiento del modelo de modernidad<sup>13</sup>.

El primero de ellos es la *construcción de la democracia política*. Las transiciones desde dictaduras militares o regímenes autoritarios a regímenes democráticos constituyeron los procesos políticos fundamentales en la década del ochenta. Se trataba de establecer un núcleo básico de instituciones democráticas que resolvieran los

---

<sup>11</sup> Los análisis realizados sobre los efectos del ajuste en la mayoría de los países en que se ha realizado muestran que éstos generaron un aumento de las desigualdades sociales vinculado a la disminución de los salarios medios y mínimos. Eso se tradujo en un incremento de la pobreza, revirtiéndose la tendencia de las tres décadas de la posguerra. Los pobres urbanos son hoy más numerosos que los rurales y el deterioro de los niveles de vida en las ciudades es mayor que en el campo. Cfr. A. DÍAZ, *Tendencias de la reestructuración económica y social en Latinoamérica, Revista Mexicana de Sociología* 4 (Octubre-Diciembre 1994).

<sup>12</sup> Cfr. M. A. GARRETÓN y M. ESPINOSA, *¿Reforma del Estado o cambios en la matriz sociopolítica?, Perfiles Latinoamericanos* 1 (1992) FLACSO-México.

<sup>13</sup> En la descripción de estos cuatro procesos, retomamos parte del trabajo de M. A. GARRETÓN, "Democratización, desarrollo, modernidad. ¿Nuevas dimensiones del análisis social?", en M.A. GARRETÓN y O. MELLA, *Dimensiones actuales de la sociología...* op. cit.

problemas propios de todo régimen político: quién y cómo se gobierna la sociedad; las relaciones entre la gente y el Estado; y la canalización de conflictos y demandas sociales. Todo ello en reemplazo de mecanismos e instituciones propiamente dictatoriales.

En general, lo central de estos procesos fue ya realizado, en el sentido de término de regímenes formalmente autoritarios o militares. Y aunque no parece generalizable una probabilidad de una nueva ola de regímenes autoritarios o dictaduras militares, las transiciones dieron origen comúnmente a democracias incompletas, con presencia de importantes enclaves autoritarios institucionales y actorales y estigmas éticos no superados (la violación de los derechos humanos bajo la dictadura). También, en algunos casos, a regresiones parciales, en otros a fórmulas inestables en que no se consolida un régimen democrático o en que se arrastran crisis políticas sucesivas.

Pero, por importantes que sean los problemas remanentes de la transición y consolidación, los desafíos principales de la democracia en la región se pueden hoy definir mejor en términos de profundización, relevancia y calidad de los regímenes democráticos, lo que se superpone en muchos casos con los aspectos mencionados de transición y consolidación aún pendientes.

La profundización democrática se refiere a la extensión de algunos mecanismos y, sobre todo, de los principios éticos del régimen democrático, a otros ámbitos de la vida social.

La relevancia se refiere a que aquello que un régimen democrático tiene por definición que resolver (gobierno, ciudadanía e institucionalización de conflictos y demandas), se resuelva a través del régimen y no fuera de él. Hablamos de irrelevancia de la democracia cuando ésta existe formalmente como régimen, pero en la resolución de los problemas de régimen predominan los poderes fácticos de dentro o de fuera de la sociedad nacional<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Es lo que en parte describe O'Donnell al referirse a la "democracia delegativa". Cfr. G. O'DONNELL, *Delegative democracy?*, Kellogg Institute Working Paper 172 (1992).

La calidad de la democracia está relacionada con el fenómeno de expansión de la ciudadanía, a la que nos referiremos más adelante, es decir, a los problemas de participación, representación y satisfacción ciudadana en y con los procesos de toma de decisiones en los niveles locales, regionales y centralizados.

Es en la profundización, la relevancia y la calidad del régimen que se juega el destino democrático de las sociedades latinoamericanas. A la larga, estos fenómenos serán los que definirán la estabilidad de los regímenes y las posibilidades de nuevas olas de autoritarismo.

El segundo proceso es la *democratización social*, que no se confunde con la democracia política y que en nuestro continente constituyó el principio ético fundante de esta última.

Tres cuestiones diferentes están aquí en juego. Por un lado, el problema de la exclusión y cohesión sociales. Por otro lado, el fenómeno de expansión de la ciudadanía. Finalmente, el tema de la participación.

En relación a los problemas de exclusión y cohesión o integración sociales, éstos tienden hoy día a ser redefinidos a partir del nuevo carácter de la primera. En efecto, exclusión/integración, fragmentación/cohesión, han constituido problemáticas no sólo importantes, sino fundantes de las nacionalidades, identidades y del principio de estaticidad de las sociedades latinoamericanas<sup>15</sup>. Ya fuera en el ideario de la colonización originaria, ya en los procesos de modernización y desarrollo de este siglo, el ethos de la integración fue siempre contradicho por la práctica de la exclusión. Lo que parece significativo hoy día es que esta exclusión y fragmentación de la sociedad deja de expresarse en términos clasistas o de una determinada categoría social que genera actores en conflicto por su integración, como fue la característica de la industrialización o de la modernización y reformas agrarias. La línea de exclusión penetra todas las categorías y sectores sociales que generaban identidades y acciones colectivas (empresarios, trabajadores, rurales y urbanos,

---

<sup>15</sup> F. WEFFORT, *A América Latina errada*, CEDEC, São Paulo 1990.

mujeres, etnias, estudiantes, etc.), y a todas ellos los divide en los de "dentro" y los de "fuera". De este modo, los excluidos, que en algunos casos alcanzan a más de la mitad de la población, se presentan como una masa fragmentada internamente, sin ideologías referenciales o recursos organizacionales que los permitan constituirse en actores enfrentados en conflicto con otros actores. Simplemente, parecen sobrar. El problema central es si los modelos actuales de desarrollo pueden resistir la integración de estos sectores, o están condenados a la permanente elitización e incorporación subordinada de pequeños grupos en cada uno de estas categorías sociales. Todo ello en una época en que han desaparecido las presiones revolucionarias que en cierto modo forzaron desarrollos más inclusivos.

Por otro lado, la democratización social toma hoy día un carácter distinto al que Manheim denominara "democratización fundamental" y que describiera Germani para ciertos países a través de lo que llamó paso de la democracia restringida a la democracia extendida o de masas<sup>16</sup>. Se trata del fenómeno de expansión valórico-normativa de la ciudadanía por transformación del concepto de polis. Si entendemos la ciudadanía como el reconocimiento de derechos frente a un poder, el poder hoy día deja de estar referido exclusivamente a una polis territorial o a una sola dimensión de ésta. La globalización las comunicaciones masivas, las relaciones de género, la acumulación de conocimientos, la protección del medio ambiente, la seguridad ciudadana, especialmente urbana, la transparencia de la política frente a la corrupción, el conflicto de generaciones, las identidades sociales y la auto-determinación, por citar sólo algunas de las dimensiones que han sido denominadas "temas emergentes"<sup>17</sup>, todas ellas redefinen lo que se ha llamado "calidad de vida". Pero, sobre todo, definen nuevas formas de poder, y, por lo tanto, campos de ciudadanía ya no reductibles a la trilogía de Marshall. La gente quiere ser ciudadana no sólo teniendo unos derechos civiles, socio-económicos o políticos.

---

<sup>16</sup> G. GERMANI, *Política y sociedad en una época de transición*, EUDEBA, Buenos Aires 1962.

<sup>17</sup> CEPAL, *Panorama social de América Latina*, Noviembre 1994.

La democratización social está también asociada al tema de la participación. En parte este tema remite al problema de la democracia local y de la reformulación del papel de la política. Pero lo que nos interesa resaltar aquí es que la participación fue definida clásicamente, en términos sociales, en nuestras sociedades como incorporación, integración, inclusión, es decir, como "acceso a", y, en términos políticos, como movilización de masas. Socialmente, hoy día el ethos igualitario o integrativo no se confunde con el acceso, sino que se confronta a una demanda que define la igualdad de oportunidades a partir de la calidad con contenidos diversificados de los diversos bienes y servicios. No hay campo en que esto sea más evidente que en la educación. A su vez, la equidad definida en términos de calidad igual pero contenido diverso según la demanda, cuestiona las políticas de mercado o de autorregulación en diversos ámbitos de la sociedad, y compleja la labor del Estado y las políticas públicas. Políticamente, la participación se redefine hoy en términos de representación, lo que cuestiona las formas tradicionales de organización social y política fundadas en la movilización.

En relación al tercer proceso, *el modelo de desarrollo e inserción internacional*, estamos en presencia de un mito arrollador: las economías latinoamericanas, en especial algunos países, habrían resuelto, a través de la implantación de una economía de mercado abierta, el problema secular de su modelo económico sustituyendo, así, el de economía estatista y cerrada que habría prevalecido gran parte de este siglo. En la euforia del cambio de modelo hacia el mercado, la competitividad y la economía abierta, han jugado, un papel significativo los procesos de ajuste. Independientemente de las condiciones políticas en que tales ajustes se realizaron, hemos indicado que es evidente que ellos resolvieron parcialmente un problema económico de corto plazo y también aportaron en relación a una cuestión de más largo plazo, cual es la necesaria mayor separación de la economía respecto a la política. Pero, en general, tales ajustes tendieron a confundirse con un modelo de desarrollo de mayor alcance y, prácticamente sin excepciones, significaron un aumento de la pobreza y, sobre todo, de las desigualdades sociales. El error consiste en creer que un modelo de desarrollo se puede reducir a un modelo de acumulación y que la inserción de un país se reduce a una cuestión de intercambio económico. En este sentido, CEPAL ha planteado la profundidad del problema al referirse a las

cuestiones de transformación productiva, equidad, sustentabilidad e identidad cultural<sup>18</sup>.

El cuarto proceso al cual es necesario referirse es lo que podríamos denominar la disputa en torno al *modelo de modernidad*. Vamos a entender por modernidad la manera como una sociedad constituye sus sujetos. La modernidad es la afirmación de sujetos, individuales o colectivos, constructores de su historia. La forma particular de la modernidad latinoamericana, en torno a la matriz nacional popular, ha entrado en crisis y frente a ella se alza como propuesta la simple copia del modelo de modernidad identificado a procesos específicos de modernización de los países desarrollados, pero con un énfasis especial en el modelo norteamericano. El neo-liberalismo y los llamados "nuevos autoritarismos", básicamente militares, identificaron su proyecto histórico con la modernidad. Las transiciones post-autoritarias de los últimos años rectificaron su dimensión política dándole un sello democrático. En un momento que la modernidad identificada únicamente a su dimensión racionalista-instrumental entra en cuestión en todas partes del mundo, en América Latina parece estarse descubriendo, remedando a los niños con juguetes nuevos, sólo que los juguetes alcanzan para muy pocos.

A ello se opone también primitiva y unilateralmente la visión de una modernidad latinoamericana identificada con una base o raíz social que es el mestizaje y con un sujeto particular que es la Iglesia Católica<sup>19</sup>. El momento constitutivo de esta identidad y sujeto sería la evangelización originaria del continente, la que tendría hoy su equivalente en el pontificado de Juan Pablo II. Si la cara positiva de la Iglesia se mostró al poner en el centro de las preocupaciones socio-política y económicas "la opción preferencial por los pobres" y, en algunos países, la cuestión de los derechos humanos contra las dictaduras, la cara más crítica parece mostrarse precisamente en el ámbito cultural, donde su oposición al modelo de modernidad

---

<sup>18</sup> CEPAL, *Equidad y Transformación productiva. Un enfoque integrado*, Santiago 1992.

<sup>19</sup> Los trabajos de PEDRO MORANDÉ son expresivos de esta tendencia. El más conocido de ellos, *Cultura y Modernización en América Latina*, Cuadernos del Instituto de Sociología, Universidad Católica de Chile, Santiago 1984.

considerado materialista, la lleva a oponerse a necesarios procesos de secularización y a acercarse a viejos integristas y nuevos fundamentalismos.

Ambos extremos definen de una vez para siempre la modernidad o su alternativa ya sea desde la externalidad del sujeto, ya sea desde una esencialidad trascendente. Ambas visiones son ahistóricas, y por eso no pueden dar cuenta de los sincretismos, hibridajes y desgarros de las formas de convivencia latinoamericanas que combinan a veces confusamente, a veces creativamente, la vertiente racional-científica, la vertiente expresivo-comunicativa, y la memoria histórica colectiva<sup>20</sup>.

La globalización significa hoy día, como hemos señalado en otros trabajos, que se pasa de un mundo básicamente geo-político a un mundo básicamente geo-económico y, sobre todo geo-cultural. Hoy espacio y poder se define menos territorial o militarmente. El mercado no logra constituirse como el espacio que los reemplace ni tampoco la posesión de los medios de producción determina exclusivamente el poder. Todos estos elementos cuentan y son importantes, en la medida que asistimos a una diversificación de las dimensiones sociales. Pero en esta diversificación, el espacio es cada vez más comunicación y, por lo tanto, los modelos de apropiación del espacio comunicacional, son modelos de creatividad, de innovación, de conocimiento. Si esto es así, el espacio geocultural en el siglo XXI va a ser dominado por quien proponga un modelo de creatividad, o de modernidad, que combine a la vez racionalidad científico-tecnológica, racionalidad expresivo-comunicativa y memoria histórica. Y van a perder los que no logren combinar estos tres elementos.

---

<sup>20</sup> N. GARCÍA CANCLINI, *Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*, Grijalbo, México 1989. M. A. GARRETÓN, *La faz sumergida del iceberg. Estudios sobre transformación cultural*, CESOC, Santiago 1994.

### 3. LAS NUEVAS RELACIONES ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD

Si quisiéramos dar cuenta de estos cuatro procesos desde una perspectiva más general a través de un concepto, diríamos que estamos en situaciones de desarticulación y recomposición de la matriz socio-política latinoamericana<sup>21</sup>. Hemos dicho que ésta es la relación entre Estado, sistema de representación y base socio-económica de actores sociales, mediados institucionalmente por el régimen político. La idea fundamental es que pasaríamos de una matriz, clásica, política o estado céntrica, nacional popular, o como se le quiera llamar, que se caracterizó por la fusión de sus componentes, a otra forma de constitución de la sociedad y sus sujetos y actores. A nuestro juicio, tanto los signos positivos de crecimiento económico o de maduración política en algunas partes, como la espectacularidad de los signos negativos de la situación actual del continente, expresados en las profundas descomposiciones sociales, así como los estallidos sociales y los fenómenos de violencia política o despoliticación, según los casos, todo ello tiene que ver básicamente con esta desarticulación y cambio de matriz socio-política.

Esta transformación puede seguir diversas posibilidades, tales como la permanente descomposición, la simple recomposición (bastante inviable) de la matriz clásica, la yuxtaposición en diversos ámbitos de la sociedad de formas clásicas con formas emergentes, y la emergencia de una matriz caracterizada por el triple

---

<sup>21</sup> He desarrollado el concepto de *matriz socio-política* desde comienzos de los ochenta con la metáfora de "columna vertebral". Luego utilicé otras formulaciones como "matriz constituyente de actores sociales", en *Dictadura y Represión*, Ediciones FLACSO, Santiago 1984, y "matriz socio-política", entre otros en, *Reconstruir la Política*, Editorial Andanté, Santiago 1987; *Política, Cultura y Sociedad en la Transición Democrática*, *Nueva Sociedad* 114, Caracas (Julio- Agosto 1991), con M. ESPINOSA, en *¿Reforma del Estado... op. cit.*, y en *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*, Fondo de Cultura Económica, Santiago 1995. El concepto fue también usado últimamente en investigaciones conjuntas con Marcelo Cavarozzi, aún cuando con significados distintos para ambos, como una contribución al estudio de las tendencias profundas de cambio en América Latina.

fortalecimiento, autonomía, y complementariedad entre sus componentes mediados por el régimen político democrático.

No está claro cuál de estas hipótesis de posibilidad se impondrá, y lo cierto es que el panorama en esta materia es contradictorio. A su vez, la *rearticulación de la matriz socio-política* en términos de la hipótesis de autonomía, reforzamiento y complementariedad de sus componentes, implica cuatro dimensiones irreductibles las unas a las otras<sup>22</sup>.

La primera es *la reforma del Estado*<sup>23</sup>. La reafirmación y fortalecimiento del principio de estaticidad implica la reforma del Estado y no sólo su modernización, reducción o agregación. El Estado tiene diversas funciones y corresponden diversos principios de transformación según de qué función se trate. La reforma o transformación del Estado debe, asimismo, ubicarse en la perspectiva señalada de construir una nueva matriz socio-política caracterizada por el reforzamiento, autonomía y complementariedad de sus componentes.

La reforma del Estado no puede limitarse a un asunto dogmático de tamaño y extensión: deben considerarse los principios y funciones que hacen que el tamaño del Estado sea una variable dependiente. Es necesario apartarse de la tradición que resolvía problemas agregando nuevos departamentos y agencias al Estado sin alterarlos, como también del argumento neoliberal que la solución mágica a todos los problemas reside en reducir el aparato de Estado. Esto podría significar que en ciertas áreas, tales como justicia o redistribución, más allá de las reformas necesarias de las estructuras existentes, deberá considerarse un aumento de los recursos humanos, institucionales, administrativos y burocráticos, es decir, un aumento

---

<sup>22</sup> En la descripción de las cuatro dimensiones del cambio de la matriz socio-política en la hipótesis del reforzamiento de sus componentes, retomamos parte de mi artículo M. A. GARRETÓN, Redefinición de gobernabilidad y cambio político, en *Síntesis, Revista de Ciencias Sociales Iberoamericanas* 22, Madrid, (Julio-Diciembre 1994).

<sup>23</sup> Cfr., entre otros, los materiales reunidos por el BID, el PNUD y la OECD, en C. BRADFORD (ed), *Redefining the State in Latin América*, OECD, París 1994; BID-PNUD, *Reforma social y pobreza*, BID 1993.

en el tamaño del aparato de Estado. A la inversa, debería pensarse en la reducción de este aparato en ciertas funciones económicas del Estado y, sobre todo, en algunas de sus funciones militares. En términos generales, en lo que a tamaño se refiere, las funciones relativas a la redistribución de la riqueza y a la integración deberían seguir un patrón opuesto al de las funciones coercitivas.

Para reforzar el principio de Estado o "estaticidad", debe hacerse una clara distinción entre lo que constituye la política de Estado y lo que constituye la política de gobierno. La primera se encuentra principalmente en el consenso, mientras que la segunda sigue el principio de la mayoría. Nuevos problemas, como los que se relacionan con los derechos humanos, el medio ambiente, y, especialmente, con la exclusión de la pobreza, deberían incluirse en una política de Estado nacional.

Reforma del Estado no significa uniformidad de transformación en todas las áreas de la acción estatal. En algunas de estas áreas - como la justicia - cabe una transformación en profundidad que afecte las normas y el personal. En otras, la reforma está principalmente dirigida a la modernización, a una burocracia más liviana, a la descentralización y al re-entrenamiento de los funcionarios del Estado. Por último, hay algunos asuntos nuevos que el Estado alguna vez tendrá que tratar con capacidad ejecutiva, y otras veces sólo con capacidad reguladora. Esto requerirá nuevas estructuras (medio ambiente, innovación) o nuevas normas (comunicación, tecnología de la información), o incluso una reestructuración de agencias existentes con nuevas responsabilidades (cultura, educación), quizás más relacionadas con la regulación, orientación y evaluación que con la administración.

Los términos en que se planteaba el acceso tanto de los individuos como de la sociedad al Estado, han cambiado. En lo que respecta a los servicios del Estado, no se trata -incluso para los sectores más marginales- sólo del acceso a los servicios o de su cobertura: hoy lo que está en cuestión es la calidad del servicio o del bien. Esto significa que la calidad ha llegado a ser una condición de la equidad y que ya no podemos separar estos dos aspectos. Esta observación concierne no sólo a la vivienda y a la salud, sino también, especialmente, a la educación y a la justicia.

En lo que respecta a las decisiones de Estado, sin dejar de afirmarse los principios de autonomía del Estado y de estaticidad, la participación institucional de los individuos y la sociedad en los niveles centrales y descentralizados, obliga a introducir principios de democracia directa para ciertas materias y, en otros casos, a reformar la estructura del Estado de manera tal de permitir la presencia de representatividad no corporativa en comisiones o consejos nacionales en varios ámbitos de acción estatal.

La segunda dimensión es *la representatividad*. El fortalecimiento del sistema de representación tiene al menos dos aspectos. Uno tiene que ver con la descentralización y el fortalecimiento de las autoridades locales y regionales. El otro aspecto, al que queremos referirnos más latamente, alude a los partidos y la clase política.

En la antigua matriz socio-política la triple función de un sistema de partidos -representación, proyecto y reclutamiento de cuadros dirigentes- estaba fundida en partidos "catch all" o vanguardia. Los partidos oscilaban entre el ideologismo y su falta de identidad, entre la irrelevancia y excesiva interferencia en la sociedad, entre la absorción o destrucción del otro y la transacción sin proyecto,

Pero más allá de la crisis de antiguas formas partidarias, está en crisis en todas partes la idea misma de partido. en la medida que el concepto de representación tiende a ser redefinido, como veremos en seguida. Es en este contexto adverso, que hay que construir sistemas fuertes de partidos.

Un sistema fuerte de partidos es la contraparte necesaria de un Estado fuerte. Ello significa inclusividad del espectro, democracia interna, negociación y acción concertada, capacidad de formar coaliciones amplias y de establecer canales con la sociedad para asegurar que los nuevos temas, conflictos y clivajes sociales logren expresarse. En todo esto consiste la representatividad del sistema partidario.

La posibilidad de formar coaliciones de gobierno mayoritario en sistemas multipartidarios, implica, a la vez, cambios institucionales en el sistema de gobierno. Esto desafía el sistema presidencial existente, exorbitadamente fuerte en los países Latinoamericanos, y

sugiere la necesidad de introducir ciertos elementos del sistema parlamentario, no sólo desde el punto de vista de la responsabilidad como ha sido ampliamente argumentado, sino también desde el de la constitución de las mayorías y reforzamiento de los partidos<sup>24</sup>.

La tercera dimensión se refiere a *la autonomía y reforzamiento de la sociedad civil y de los actores sociales*. Ello tiene dos dimensiones. Por un lado, la separación de economía y política. Frente a ello, los riesgos son el economicismo reemplazando al politicismo de antaño, y el mito de la autorregulación que reproduce las relaciones de poder del mercado.

Por otro lado, el fortalecimiento de los actores sociales. El reforzamiento de los principios de estaticidad y representatividad significa una transformación en la política y requiere a la vez que la sociedad civil -es decir, los actores sociales que son autónomos con respecto al Estado y al sistema de partidos- crezca en fuerza y densidad. El crecimiento, diversificación y fortalecimiento de los actores sociales implica un incremento de los niveles de participación, los que no deberían limitarse a una dimensión simbólica sino que también deberían estar dirigidos a la solución efectiva de los problemas, lo que vuelve a plantear la cuestión de la descentralización del poder del Estado.

Hoy en día parecíamos estar presenciando un debilitamiento general de la acción colectiva y los movimientos sociales.

La matriz socio-política clásica se caracterizó un tipo de acción colectiva centrada en el Estado y en los objetivos políticos, como también por un tipo de movimiento social que estaba fundado en principios de desarrollismo, modernización, nacionalismo, populismo e integración social<sup>25</sup>. La expresión de tal acción estaba constituida paradigmáticamente por el movimiento obrero, al que se aliaban

---

<sup>24</sup> S. HAGGARD y R. KAUFMAN, "Democratic institutions, economic policy and performance in Latin América", en C. BRADFORD (ed), *Redefining the State...* op. cit.; J. LINZ y A. VALENZUELA (eds), *The failure of presidential democracy. Latin America*, Johns Hopkins 1994.

<sup>25</sup> A. TOURAINE, *Política y Sociedad en América Latina*, Espasa Calpe, España 1989.

otros movimientos, al menos en términos ideológicos. Los regímenes militares y varios regímenes autoritarios, así como también la crisis económica de las décadas pasadas, a la larga acabaron con esta forma de acción.

Ahora que la matriz clásica se ha descompuesto y las transiciones, que unificaron los movimientos sociales en la lucha democrática, han terminado su ciclo de auge, el principio unificador de la acción social ha desaparecido. Los principios y orientaciones de acción (libertades, igualdades, identidades, independencia nacional, autorrealización o expansión de subjetividad, convivencialidad) y los actores si los hay, se diversifican y muchas veces entran en contradicción entre sí. En efecto, todos los principios parecen haberse diversificado, algunas veces incluso con contradicciones mutuas, y ahora se expresan a través de actores totalmente diferentes. Por otro lado, la movilización y organización sociales parecen ser reemplazadas por la opinión pública, medida por encuestas y en relación estrecha con los medio de comunicación, presiones y estallidos grupales esporádicos o demandas individuales. Todo ello combinado con los restos de la antigua matriz, lo que le da a la acción social un significado ambivalente, como lo muestra el movimiento de Chiapas en México desde 1994.

La constitución de actores sociales enfrenta un problema aun más serio que el de la diversificación de los principios de acción y lucha y la carencia de principios y temas unificadores. Se trata de la exclusión social. Ya hemos indicado que todas las categorías sociales están actualmente experimentando la fractura entre aquellos "de adentro" y los excluidos, así como el conflicto entre los incluidos respecto de los modelos de modernidad. La primera escisión define no un conflicto sino una exclusión. La segunda define un conflicto en donde los actores subordinados son muy débiles y con un alto riesgo de exclusión en cualquier momento. En estas situaciones, no hay actores organizados sobre una base regular. Lo que encontramos son movilizaciones esporádicas y una acción fragmentada y defensiva.

El problema ahora es repensar la configuración de actores<sup>26</sup>. Ningún actor social y político es capaz de constituir un campo de acción general o de articular los varios principios de acción que emergen en los procesos de modernización y democratización social. De ahí la paradoja de la acción estatal. No cabe esperar que el Estado sea un agente unificador para la vida de la sociedad y la diversidad de sus actores, pero la intervención estatal es indispensable para generar espacios e instituciones en los que los actores pueden actuar autónomamente. Si el Estado y, en algunos casos, los partidos políticos no se ocupan de esta tarea, la ausencia o debilidad de actores y la crisis de representación pueden durar indefinidamente.

La cuarta dimensión en la recomposición de la matriz socio-política se refiere al *fortalecimiento del régimen democrático y de la política*.

Hemos indicado más arriba que la cuestión democrática ya no parece plantearse como parte del ciclo autoritarismo-democracia que caracterizó gran parte de este siglo en América Latina, sino como parte de un cambio de época. Por otro lado, a la democracia ya no se le exige lo que no puede dar en cuanto régimen y que corresponde a otras esferas de la sociedad, es decir, se le acepta como lo que es, una dimensión particular de la sociedad y no como una totalidad o forma global de organización de la sociedad, pero precisamente en cuanto régimen se le exige más. Hoy se exige a las democracias su función representativa, pero en un momento en que esta idea está en cuestión por las profundas transformaciones en la naturaleza de lo que debe ser representado en la esfera de lo político.

Todo ello indica que no basta con la instalación y reproducción de instituciones tradicionales, por estrictamente indispensable que

---

<sup>26</sup> Sobre este tema de las nuevas configuraciones sociales, baste un ejemplo. Las formas principales de empleo en esta reestructuración económica, privilegian las formas precarias de empleo (subcontratos, temporalidad, trabajo a tiempo parcial, maquila, producción a destajo, trabajo a domicilio y otras), que crean poblaciones asalariadas que no pueden ser atendidas con las formas tradicionales del sindicato. No sólo por la dispersión y heterogeneidad, sino también por cambios culturales en estos nuevos asalariados que no se sienten representados por ese tipo de organización clásica.

esto sea. Llama la atención en esta materia la enorme dificultad en nuestros países para la invención institucional, para imaginar y crear nuevas instituciones que enfrenten los dos grandes problemas que amenazarán a las democracias en el futuro: la irrelevancia de las instituciones frente a los poderes fácticos nacionales y transnacionales y la incapacidad de dar cuenta de la agenda de demandas sociales por la exclusión de vastos sectores de la sociedad. Dicho de otra manera, la creatividad institucional debe aplicarse tanto para resolver los problemas del cómo y quién gobierna la sociedad, como sobre todo el aspecto más deficitario de la tradición democrática, especialmente en nuestros países: el contenido (el qué) del "buen gobierno", que implica pero va más allá del concepto de "accountability".

Hemos insistido en un concepto de la democracia restringido a su carácter de régimen político, es decir, de mediación institucional entre Estado y sociedad para resolver solamente los problemas del gobierno, la ciudadanía y la canalización de conflictos y demandas sociales. Ello permite precisar el problema democrático y evitar que a un régimen político se le exija lo que ningún régimen puede resolver. Pero es necesario recordar ahora que un régimen no es sólo un conjunto de mecanismos institucionales, aunque no puede prescindir de ellos, sino que se funda en acuerdos sociales profundos en torno a determinados principios éticos. Se ha dicho que en muchas democracias occidentales este acuerdo se hizo en torno al principio de la libertad y que en el caso de las democracias latinoamericanas su ethos sería más igualitario que libertario, de ahí el histórico déficit institucional, representativo o liberal de los diversos regímenes latinoamericanos, frente a la fuerza de los populismos y las movilizaciones extra-institucionales. Es cierto que las experiencias autoritarias han fortalecido el ethos libertario, y que las transformaciones estructurales asociadas a una determinada visión o modelo de modernidad han erosionado el ethos igualitario, integrativo o solidario de las democracias latinoamericanas. Pero no es menos cierto que no habrá democracias viables si ellas no amalgaman estos dos principios éticos y si éstos no se encarnan en instituciones representativas y eficaces.

En la matriz clásica el elemento central que fusionaba los componentes era la política. Pero una política de carácter movilizador

con debilidad del sistema institucional y de representación. En la situación actual de descomposición y recomposición, la política parece, entonces, perder la centralidad de la vida social. Ello reforzado por el hecho que, la globalización, por "arriba", y la reivindicación de particularismos e identidades, por "abajo", parecieran generar fuerzas no controlables que dominan el escenario y hacen estallar el concepto de comunidad nacional como *locus* privilegiado de la acción colectiva y de la política. El carácter globalizante, ideológico, estatalista, confrontacional y movilizador parece ceder paso a las características opuestas, lo que impediría la expresión en la política oficial de los verdaderos conflictos sociales. Se ahondaría así la distancia entre política y sociedad, dejando a la primera encerrada en un juego cupular proclive a la corrupción y a la segunda a merced o de las fuerzas naturales del mercado o de las fuerzas simbólicas de los particularismos.

Pero la redimensión de la política no significa pérdida de su importancia, sino que restitución de su papel básico en la articulación de diversos procesos si se quiere preservar la idea de sociedad o comunidad nacional, como su espacio natural. En efecto, hoy ya no es pensable proyectos políticos que engloben en uno solo los cuatro procesos mencionados más arriba, pero todo proyecto político deberá hacerse cargo de cada uno de estos procesos, no para fijar sus contenidos que tienden a ser autónomos de la política y se resuelven en parte en la sociedad civil, sino para asegurar en cada uno de ellos el papel de los actores y sujetos y para articularlos entre sí. A diferencia precisamente de lo que fue la política en décadas pasadas, cobran importancia crucial en la política latinoamericana la creación de instituciones, la noción de representación y la construcción de alianzas y coaliciones.

## CONCLUSIONES

Lo que hemos dicho permite extraer tres conclusiones.

En primer lugar, el modelo clásico de desarrollo de América Latina en este siglo, basado en la intervención del Estado fue relativamente exitoso en cuanto a desarrollo económico e integración social de ciertos sectores durante varios períodos, no resolvió los

problemas de desarrollo nacional coherente y de superación de desigualdades estructurales y fue ambivalente respecto de la democracia política. Por otro lado, no hay relación simple o determinística entre la introducción de mecanismos de mercado que intentan terminar con la subordinación pasada de la economía en relación al Estado y la política, y la profundización de la democracia política. En el caso considerado más exitoso, Chile, el ajuste estructural y la emergencia de un nuevo modelo fueron establecidos bajo una muy fuerte dictadura, produciendo un alto nivel de desarticulación de la sociedad y creciente desigualdad y pobreza. Contrariamente a una expandida ideología, en América Latina el liberalismo económico, la democracia y el desarrollo son procesos que no siguen una relación lineal y acumulativa entre ellos, sino llena de tensiones y contradicciones.

Segundo, lo que está cambiando no es sólo la naturaleza de la sociedad moderna, sino también el modo predominante de modernización y desarrollo basado en el papel del estado y la movilización de actores sociales. Pareciera que los principales ejes serán el proceso de globalización y las fuerzas transnacionales del mercado, que llevan a una separación entre economía y política. Los ajustes estructurales contribuyeron en parte a esta ruptura entre economía y política, pero si estos ajustes no se acompañan por un reforzamiento de los lazos entre Estado, actores sociales y economía, no sólo habrá estancación económica en el mediano plazo, sino creciente desintegración de la sociedad.

Tercero, el modelo emergente de desarrollo, en el cual las fuerzas transnacionales del mercado juegan un rol central, ha destruido las bases materiales, políticas y organizacionales de los actores sociales y tenderá a su permanente debilitamiento. La cuestión crucial hoy día, entonces, es la reconstrucción de un sistema político que permita el fortalecimiento, a la vez, del Estado y de la capacidad autónoma de los actores colectivos para definir el tipo de modernidad que desean. Esto implica la construcción de una nueva matriz socio-política.

Dirección del Autor:  
Departamento de Sociología - Universidad de Chile  
Alameda B. O'Higgins 1058  
Santiago