



**RIDAA**  
Repositorio Institucional  
Digital de Acceso Abierto de la  
Universidad Nacional de Quilmes



Universidad  
Nacional  
de Quilmes

Sain, Marcelo Fabián

# Desintegración social y transformaciones de la política en las nuevas democracias latinoamericanas



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.  
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

*Cita recomendada:*

Sain, M. F. (1998). *Desintegración social y transformaciones de la política en las nuevas democracias latinoamericanas*. *Revista de ciencias sociales*, (7/8), 137-167. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes  
<http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1466>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

## Desintegración social y transformaciones de la política en las nuevas democracias latinoamericanas\*

Marcelo Fabián Sain\*\*

### 1. La cuestión democrática

Durante la década pasada, predominó tanto en el medio académico como en el ámbito político una interpretación del *fenómeno democrático* excesivamente *politicista* en cuyo marco se asimiló la *democracia* a un gobierno poliárquicamente *electo* y se interpretó a la *democratización* como un proceso de instauración y rediseño institucional de un régimen formalmente democrático.<sup>1</sup> Asimismo, este "clima interpretativo y conceptual" estuvo acompañado de un optimismo moral que se tradujo en la ingenuidad analítica y política de creer que la mera implantación de un régimen formalmente democrático era la antesala necesaria y suficiente para garantizar formas abarcativas de estabilidad institucional, desarrollo económico e integración social.

A contramarcha de esos románticos augurios, en la Argentina y en otros países de la región, las *nuevas democracias* se fueron afianzando institucionalmente en contextos

\* Versión revisada de la ponencia presentada en el grupo de trabajo Procesos políticos contemporáneos en América Latina, del III Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, organizado por la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA) y realizado en Salamanca (España) entre los días 2 y 4 de octubre de 1997.

\*\* Profesor asociado e investigador de la Universidad Nacional de Quilmes.

<sup>1</sup> Con un sentido crítico, he trabajado más ampliamente este tema en Sain, M., *Democracia y democratización. Actores, condiciones históricas y redefinición teórico-conceptual*. Cuaderno de Investigación No. 1, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, octubre de 1996.

**Procesos  
sociales y  
democrati-  
zación**

caracterizados por abarcativos desajustes económicos, acuciantes procesos de desintegración y exclusión social, marcadas tendencias de fragmentación cultural y profundas crisis de legitimidad y representación política. O sea que la instauración de estas democracias no tuvo como resultado inmediato el crecimiento económico, la distribución equitativa de riquezas, el establecimiento de formas más amplias de participación política o de bienestar general desde el punto de vista social, pese a lo cual han conseguido perpetuarse institucionalmente.<sup>2</sup>

Estas condiciones, además de poner en evidencia las limitaciones heurísticas e interpretativas de aquel politicismo marcadamente voluntarista, permitieron apreciar que las normas y procedimientos de la democracia –aun en situaciones de plena vigencia política y aceptación colectiva– no generan por sí mismas las condiciones políticas, sociales, económicas y culturales apropiadas para la efectivización del *proceso democrático*. Éste no se restringe exclusivamente a la vigencia y regularización institucional de *elecciones libres* basadas en el *sufragio universal* como medio específico para la designación de las autoridades gubernamentales, sino que también supone, con igual peso, el ejercicio pleno de la *ciudadanía* en relación a los *derechos y libertades civiles, políticas y sociales* modernos, vale decir, una ciudadanía asentada sobre la base de la *participación político-social autónoma de los ciudadanos en el proceso de gobierno y en los asuntos colectivos*. Ahora bien, la efectivización de estos atributos implica el desarrollo de ciertas *condiciones político-sociales de aplicación* tales como la existencia de un *estado* con capacidad para garantizar los derechos y libertades civiles, políticas y sociales a lo largo de *todo* su territorio y de toda la sociedad, así como la vigencia de *condiciones sociales, económicas y culturales* que, de alguna manera, no obstruyan y/o permitan

<sup>2</sup> Véase García Delgado, D., *Estado & Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*, Buenos Aires, FLACSO-Tesis Grupo Editorial Norma, 1994; Calderón, F., Dos Santos, M., *Sociedades sin atajos. Cultura, política y reestructuración económica en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 1995.

la concreción de la democracia política, del ejercicio de la ciudadanía y de la participación política autónoma.

De este modo, toda democratización constituye un proceso de *construcción social* y de *institucionalización política* perfilado hacia un horizonte que implica mucho más que la instauración y/o rediseño de un conjunto de reglas de procedimientos. Si bien es ilusorio el funcionamiento pleno de la democracia sin las limitaciones institucionales típicas del estado liberal de derecho, también es cierto que dicha condición institucional configura una instancia insuficiente para el desarrollo integral del *proceso democrático*. Éste se asienta central y esencialmente en el ejercicio cotidiano de la *ciudadanía* y de la *participación política* del "demos" en los asuntos públicos, tal como, por ejemplo, lo entiende Alain Touraine, quien afirma que la democracia:

**Construcción  
social e  
institucional-  
ización  
política**

[...] no se reduce a procedimientos, porque representa un conjunto de mediaciones entre la unidad del Estado y la multiplicidad de los actores sociales. Es preciso que sean garantizados los derechos fundamentales de los individuos; es preciso, también, que éstos se sientan ciudadanos y participen en la construcción de la vida colectiva. Es necesario, por lo tanto, que los dos mundos –el Estado y la sociedad civil–, que deben mantenerse separados, estén igualmente ligados uno al otro por la representatividad de los dirigentes políticos.<sup>3</sup>

En este sentido, el eje fundante del sistema democrático pasa por la relación articulada entre los actores sociales y el estado, al mismo tiempo que el individuo se convierte en *agente histórico* a través del ejercicio pleno de la *ciudadanía* y de la *intervención permanente* en los asuntos colectivos.

En sintonía con esta perspectiva, David Held resalta que la democracia se basa en el *principio de autonomía* por el cual "los individuos deberían ser libres e iguales para la determinación de las condiciones de su propia vida", lo que sólo es posible si ello resulta de un proceso de *doble*

<sup>3</sup> Touraine, A., *¿Qué es la democracia?*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 43.

*democratización* que suponga la “transformación interdependiente” del estado y de la sociedad civil. Y esto no sólo conlleva la protección institucional frente al uso arbitrario del poder coactivo del estado y la participación de los ciudadanos en la determinación de las condiciones de su asociación, sino también:

[...] la creación de las mejores circunstancias para que todos los seres humanos desarrollen su naturaleza y expresen sus distintas cualidades (lo que implica el supuesto del respeto a las diversas capacidades de los individuos, su capacidad de aprender y reforzar sus potencialidades) [...] [y] la expansión de las oportunidades económicas para maximizar los recursos disponibles (lo que implica el supuesto de que, cuando los individuos están libres de las cargas que suponen las necesidades físicas no cubiertas, están más capacitados para alcanzar sus fines).<sup>4</sup>

**Proceso  
democrático  
y autonomía**

He aquí un aspecto central de la cuestión democrática tal como es abordada e interpretada por estos pensadores: el *proceso democrático* supone ciertas condiciones políticas, sociales, económicas y culturales que hagan posible y efectiva su reproducción como tal mediante la participación autónoma de los ciudadanos en la vida pública. La representatividad de los gobernantes y de sus políticas y el ejercicio pleno de la ciudadanía implican una sociedad conformada por una pluralidad de actores con autonomía organizacional y de conciencia, con alto nivel de intervención y activa participación política, en un marco de *integración y desarrollo material, institucional y cultural* en torno a la idea de pertenencia a un mismo sistema político y a una comunidad con una historia colectiva común, todo lo cual delimita y da sentido a la *libertad positiva*, es decir, a un tipo de libertad que no se agota en la no interferencia estatal y en la independencia individual legalmente regulada sino que supone esencialmente la *actua-*

<sup>4</sup> Held, D., *Modelos de democracia*, Madrid, Alianza Universidad, 1987, pp. 324-325. Véase, también, de este autor, *Democracy and the Global Order: From the Modern State to the Cosmopolitan Governance*, California, Stanford University Press, 1995.

*ción plena de los actores sociales y políticos en los asuntos públicos.*

Según Held, la democracia únicamente puede ser conceptualizada y abordada a partir de la consideración de las condiciones históricas que inciden y/o determinan de alguna manera su funcionamiento concreto debido a que "el significado pleno de un principio no puede especificarse independientemente de las condiciones de su aplicación".<sup>5</sup> Esto significa que, si bien no hay democracia sin actores sociales, tampoco la hay si dichos actores no están en condiciones *reales* de proyectarse activa y autónomamente en la vida política de la sociedad. Ciertamente, es posible afirmar que la democracia no configura una *forma de sociedad*, y hasta podríamos avanzar un poco más y sostener que no hay ningún tipo de condiciones socio-económicas que puedan ser tomadas e interpretadas como prerrequisitos lógicos o históricos *necesarios* para su desarrollo y persistencia. Sin embargo, la democracia no puede institucionalizarse plenamente en escenarios sociales cruzados por procesos que obstruyan o directamente impidan el ejercicio pleno de la ciudadanía y la constitución de los individuos como sujetos históricos y protagonistas centrales del juego político a través de su participación directa en él.

Ahora bien, ¿cuáles son las "condiciones de aplicación" de las *nuevas democracias* en América Latina?; y ¿cuáles son las posibilidades de asentar modalidades de *gobernabilidad democrática* tendientes a una *democratización integral*? O, más precisamente, y tal como se interroga Sergio Zermeno, "¿cómo se mantiene un orden basado en una democracia política cuando la creciente desigualdad nos aleja de la democracia social?"<sup>6</sup>

**Sujeto  
político y  
democracia**

<sup>5</sup> Held, D., *Modelos de democracia*, cit., p. 328.

<sup>6</sup> Zermeno, S., *La sociedad derrotada. El desorden mexicano del fin de siglo*, México, Siglo XXI, 1996, p.13.

## 2. Las condiciones sociales en las nuevas democracias

La profunda crisis macroeconómica latinoamericana y sus consecuencias sociales han dado lugar, a lo largo de las dos últimas décadas, a una dinámica de "desorden social". Dicha dinámica ha derivado de una serie de procesos generales, como la desarticulación de la estructura productiva —particularmente, de la estructura industrial—, la recurrente salida de capitales y la fuga de inversores extranjeros, la brusca caída de la inversión productiva, la maciza transferencia de capitales hacia los bancos acreedores vía pago de la deuda externa y los permanentes procesos de inflación e hiperinflación, entre otros factores. En un plano macrosocial, se trató de una marcada desagregación y fragmentación socio-económica resultante, por un lado, del agotamiento y fractura del antiguo régimen social de acumulación industrialista-sustitutivo y estado-centrista y, por el otro, de los impactos sociales provocados por las políticas económicas de ajuste implementadas casi unánimemente en la región durante estos años.

### Ajuste económico y crisis de acumulación

En lo que a la dimensión social de la crisis se refiere, uno de los rasgos más llamativos lo constituye el abarcativo proceso de *desintegración social* producido en vastos sectores de las respectivas comunidades nacionales, proceso que ha englobado y expresado diferentes modalidades de disolución de la cohesión social, de ruptura y fragmentación cultural, de desarticulación de las identidades e instituciones intermedias, de segmentación organizacional, de repliegue a la esfera individual o a grupos primarios, de violencia desorganizada, de protestas acotadas, de adecuación individualista y de anomia defensiva.<sup>7</sup> Ciertamente, en cada uno de los países de la región, tales tendencias se fueron desarrollando según diferentes grados de magnitud y extensión y con características distingui-

<sup>7</sup> Véase Zermeño, S., "El regreso del líder: crisis, neoliberalismo y desorden", en *Revista Mexicana de Sociología*, No. 4, México, octubre-diciembre de 1989; Tironi, E., "Para una sociología de la decadencia", en *Proposiciones*, No. 12, Santiago, 1986; del mismo autor, "Crisis, desintegración y modernización", en *Proposiciones*, No. 18, Santiago, 1990.

bles acorde a las particularidades nacionales o regionales. Sin embargo, un rasgo común estuvo dado por el hecho de haber alcanzado con particular intensidad tanto a los sectores pertenecientes a las capas bajas como a los estratos medios de la sociedad. Es decir, tal tendencia no se limitó apenas a la profundización del empobrecimiento de los sectores populares sino que se trató de un proceso más abarcativo que también comprendió la pauperización de los sectores medios y que supuso el surgimiento de *nuevas formas de pobreza y de exclusión social* cuyas características y consecuencias son diferentes de aquellas que se correspondían con el modelo substitutivo precedente.

Ello produjo una creciente diferenciación social a partir de una dualidad enmarcada por la marginación de aquellos grupos y sectores socialmente *excluidos* y *no organizados*. A diferencia de la dinámica social que se estructuró en torno de la relación clasista entre capitalistas y asalariados típica del modo de producción y del régimen social basados en la industrialización, en estos nuevos escenarios sociales los llamados *excluidos*, lejos de proyectarse colectivamente en sentido ofensivo o rupturista contra el orden imperante, han comenzado a reclamar *participación* en él dentro del marco de lo que se denominó un "*anhelo de integración*".<sup>8</sup>

### **Exclusión social**

Ya no se trata de la contradicción sociedad tradicional-sociedad moderna, capital-proletariado, o liberación o dependencia, sino la de incluidos-excluidos. Un conflicto que más que expresarse en acción colectiva ofensiva contra el sistema pasa a constituirse en la búsqueda de inclusión en éste. Un conflicto que no permite constituir áreas de solidaridad automáticas entre todos los afectados y que se compone de una serie de grupos relativamente pequeños y de categorías rápidamente cambiantes.<sup>9</sup>

En estos espacios emergentes se dieron dos tendencias

<sup>8</sup> Tironi, E., "Pobladores e Integración social", en revista *Proposiciones*, No. 14, Santiago, 1987.

<sup>9</sup> García Delgado, D., *Estado & Sociedad...*, op. cit., p.186.

que necesariamente deben tenerse en cuenta para poder apreciar algunas de las nuevas condiciones sociales de las nuevas democracias en nuestros países. Por un lado, se observó un proceso de *desarticulación (debilitamiento y/o fragmentación) de las identidades colectivas típicas de la sociedad precedente y de las bases organizacionales de los grupos y espacios tradicionales de intermediación*, fenómeno que englobó tanto el debilitamiento de los órganos e instituciones tradicionales de mediación –tales como los partidos políticos y los sindicatos– cuanto la paulatina fragmentación y desarticulación de movimientos sociales surgidos durante la década pasada –organizaciones sociales y políticas con cierta institucionalización tales como confederaciones agrarias, organizaciones vecinales, comunidades religiosas, organismos políticos, sectoriales, etc–. De este modo, se fue configurando un escenario social signado por lo que Zermeño llamó “*debilitamiento de lo público*”.

No son pues los movimientos y luchas sociales, los órdenes comunitarios o asociativos, y tampoco el sistema político en sus manifestaciones partidistas, parlamentarias, frentistas o sindicales, las esferas de expresión sociopolítica privilegiadas en este panorama desordenado: ellos son más bien los grandes perdedores.<sup>10</sup>

Por otro lado, en un marco de ruptura de los mecanismos y modos de acción colectiva que caracterizaron a la sociedad anterior, se desarrolló un proceso de *retracción y desarticulación de las formas tradicionales de acción y de conflictividad política y social*, dando lugar a modalidades parciales, inmediatas y fragmentadas de acción sectorial y a una conflictividad no vinculada a la cuestión nacional o a la dualidad clasista sino más bien expresiva de demandas sociales concretas, parciales y no agregadas. Este proceso no sólo derivó de la imposición de nuevos patrones

<sup>10</sup> Zermeño, S., “Estado y sociedad en el neoliberalismo dependiente”, en *Revista Mexicana de Sociología*, No. 4, México, octubre-diciembre de 1994, p.121.

culturales más pragmáticos e individualistas sino también de la carencia de medios conceptuales, institucionales, materiales y sociales necesarios para la articulación de un tipo de intervención política organizada y durable.

Ambas tendencias se han inscripto en una profunda reformulación de las relaciones entre el estado y la sociedad, y han reforzado, junto a otros factores que luego analizaremos, el debilitamiento y la licuación de los espacios e instancias de intermediación social y de participación política. Pero este proceso no respondió sólo a la *desordenada* dinámica social derivada de los impactos de la crisis económica, sino que fue —más recientemente— apuntalado por el impacto socialmente excluyente de las políticas macroeconómicas de ajuste y reconversión productiva desarrolladas en el marco de una dinámica estatal orientada a desalentar y/o desarticular la constitución de identidades e instancias organizativas sociopolíticas concebidas como *alternativas* u *opuestas* al modelo vigente.<sup>11</sup> Además, en escenarios caracterizados por la marginación de vastos sectores sociales como los mencionados, se han impuesto condiciones conceptuales y organizacionales que imposibilitaron la agregación institucional de intereses de los sectores excluidos y que obstaculizaron su constitución como actores políticos.

**Ajuste  
macro-  
económico y  
marginación  
social**

La posición de los grupos marginales en la estructura socioeconómica vuelve difícil que ellos se constituyan en actores sociales tradicionales. Éste es un segmento compuesto por una infinidad de subsegmentos con escasa unidad interna y *casí sin interrelación recíprocas*. De allí entonces que no sea posible identificar intereses comunes que puedan dar lugar a una acción colectiva y a ser representados por una organización en órganos institucionalizados de participación.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Zermeño, S., "Estado y sociedad...". *op. cit.* Véase también Díaz, A., "Tendencias de la reestructuración económica y social en América Latina", en *Revista Mexicana de Sociología*, No. 4, México, octubre-diciembre de 1994.

<sup>12</sup> Tironi, E. y Lagos, R., "Actores sociales y ajuste estructural", en *Revista de la CEPAL*, No. 44, Santiago, agosto de 1991, p. 52.

En medio de estos procesos de desintegración, los actores individuales y grupales han tendido a buscar contención de manera defensiva en el interior de los grupos primarios o comunitarios (la familia, el vecindario, la feligresía y hasta el grupo delictivo), reforzándose más aún la atomización que produjo su aislamiento.

Bajo estas particularidades, se fue configurando una dinámica social proclive, por el lado de los actores, a la "apelación al líder" (religioso o político) como alternativa de adaptación individual –tal como lo indicó apropiadamente Zermeño– y, por el lado de la mediación entre el poder político y la sociedad, a la consideración del estado como actor determinante de la intercesión entre la política y lo social y como instancia fundamental de sobrevivencia material y de referencia simbólica dentro del conjunto social, lo que ciertamente fue apuntalado por la ausencia de otros poderes sociales con capacidad para mediarlo, contenerlo o limitarlo. Como explica Tironi:

El aislamiento de los individuos y la segmentación de la sociedad en grupos primarios obliga a que sea el Estado quien centralice las relaciones sociales, en particular, concentrando en sus manos las comunicaciones y las decisiones colectivas. En efecto, una sociedad carente de grupos secundarios, de asociaciones intermedias, o corporaciones, en los hechos delega su unidad a la institución estatal, a la vez que queda ésta inerme frente a ella. En las condiciones de desintegración, en efecto, el Estado queda libre para manipular a la población, pues no hay un poder social que lo limite, controle o amenace. Todavía más: la lógica de la acción estatal estará dirigida a ganar mayor centralidad y autonomía, profundizando la atomización y segmentación de la sociedad; y el hecho de que el Estado multiplique su intervención en la sociedad incentiva aún más el refugio de los individuos en los grupos primarios, pues la introversión comunitaria, si bien priva la participación, permite al individuo resistir, en parte, el imperalismo estatal.<sup>13</sup>

En definitiva y tal como se señaló, este escenario conllevó

<sup>13</sup> Tironi, E., "Crisis, desintegración...", *op. cit.*, p. 20.

una transformación profunda de las modalidades tradicionales de articulación de intereses y, por ende, de la relación establecida entre el estado y la sociedad.

### **3. La transformación del escenario político en las nuevas democracias**

La paulatina centralidad que el estado fue ocupando en la intermediación entre los poderes públicos y la sociedad fue contorneada por un proceso de tres caras: la progresiva desarticulación de las organizaciones sindicales, la emergencia de nuevos movimientos sociales como actores relevantes pero acotados y altamente descentralizados en la articulación de reclamos e intereses sectoriales y la pérdida de legitimidad de los partidos políticos y de la política misma como instancias privilegiadas para la canalización de las principales demandas sociopolíticas. Todo ello significó, en definitiva, una profunda crisis de intermediación y representación político-social.

La desindustrialización, la drástica transferencia de ingresos desde los asalariados hacia los sectores capitalistas y la caída de la producción en general, configuraron factores que, sumados a los cambios producidos en las relaciones laborales (precarización del empleo, flexibilización laboral, nuevas formas de contratación y de ocupación como el cuentapropismo, el pluriempleo, el empleo temporal permanente, etc.) y al repliegue del estado como instancia regulatoria de esas relaciones en favor de la protección del trabajo, dieron lugar al debilitamiento y/o desarticulación de las organizaciones sindicales. Al mismo tiempo, ello impuso un tipo de conflictividad laboral sustantivamente más restringido e inmediato en cuanto a las demandas en juego, más diversificado en cuanto al sustento organizacional y más limitado en cuanto a la proyección político-sindical. Ciertamente, las estrategias gubernamentales de cooptación de dirigentes y organizaciones sindicales y las propias limitaciones teórico-políticas de esa dirigencia (falta de perspectiva para diagnosticar los procesos de cambio en la producción y en las relaciones de trabajo, ausen-

**La  
desarticulación  
sindical**

### La descentralización de lo social

cia de contrapropuestas frente a las alternativas de reconversión antilaborales, falta de proyección respecto a los consumidores y a los medios de comunicación social, etc.), también contribuyeron decisivamente con la crisis del sindicalismo.<sup>14</sup>

Por su parte, como correlato de la restricción de las demandas y conflictos estructurados en torno del movimiento obrero y la consecuente pérdida de centralidad conflictual de las luchas salariales vinculadas a la relación trabajo-capital típicas de la sociedad precedente, comenzó a expresarse un conjunto de demandas sociales descentradas y no siempre ligadas a las disputas clasistas de carácter económico, proceso que enmarcó la emergencia de los llamados *nuevos movimientos sociales*. Ello supuso el surgimiento de un espacio signado por la *heterogeneidad* y la *descentralización de lo social* en el que la expresión de una multiplicidad de organizaciones, grupos y asociaciones socio-políticas no gubernamentales y la aparición de nuevas modalidades de articulación de intereses y de intermediación, se produjo en un ámbito que no estuvo determinado como otrora por un centro de gravitación conflictual predominante o básico. Se trató de un espacio atravesado por un entrecruzamiento ilimitado de demandas descentradas y de conflictos acotados y casi siempre desconectados entre sí.

Esto, sumado a la parcialización de las demandas y ejes temáticos de estos nuevos movimientos, a su alto nivel de fragmentación y diversificación organizacional y cultural, a las limitaciones de su lógica agregativa y de articulación política de intereses (cuando no a la proclamación de una postura explícitamente *antipolítica*) y a la falta de una perspectiva político-social global frente a las otras instancias de intermediación y frente al estado, dieron cuenta del bajo grado de institucionalización que poseían esos movimientos sociales como canales de mediación y articulación de demandas y que, en consecuencia,

<sup>14</sup> García Delgado, D., "Estado & Sociedad...", *op. cit.*, cap. 4: Tironi, E. y Lagos, R., "Actores sociales...", *op. cit.*

imposibilitaron su posicionamiento y proyección como actores centrales en el proceso de democratización.<sup>15</sup>

Un rasgo particular y al mismo tiempo trascendente de este proceso lo configuró el surgimiento de nuevos tipos de conflictos distintos de aquellos derivados de las desigualdades en la distribución del producto social entre las clases sociales o entre sectores o regiones económicas, y que resultaron de *clivajes transversales* estructurados alrededor de diferencias y pugnas étnicas, raciales, religiosas, de género, de lengua, etc. Para Hirschman, mientras los primeros –a los que calificó de “*conflictos más-o-menos*”– son divisibles en términos de magnitud y, por ende, son intrínsecamente más fáciles de resolver por la vía de la negociación, los segundos –a los que llamó “*conflictos de carácter o/o*”– configuran pugnas no-divisibles en magnitudes y, por esa razón, de difícil resolución por el camino de la negociación a no ser que uno de los grupos sea eliminado o que se imponga un acuerdo de tolerancia.<sup>16</sup>

De este modo, la complejidad de lo social se profundizó al ponerse en evidencia la inviabilidad de los mecanismos tradicionales de resolución de conflictos negociables de tipo *más-o-menos* para hacer frente a los nuevos tipos de conflictos que guardan la apariencia de mayor volatilidad, violencia e incontinencia. Así, a la heterogeneidad y fragmentación de lo social derivada de las transformaciones en curso, se sumó un mayor nivel de complejidad cualitativa derivada de la emergencia de modalidades novedosas de antagonismos mutuamente excluyentes.

A su vez, también debe tenerse en cuenta que las políticas de ajuste estructural y reforma económica llevadas a cabo en nuestros países otorgaron nuevos impulsos y re-

<sup>15</sup> García Delgado, D., “Estado & Sociedad...”, *op. cit.*, cap.5. Para una discusión sobre la proyección democrática de los movimientos sociales, véase también García Costa, S., “Esfera pública, redescubierta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil. Uma abordagem tentativa”, en *Novos Estudos*, No. 38, San Pablo, CEBRAP, marzo de 1994.

<sup>16</sup> Hirschman, A., “Conflitos sociais como pilares da sociedade de mercado democrática”, en *Novos Estudos*, No. 42, San Pablo, CEBRAP, julio de 1995.

**Desregulación  
económica  
y transnacionalización**

forzaron la ya creciente consolidación de los grandes grupos económicos locales y transnacionales como sectores económica y socialmente dominantes. En efecto, las reformas económicas basadas en políticas de privatizaciones, desregulación y apertura de la economía, han beneficiado la concentración económica (compra de firmas del mismo sector o rama económica) en favor de estos grupos al mismo tiempo que dieron lugar a un mayor grado de integración vertical y horizontal (compra de empresas vinculadas a las del grupo) y a un mayor nivel de diversificación (compra de empresas de otros rubros o actividades económicas) de los mismos. Es decir, el crecimiento y fortalecimiento de esos grandes conglomerados empresariales producido a lo largo de las últimas décadas a través de la transferencia de recursos públicos por vía de prebendas y subsidios otorgados por el estado –promoción industrial, aprovisionamiento de bienes y servicios al estado, capitalización de deuda externa–, fue recientemente apuntalado mediante los procesos de privatización de las empresas estatales que tuvo a esos mismos grupos –extranjeros y locales– como principales beneficiarios.<sup>17</sup>

Por lo tanto, el tipo de reorganización económica y social aún en desarrollo, al mismo tiempo que debilitó al sindicalismo también fortaleció económicamente a las fracciones más concentradas del empresariado y, en consecuencia, creó condiciones propicias para la proyección política de este sector sobre el núcleo decisorio del estado. Lo destacable en cuanto a la vinculación de estas fracciones empresariales con el poder público es que, a partir de estos procesos, la capacidad de “penetración” del estado por parte de esos grupos también se reforzó y adquirió nuevas orientaciones, favoreciendo un tipo de mediación privilegiada entre burocracia pública y sectores dominantes a través de lo que en otra época Fernando Henrique Cardoso denominó “*anillos burocráticos*”, para indicar un tipo de modalidad “privada” de articulación de intereses por la

<sup>17</sup> Vilas, C., “Estado y mercado después de la crisis”, en *Nueva Sociedad*, No. 133, Caracas, septiembre-octubre de 1994.

cual los grupos abordan, presentan y negocian/colocan/*imponen* sus requerimientos e intereses en el proceso decisorio estatal, pero ubicados *dentro* del estado.<sup>18</sup>

Por su lado, las acciones colectivas de los actores partidarios y sociales, además de haber guardado una impronta espacial y temporalmente limitada y fragmentada, se proyectaron en un contexto de subordinación *clientelística* en favor de los aparatos estatales y de las dirigencias políticas vinculadas a ellos en el marco de un proceso de manipulación y cooptación, ya sea directa o soterrada. Cuando las demandas socioeconómicas y culturales convergen con los actores y representantes políticos, dicha intersección es generalmente circunstancial y acotada.<sup>19</sup> Ello permitió que las organizaciones políticas y partidarias, en procura de beneficios electorales inmediatos y cruzados por una cultura política cortoplacista y pragmática, se distanciaran de las demandas sociales, adquirieran amplios márgenes de autonomía respecto de los actores y movimientos sociales y tomaran al estado como principal referente material y simbólico.<sup>20</sup>

Entretanto, este proceso se desarrolló simultáneamente con un profundo cambio en las expectativas e intereses colectivos, dado principalmente por la primacía de las demandas de tipo socio-económicas por sobre las de carácter político-institucional.

[...] los cambios en las preferencias políticas se correspondieron con una repentina pérdida de interés de la población por la consolidación institucional y la democratización, urgida ahora por nuevos y alarmantes problemas: todas las encuestas de la época registran que los temas político-institucionales (derechos humanos, democratización de la Justicia, la educación y los sindicatos, reforma constitucional) fueron

<sup>18</sup> Cardoso, F. H., "Planejamento e política: os anéis burocráticos", en Laffer, B., *Planejamento no Brasil*. San Pablo, Perspectiva, 1970; Cardoso, F. H., "A formação do Estado autoritário", en Cardoso, F. H., *A construção da democracia. Estudos sobre política*, San Pablo, Editora Siciliano, 1993.

<sup>19</sup> Mires, F., "La reformulación de lo político", en *Nueva Sociedad*, No. 134, Caracas, noviembre-diciembre de 1994.

<sup>20</sup> Zermeño, S., "El regreso del líder...", *op. cit.*

desplazados de la atención de la opinión pública por problemas socioeconómicos (inflación, bajos salarios, desocupación, etcétera).<sup>21</sup>

Pero la profundidad de la crisis económica y de las tendencias de desintegración social han dificultado –y hasta impedido– la posibilidad de satisfacción de este conjunto de expectativas y demandas sociales, creando la sensación de que el estancamiento y la caída de los niveles de vida era una tendencia irreversible y reforzando la percepción colectiva de la ineficacia de la dirigencia partidaria y de las instituciones políticas para hacer frente a esos desafíos.

### El desencanto de la política

Este descontento social hacia la política –juntamente con los otros factores analizados– se ha traducido en situaciones de desilusión, indiferencia y apatía política, cuando no de desconfianza, de descrédito y de manifiesto rechazo hacia los partidos, las elecciones, las instituciones parlamentarias y la dirigencia política en general, de parte de vastos sectores de la sociedad.<sup>22</sup> Se trató de una crisis de la política caracterizada principalmente por la desafección política e ideológico-cultural, la desmovilización socio-política y la despolitización de los escenarios públicos, y que, al decir de Norbert Lechner, ha supuesto la pérdida de centralidad de la política como núcleo rector del desarrollo social.<sup>23</sup>

En suma, considerando estas tendencias en su conjunto, ellas dieron cuenta de una abarcativo proceso de *dualización político-social*<sup>24</sup> en el que la concentración de poder social y político en favor de los sectores dominantes se

<sup>21</sup> Novaro, M., "Crisis de representación, neopopulismo y consolidación democrática", en *Sociedad*, No. 6, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, abril de 1995, p. 99

<sup>22</sup> *Ibid.* Véase también Paramio, R., "Consolidación democrática, desafección política y neoliberalismo", en *Cuadernos del CLAEH*, No. 68, Montevideo, diciembre de 1993; García Delgado, D., "Desilusión con la política y crisis de representación", en *Hechos y derechos*, No. 2, Buenos Aires, verano de 1995/1996.

<sup>23</sup> Lechner, N., "Las transformaciones de la política", en *Revista Mexicana de Sociología*, No. 1, México, enero-marzo de 1996.

<sup>24</sup> Véase Tironi, E. y Lagos, R., "Actores sociales...", *op. cit.*

desarrolló al compás de la profunda segmentación social, diversificación e inmediatez cultural y fragmentación política que alcanzó a los sectores medios y populares. Éstas parecen configurar las características salientes de la estructura social que actualmente sirve de escenario a las *nuevas democracias* de la región, y en la que las mediaciones entre los actores sociales y el estado, no sólo pasaron a estar centralmente manipuladas desde la misma esfera estatal sino que también comenzaron a estar fundamentalmente condicionadas por los medios de comunicación masivos –los que no siempre suponen un accionar favorable a la transparencia democrática–.<sup>25</sup>

#### **4. El estado y la gobernabilidad en las nuevas democracias**

Ahora bien, estas condiciones sociales que, tal como se describió, acarrearón modificaciones también profundas en la composición y proyección de los actores sociales y políticos, en el tipo de relaciones y conflictividades articuladas entre ellos, en las formas de acción colectiva y en los mecanismos y modalidades de intermediación con el estado, se correspondieron con una extendida reestructuración político-social del estado.

En efecto, los procesos de democratización se desarrollaron en un escenario enmarcado por un estado sometido a los impactos y vaivenes derivados no sólo de los cambios producidos en el interior de la sociedad sino también de las nuevas tendencias que se fueron desarrollando en el sistema internacional, lo que fue creando nuevas condiciones políticas cuya gravitación para la construcción democrática resultó central.<sup>26</sup> Tal como vimos, dichos

<sup>25</sup> Keane, J., "La democracia y los medios de comunicación", en *Leviatán*, No. 51-52, Madrid, primavera-verano de 1993. Véase también Touraine, A., "Comunicación política y crisis de representatividad", en Ferry, J-M., Wolton, D. et al., *El nuevo espacio público*, Barcelona, Gedisa, 1995.

<sup>26</sup> Véase Lechner, N., "Reflexiones acerca del Estado democrático", Estudios Políticos, Documentos de Trabajo No. 20, Santiago, FLACSO, julio de

procesos se desarrollaron en medio de un profundo cambio que englobó la reestructuración de la matriz socio-política de nuestros países y que conllevó, a su vez, una radical transformación social, cultural, económica e institucional, permitiendo la aparición de una serie de nuevos dilemas que, de una manera u otra, marcaron los nuevos límites de la acción estatal. Dadas las condiciones imperantes en el plano mundial y en el doméstico, los márgenes de *governabilidad* del estado han permanecido menos sujetos a su capacidad para enfrentar amenazas de regresión autoritaria y han pasado a depender fundamentalmente de la eficacia con que esos estados han hecho frente a la doble tarea de integración económica (comercial y productiva) con los mercados mundiales y de integración social de la comunidad nacional.<sup>27</sup> Ambos objetivos delimitaron la problemática predominante de los estados sudamericanos y marcaron el primer desafío referido directamente a la *capacidad de éstos para contener, controlar y procesar la crisis económico-social* producida por las transformaciones llevadas a cabo, capacidad que rápidamente pasó a estar medida en términos de destreza y eficiencia en el desarrollo de las políticas de reestructuración económica y, al mismo tiempo, de construcción de la legitimidad democrática.

**Gobernabilidad y eficacia democrática**

Este desafío fue apuntalado, a su vez, por una fuerte *demanda social de gobernabilidad*, cuya manifestación no fue más que la expresión de que en el imaginario colectivo la democracia y el proceso de su construcción no se limitaba apenas a la recuperación de los *derechos de ciudadanía* ni a la vigencia formal de las normas y mecanismos del *régimen pollárquico* sino que también debía implicar la

---

1992; O'Donnell, G., "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas", en *Desarrollo Económico*, No. 130, Buenos Aires, julio-septiembre de 1993; Przeworski, A. et al., *Sustainable Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, parte I.

<sup>27</sup> Lechner, N., "Reflexiones acerca..." . . . *op. cit.* Véase también del mismo autor, "El debate sobre Estado y mercado", en *Nueva Sociedad*, No. 121, Caracas, septiembre-octubre de 1992; y también, "El debate sobre..." , *op. cit.*

existencia de un estado administrativamente competente y políticamente eficaz a la hora de procesar y regular institucionalmente las diversas demandas e intereses de los diferentes actores sociales, fundamentalmente de cara a la crisis económico-social en ciernes.

Las consecuencias de la apremiante situación a la que se vieron precipitados los países de la región fueron visibles, asimismo, en el plano de las instituciones: aquí lo que comenzó a importar no fue ya sólo su carácter democrático sino también su capacidad de gobierno. En efecto, a poco de andar sobre las turbulencias de la crisis fue haciéndose cada vez más evidente que la consolidación de las transiciones estaba requiriendo de más gobierno y no de menos gobierno.<sup>28</sup>

Ahora bien, pese a la centralidad que las cuestiones sociales y económicas fueron adquiriendo en los escenarios políticos de nuestros países, la importancia que comenzó a tener el estado no se limitó tan solo al grado de eficiencia mediante el que encaró tales cuestiones. Tal importancia también giró alrededor de la *capacidad estatal para garantizar la plena vigencia de los derechos civiles, políticos y sociales* que determinaban el ejercicio *de la ciudadanía* y que iban más allá de la vigencia normativa de los derechos típicos del estado liberal.

Ambas dimensiones –esto es, la *capacidad de regulación y resolución de la crisis económico-social* y la *capacidad de garantizar el ejercicio de la ciudadanía*– asentaron al tradicional concepto de *governabilidad estatal* sobre un nuevo marco de referencia. Dicha noción dejó de asimilarse al nivel de competencia estatal para enfrentar exitosamente el conjunto de “demandas sociales excesivas” –tal como lo había propuesto el paradigma conservador– y pasó a referirse a la *capacidad del estado* para afrontar de manera estable y eficientemente el conjunto de los desafíos y amenazas que tendieron a cercenar tanto la conti-

### Garantías políticas y ciudadanía

<sup>28</sup> Torre, J. C., “América Latina, el gobierno de la democracia en tiempos difíciles”, Instituto de Estudios Avanzados, Serie Política y Economía, San Pablo, Universidade de São Paulo (USP), julio de 1991, p. 8.

**Gobernabilidad, ajuste económico y desregulación**

nidad como la estabilidad de las instituciones, y que ya no procedían de la proyección de *actores sociopolíticos antidemocráticos* (amenaza que con el correr del tiempo fue diluyéndose en la mayoría de los países de la región) sino del estallido de profundas *crisis económico-sociales* y de la no menos contundente *crisis institucional del estado*.<sup>29</sup>

En relación con la capacidad de gobernabilidad sobre la *crisis económico-social*, la cuestión del estado implicó una doble tendencia. Por un lado, en el contexto de las *políticas de ajuste, apertura y desregulación económica* llevadas a cabo en los noventa, el estado tendió a *achicarse*, puesto que fue sometido a un conjunto de reformas institucionales montadas centralmente sobre la base de las privatizaciones de empresas públicas, la reducción del aparato administrativo-burocrático y la desarticulación de diferentes instituciones dedicadas a la formulación e implementación de políticas sociales. Todo ello provocó un *"ajuste de la regulación estatal frente a la sociedad"*,<sup>30</sup> o, dicho de otro modo, un repliegue institucional del estado ante las problemáticas que surgían de los impactos sociales provocados por las mismas políticas de ajuste y reconversión productiva que enmarcaron a esas reformas administrativas. Vale decir, este "encogimiento" del estado no derivó apenas del estrangulamiento de las finanzas públicas –situación que llevó a muchos países de la región a un virtual colapso político y económico–, sino que constituyó, asimismo, el resultado de una *política de ajuste y reacomodamiento institucional* cuya lógica estuvo centralmente determinada por la búsqueda del *equilibrio fiscal*, visto éste como salida a la mencionada crisis y

<sup>29</sup> Dos Santos, M., "Gobernabilidad en la transición a la democracia en Argentina", en *Revista Mexicana de Sociología*, No. 1, México, enero-marzo de 1991. Véase también Cavarozzi, M., "Más allá de las transiciones. Reflexiones sobre el largo plazo en la política latinoamericana", en Barba Solano, C., Barros Horcasitas, J. L. y Hurtado, J. (comps.), *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*, México, Universidad de Guadalajara-Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa-FLACSO (México), 1991.

<sup>30</sup> Von Haldenwang, Ch., "Dos casos de descentralización y de ajuste parcial. Argentina y Colombia", en *Nueva Sociedad*, No. 133, Caracas, septiembre-octubre de 1994.

como instrumento de las transformaciones económicas emprendidas.

Esta tendencia generó, por su parte, una drástica *erosión* de la gobernabilidad y eficacia del estado para hacer frente a las consecuencias sociales y políticas de la reestructuración encarada, lo que produjo, a su vez, una severa *restricción* de su capacidad para implementar (juntamente con el mercado) modalidades de desarrollo económico basadas en el fomento productivo.

En este contexto, la autonomía del estado respecto de la sociedad y de los grupos políticos fue reformulada y adquirió ciertas características novedosas y particulares. La eficacia con que el estado fue capaz de mediar entre estos protagonistas y de constituirse en garantía institucional de las políticas decididas en su ámbito, crearon condiciones favorables para el incremento de ciertos márgenes de gobernabilidad estatal. O sea, mientras el estado, de un lado, se replegó y fue perdiendo eficacia regulatoria sobre importantes aspectos de la vida económico-social –sea como consecuencia de la crisis o como resultado de sus políticas–, por otro lado, amplió y dinamizó sus funciones de orientación y coordinación económica frente a las fracciones y grupos dominantes, intensificó su capacidad de disciplinamiento social de cara a los sectores sociales medios y populares excluidos o marginalizados de la dinámica central del modelo desplegado.

Ello redundó en una relativa ampliación de la autonomía del estado respecto de la sociedad civil, inclusive en relación a los sectores económicos dominantes. Frente a ellos y *no* pocas veces contra ellos, el estado consiguió incrementar y fortalecer su capacidad regulatoria emprendiendo una drástica racionalización del gasto público y aumentando su eficiencia en la recaudación tributaria, en la regulación financiera, en el control monetario y en la reformulación del mercado cambiario y de capitales. Y fue este incremento relativo del poder del estado el que facilitó la implementación de las políticas económicas en curso. Así lo indicó Álvaro Díaz, para quien la centralidad económica de las estructuras del estado:

[...] determinó el resultado de las políticas neoliberales que, lejos de debilitar al Estado, construyeron un camino para su refortalecimiento, vía reformas radicales que intentaron desvincular la gestión económica de las presiones del sistema político y de la sociedad civil no empresarial. [...] el neoliberalismo real –más allá del discurso– no debilitó al Estado como fuente del orden y la hegemonía. En el contexto de crisis económico-políticas, lo que se intentó realmente fue constituir un Estado más autónomo de las presiones sociales y más comprometido con el empresariado, sea éste nacional o extranjero.<sup>31</sup>

Es decir, el estado cumplió una función central en el proceso de ajuste estructural, aun cuando dicha transformación ha tenido como uno de sus ejes fundamentales la reformulación y refuncionalización del propio estado. El éxito de la estabilización y del ajuste de muchas economías en desarrollo ha sido viabilizado merced a la capacidad administrativa y técnica puesta en práctica desde el aparato estatal –en verdad, de sus administradores– para generar las condiciones materiales y políticas propicias y necesarias para ese objetivo.<sup>32</sup>

Por otro lado, en lo relativo a la presencia funcional y territorial de las políticas y de la legalidad estatal, la tendencia que se impuso en los países de la región supuso *el repliegue y la evaporación del estado* en vastas regiones del territorio nacional y en gran parte de la estructura de estratificación social, proceso cuya gravitación sobre las democratizaciones en desarrollo constituyó –y constituye– un obstáculo central para su profundización.

<sup>31</sup> Díaz, A., "Tendencias de la reestructuración económica...", *op. cit.*, pp. 11-12. Véase también Vilas, C., "Estado y mercado...", *op. cit.*; Smith, W., "Reestruturação neoliberal e cenários de consolidação democrática na América Latina", en *Dados*, vol. 36, No. 2, Rio de Janeiro, 1993.

<sup>32</sup> Véase Haggard, S. y Kaufman, R., "Estado y reforma económica: la iniciación y consolidación de las políticas de mercado", en *Desarrollo Económico*, No. 139, Buenos Aires, octubre-diciembre de 1995; Evers, T., "El Estado como problema y como solución", en *Desarrollo Económico*, No. 140, Buenos Aires, enero-marzo de 1996; Przeworski, A. et al., *Sustainable...*, *op. cit.*, parte II.

¿Qué ocurre cuando la efectividad de la ley se extiende muy irregularmente (si no desaparece por completo) por el territorio y las relaciones sociales (étnicas, sexuales, de clase) que, según se supone, debe regular? ¿Qué tipo de estado (y de sociedad) es éste? ¿Qué influencia ejerce sobre el tipo de democracia que surja? [...]. En estas situaciones, estados ineficaces coexisten con esferas de poder autónomas y con base territorial. Estos estados son incapaces de asegurar la efectividad de sus leyes y sus políticas a lo largo del territorio y el sistema de estratificación social. Las regiones periféricas al centro nacional (que por lo general sufren más las crisis económicas y cuentan con burocracias más débiles que el centro) crean (o refuerzan) sistemas de poder local que tienden a alcanzar grados extremos de dominación personalista y violenta (patrimonial y hasta sultanista, en la terminología weberiana), entregados a toda suerte de prácticas arbitrarias. En muchas de las democracias que están surgiendo, la efectividad de un orden nacional encarnado en la ley y en la autoridad del estado se desvanece no bien nos alejamos de los centros nacionales y urbanos.<sup>33</sup>

Así, la pronunciada crisis estatal en el plano de la imposición de la legalidad sobre el conjunto de las relaciones sociales y del territorio descrita por O'Donnell fue moldeando un escenario en el que las relaciones entre el estado y la sociedad pasaron a caracterizarse por un *bajo grado de institucionalización*. Ello no sólo respondió a la carencia de recursos institucionales suficientes para encausar los problemas existentes en la sociedad sino también a la insuficiente capacidad operacional de ese estado para articular y procesar dichas demandas y/o a la voluntad política de los distintos gobiernos de la región para sacar réditos de estas situaciones.

Pues bien, la contracara de este fenómeno fue la *aniquilación y/o privatización "de hecho" de la esfera formalmente pública del estado* a través de la apropiación de sus funciones por parte de actores y estructuras de poder privados, sean de proyección local, regional o nacional, y la uti-

### **El proceso de institucionalización**

<sup>33</sup> O'Donnell, G., "Acerca del Estado, la democratización...", *op. cit.*, p.169.

lización de dichos circuitos de poder paralelos e incompatibles con la legalidad pública en favor de sus intereses sectoriales y de actividades políticas y económicas generalmente ilegales –y, en ocasiones, directamente de carácter *mafiosas*– y no democráticas.

Estos son sistemas de poder privado (o, mejor dicho, de poder privatizado, pues muchos de los principales actores ejercen cargos estatales), en los que varios derechos y garantías de legalidad democrática no tienen efectividad [...]. Si bien dichas regiones, neofeudalizadas, poseen organizaciones estatales (nacionales, provinciales y municipales), la obliteración de la legalidad les quita a los circuitos de poder regional, incluso a los organismos estatales, la dimensión pública, legal, sin la cual el estado nacional y el orden que éste sustenta desaparecen.<sup>34</sup>

Es decir que en amplias dimensiones funcionales y territoriales de la vida política nacional, la institucionalidad y legalidad estatal pasó a formar parte de estructuras de poder privadas, configurando lo que O'Donnell denominó “zonas marrones” en las que, a pesar de la existencia de elecciones para elegir los gobiernos, del funcionamiento de las legislaturas nacionales y provinciales y de una pluralidad de partidos políticos compitiendo en el marco de la institucionalidad poliárquica, la *privatización fáctica* de la esfera pública y de los mecanismos y procedimientos del estado que emprendieron los poderes locales, le otorgaron al proceso político una impronta ciertamente *autoritaria*. Ello respondió –siguiendo a este autor– a la estructuración de ámbitos en los que directamente no existe un sistema legal o, si existe, “no tiene verdadera efectividad, o puede anularse ad hoc, o está subordinado a normas secretas y/o al capricho de los gobernantes”.

De este modo, en determinadas esferas de la vida política de los países de la región los rasgos formalmente democráticos se combinaron con espacios estructurados alrededor de relaciones políticas autoritarias. Así, frente a

<sup>34</sup> O'Donnell, G., “Acerca del Estado, la democratización...”, cit., pp. 169-170.

los recurrentes y extendidos procesos de pauperización, marginación y exclusión social que se fueron desarrollando entre los estratos medios y bajos de las poblaciones de estos países, este conjunto de situaciones y tendencias dio cuenta de una marcada *desafección* del estado, que no se limitó a la indiferencia o la falta de intervención pública sino que se articuló en torno de proyecciones disciplinantes basadas en diversas modalidades combinatorias de clientelismo, cooptación y constreñimiento represivo. Esto, sumado a la mencionada limitación del estado para imponer la ley, determinó lo que O'Donnell ha calificado apropiadamente de *ciudadanía de baja intensidad*, entendiendo a ésta como la negación de los derechos liberales típicos de todo estado democrático aun en situaciones en las que existe plena vigencia de los derechos políticos constitutivos de una democracia formal.

En suma, en vastos sectores de nuestras sociedades, el cercenamiento de los derechos liberales configuró un proceso análogo y simultáneo a los bajos o casi inexistentes niveles de democratización social y económica desarrollados en los contextos de creciente democratización política formal. Estas tendencias parecieron haberse desenvuelto conjuntamente y en forma vinculada.

##### **5. Los nuevos (¿o viejos?) desafíos para la democracia latinoamericana**

Estas consideraciones generales nos indican que las *nuevas democracias* en América Latina combinan, en diferentes grados, elecciones libres, ciudadanía de baja intensidad y creciente desigualdad y marginación social. Es decir que, en la inmensa mayoría de los casos, nuestros países pasaron por una democratización política *parcial* que apenas supuso la institucionalización de las elecciones para la designación de autoridades de gobierno, pero que, como contracara, también implicó la existencia de un estado ineficiente para garantizar el conjunto de derechos y libertades básicas de la ciudadanía, en medio de un contexto signado por condiciones sociales, económicas y culturales

**Democracia débil y democratización parcial**

que cercenan o directamente impiden la participación ciudadana en los asuntos de interés colectivo. De este modo, en estos países, *democracia débil* y *democratización parcial* marcan las características salientes del fenómeno democrático y, a su vez, indican que la democratización política no guardó una relación necesaria con la democratización social.

En un trabajo reciente, Guillermo O'Donnell describió apropiadamente esta situación afirmando que en nuestros países:

[...] las libertades democráticas, propiamente políticas, son efectivas: votación sin coerciones, libertad de opinión, de movimiento, de asociación y otras ya enumeradas. Pero para grandes segmentos de la población, las libertades liberales básicas son negadas o violadas recurrentemente [...]. La efectividad del conjunto de derechos democráticos y liberales es condición de la plena ciudadanía civil y política. En muchas de las nuevas pollarquias, los individuos son ciudadanos en relación con la única institución que funciona de la manera prescrita por sus reglas formales, las elecciones. En el resto, sólo los miembros de una minoría privilegiada son ciudadanos plenos.<sup>35</sup>

La incógnita que necesariamente surge pasa por saber si las referidas democracias, bajo estas condiciones, tienen posibilidades de persistir y/o consolidarse. Pues bien, todo parece indicar que es factible la instauración y persistencia de la democracia política en sociedades con elevados niveles de desigualdad social. Es decir, estas condiciones sociales no anulan las posibilidades de continuidad institucional de la democracia, aunque, tal como lo expresa Francisco Weffort, determinan la calidad social e institucional de la misma y sus posibilidades de consolidación.

Hay una contradicción entre un sistema institucional basado en la igualdad política de los ciudadanos (y, así, una igualdad social básica de los individuos en cuanto individuos) y socie-

<sup>35</sup> O'Donnell, G., "Otra institucionalización", en *Ágora*, No. 5, Buenos Aires, invierno de 1996, pp. 26-27.

dades caracterizadas por procesos de extrema desigualdad social o procesos de creciente desigualdad. Aunque no crea que esta contradicción deba llevar –por lo menos, no necesariamente– al desastre a las nuevas democracias, ella abre un campo de tensiones, distorsiones institucionales, inestabilidades, violencia, etc. Desigualdad extrema y “desigualación” no anulan las posibilidades de la democracia política, pero hacen una diferencia, una gran diferencia.<sup>36</sup>

Vale decir, estas características dan cuenta de una *democracia limitada y parcial* cuya consolidación político-social, en tales circunstancias, parece dificultosa. Sin embargo, el curso de los procesos de democratización descriptos no deriva exclusivamente de las condiciones situacionales en las que se desarrollan. En este sentido, resulta apropiado recordar que, tal como lo indica Huntington, “el desarrollo económico hace posible la democracia; [y] el liderazgo político, la hace real”.<sup>37</sup> He aquí, pues, uno de los dilemas más importantes para la gobernabilidad democrática y, puntualmente, para los gobernantes y ciudadanos de nuestros países: la correspondencia de sus comportamientos y proyecciones con las condiciones situacionales en favor de un conjunto de transformaciones<sup>38</sup> que apunten a que la democracia política pueda institucionalizarse concurrentemente con procesos simultáneos de creci-

<sup>36</sup> Weffort, F., “Novas democracias. Quais democracias?”, en Weffort, F., *Qual democracia?*, San Pablo, Companhia das Letras, 1994, p. 104.

<sup>37</sup> Huntington, S., *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Buenos Aires, Paidós, 1994, p. 282.

<sup>38</sup> Tradicionalmente la idea de cambio o transformación –nociones que aquí utilizamos como sinónimos– estuvieron vinculadas a la de “emancipación”, entendiéndola a ésta como un proceso de liberación del hombre y de la sociedad en relación con aquellos factores que obstruían o negaban su desarrollo pleno. Se trataba, pues, de un *cambio orgánico*, de un proceso global, objetivo y totalizante que necesariamente comprometía y alcanzaba a *toda* la sociedad –es decir, a todos los grupos que la constituían– y a todas las instancias organizativas que la componían –sean económicas, culturales, políticas e institucionales–. Aquí, en cambio, la noción de “transformación” supone la posibilidad de reformas parciales, acotadas, múltiples y simultáneas, que bien puede comprender a un sector o instancias de la sociedad y no necesariamente al conjunto de la misma.

### Los dilemas del proceso democrático

miento económico y de justicia social. Para ello, la democratización debe configurar un “*proceso de dos caras*”, esto es, un proceso que, según Held, transcurra, por un lado, como instancia de reforma de la organización y de las funciones del estado y, por el otro, como marco para la reestructuración de la economía y para el fortalecimiento de la sociedad civil.<sup>39</sup>

Esta problemática marca los ejes alrededor de los cuales surge un conjunto de nuevos desafíos que los actores políticos deben enfrentar en función de ampliar la gobernabilidad democrática en los países de la región, particularmente, si dicha gobernabilidad es considerada en función de apuntalar la *democracia política* juntamente con la *democratización social*. Ciertamente, tales objetivos sólo pueden ser encarados con la *convicción* de que aun las más estructuradas y acuciantes situaciones político-sociales pueden ser objeto de modificación e innovación. Sin embargo, tal posibilidad no es azarosa ni deriva apenas de la manifestación de determinada *voluntad de cambio*, sino que requiere de una asentada *competencia política* que resulta, en palabras de Max Weber, de la combinación de la “*pasión*” que deviene de “*la entrega a una causa*” y de la “*mesura*” que permite “*guardar distancia de los hombres y las cosas*”, esto es, de la “*convicción*” de actuar guiados por “*una máxima de fe*” y de la “*responsabilidad*” de “*tener en cuenta las consecuencias previsibles de una acción*”.

En este sentido, es apropiado considerar que ninguna reformulación en la sociedad se produce en el vacío sino que es mediada por un conjunto de interacciones sociales que suponen y expresan relaciones de poder. Desde la perspectiva de los actores políticos, la capacidad de ejercicio del poder en cualquier escenario histórico no depende exclusivamente de las formas diferenciales de acceso a un *conjunto de recursos institucionales y/o materiales existentes* por parte de los actores y grupos políticos, sino también del grado diferencial de habilidad y competencia en el uso de esos recursos de dominación, lo que deriva a

<sup>39</sup> Held, D., *Modelos de...*, op. cit.

su vez de la capacidad de control reflexivo y fáctico que poseen los actores sobre esos recursos y sobre las condiciones históricas de tiempo y espacio en el que se sitúan y actúan.<sup>40</sup>

Pues bien, los cambios y tendencias observadas en nuestra región han significado una *transformación histórica* que no se redujo apenas a un proceso de *cambio de régimen político* o a la mera *implementación de una nueva política macroeconómica*, sino que denotó una profunda reformulación en la *relación entre el estado y la sociedad*.<sup>41</sup> El resultado de esta abarcativa reestructuración dio lugar a la constitución de una nueva matriz socio-política sustancialmente distinta de aquella que se comenzó a conformar en nuestros países a partir de la década del treinta y que perduró hasta los ochenta. Esta nueva matriz es portadora de una sociedad menos integrada y más injusta, y de un estado menos equitativo y funcional a un régimen social de acumulación con pocos privilegiados y muchos excluidos.

Estas características y tendencias expresan un brusco *achicamiento del espacio público de la política*. Además, el eje de gravitación de la deflacionada actividad política se ha trasladado desde la sociedad hacia el estado, lo que ha significado una forma de *estatalización de la política*. Ésta dejó de constituir una actividad social asentada sobre la participación relativamente autónoma de la sociedad civil en los asuntos de interés público y pasó a conformar una *práctica de cuadros* –gubernamentales y partidarios– anclada casi exclusivamente en el interior del aparato del estado y en una franja social muy estrecha y directamente vinculada a la actividad gubernamental y estatal. Eviden-

### **La nueva matriz socio-política**

<sup>40</sup> Giddens, A., *Las nuevas reglas del método sociológico*. Buenos Aires, Amorrortu, 1993; del mismo autor, *La constitución de la sociedad. Bases para una teoría de la estructuración*. Buenos Aires, Amorrortu, 1995.

<sup>41</sup> Véase Garretón, M. y Espinosa, M., "¿Reforma del Estado o cambio en la matriz socio-política?". *Estudios Sociales*, Documento de Trabajo No. 30, FLACSO, Santiago, agosto de 1992; del mismo autor, "Transformaciones socio-políticas en América Latina". *Estudios Sociales*, Documento de Trabajo No. 36, FLACSO, Santiago, octubre de 1992; Calderón, F., Dos Santos, M., *Sociedades sin atajos...* op. cit.

temente, este proceso se contextuó y estuvo condicionado por la acentuada *despolitización colectiva* que resultó del proceso de desintegración social, de la crisis de intermediación y representación política y de la refuncionalización del estado llevada a cabo.

De este modo, tanto la *despolitización de la sociedad* y de sus vínculos con el poder público cuanto la *estatalización de la política* parecen indicar que los cambios perfilados a profundizar y ampliar la democratización política y social pueden provenir y ser fundamentalmente viabilizados *desde el estado*. Vale decir que, en las actuales condiciones, difícilmente la instancia de motorización de esas reformulaciones pueda proceder desde, y articularse exclusivamente a través de, la sociedad civil. De un lado, el grado de desagregación material, de fragmentación ideológico-cultural y de desarticulación política de los sectores y agrupamientos tradicionalmente más dinámicos e integrados de la sociedad, dan cuenta de la escasa densidad y autonomía institucional de la misma y, en consecuencia, permiten apreciar que generalmente si no son objeto de cooptación y manipulación política, sus grupos constitutivos son sujetos de acciones colectivas de escasa o relativa incidencia social e institucional. Del lado del estado, la eficiencia de ciertas instancias administrativas para emprender las recientes reformas económicas e institucionales demuestran que dicho estado, siempre que medie voluntad política, cuenta con el complejo institucional y la competencia funcional necesaria y suficiente como para adecuar las instituciones políticas a un desarrollo económico y social armónico con un proceso integralmente democrático.

Ahora bien, estos horizontes requieren de una dirigencia política proclive a desarrollar acciones acordes con los objetivos señalados. En este sentido, los antecedentes que al respecto han caracterizado el comportamiento de la clase política de nuestros países frente a los nuevos desafíos que han surgido durante los últimos años no son auspiciosos. En efecto, los procesos de democratización han sido escenarios de la recurrente incapacidad de la dirigencia estatal y de sus partidos para establecer y articu-

lar acciones políticas coaligadas y proyecciones estratégicas tendientes a convertir a las condiciones existentes en instancias habilitantes en favor de una institucionalización integral de la democracia. Lo que primó fue la ausencia de consensos básicos sobre los trazos centrales de una política de estado y sobre la forma apropiada mediante la cual las instituciones estatales debían viabilizar esa política, y la consecuente lucha entre los actores políticos y sociales por conquistar –“colonizar”– dichas instituciones y modelarlas a sus intereses sectoriales.<sup>42</sup> Por esta razón, la construcción democrática debe suponer también una profunda reformulación de las modalidades mediante las cuales esa dirigencia se proyectó *sobre* los procesos recientes. ♦

<sup>42</sup> Torre, J. C., “América Latina...”, *op. cit.*; Ducatenzeiler, G. y Oxhorn, Ph., “Democracia, autoritarismo y el problema de la gobernabilidad en América Latina”, en *Desarrollo Económico*, vol. 34, No. 133, Buenos Aires, abril-junio de 1994.

