



PROJECT MUSE®

Entre polis y mercado

Brachet-Márquez, Viviane

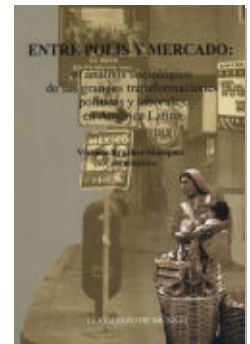
Published by El Colegio de México

Brachet-Márquez, Viviane.

Entre polis y mercado: el análisis sociológico de las grandes transformaciones políticas y laborales en América Latina.

El Colegio de México, 2001.

Project MUSE. muse.jhu.edu/book/74456.



➔ For additional information about this book

<https://muse.jhu.edu/book/74456>

🔗 For content related to this chapter

https://muse.jhu.edu/related_content?type=book&id=2577071

SITUACIÓN ACTUAL Y NUEVAS CUESTIONES DE LA DEMOCRATIZACIÓN POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA

Manuel Antonio Garretón M.¹

En las páginas que siguen analizaremos, en primer lugar, en qué han consistido los procesos de democratización política en América Latina en las últimas décadas. En segundo lugar, abordaremos los problemas pendientes heredados del autoritarismo, especialmente las cuestiones de Derechos Humanos y de reconciliación nacional. En tercer lugar, examinaremos los desafíos “hacia adelante” que enfrenten los nuevos regímenes democráticos, referidos más que a la consolidación de éstos, a su calidad y relevancia, es decir, a la reconstrucción de la comunidad y sistema político. Por último, haremos algunas observaciones respecto de tres cuestiones que definirán el futuro de la democracia, como son el Estado, los partidos políticos y la ciudadanía.

LOGROS Y DÉFICIT DE LA DEMOCRATIZACIÓN POLÍTICA

Para analizar los procesos de democratización política, de los que las llamadas “transiciones” son sólo una de las formas posibles, es necesario partir de un concepto básico de democracia como régimen político. El régimen político es la mediación institucional entre el Estado y la gente, llamada a resolver los problemas del gobierno, de la ciudadanía y de la canalización institucional de los conflictos sociales. La democracia es, en sentido estricto, un régimen político, es decir, un sistema de mediaciones

¹ Manuel Antonio Garretón es actualmente profesor en el Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile. Este trabajo es una nueva versión de la ponencia presentada a la Conferencia Annual ADLAF, Representación de intereses y gobernabilidad: el papel de la sociedad civil en América Latina. Bogens, Brandenburgo, Alemania, 29-31 de octubre de 1997.

institucionales entre Estado y sociedad para resolver los problemas de gobierno (quién y cómo se gobierna), ciudadanía (relaciones entre individuo y sociedad) y la regulación de los conflictos sociales.

La democracia aborda estos tres problemas, propios de todo régimen político, a través de ciertos principios o *ethos* y determinados mecanismos que le son propios. Entre tales principios y mecanismos están la vigencia de los Derechos Humanos, las libertades públicas y el Estado de derecho; la soberanía popular y la elección de los gobernantes por los ciudadanos a través de elecciones libres y voto universal secreto; el principio de alternancia en el poder y el respeto de mayorías y minorías; el pluralismo político y la representación y participación ciudadana en los asuntos públicos.

El único requisito obligatorio para que haya democracia, es decir, el conjunto de principios y mecanismos señalados, aunque obviamente no suficiente, es que exista una base historicosocial que denominamos sociedad o pueblo, y más estrictamente una *polis*.

Cuando hablamos de democratización política nos referimos a aquellos procesos que intentan establecer un núcleo de instituciones democráticas, de modo que constituyan el régimen predominante de una determinada *polis*, a partir de una situación histórica caracterizada por la presencia o predominio de un régimen político en que las instituciones democráticas son inexistentes o mínimas.

Los procesos de construcción de instituciones democráticas, que han sido lo central de la política en América Latina en las dos últimas décadas —lo que llamamos democratización política— han seguido tres vías principales, cuyas características han marcado la diferencia entre los casos nacionales.

La primera ha sido la forma característica que han asumido las democratizaciones políticas, con excepciones, en Centroamérica, y son las “fundaciones”. En ellas se construye un régimen democrático por primera vez o se refunda enteramente el sistema político, luego de procesos de enfrentamientos a través de guerras civiles o revoluciones. En estas situaciones, la democratización política coincide con procesos de reconstrucción nacional, de pacificación y de negociaciones semejantes a las de fin de guerra, en las que juegan un papel crucial las mediaciones internacionales y de instituciones no directamente políticas. La transición a formas democráticas ha sido en estos casos lenta en extremo y en ella los gobiernos oscilan entre la impunidad de los crímenes de guerra y grupos paramilitares, la restauración conservadora de las formas de domina-

ción anteriores, bajo condiciones precariamente democráticas, y la efectiva democratización. Las fuerzas combatientes tienen que sufrir una compleja metamorfosis en partido político, con tendencias a la conservación de formas paramilitares o insurreccional, según los casos.

La segunda es la transición hacia la democracia desde algún tipo de régimen militar o autoritario formal, como lo ilustran principalmente los casos del Cono Sur. En los de transiciones, no hubo derrota militar interna, aunque sí algún tipo de derrota política para el núcleo en el poder. Todas ellas se caracterizaron por complejos procesos de negociación y por la definición de una arena institucional de término de las dictaduras, ya fuera ésta una Asamblea Constituyente, un plebiscito o elecciones o una combinación de estos elementos. De la seriedad de la derrota política del núcleo militar en el poder y de la existencia o no de un marco institucional para el futuro régimen democrático gestado por el régimen autoritario, dependen la capacidad de maniobra y la influencia de la institución militar en el primer momento de democracia. Se trata para ésta de mantener sus prerrogativas con el fin tanto de operar como factor de poder, al menos de veto, como de defender lo que estiman su "obra", y cubrirse con la impunidad por los crímenes cometidos durante el periodo dictatorial y de guerra sucia. En el caso de existir algún grado de actividad guerrillera o insurreccional, esto dio a los militares pretexto para recuperar parte de su influencia y poder perdidos en la transición.

La tercera vía de la democratización política fue la reforma destinada a la transformación, ampliación o extensión de instituciones democráticas desde regímenes que no son formalmente militares o autoritarios, sino que operan con predominio de formas autocráticas semiautoritarias o bajo la forma de democracias restringidas o excluyentes, como pueden ser el caso mexicano o el colombiano, o desde sistemas en descomposición como en el caso venezolano. Estos procesos de reforma política implican la transformación institucional, ya sea para incorporar a sectores excluidos del juego democrático, ya para configurar un sistema efectivamente poliárquico y pluripartidario, ya para eliminar trabas al ejercicio de la voluntad popular, ya para controlar poderes fácticos al margen del régimen, o para combinar todas estas dimensiones. Los procesos de reforma y extensión o ampliación democráticas que se hacen desde el régimen y el partido o partidos gobernantes implican una continuidad politicoinstitucional, en la medida en que se trata de cambiar el régimen, pero manteniendo la situación de poder.

En casi todos los casos se combinaron elementos de al menos los dos últimos tipos de procesos, aunque unos de ellos fueran predominantes y en algunos casos, además de los mencionados como fundaciones democráticas propiamente dichas, hubo también elementos fundacionales.

Tanto las fundaciones como las transiciones desde dictaduras militares o regímenes autoritarios a regímenes democráticos parecen haber terminado, o, al menos, ya no parecen ser los procesos políticos centrales, salvo algunas posibles excepciones como es el caso de Paraguay y algún otro. Dicho de otra manera, las grandes crisis de regresión autoritaria o descomposición parecen estar controladas. Un indicador de ello es que en todos los países en que ha habido situaciones de crisis o posibles regresiones, las soluciones no han sido la restauración de regímenes militares o autoritarios formales. Una situación distinta la presentan los casos de reformas y ampliaciones, donde las tendencias democratizadoras se involucran con regresiones parciales, por lo que el conjunto del proceso es lento y poco coherente y es discutible considerarlas terminadas.

En todo caso, y con las salvedades señaladas, los regímenes en pie, formalmente democráticos, parecen estar consolidados. Puede ser válido afirmar que estamos más allá de transiciones y consolidaciones, en la medida en que es equívoco o confuso seguir llamando transición a la tarea de completar las democracias superar los enclaves autoritarios heredados que coexisten con el pleno funcionamiento de otras instituciones democráticas. Decir que en Chile la transición no ha terminado porque persisten los enclaves autoritarios o la presencia de Pinochet como jefe del ejército o como senador vitalicio parece menos adecuado analíticamente y políticamente que acertar que lo que se llama transición ya concluyó, aun cuando su resultado fue una democracia incompleta.

En otras palabras, que las transiciones como procesos específicos hayan terminado en el sentido que dejan de ser la dinámica central que define todos los comportamientos de los actores involucrados, no significa que hayan sido exitosas en todos los planos. Sus tareas pendientes tendrán que realizarse en el contexto de procesos sociales y políticos que no tiene sentido definir como transición.

Lo mismo ocurre con el tema de la consolidación. Es posible hacer una distinción entre una consolidación "hacia atrás" o respecto del pasado, es decir, haber asegurado la inviabilidad de una regresión autoritaria, y una consolidación "hacia adelante" o respecto del futuro, que

consiste en asegurar las condiciones de calidad democrática que eviten nuevas causas de crisis o derrumbes democráticos. A esta problemática nos referiremos más adelante.

Respecto de las consolidaciones hacia atrás, lo que cabe decir es que sí estamos, en la generalidad de los casos, en situaciones de regímenes posautoritarios consolidados, pero que lo que se consolidó, es decir, lo que no pareciera estar afecto a “vueltas a la situación anterior”, son precisamente, las democracias incompletas salidas de las transiciones, con sus elementos democráticos y autoritarios.

Así, la cuestión de fondo es doble. Primero, qué tipo de democracia emerge en la región y el continente, de qué regímenes se trata. Segundo, qué transformaciones deben sufrir estas democracias para consolidarse respecto de los desafíos que definirán a la sociedad latinoamericana o su matriz sociopolítica en gestación.

Respecto de la primera pregunta, en prácticamente todos los casos, estamos frente a democracias incompletas o débiles. Es decir, en algunas ocasiones, se trata de regímenes que si bien son básicamente democráticos mantienen cierta impronta del régimen anterior, lo que hemos denominado los enclaves autoritarios. En otros casos, viven cierta descomposición del conjunto del sistema político, lo que los hace irrelevantes para el cumplimiento de las tareas propias de todo régimen.

Cuando hablamos de enclaves autoritarios, no nos referimos a cualquier problema heredado de los regímenes militares o autocráticos anteriores, sino de aquellos elementos que pertenecen por definición a dicho régimen y que perduran en el régimen democrático que le sucede, impidiendo que éste se transforme en democracia política completa. Se trata de alteraciones a la vida democrática o a la expresión de la soberanía popular que son heredadas del régimen anterior y que continúan existiendo pese a haber terminado el grueso de la transición. En otras palabras, son problemas o tareas pendientes de la transición que deben ser enfrentados bajo el régimen posautoritario y que limitan el carácter plenamente democrático de éste.

Cuatro son los tipos de enclaves autoritarios en estos países, cuya existencia o fuerza relativa depende tanto de la naturaleza del régimen militar previo como del tipo de democratización política.

En primer lugar, el institucional, es decir, los elementos normativos, constitucionales y legislativos que impiden o limitan el ejercicio de la voluntad popular, el principio de representación y el gobierno efectivo de las

mayorías, o bien mantienen las prerrogativas de las Fuerzas Armadas por encima del poder político, por nombrar algunos aspectos.

En segundo lugar, el enclave éticosimbólico, que consiste en los efectos que tienen en la sociedad las violaciones de los derechos humanos bajo las dictaduras militares o bajo situaciones de enfrentamiento y guerra civil. Hay aquí también una dimensión institucional como las leyes de amnistía o la incapacidad de las instituciones judiciales de hacer justicia.

En tercer lugar, el enclave actoral, es decir la existencia de personas y grupos que se constituyen como actores sociales que, más que definirse en términos del presente y futuro democrático, buscan ya sea proyectar y adecuar a las circunstancias del régimen democrático los principios y orientaciones de la dictadura precedente, impregnando también los incipientes mecanismos democráticos que se instalan, o ya sea mantener la lucha por el poder a través de enfrentamientos que pueden ser o militares o simplemente extrainstitucionales.

En cuarto lugar, el caso de fundaciones o reformas de extensión democráticas que suceden a regímenes autoritarios de largo tiempo o prolongadas situaciones de enfrentamiento extrainstitucional o de predominio de poderes fácticos; cabe consignar también, el enclave cultural, o conjunto de hábitos y estilos de las élites, pero también de sectores medios y populares que conspiran contra principios y reglas del juego democráticos.

El análisis histórico y también contrafactual de todas las experiencias de democratización política deja dos lecciones principales en relación con los tres primeros enclaves autoritarios, por cuanto el enclave cultural, cuando existe, sólo es posible tratar en el largo plazo.

La primera, es que ellos deben ser enfrentados en el inicio del régimen democrático o en el momento de la pacificación, aprovechando la fuerza moral y la legitimidad que posee el gobierno que sucede a la dictadura o al enfrentamiento, para poder hacer un acuerdo nacional en esta materia. Dejar pasar lo que se ha llamado el “estado de gracia” y plantear tardíamente estos temas, los hace entrar en el juego de intereses políticos inmediatos, por lo general, electorales, de todos los actores involucrados.

La segunda, y mucho mas importante, es que, por su propia naturaleza, estos enclaves están relacionados entre sí y no pueden ser tratados en forma enteramente separada, sino que deben ser objeto de una estrategia

global para superarlos. Esto porque cada uno tiene un mínimo ético o democrático y un máximo político posible y la combinación de ambos polos sólo puede ser resuelta en el tratamiento conjunto de ellos. Es imposible una solución óptima en cada uno, y la mejor solución —o la que es a la vez éticamente aceptable y políticamente viable— es la que resulta de poner en la balanza los tres enclaves para superarlos. Sólo así es posible completar las tareas pendientes de la transición y de la reconstrucción y reconciliación nacionales.

Pero como hemos señalado, no sólo la presencia de enclaves autoritarios producen transiciones, fundaciones o reformas incompletas y democracias débiles. También, sobre todo en el caso de las reformas y extensiones democráticas, la existencia de situaciones en las que no se logra institucionalizar y legitimar el poder democrático, y en las que la sociedad queda a merced de poderes fácticos que pueden o no tener que ver con el régimen o la situación precedentes, han provocado algunas regresiones parciales o fórmulas inestables a través de las cuales no se consolida un régimen democrático, sino que se vive una combinación de situaciones tanto autoritarias como semidemocráticas.

Respecto de los poderes fácticos, que desempeñan un papel crucial en los casos de mayor descomposición del sistema político en la región, nos referimos a entidades o actores que procesan las decisiones propias a un régimen político —es decir, poder político, ciudadano y demandas y conflictos— al margen de las reglas del juego democrático. Ellos pueden ser extrainstitucionales, como los grupos económicos locales o transnacionales, la corrupción y el narcotráfico, grupos insurreccionales y paramilitares, poderes extranjeros, organizaciones corporativas y medios de comunicación. Pero también existen actores que constituyen poderes *de jure* o institucionales, que se autonomizan y asumen poderes políticos más allá de sus atribuciones legítimas, y se transforman en poderes *de facto* como es el caso de presidentes (hiperpresidencialismo), poderes judiciales, tribunales constitucionales y las mismas fuerzas armadas en muchos casos.

Tanto las características propias de procesos donde la gradualidad y la negociación desempeñan un rol determinante, como las limitaciones democráticas provenientes de los enclaves autoritarios, la ausencia de institucionalidad y el predominio de poderes fácticos explican, en parte, la frustración de algunos sectores y la visión desencantada relativamente masiva. Se afirma así que, aunque hay un avance en las libertades, la

democracia “no ha cambiado nada para la vida de la gente y para ésta las cosas siguen igual”.

Sin embargo, con algunas pocas excepciones, significativas, la participación electoral en la región en la última década no ha disminuido y alcanza a más de dos tercios si se toma el total de registrados, y a algunos puntos más de 50% si se toma la población total en edad de votar, lo que es relativamente aceptable en términos de comparaciones con otros contextos. Asimismo, la aceptación de la democracia como el mejor régimen político, para vivir no ha disminuido y permanece en porcentajes relativamente aceptables.

Así, más allá de la remanencia de algunos problemas de las transiciones democráticas y superponiéndose algunas veces con ellos, los desafíos principales de la democracia en la región se pueden hoy definir mejor en términos de “profundización” (extensión de principios éticos y de mecanismos del régimen democrático, a otros ámbitos de la vida social)/ “relevancia” (resolución de las cuestiones propias de un régimen político a través de éste y no de poderes fácticos) y “calidad” (participación, representación y satisfacción ciudadana en los procesos de toma de decisiones en los niveles locales, regionales y centralizados).

Son éstos los fenómenos que definirán la estabilidad de los regímenes, su eventual descomposición y las posibilidades de nuevas olas de autoritarismo, es decir, lo que hemos denominado consolidación “hacia adelante”.

LA PRESENCIA DEL PASADO: DERECHOS HUMANOS Y RECONCILIACIÓN

El gran tema heredado de los regímenes militares o de los enfrentamientos y guerras civiles que dieron origen a las fundaciones democráticas, fue el de crímenes y violaciones a los derechos humanos en ambos tipos de situaciones. Así, esta cuestión de los DDHH constituye, como hemos dicho, uno de los enclaves autoritarios presentes en las democracias nacientes.

Considerada esta problemática en términos absolutos respecto de sus principios orientadores, verdad y justicia, las soluciones no podían ser sino parciales e insuficientes y en ningún país el problema se resolvió de manera satisfactoria tanto desde la perspectiva ética, de la legitimidad social o de la solución puramente política. En todas partes se enfrentaron dos lógicas. Por un lado, la lógica ético-simbólica que exigía toda la ver-

dad, el máximo de justicia, que no significa otra cosa que castigo a todo culpable, y la mayor reparación posible. Por otro lado la lógica político-estatal, que ubicaba el problema de los derechos humanos así entendido dentro del contexto más amplio del proceso de democratización o pacificación y, por lo tanto, al aceptar el principio ético, lo combinaba con el criterio político de evitar desestabilizaciones por parte de los culpables de las violaciones. Es en este espacio entre ambas lógicas que se introdujeron las acciones deliberadas de organizaciones militares y muchas veces del Poder Judicial, buscando amnistía o impunidad como chantaje para la estabilidad democrática.

El tema de las violaciones a los derechos humanos bajo las dictaduras o en situaciones de guerra civil larvada, no ha podido ni podrá, a nuestro juicio, ser resuelto en su cabalidad bajo los regímenes democráticos; el dilema para éstos es, o dejar morir el tema de los derechos humanos, o cerrarlo en el actual estado de cosas (leyes de punto final), o retomarlo y reconocer la precariedad de las soluciones implantadas. Sin duda, es posible, en muchos casos, mejorar sustancialmente las soluciones que existieron hasta ahora. En este sentido cabe pensar en la derogación de las autoamnistías otorgadas por el poder militar, el reconocimiento explícito por parte de las fuerzas armadas de su acción represiva, las compensaciones materiales y simbólicas a las víctimas, la información respecto de los desaparecidos, etc., para lo que podamos utilizar ejemplos como el del caso sudafricano que aprendió de las comisiones Sábato de Argentina y Rettig de Chile y superó los defectos de éstas. Pero este replanteamiento debiera tener una culminación con la reforma de las dos instituciones que hicieron posible las violaciones de los derechos humanos bajo los autoritarismos o dictaduras: el poder militar y el poder judicial, es decir, la drástica revisión y reformulación de la dimensión coercitiva del Estado.

Dos cuestiones centrales surgen cuando se quiere hacer un balance del tema de los derechos humanos en los procesos de democratización política de nuestros países. La primera, respecto del pasado, apunta a la reconstrucción de la comunidad nacional después de procesos que la dividieron muy profundamente: es el tema de la reconciliación. La segunda, mirando hacia el futuro, se refiere a la vigencia ética y a la expansión de los principios de derechos humanos.

Respecto de la primera, es necesario buscar un significado para el concepto de reconciliación que evite las confusiones, ingenuidades y usos

ideológicos con que se le ha revestido hasta ahora. Más allá de un lenguaje religioso o moral, el tema de la reconciliación en las sociedades surge cuando se han producido grandes desgarramientos nacionales. Históricamente, las reconciliaciones se logran de manera implícita con el paso del tiempo o, de forma explícita, con un acto o momento preciso en que la gente decide que es mejor no matarse y coexistir, reconociéndose como miembros de una misma comunidad, como es el caso de las pacificaciones o reunificaciones nacionales. La reconciliación es, así, un proceso de reconocimiento del campo de coexistencia, entendimiento y cooperación, conflicto y lucha permitidos. Es decir, se trata de algo nunca acabado que exige la existencia de instituciones y reglas del juego que rigen para todos.

Así, en un plano nacional, después de grandes desgarramientos, la reconciliación apunta a la reconstitución de la unidad nacional básica sin eliminar las luchas y conflictos. Esta unidad nacional, en lo que se refiere en exclusiva a las democratizaciones políticas, exige la superación de dos grandes exclusiones: la primera tiene que ver con la unidad y continuidad históricas, por lo que la reconciliación apunta al pasado, con la historia y modos de vida de ese país. Esto implica ajustar cuentas con la historia, reconocer el valor de toda etapa en que haya habido intento de creación colectiva y de los sectores sociales que la encarnaron, y sancionar negativamente las épocas de guerra y represión masivas. Sin ello, no hay país ni historia común. La segunda que se ha de superar es la exclusión política, basada en la percepción del otro como enemigo. Esta exclusión o fraccionamiento de la sociedad tiende a ser más profunda que otros, en la medida en que aquí no hay grados, sino que tiende a ser total: se elimina al otro (guerra, ejecuciones, exilio, detención, tortura, secuestros y desapariciones) o se le niega. Esta exclusión o fragmentación nace de un proceso en que hubo vencedores y vencidos.

La cuestión central en juego al hablar de reconciliación es la creación de instituciones donde los diversas personas, sectores o actores se reconozcan como parte de una misma sociedad. Ello requiere un reconocimiento básico en el caso de las fuerzas armadas (y de otras fuerzas, si las hay, que hayan hecho uso de la violencia) y de su responsabilidad en la represión masiva brutal. Sin tal reconocimiento, la sociedad permanecerá escindida de ellas. Por otro lado, sin un acto básico de reconocimiento, verdad, justicia y reparación, los problemas del pasado impedirán siempre el tratamiento adecuado de los grandes desafíos del futuro. Así,

toda discusión de una política de defensa o de restricción del gasto militar o de redefinición del Poder Judicial hacia el futuro, está contaminada con el papel de la institución militar en la represión pasada o en la “guerra sucia”, y de las instancias judiciales en el tratamiento de las violaciones de derechos humanos.

La segunda cuestión en materia de derechos humanos se refiere al papel que ellos juegan en la democracia, más allá del tratamiento de las violaciones ocurridas en los regímenes o situaciones precedentes. Hay aquí tres dimensiones involucradas. Por un lado, la cuestión del derecho a la vida e integridad física se reformula en términos de apuntar hacia la demanda al Estado por protección contra la amenaza física que proviene de la violencia urbana, delictiva, familiar, etc. En segundo lugar, la extensión de los derechos humanos a toda la población, es decir, su universalización práctica a toda la gente que no los goza en su vida real y la superación de los obstáculos que impiden su acceso a ellos (en especial entran aquí los problemas de educación, trabajo, pobreza, desigualdades y acceso a la justicia). Existe, al mismo tiempo, el problema de aumentar la calidad de ese acceso. Por último, más allá de la extensión y de la profundización de su calidad, hay un problema de los derechos humanos que concierne a las personas como partes de determinadas categorías sociales (etarias, de género y étnicas).

Muchas de estas cuestiones tienen que ver con la redefinición de la ciudadanía y con problemas de la consolidación “hacia adelante”, sobre los que volveremos.

EL FUTURO Y LA RECOMPOSICIÓN DE LA POLIS

Las democratizaciones políticas, si bien son procesos específicos que se limitan al ámbito del régimen político y no resuelven otros problemas de la sociedad, son la parte más visible de un cambio social más profundo y no se pueden entender sin relación con él.

Hemos dicho que la democracia exige una polis. Y nos encontramos en presencia de un estallido de este concepto que define el *locus*, el lugar, el espacio territorial donde se producen los fenómenos de poder. Ello de forma básica por efecto de los problemas de globalización y de explosión de las identidades. Asimismo, el cambio a que nos referimos tiene que ver con el fin de una época en la que los autoritarismos, y luego los

procesos de ajuste económico, dieron lugar al momento de ruptura, sin que fueran capaces de asegurar su remplazo por otro tipo social. En efecto, bajo los regímenes militares de los sesenta y setenta o bajo la descomposición política en otros países, parece llegar a su fin lo que hemos denominado matriz sociopolítica clásica o político-céntrica y que otros llaman la época nacional popular o el populismo en sus diversas vertientes. Este modelo sociopolítico estaba caracterizado por la confluencia contradictoria de procesos nacionalistas, desarrollistas y modernizadores, al mismo tiempo que por una industrialización orientada al mercado interno con un rol central del Estado, por una presencia dirigente con componentes oligárquicos y de las clases medias y por intensos procesos de movilización popular, situación en la que la política constituyó el eje fundamental.

Las sociedades latinoamericanas privilegiaron una matriz sociopolítica —sistema de relaciones entre Estado, representación y actores sociales mediados institucionalmente por el régimen político— que definía, según los casos, una relación de fusión, imbricación, subordinación o eliminación de todos estos elementos. Así, en algunos países la fusión entre estos elementos se operó a través de la figura del líder populista, en otros mediante la identificación entre Estado y partido político o a partir de la articulación entre organización social y liderazgo politicopartidario. También se dio el caso donde el sistema de partidos fusionaba todos los fraccionamientos sociales o las organizaciones corporativas abarcaban la totalidad de la acción colectiva, sin dejar espacio a la vida política autónoma. Bajo diversas formas, éste fue el modelo sociopolítico predominante por largas décadas en estos países.

Los regímenes militares institucionalizados y los procesos de reforma económica lograron desarticular violentamente el modelo nacional popular, sin lograr imponer una matriz alternativa. Las democratizaciones, así, no sólo valoraron de forma irrenunciable la democracia como régimen político, sino también formaron parte del cambio más profundo del tipo social o matriz sociopolítica latinoamericana.

Los éxitos, fracasos y limitaciones de transiciones, reformas y refundaciones democráticas, pueden entenderse mejor si las ubicamos en este contexto o problemática histórica más amplia de cambio de época y del tipo de articulación entre Estado y sociedad.

Así, junto a la democratización política o construcción de sistemas políticos democráticos, que suponen la pacificación y recons-

trucción de la comunidad, la convivencia y el Estado nacionales, otros grandes procesos redefinen la problemática latinoamericana de las próximas décadas.

El primero de ellos es la transformación del antiguo modelo de desarrollo "hacia adentro" basado en la acción del Estado como agente de desarrollo, en términos de la inserción de la economía nacional en el proceso de globalización de la economía mundial. Tal realidad necesaria no implica en absoluto que se tenga que seguir la ideología neoliberal. Por el contrario, las modalidades neoliberales han significado sólo la inserción parcial y nueva dependencia de ciertos sectores, con lo que se vuelve a configurar un tipo de sociedad dual.

En términos de las cuestiones ligadas a la democratización política, que es lo que nos interesa aquí, independientemente de sus formas más o menos conservadoras, el nuevo esquema económico que se impone a nivel mundial, que constituye una situación de ruptura con el anterior más que un modelo de desarrollo estable a largo plazo, tiene varias consecuencias.

En efecto, el esquema económico prevaleciente tiende a ser intrínsecamente desintegrador en el ámbito nacional e integrador aunque obviamente asimétrico, a nivel supranacional. Ello implica la desarticulación de los actores sociales clásicos (ligados al mundo del trabajo y al Estado) y hace muy difícil la transformación de los nuevos temas (medio ambiente, género, seguridad urbana, democracia local y regional dentro del país, etc.), y de las nuevas categorías sociales etarias, de género, étnicas, diversos públicos ligados al consumo y a la comunicación, en actores sociales políticamente representables. Esta desarticulación de actores sociales es coincidente con el debilitamiento de la capacidad de acción del Estado, referente básico para la acción colectiva en la sociedad latinoamericana. Todo ello lleva a una descomposición de la polis, base fundamental de todo régimen democrático, dejando a éste sin enraizamiento en la sociedad. Si se quiere que la democracia no sea un rito sólo formal de legitimación de los mecanismos de mercado que erosionan y descomponen la unidad contradictoria de la sociedad-polis, son imprescindibles la corrección urgente o la alternativa a largo plazo del modelo prevaleciente de desarrollo. Ello en términos de fortalecimiento de las bases estructurales y de las referencias simbólicas de la acción colectiva.

El segundo proceso que configura el actual contexto de las democratizaciones políticas es lo que denominamos la democratización social.

Ello tiene varios significados que abarcan la redefinición de la ciudadanía más allá de los derechos clásicos, la superación de las nuevas formas de exclusión y la recomposición de los actores sociales o refortalecimiento de la sociedad civil. Retomaremos más adelante estos temas.

El tercer proceso enfrentado por cada uno de nuestros países y por el conjunto de ellos es la definición de su modelo de modernidad, combinando la dimensión racionalizadora, la expansión de la subjetividad, la diversidad de identidades y la memoria histórica de cada pueblo. Se trata aquí de reconocer que modernidad y modernización no son lo mismo, y que cada sociedad “inventa” desde su memoria histórica, el modo de constituir sujetos sociales, es decir, su modernidad.

Hemos dicho que, después de las democratizaciones políticas, se trata de la construcción de un nuevo modelo sociopolítico. Esto implica la redefinición del sentido de la política en democracia. Muchas de las críticas que se hacen a las democracias tienen que ver con un cuestionamiento más profundo a las formas clásicas de la política. Esta última tenía doble sentido en la vida social de nuestros países. Por un lado, dado el papel del Estado como motor central del desarrollo y la integración sociales, la política era vista como una manera de acceder a los recursos del Estado. Por otro lado, la política jugaba un rol fundamental en el otorgamiento de sentido a la vida social por medio de los proyectos e ideologías de cambio. De ahí su carácter movilizador, abarcante, ideológico y confrontador que en otros contextos.

En el nuevo escenario generado por las transformaciones sociales, económicas y culturales a que nos hemos referido y que descomponen la unidad de la sociedad-polis, tiende a desaparecer la centralidad exclusiva de la política como expresión de la acción colectiva. Pero ella adquiere una nueva centralidad más abstracta, por cuanto le corresponde abordar y articular las diversas esferas de la vida social sin destruir su autonomía. Así, hay menos espacio para políticas altamente ideologizadas, voluntaristas o globalizantes, pero hay una demanda hacia la política por “sentido”, lo que las puras fuerzas del mercado, el universo mediático, los particularismos o los meros cálculos de interés individual o corporativos, no son capaces de dar.

Si el riesgo de la política clásica fueron el ideologismo, la polarización y hasta el fanatismo, el riesgo de hoy son el cinismo y la corrupción. Al agotarse tanto la política clásica como sus intentos de eliminación radical, y hacerse evidente la insuficiencia del pragmatismo y tecnocrá-

tismo actuales, la gran tarea del futuro es la reconstrucción del espacio institucional, la polis, en el que la política vuelve a tener sentido como articulación entre actores sociales autónomos fuertes y un Estado que recobra su papel de agente de desarrollo en un mundo que amenaza con destruir las comunidades nacionales.

LOS PROBLEMAS DEL ESTADO, PARTIDOS Y CIUDADANÍA

Recordemos primero, que cuando hablamos de matriz o modelo sociopolítico, nos referimos a las relaciones entre Estado, sistema de representación y base de conformación de actores sociales o sociedad civil, cuya estructura de mediación y articulación institucional es el régimen político, en este caso, el régimen democrático. En segundo lugar, hemos dicho que asistimos a un cambio de la matriz latinoamericana clásica de este siglo, la nacional popular, sin que aparezca claramente un modelo socio-político nuevo y coherente en su remplazo. Más bien, lo que vemos son procesos contradictorios, entre los cuales con el debilitamiento de los tres componentes mencionados y nuevas formas de fusión y subordinación entre ellos (y también de descomposición), es posible ver signos y tendencias que apuntan a recomposiciones caracterizadas por el fortalecimiento, autonomía y complementariedad, no exenta de tensiones del Estado, el sistema de representación y la base de actores sociales.

Nuestra hipótesis es que el futuro de la democracia política en nuestros países dependerá, en gran parte, de la consolidación de estos procesos de fortalecimiento, autonomía y complementariedad. Respecto del Estado, elemento constitutivo y referencial de la acción colectiva y de la sociedad civil misma, vía la política, en América Latina, los procesos de transformación económica, autoritarismos y polarizaciones políticas, tuvieron efectos desestructuradores tanto para él como para su relación con la sociedad. Si ya no puede pensarse en un Estado que sea el unificador exclusivo de la vida social, tampoco puede prescindir de una intervención del Estado dirigida precisamente a la constitución de los espacios y de las instituciones que permitan el surgimiento de actores significativos y autónomos de aquél y a la protección de los individuos. Si el Estado y, en ciertos casos, los partidos y la clase política, no cumplen esta función de recrear las bases de constitución de actores sociales, el vacío social y la crisis de representación se mantendrán indefinidamente.

Si bien se han dado procesos tendientes a una mínima reconstitución de Estado luego de los desmantelamientos y desregulaciones de los llamados “ajustes estructurales”, en general, se ha postergado una reforma integral, que dé cuenta de las nuevas realidades económicas sociales y que redefina su papel en la sociedad y el desarrollo. Esta reforma debe ir dirigida a aumentar la capacidad de injerencia del Estado en el desarrollo, con el consiguiente aumento del contrapeso social que impida reediciones del antiguo estatismo. Tal reforma no puede limitarse, así, a una cuestión de tamaño y extensión o de modernización de la gestión pública, por importante que ésta sea, en la medida en que las funciones del Estado son las que cambian y que el acceso de los individuos y grupos a la acción del Estado se hace no sólo en términos de cobertura, sino de la calidad de tal acceso.

Un Estado fuerte supone un sistema fuerte de control político en una democracia, lo que nos remite a la cuestión de los partidos políticos. La situación de los partidos y sistemas de partidos ha sido muy diversa en América Latina. Así, en muchos casos los partidos fueron prácticamente inexistentes o irrelevantes y tendieron a ser remplazados por corporativismos, caudillismos, acciones de base, etc. En otros, absorbieron casi completamente la vida social. Hubo situaciones de exclusión y de fagocitación mutua. El ideologismo de algunas situaciones que llevaba a la polarización contrastó con la indiferenciación programática de los partidos en otras. Todo ello configuraba, con pocas excepciones, sistemas de partidos débiles y vulnerables e implicaba una importante crisis de representación.

Los autoritarismos militares intentaron destruir toda forma de acción política y tuvieron como objeto de ataque central a los partidos y organizaciones políticas. Si bien no lo lograron y éstos fueron una pieza clave en las democratizaciones, la construcción de sistemas fuertes de partidos quedó como otra tarea pendiente de aquéllas. En algunos casos, donde el sistema partidario fue pulverizado o se militarizó, se trata de construir partidos; en otros sistemas de partidos, de romper el monopolio del partido hegemónico o del bipartidismo tradicional o de reconstruir la relación entre la sociedad, sus actores y el sistema partidario.

En términos más generales, hay al menos tres cuestiones que deberán ser revisadas respecto de los partidos, para asegurarles sus tareas de intermediación entre la gente, el Estado y la conducción política. La primera tiene que ver con que las diversas funciones de los partidos (represen-

tación, convocatoria y debate público, formación cívica, conducción de gobierno u oposición y reclutamiento para puestos públicos) exigen tanto una legislación que los dignifique, los financie y al mismo tiempo establezca los adecuados controles públicos sobre ellos, como una reforma interna a cada uno de ellos, que asegure democracia interna y capacidad técnica.

El segundo problema tiene que ver con la representación de los nuevos tipos de fraccionamientos y conflictos de la sociedad, que no se reducen a los que siempre fueron bien o mal representados por los partidos. Para que los sistemas partidarios sean efectivamente una expresión reelaborada de la demanda social y su diversidad, hay que innovar en la constitución de espacios institucionales donde se encuentren con otras manifestaciones de la vida social, como puede ilustrarlo la legislación sobre participación popular boliviana por citar un ejemplo, sin que absorban ni sean irrelevantes respecto de la participación ciudadana.

Una tercera cuestión que definirá también el futuro de los partidos políticos será la capacidad de formar coaliciones mayoritarias de gobierno. En la medida en que se vayan estableciendo sistemas multipartidarios competitivos, lo más probable es que no haya ningún partido que pueda constituirse en mayoría por sí mismo y asegurar un gobierno eficaz y representativo. Éste ya es el tema central de la política partidaria en América Latina y lo será en las próximas décadas. Pero la formación de coaliciones entre partidos para gobernar no tiene en los sistemas presidencialistas, como los vigentes en América Latina, incentivos institucionales, sino que más bien los incentivos son para oposiciones irresponsables y gobiernos minoritarios. Hay aquí una cuestión básica en la reforma de los actuales sistemas políticos institucionales, pero existe también la necesidad de un cambio en la cultura política no sólo de los dirigentes o élites, sino de militancias y clientelas, acostumbrados a ver en el otro sólo un adversario a derrotar o absorber, un socio con el cual firmar acuerdos electorales sin trascendencia programática.

El tercer elemento de un nuevo modelo o matriz sociopolítica a fortalecer y dotar de autonomía que permita un efectivo control del Estado y los partidos, es lo que se denomina la sociedad civil, denominación que envuelve diversas problemáticas a las que nos hemos referido parcialmente en otros párrafos. Por un lado, asistimos a una expansión del horizonte normativo de la ciudadanía, al diversificarse los espacios en que se generan poderes y reivindican derechos (las relaciones de género, las

comunicaciones, la creatividad, la comunidad local o el ámbito regional, la problemática ambiental, el ámbito supranacional y la globalidad mundial). Pero, con excepciones, no se han creado aún las instituciones que garanticen o hagan efectivos los derechos ciudadanos en estos nuevos campos, es decir, que los hagan parte de la comunidad política.

El segundo problema es la otra cara de la ciudadanía y se refiere a las formas de exclusión social del actual modelo socioeconómico. En el periodo previo a los autoritarismos militares, las formas de integración estuvieron asociadas a la industrialización y urbanización, expansión de los servicios del Estado y movilización política. En cada uno de estos campos se podía detectar una dialéctica inclusión-exclusión y un proceso de organización de sectores excluidos para integrarse.

Hoy la exclusión adquiere el carácter de ghettos separados de la sociedad, manteniendo con ella alguna forma de relación puramente simbólica que parece no pasar por la economía y la política. A su vez los sectores excluidos están fragmentados y sin vinculación entre ellos, por lo que tampoco el concepto ghetto es enteramente aplicable, lo que dificulta enormemente cualquier acción colectiva. No sólo la polis estalla por los fenómenos que hemos indicado en este trabajo, sino que una enorme masa es expulsada de lo poco que queda de esa comunidad política. La cuestión no es sólo qué modelo económico puede integrar en el espacio de una generación al sector excluido, sino qué tipo de sistema político es capaz de darles participación efectiva y protagónica sin estallar y sin caer en prácticas manipuladoras o populistas.

La tercera cuestión es la de los actores sociales. En el periodo de la matriz nacional popular, los actores sociales se definieron en relación con el Estado y la incorporación socioeconómica, y la movilización política tuvo un papel básico en su constitución. Contra esta forma de acción colectiva popular y política se dirigieron los autoritarismos militares. Bajo las dictaduras, las temáticas constitutivas de actores sociales se centraron, a su vez, en torno a las luchas contra la dominación autoritaria y contra las transformaciones estructurales promovidas por ella. En los procesos de democratización, se produce una repolitización de la vida social y los actores propiamente políticos, como los partidos, adquieren un nuevo protagonismo.

Las transformaciones socioeconómicas de las últimas décadas y los cambios culturales y políticos han modificado profundamente el panorama de los actores sociales. Los clásicos han perdido parte de su signi-

ficación social y tienden a corporativizarse. Los emergentes a partir de las nuevas temáticas posautoritarias, no logran constituirse en actores estables o cuerpo de ciudadanos, sino que aparecen más como públicos eventuales. En situaciones como éstas, los actores sociales propiamente dichos tienden a ser remplazados por movilizaciones esporádicas y acciones fragmentarias y defensivas, a veces en formas de redes y entramados sociales significativos, pero con baja institucionalización y representación políticas, o por reacciones individuales de tipo consumista o de retraimiento. Por otro lado, la escena es tomada ya por los medios de comunicación, ya por la agregación de individuos a través del fenómeno de opinión pública medida por medio de encuestas.

Es evidente que en los procesos descritos hay elementos que dañan la calidad de la vida democrática, al erosionar los incentivos para la acción colectiva y política, por un lado, y someter el juego político ya sea a presiones y negociaciones cupulares de actores corporativos, ya al chantaje de los grandes públicos o de los medios de comunicación masivos, por el otro. Pero también es cierto que ya no podrá volverse a la acción colectiva tradicional, aunque puedan rescatarse muchos de sus elementos, y que hay muchos de ellos potenciales en esta situación que permiten la redefinición ciudadana y una nueva manera de concebir la acción colectiva. Queda pendiente la relación de estas manifestaciones con la vida política, por lo que parece indispensable la institucionalización de espacios en que se expresen formas clásicas con formas emergentes. Eso sólo puede ser realizado desde la política y sus actores, por problemático que sea y aunque parezca que se navega contra la corriente.

En síntesis, hoy la democratización política significa no sólo completar las tareas pendientes de las fundaciones, transiciones y reformas incompletas, sino reconstruir la polis y los sistemas políticos y articular una nueva forma de relación entre Estado, política y actores sociales.

