



Universidad Centroamericana José Simeón Cañas

Revista ECA

© 1996 UCA Editores

Estudios Centroamericanos (ECA), No. 573-574, julio-agosto de 1996

Acerca de la transición a la democracia

El principal peligro para el futuro del socialismo no es la actual ofensiva de la derecha..., sino la tentación en muchos socialistas y dirigentes sindicales de aferrarse a modelos de acción y de comprensión del mundo que la propia crisis económica y la crisis del pensamiento marxista nos muestran ya como obsoletos. Ludolfo Paramio.

Desde finales de los setenta, en el cono sur se comenzó a hablar de transiciones a la democracia. La emergencia y la crisis de las dictaduras militares, así como su reemplazo por gobiernos civiles, generó toda una discusión en torno a las vías y los mecanismos de reconstitución de la legalidad perdida durante los años de la hegemonía

militar. En un primer momento, transición democrática significó el reestablecimiento de mecanismos institucionales y legales que hicieran factible la instauración de una democracia política, la cual debería estar fundada en un sistema de partidos, que diera legitimidad al sistema político emergente. Se trataba de establecer un orden jurídico político que posibilitara la reconstitución del sistema de partidos como eje gestor de la transición hacia la democracia.

La reconstitución del sistema político y la creación de un sistema de partidos que fuese lo suficientemente estable y legítimo ocuparon la atención no sólo de los actores sociales y políticos comprometidos con la transición, sino de muchos cientistas sociales, que pretendían, esta vez sí, decir la última palabra sobre el eterno problema de la democracia. Una vez agotadas las discusiones en torno a la reconstitución de la democracia política y estando ya en vigencia las instituciones básicas para que ésta se hiciera efectiva, la cuestión de la transición siguió siendo un problema sin resolver. Se cayó en la cuenta de que no era suficiente reconstituir el sistema de partidos y hacer mínimamente efectiva una praxis política anclada en el liberalismo, sino que ésta era sólo una de las dimensiones de la transición, la más urgente quizás, pero no la única ni la más importante.

Lo que se comenzó a ver ya desde principios de los ochenta era que en América Latina se estaba operando un cambio de matriz socioeconómica, es decir, el paso de una "matriz Estado céntrica" -caracterizada por un relativo equilibrio entre la economía y la política a través del Estado (M. Cavarozzi, M. A. Garretón)- a otra -todavía en vías de constitución- en la que predominaría el mercado y en la cual el Estado perdería la centralidad que antaño lo caracterizó como eje articulador de la economía y la política.

En este sentido, las transiciones democráticas serían sólo un aspecto de una transición más global y de más largo aliento, transición que implicaría el reemplazo de una matriz socioeconómica por otra. La matriz Estado céntrica se habría agotado como eje potenciador del desarrollo económico y social. Sus mejores momentos se habrían producido cuando -tras el colapso de los regímenes oligárquicos- logró impulsar, a nivel económico, un proceso de industrialización sin precedentes en América Latina y, a nivel político, la organización de los sectores populares como actores políticos subordinados al Estado.

El ascenso de los militares al poder en la década de los setenta, proceso que se inició en Brasil en 1965, constituye un signo inequívoco de las contradicciones

políticas y económicas que se gestaron en el seno de esta matriz socioeconómica. El modelo de industrialización terminó revelando sus deficiencias estructurales más profundas, deficiencias que se tradujeron en costos sociales, los cuales debieron ser asumidos por unos sectores populares cada vez más insatisfechos y conscientes de su potencial organizativo y movilizador. Cuando el Estado se volvió incapaz de conciliar las exigencias del modelo económico con las exigencias de estos sectores populares, los militares decidieron "restaurar el orden", estableciendo un Estado burocrático autoritario (G. O'Donnell).

Esta restauración del orden supuso para los militares no sólo la desarticulación de las organizaciones populares, sino la abolición de los mecanismos legales e institucionales que posibilitaran la participación de la sociedad civil en la vida política. Pero también supuso la restauración de los mecanismos del mercado como elemento desencadenante del desarrollo económico, ya fuese en la ruta del "reequilibrio económico" (Chile, México, Colombia) o ya fuese en la ruta del "ajuste caótico" (Argentina, Ecuador, Bolivia, Uruguay, Brasil).

Fue en el terreno económico que los militares se anotaron sus mejores logros. Evitaron, temporalmente, el colapso económico de la vieja matriz socioeconómica, pero eliminando uno de sus supuestos básicos de funcionamiento: la participación política de la sociedad civil.

La crisis de las dictaduras obedeció, más que a su fracaso en la gestión económica o a la movilización de la sociedad civil, a la insostenibilidad del modelo socioeconómico, en el cual los militares insertaron su proyecto. Estos, en efecto, inscribieron su proyecto de desarrollo económico en el marco de la vieja matriz, es decir, pretendieron potenciar al mercado desde el Estado, pero para debilitarlo y "reducirlo". Es así como no lograron evitar la contradicción entre el mercado y el Estado, contradicción que habría llevado al colapso de los regímenes populistas, con el agravante de que el fortalecimiento del Estado pretendido por los militares se hacía sin el soporte de la movilización popular, que habría servido a aquéllos como instrumento para controlar las demandas empresariales.

La potenciación de las fuerzas del mercado, animada por el Estado burocrático autoritario, generó dinamismos económicos y políticos que hacían cada vez más innecesaria la presencia de un Estado fuerte, al estilo del impulsado por las dictaduras militares. Políticamente, los sectores populares no constituían ya una amenaza real ni para los empresarios capitalistas ni para los militares. Décadas de terror institucionalizado habrían acabado con el potencial de movilización popular, generado por el Estado populista. Económicamente, el mercado había generado unos dinamismos no sólo en el interior de las economías nacionales, sino en relación a un orden

económico internacional cada vez más globalizado, haciendo necesario redefinir las funciones del Estado en la economía. Fue en este contexto que las élites empresariales y militares menos reacias al cambio político social -los civiles "blandos" y los militares "blandos"- decidieron pactar la transición de los años ochenta. Es decir, decidieron pactar el recambio de los militares por civiles en la gestión del poder político.

Superados los regímenes burocrático autoritarios y establecidos con bastante solidez unos sistemas políticos democráticos, en los noventa sigue abierta la cuestión acerca del carácter de la nueva matriz en gestación. Está claro que se tratará de una matriz afincada en el mercado, pero no está tan claro todavía cuáles habrán de ser las nuevas funciones del Estado, en el marco de la misma.

En todo caso, la transición, vista como el paso de una matriz socioeconómica a otra, está en plena marcha y la "transición democrática" es sólo una de las dimensiones de una transición más global, que afecta al conjunto de la sociedad. Por otra parte, la transición, vista exclusivamente en términos democráticos, exige inicialmente -como lo muestran las experiencias del cono sur- una democratización política, pero no se agota en lo puramente político, sino que supone avanzar hacia el problema irresuelto de la democracia social. Es en el terreno de la democracia social donde será más problemático

redefinir las nuevas funciones del Estado, sobre todo si se toman en serio los ingentes costos sociales que suponen los programas de estabilización exigidos por la liberalización de la economía, costos que el mercado, por su misma dinámica, es incapaz de paliar.

En definitiva, la nueva matriz que comienza a dibujarse aparece como contradictoria y se caracteriza por el fortalecimiento autónomo y la tensión entre el Estado, el sistema de partidos y la sociedad civil, todos ellos vinculados institucionalmente por el régimen democrático (M. A. Garretón). El Estado habrá de responder tanto a las exigencias que se derivan del mercado, como a las que se derivan de la sociedad. Ante estas exigencias -y en el marco de un conjunto de tensiones nunca resueltas totalmente- tendrá que ir diseñando y rediseñando sus prácticas. Por tanto, estamos ante el surgimiento de un nuevo modelo estatal y no ante un Estado ya consolidado.

No nos cabe la menor duda, sin embargo, de que la presencia del Estado es necesaria tanto para el afianzamiento de las economías latinoamericanas como para avanzar hacia algún tipo de democracia política y social. De acuerdo con Cavarozzi, es necesario un Estado anclado en una "política de intercambios explícitos", más que en "una política anclada en el Estado". Es decir, se trataría de una "nueva lógica política que reemplace la ya agotada lógica estatista, no por una

sociedad desestatizada [...], sino por una lógica política alternativa, que implique la negociación pluralista de los roles del Estado y de los límites de su acción" (M. Cavarozzi). A lo mejor sólo esta vía alternativa ayudará a repensar nuevas soluciones para las alternativas ya exploradas de "más Estado", "más sociedad civil", "más democracia política" o "más mercado" como las únicas posibles.

Asimismo, esta lógica política alternativa supone no sólo el fortalecimiento de los sistemas políticos y una serie de mutaciones en la cultura política, sino también la restitución del valor de los sujetos como actores sociopolíticos. Porque, en efecto, son éstos los que, con su comportamiento como actores sociales y políticos, "moldean la reestructuración, la reorientan, frenan o impulsan. Ellos intervienen en el sistema político para servir sus posiciones, pautando el funcionamiento del propio sistema político y con ello la calidad del régimen democrático" (M. A. Garretón).

En el caso de El Salvador, durante la década de los ochenta, "transición" significó "revolución". A raíz de los acuerdos de paz, firmados por el gobierno y el FMLN, el problema de la transición cobró un nuevo perfil. Se desliga del problema de la revolución y se plantea como algo distinto de ésta. La transición se

discute en términos democráticos, apareciendo como un desafío fundamental para los actores políticos y sociales implicados en el proceso la cuestión de la reconstitución del sistema político y del sistema de partidos que, por lo demás, se habría iniciado ya desde principios de la década de los ochenta.

Al igual que el final de las dictaduras militares en el cono sur, el fin de la guerra civil en El Salvador planteó el reto ineludible de la democratización política. Sin embargo, en El Salvador -a diferencia de las experiencias del sur, donde el sistema político institucional fue prácticamente abolido por las dictaduras-, el final de la guerra dejó como uno de sus saldos positivos un sistema político relativamente establecido, en el cual precisamente se insertó la izquierda.

En la actualidad, el proceso de instauración democrática no deja de estar amenazado por actitudes y prácticas autoritarias de viejo cuño. Qué duda cabe que los acuerdos de paz imprimieron una dinámica inusitada a la transición. En ellos se plantearon metas que era ineludible cumplir si se querían sentar las bases de un proyecto de nación menos excluyente y más pluralista y participativo. Tras cuatro años de ejecución, los acuerdos de paz han dado de sí todo aquello que podían dar; con ellos, se dio un paso adelante en la construcción de una nueva sociedad, aunque sin llegar a

agotar los requisitos de la misma. La transición ha entrado a una nueva etapa en El Salvador, una etapa en la cual uno de los aspectos más notorios es que no existe una agenda de discusión, tal como sucedió con los contenidos y las exigencias de los acuerdos de paz.

En cierto modo, El Salvador se ha quedado sin un rumbo claro como nación. La transición se halla en una encrucijada: el cumplimiento de los acuerdos de paz fue pensado como un requisito imprescindible para avanzar hacia nuevos propósitos en la democratización social y política del país, pero a estas alturas ni se cumplieron a cabalidad todos los compromisos adquiridos en Chapultepec y Nueva York ni la democratización social y política parece ir en la mejor dirección. Y, lo que es peor, no hay un horizonte normativo, ético y político, que no sólo marque el rumbo a seguir, sino que permita evaluar los aciertos y desaciertos del proceso.

Sobre los déficit de la democratización social se ha escrito y hablado hasta la saciedad. El empobrecimiento de la mayor parte de la población aumenta sin cesar y nada autoriza a pensar que ello vaya a ser corregido. La democratización política, por su lado, ya ha comenzado a mostrar sus límites más insuperables: una población que se debate en la miseria difícilmente puede estar interesada en la política, en sentido amplio, esto es, en un compromiso con el bien común, el respeto a las leyes y la responsabilidad social. Pero no sólo eso, la

formación de un sistema político mínimamente pluralista no es suficiente para superar los vicios de una clase política acostumbrada a traficar y a lucrarse con el poder que le ha sido conferido por los electores.

No puede haber democratización política, por ejemplo, cuando los funcionarios públicos de alto rango se eligen en función de los intereses partidarios y no en función del bien común. En este sentido, la repartición de cargos que han venido practicando ARENA (Fiscalía General), el Partido de Conciliación Nacional (Corte de Cuentas) y el Partido Demócrata Cristiano (Procuraduría General) en los últimos años plantea serias dudas sobre el rol de los partidos políticos y la asamblea legislativa, en el avance de la democratización política. Más aún, componendas de esa naturaleza plantean la duda de si no estamos retrocediendo en materia política o si acaso, aunque no sea lo más reconfortante, nuestra clase política se ha quedado estancada en patrones de comportamiento no sólo arcaicos, sino proclives a la corrupción, el tráfico de poder y de influencias y el chantaje.

Tampoco puede haber democratización política cuando desde el gobierno se difunden señales inequívocas de intolerancia hacia la libertad de expresión y hacia el derecho de los periodistas a guardar el secreto de sus fuentes. Una muestra bochornosa de esta intolerancia

fue la detención del director del periódico Co-Latino, Francisco Elías Valencia, a quien se le quiso obligar judicialmente a revelar sus fuentes de información sobre presuntos hechos de corrupción, ocurridos en la Policía Nacional Civil.

Si a este panorama sombrío se añade la inmovilidad de la sociedad civil, puesta de manifiesto en su debilidad organizativa y en su fragmentación, la situación se vuelve más preocupante. Sin una sociedad civil fuerte, organizada y con capacidad de movilización y presión, los derroteros del país se vuelven más inciertos. En un escenario en el que prevalecen comportamientos políticos arcaicos y en el cual la prepotencia gubernamental se oculta cada vez menos, es importante que la sociedad civil cobre protagonismo y resista los peligros de una involución autoritaria en ciernes.

Después de la firma de los acuerdos de paz todo era optimismo en El Salvador. Había razón para ello, pues el proceso de transición recibió un empuje decisivo con los históricos documentos. En la actualidad, es cada vez más claro que los acuerdos de paz se han agotado y que, pese a ello, la transición democrática no se ha encauzado en una dirección irreversible. La amenaza de una involución autoritaria no debería tomarse a la ligera, como si fuese producto de mentes enfermas o bandera de lucha de los "enemigos" de la paz y la democracia. Lo alcanzado hasta ahora no garantiza que no pueda emerger un autoritarismo de nuevo tipo en el país, que dé al traste con lo poco

bueno que existe.

El Salvador atraviesa un momento sumamente difícil, extremadamente inestable y con niveles de conflictividad social que amenazan con derivar a situaciones insospechadas. Lo peor de todo es que los actores sociales, políticos y económicos se resisten a caer en la cuenta de la gravedad del momento actual; no hay agendas ni proyectos que realistamente se hagan cargo de los problemas cruciales del país. Es decir, el país marcha a la deriva, sin conducción y sin rumbo claro. Y un ambiente así se vuelve propicio para las salidas de fuerza, desde el poder y sin restricciones, esto es, para las soluciones autoritarias.

Quienes han creído que la transición hacia la democracia es un asunto resuelto deberían repensar con seriedad y honestidad sus presupuestos más queridos. Un excesivo optimismo puede conducir a posiciones ilusorias y peligrosas no sólo para quienes individualmente han logrado hacerse un espacio en la incipiente democracia salvadoreña, sino para instituciones y grupos sociales más amplios que, so pretexto de defender los "espacios democráticos", pueden desentenderse de aquellos aspectos de la democracia que afectan la vida de amplios sectores de la población.

La Asociación Nacional de la Empresa Privada en su Manifiesto salvadoreño (ver Documentación) clama por la elaboración de una teoría de la transición

a la democracia, lo cual es totalmente legítimo. Pero la gremial también debería preocuparse -y junto con ella todos los actores sociopolíticos y económicos del país- por la elaboración de hipótesis y reflexiones acerca de una posible involución autoritaria. Como está el país, más vale estar prevenidos que pecar de confiados.

Pese a la amenaza autoritaria, hasta ahora uno de los principales logros de la transición democrática ha sido que las fuerzas de izquierda puedan competir en igualdad de condiciones con otras fuerzas políticas por hacerse de la gestión del Estado. Uno de los primeros desafíos que el proceso de democratización ha debido sortear ha sido el lograr que el FMLM encontrara su lugar en el sistema político y de partidos. Pero esto no es toda la transición ni quizás lo más importante de ella. Si la transición democrática en El Salvador se reduce a la inserción del FMLN en el sistema político, no sólo se estaría haciendo de la transición un problema que debiera ser resuelto básicamente por las élites políticas, sino que se estaría dando la espalda a los desafíos más graves de una transición más global, es decir, la transición de una matriz socioeconómica a otra.

Como apuntamos arriba, en el cono sur, la transición se desencadenó a partir de un conjunto de negociaciones entre las élites empresariales y militares, ante el

desmembramiento de la sociedad civil, provocado por las dictaduras militares. En El Salvador, hacer de la transición algo que incluya únicamente a las élites partidarias y empresariales significaría un desperdicio del potencial sociopolítico de los sectores populares, los cuales en las décadas de los setenta y los ochenta mostraron una capacidad de movilización y organización nunca vista en la historia de este país. No se trataría de un gesto de agradecimiento del FMLN hacia los sectores populares ni de fidelidad a los principios, sino de claridad política. No se puede -aunque sólo sea por fines electorales- desperdiciar el enorme potencial políticosocial de los sectores populares movilizados y organizados antes y durante el desarrollo del conflicto armado. La izquierda no puede permitirse el lujo de que la sociedad civil permanezca en el letargo y la indiferencia políticas.

Por lo demás, insistimos, la transición no se reduce a una transición meramente política. Se tiene que luchar por la profundización de la democratización política de nuestra sociedad y uno de los frentes de esa lucha camina por la ampliación de la participación política de los sectores populares y por hacer que esta participación conduzca hacia una democracia social y económica, que a su vez potencie la consolidación de un sistema político pluralista y participativo. Pero no hay que perder de vista que la democratización política es sólo una de las

dimensiones de la transición. El cambio de matriz socioeconómica en el que se encuentran inmersos los países del cono sur puede que también afecte a El Salvador. Por lo menos no es ocioso considerar el problema y examinar el predominio creciente del mercado, así como las transformaciones que están operando en el aparato estatal, como síntoma de la emergencia de una nueva matriz socioeconómica en nuestro país.

Si ello es así, los diferentes actores políticos y sociales -participen o no en la gestión del poder- deben enfrentar desafíos ineludibles y sin precedentes, para los cuales no existen fórmulas prefabricadas. Habrán de elaborarse fórmulas nuevas (económicas, políticas y sociales) sin dar la espalda a los posibles cambios del modelo socioeconómico y sin apostar, como antaño, por fórmulas ya gastadas, porque lo más seguro es que no resuelvan los problemas fundamentales y tengan que ser reemplazadas por otras más audaces. Los actores políticos y económicos del país deben replantear sus estrategias políticas, sociales y económicas no sólo en el marco de su confrontación recíproca, sino en el horizonte de la transición más global en la que, como ya hemos señalado, la lógica del mercado tiende a imponerse y el Estado deja de ser el eje mediador entre la economía y la política.

En este marco, cabe preguntar "cuáles son los

desafíos que se le plantean a la izquierda latinoamericana en el proceso de transición a la democracia? "Cómo interpretar esos desafíos en el contexto de su evolución en las últimas dos décadas?

En la configuración histórica latinoamericana del siglo XX, la izquierda ocupa un lugar privilegiado. Desde el trabajo de organización sindical que José Emilio Recabarren (1876-1924) efectuó en las minas del norte de Chile y el trabajo de organización estudiantil de Julio Antonio Mella (1903-1929), en la Universidad de La Habana, a principios de siglo, pasando por el triunfo de la revolución cubana (1959) y el subsiguiente desarrollo de movimientos guerrilleros como los Tupamaros y el MIR, hasta el triunfo sandinista (1979) y la inserción del FMLN en el sistema político salvadoreño (1992), la izquierda ha sido un actor siempre presente en la vida social y política latinoamericana.

La izquierda también ha sido no sólo la filiación ideológico política que ha abanderado los programas más progresistas de cambio social, sino la que ha sacrificado más vidas humanas en su defensa. Sin olvidar hechos como la masacre de los mineros de Santa María Iquique, en 1907, o las ola represiva que sacudió a Centroamérica en la década de los años setenta y ochenta, una de las épocas más duras para la izquierda latinoamericana ha sido la de las

dictaduras militares del cono sur. La "restauración del orden" emprendida por los militares supuso la desaparición, el asesinato o el encarcelamiento de cientos de militantes y de líderes de la izquierda latinoamericana.

Sin embargo, la embestida de los militares no acabó con la filiación ideológico política de izquierda. La crisis de las dictaduras militares en la década de los ochenta permitió abrir espacios que posibilitaron la irrupción política de la sociedad civil. En esta irrupción se hace presente la izquierda, que se inserta en el proceso de transición a la democracia, iniciado en América Latina con el colapso de los regímenes burocrático autoritarios. Más aún, en la transición a la democracia en el cono sur, la izquierda juega un papel fundamental. Este papel le supuso tener que enfrentar una serie de transformaciones, en orden no sólo a fortalecerse para la competencia electoral, sino para redefinir los referentes de identidad político ideológicos que le fueron propios desde principios de siglo. Justamente el fin de siglo encuentra a la izquierda latinoamericana inmersa en estos cambios y transformaciones, es decir, inmersa en su propia transición.

Así pues, la izquierda latinoamericana experimenta profundas transformaciones en la actualidad. Estas afectan no sólo sus referentes ideológicos y políticos, sino también sus estructuras organizativas. Algunos sostienen que, en este proceso, la izquierda se estaría

secularizando, es decir, estaría transitando de una visión y praxis cuasi religiosa hacia una visión y una praxis más desencantada y más anclada en los mecanismos institucionales para hacer política. En esta perspectiva, la izquierda estaría dejando tras de sí el mesianismo y el utopismo, y se encaminaría pragmáticamente hacia la construcción de un socialismo posible.

Hasta donde lo que sus principales dirigentes proclaman, la izquierda latinoamericana no abandona el proyecto socialista, pero quiere hacer del mismo un proyecto factible. Para ello ha asumido como desafío ineludible la democratización del socialismo. Y ello en un doble sentido: como democratización de sus estructuras internas y como integración orgánica de la democracia en el proyecto socialista. Lo primero ha supuesto una serie de cambios en orden a hacer de los grupos de izquierda organizaciones de tipo partidista, no en la tradición de los antiguos partidos comunistas, sino en una línea más acorde con la tradición de los partidos forjados para la competencia electoral, en las democracias occidentales. Lo segundo ha supuesto hacer del socialismo un socialismo democrático, con la subsiguiente superación de la oposición entre socialismo y democracia, que caracterizó a la izquierda más radical de América Latina.

La izquierda de la región, pues, está viviendo

transformaciones profundas. Creemos que es pertinente leer este proceso de transformaciones como un proceso de liberalización y democratización. La izquierda se ha propuesto convertir sus energías político revolucionarias en energías político electorales, con lo cual entraría en el espacio de la competencia -con otros partidos políticos- por la gestión del aparato de gobierno. Asimismo, la izquierda asume como propio el proyecto democrático liberal, no ya como una fase transitoria hacia una meta última -el socialismo y el comunismo-, sino como algo que, en sí mismo, es una meta que conviene alcanzar y por la que conviene comprometer las propias energías políticas.

Al liberalizarse y democratizarse, la izquierda se ha puesto a la altura de los tiempos, con las ventajas y las desventajas que una transformación tan drástica pueda traer consigo. La ventaja más evidente consiste en que esos cambios permiten a la izquierda la sobrevivencia social y política en un contexto internacional y regional, en el cual la quiebra del proyecto histórico socialista es quizás irreversible. La desventaja principal es que el proyecto liberal democrático -de ser concebido en sus puras formalidades institucionales y no como un proyecto integral de democracia política y social- terminaría alienando a los partidos de izquierda de los sectores populares. Estos verían cómo las élites de izquierda se disputan cuotas de poder sin atender, cuando no sea por mera conveniencia política, sus intereses y sus necesidades

sociales y económicas. La liberalización plantea a la izquierda desafíos ineludibles. No embarcarse en este proceso le hubiera significado sucumbir como alternativa de poder; pero una vez que lo ha hecho, corre el grave riesgo de sólo sobrevivir nominalmente como izquierda.

La construcción de un socialismo democrático -al estilo del propuesto por teóricos como Norberto Bobbio o Ludolfo Paramio- es lo que hará que la izquierda siga siendo tal, siempre y cuando el formalismo liberal -que es uno de los requisitos básicos de la democracia- no se imponga y anule el legado socialista, que en definitiva es un componente fundamental del proyecto democrático liberal. Al asumir como propio este proyecto, la izquierda latinoamericana no estaría dejando tras de sí la utopía socialista; simplemente, la estaría reactualizando y la haría menos ilusoria y más factible. De ese modo, se integrarían al socialismo el liberalismo y la democracia como aspectos constitutivos, con lo cual no sólo aquél ganaría viabilidad, sino que se recuperarían dos de las tradiciones políticas e intelectuales de más raigambre en occidente.

Luis Armando González

3.- Cambio del modelo económico

La Presidencia, tal como se ha presentado en América Latina por lo menos a partir del término de la segunda guerra mundial, estuvo dirigiendo una acción de

intervención permanente del Estado en materia económica, promoviendo un desarrollo económico basado en el desarrollo de un mercado interno y la sustitución de importaciones, con una política populista en el manejo de las masas y clientelar en el trato de los grupos de interés, especialmente de los grupos económicos.

En efecto, a partir del ocaso de los regímenes oligárquicos surgió en la región una nueva alianza entre sectores empresariales, obreros industriales, la burocracia pública y sectores medios profesionales que constituyeron y dieron expresión política a lo que se llamo el "Estado de compromiso". Esta alianza llevó a cabo políticas de desarrollo económico basadas en la industrialización, la sustitución de importaciones, la protección y estímulo a los mercados internos regulados de bienes y factores y a un régimen de comercio controlado, todo bajo el estímulo, la protección y la acción del Estado (3).

Esta matriz de desarrollo centrada en la acción estatal produjo una notable modernización en América Latina, iniciando y ampliando los procesos de industrialización al mismo tiempo que puso en marcha políticas sociales que beneficiaron a la mayoría de la población, perfeccionó mecanismos de incorporación a la ciudadanía de amplios sectores sociales, integrándolos a la vida política y social de estos países. Estas políticas produjeron vastos procesos de industrialización, urbanización y participación política de masas.

En sus primeras fases, esta vigorosa política requería de Presidentes con capacidad de conducción y suponía un Estado fuerte. Los recursos de poder del presidente no se limitaban a sus facultades constitucionales. Tal vez los más importantes medios de poder lo constituían las facultades que poseía para iniciar políticas públicas cuyos resultados afectaban el destino de cada ciudadano.

Sus recursos de poder se basaban en la autoridad del cargo, en sus apoyos políticos y electorales y en especial en todas las formas de patronazgo y de clientelismo a su disposición para tratar tanto con los grupos de interés como con los partidos políticos y los propios parlamentarios. Haciendo uso de ese poder, la Presidencia pudo desarrollar programas profundamente modernizadores.

Esta capacidad de iniciativa y de acción por parte de la Presidencia era parte constitutiva del proyecto de desarrollo social aceptado y era esperada por todos los actores sociales. Se apoyaba en el manejo de los recursos públicos que se destinaban a estimular la economía y a subvencionar a importantes grupos sociales, dando lugar a un sistema de corte clientelístico cuyo centro era el poder ejecutivo y, en particular, el Presidente de la República. De él dependía en última instancia dar subsidios o bonificaciones a empresarios o trabajadores, otorgar permisos para importar, declarar cerrado a la competencia extranjera un mercado determinado a fin de estimular la producción nacional, proteger o desproteger ramas de la industria o industrias específicas, y muchas otras medidas de similar naturaleza.

Con el Primer Mandatario actuando desde el vértice superior de la jerarquía del Poder Ejecutivo se logró facilitar los acuerdos políticos para aprobar sus iniciativas o, al menos, se garantizó una oposición benevolente de algunos grupos a sus propuestas, todo lo cual contribuyó a acrecentar su extenso poder.

En el área estrictamente política, los mecanismos utilizados en esta estrategia tuvieron como resultado una forma de politización de tipo estatista. De hecho, estas políticas terminaron afectando las oportunidades de vida de prácticamente toda la población, la cual se organizó para demandar y exigir al Estado la satisfacción de sus necesidades. Como lo ha dicho L. Paramio (1991:135): *" A lo que eso nos conduce es a un doble vínculo de dependencia: el Estado depende en su legitimidad de su capacidad para ofrecer mejoras económicas a un conjunto de actores sociales que, a su vez, dependen del Estado sustancialmente para mantener su posición económica social"*.

En este espacio de conducción populista, la legitimidad del Estado se basa en su capacidad para proveer servicios y favores a los grupos de la alianza en el poder (4). En relación a los empresarios esto significa créditos blandos, apoyo técnico, políticas tributarias beneficiosas, protección de mercados, etc. En relación a los sectores medios esto significa acceso gratuito a los diferentes niveles de educación, a la salud, una previsión social privilegiada respecto de otros sectores, viviendas sociales, etc. Además, el Estado favoreció la inclusión y la movilización de los sectores populares, especialmente los organizados, garantizó su acceso a ciertas formas de bienestar social mediante políticas similares a las de los sectores medios, pero a la vez creó mecanismos autoritarios de control sobre ellos.

En la medida en que estos procesos avanzaban, el Estado que al comienzo de las políticas de desarrollo hacia adentro y de sustitución de importaciones mostró una gran fortaleza, se fué haciendo cada vez más dependiente de los grupos que habían sido favorecidos con sus políticas. La propia lógica de ese sistema implica por una parte que la legitimidad del Estado depende del mantenimiento de políticas favorables a esos grupos y por otra parte, que la existencia misma y el desarrollo de dichos grupos dependen de la acción del Estado. Si el Estado quiere mantener su legitimidad no tiene otro recurso que mantener vigente y ampliar dichas políticas y debe responder a demandas y fuertes presiones ejercidas de múltiples formas por esos mismos grupos.

Esta dinámica obligó al Estado a crecer constantemente, haciendo muy complejo su manejo y agotando sus posibilidades de financiamiento con lo cual se debilitó. En vez de seguir siendo el elemento conductor de todo el proceso, terminó siendo la parte cautiva empujada por las presiones de los actores sociales.

Como lo ha señalado Cavarozzi (1992), el juego entre discrecionalidad del Estado para otorgar incentivos y privilegios y su sometimiento a permanente presiones por parte de los grupos más importantes fue lo que constituyó la esencia de una fórmula política que terminó minando la capacidad del Estado para hacer cumplir

efectivamente sus disposiciones y le hizo cada vez más dependiente del mantenimiento de sus políticas de tipo estatista para mantener su legitimidad, lo cual a su vez produjo desequilibrios generalizados.

A partir de los años setenta este modelo mostró sus limitaciones primero en los países del Cono Sur y Brasil y más tarde en el resto del continente. El desarrollo de su propia lógica interna por una parte y por otra los cambios que se operaron en las condiciones de la economía mundial lo condujeron a un callejón sin salida.

Desde mediados de la década de los setenta pero especialmente en la de los ochenta una sucesión de hechos y el avance de ciertos procesos marcaron el final del intento de los proyectos nacionales de desarrollo "hacia adentro" apoyados por el aparato estatal. A nivel internacional se produjeron cambios decisivos en el comercio mundial; hizo irrupción en el escenario político el neoliberalismo, acompañado de un poderoso movimiento neo conservador -aunque sus bases teóricas venían de antes- con Margaret Thatcher y Ronald Reagan; en los países del Este de Europa se formuló una crítica al estatismo y las naciones de ese bloque iniciaron procesos para poner en marcha economías de mercado. Por su parte, en América Latina, en la segunda mitad de los años setenta, los regímenes militares del cono sur iniciaron, por razones políticas y económicas, un cambio hacia el modelo de desarrollo basado en la economía de mercado y apertura al comercio internacional, con resultados desfavorables en la mayoría de los casos. Ya en la década de los ochenta, comenzó un poderoso movimiento democratizador en toda la región, pero al mismo tiempo todos los países enfrentaron su peor crisis económica en décadas, con una deuda externa inmanejable y terminaron por aceptar las exigencias de las agencias financieras internacionales y de la banca privada, con lo cual se impuso un proyecto que implicó el abandono definitivo de las políticas que habían seguido hasta entonces.

El nuevo programa supone la vigencia plena del mercado libre de restricciones y el abandono por parte del Estado de su rol de mentor y director del desarrollo económico y la minimización de su intervención en esa área.

Este programa puso en marcha una liberalización del comercio, dió inicio a la apertura de la economía nacional a la competencia internacional, permitió que los mercados de bienes y factores operasen con un mínimo de restricciones a fin de que garantizaran una mejor asignación de los recursos y un mayor desarrollo económico, desreguló las operaciones de las empresas privadas y comenzó el proceso de privatización de las empresas públicas. Dado que la situación de las economías nacionales se caracterizaba por graves desequilibrios y que parte de la superación de dicha crisis pasaba por la restauración de los equilibrios macroeconómicos, se impusieron unos programas de ajuste que implicaban una seria austeridad fiscal, políticas restrictivas de la demanda, cambio en los patrones de tributación con la implementación de impuestos que proveerían al fisco de abundantes recursos, y otras medidas similares. Todo ello estaba destinado a limitar el gasto público, elevar los ingresos del gobierno y permitir un equilibrio presupuestario, a fin de aminorar las tensiones inflacionarias.

Esto implicó entre otras medidas, la limitación de la acción reguladora del Estado, el fin del Estado productor con la excepción de las empresas públicas consideradas "estratégicas" a nivel nacional, el desmantelamiento de todos los sistemas de apoyo de la actividad económica por parte del aparato estatal, una fuerte limitación del gasto público y una caída de la inversión pública, así como una reestructuración impositiva. De por medio estaba la necesidad de destinar cerca de un 30% de esos ingresos al pago de la deuda externa.

En términos operativos y organizacionales esta política significó cambios profundos en las aduanas, en la organización de la recolección de tributos, en los puertos, y otros organismos públicos. La limitación de los gastos del sector público se expresó, entre otros aspectos, en una fuerte caída en los gastos de educación y salud y en la inversión en infraestructura.

La fuerte discusión pública que se originó en relación a la eficacia y oportunidad de estas medidas y las críticas formuladas por la oposición a los gobiernos que trataban de implantarlas se focalizó en los costes sociales que ellas implicaban, su fuerte impacto regresivo en la distribución del ingreso, la utilidad de ciertas privatizaciones y el carácter gradualista o de shock de dicha política.

Los Presidentes debieron imponer a la población ese conjunto de medidas notablemente rígidas llamadas "ajuste estructural" y carecieron de alternativas técnicas viables para llevar adelante un programa menos drástico para grandes sectores de la población. Los esfuerzos por hacer aprobar esta dura y rígida política en los parlamentos tropezaron, en muchas oportunidades, con una oposición decidida, y luego al tratar de ponerla en ejecución debió enfrentar el desacuerdo y la disconformidad de amplios sectores de la población, todo lo cual ha significado graves costos políticos para la Presidencia, como lo prueban la situación de Presidentes populares al inicio de sus mandatos -como Alfonsín, por ejemplo, que debieron resignar antes de su finalización. En varios países, este duro trance continúa todavía

En otras palabras, buena parte del esfuerzo por imponer estas reformas económicas ha recaído sobre Presidentes que debían lograr que los ciudadanos aceptasen las nuevas reglas del juego, las cuales distribuían sus costos de forma desigual -en particular en sus primeras etapas- y que debían ser establecidas con firmeza, claridad y certeza. Si estas nuevas reglas van a operar tal como preconizan sus proponentes, debe hacerse patente a todos los

actores que ellas han sido dictadas para permanecer y tener real vigencia. Esto requiere de una Presidencia que opere en base a un enérgico liderazgo y a sólidos acuerdos nacionales entre las grandes fuerzas sociales o, por lo menos, a una coalición ganadora estable que se mantenga lo suficiente como para establecer de manera definitiva las nuevas reglas del juego.

Es decir, el trabajo para establecer los equilibrios macroeconómicos, fijar las bases del nuevo proyecto de desarrollo basado en una economía de libre

mercado, y la aceptación por todos de que el Estado no participará en la economía como lo hacía con anterioridad, requiere de una Presidencia particularmente poderosa. La notable paradoja de este intento es que al mismo tiempo que la Presidencia realiza esta tarea para ponerla en marcha, va limitando sus áreas de competencia, debilitando sus propias bases de poder y los recursos que tenía a su disposición para afirmar su capacidad de gobierno.

Las consecuencias de estos cambios para la Presidencia son radicales y directos. Por una parte se le retira la conducción tradicional de la economía, que pasa a estar en manos de las fuerzas del mercado. Sus competencias para dirigir la economía nacional, con poderes de iniciativa, asignación de recursos, protección de mercados, apoyo financiero, apoyo técnico, etc., han desaparecido. Sus recursos de poder basados en el otorgamiento de beneficios a empresarios y trabajadores, la entrega de cargos y prebendas oficiales, la designación en posiciones de poder en las empresas públicas y los servicios descentralizados, etc, ya no están a su disposición. Las limitaciones sobre gasto público han hecho que las amplias políticas sociales que estuvieron en vigencia, hayan sido severamente recortadas o eliminadas y que los subsidios que entregaba a distintos grupos sociales sobre bases clientelares se hayan eliminado absolutamente. En definitiva, todas las importantes facultades de iniciativa en el campo económico que le daban un enorme poder fueron eliminadas y, prácticamente todos los elementos que constituían las bases de sus políticas y que le ayudaban a realizar sus proyectos y a legitimar su posición, ya no tienen vigencia. En estas áreas relativas a la economía, la función central del Estado, tal como está definida hoy, consiste en mantener los macroequilibrios económicos que permitan al sector productivo desarrollar sus actividades en un ambiente normal.

Como puede apreciarse, la Presidencia y el gobierno pierden grados de control y dejan de disponer de una importante cantidad de facultades y recursos que antes podían utilizar como parte de su capacidad de gobierno. Esos recursos de intervención que formaban parte del sistema y que permitían a la Presidencia ganar grados de legitimidad han desaparecido o están en vías de desaparecer. Esto significa que cada vez más el Presidente necesita basar su legitimidad en primera instancia en los procedimientos legales-institucionales y sólo de manera complementaria en intervenciones directas que le permitan obtener resultados apreciados por los ciudadanos.

Al mismo tiempo debe señalarse que el gran número de demandas y la fuerte presión que se ejercía sobre la Presidencia para atender ciertas áreas de gobierno deberían tender a disminuir pues dicha autoridad ya no tiene competencia para intervenir en esos asuntos. Sin embargo, como el mundo formal de las normas no es coincidente con el mundo real de las peticiones y demandas, de hecho aún parte de la población sigue ejerciendo sus demandas sobre los gobiernos y en particular sobre el Presidente.

4.- La modernización del Estado

En algunos casos como consecuencia directa de este proceso de cambio del régimen económico, en otros como consecuencia de la presión ciudadana por democratización y por la crisis de los servicios prestados por el sector público, en los años ochenta se inician procesos de Reforma del Estado.

Estos procesos de modernización están dirigidos principalmente a la administración pública, pero en algunos casos particulares van más allá, intentando una modernización integral del Estado.

Los procesos de Reforma del Estado se inician a partir de un diagnóstico que, entre otras fallas del aparato estatal, señalaba como principales y graves a las siguientes: a) un ámbito de acción excesivamente amplio, que lo hacía actuar en materias donde su actividad no era necesaria; b) un crecimiento institucional y organizativo que lo hacía muy difícil de manejar e imposible de financiar, c) un Estado productor excesivamente amplio, pues se había responsabilizado de muchas empresas privadas para salvarlas de una quiebra económica, d) una excesiva centralización de toda la administración pública y una autonomización creciente de los entes que gozaban de alguna independencia legal para sus operaciones; e) una insensibilidad para tratar las demandas reales de la población, f) una clara ineficacia en su acción, en especial, al prestar servicios a los ciudadanos, g) una falta de transparencia al ejecutar sus funciones, h) una presencia de deficientes controles legales y de eficiencia e i) en muchos casos, una abierta corrupción. Por otra parte, se plantean una serie de demandas por participación efectiva de la ciudadanía en la gestión pública.

Para superar estas deficiencias se pusieron en marcha las políticas de modernización las que, junto a las reformas del ajuste estructural y modernización económica, afectaron al aparato del Estado en varios sentidos y que en general implicaron: a) desarrollar un programa de descentralización a través de la regionalización y los municipios, trasladando a estos ámbitos subnacionales importantes funciones que se adicionan a las que normalmente tuvieron. Así se fortalecen otros centros de poder diferentes del poder presidencial y del poder central, b) redimensionar el aparato central limitando sus unidades de prestación de servicios directos, c) disminuir el número de funcionarios que trabajaban en el sector público, d) limitar la acción de la administración central en la ejecución de las políticas públicas -que caen bajo el mando directo del Presidente- y poner más énfasis en la producción de políticas y guías para la acción del sector público, e) ampliar programas compensatorios de acción social, los que surgen con mucha fuerza frente a los efectos iniciales de las políticas de ajuste, f) tratar de desregular algunas actividades del sector privado; i) iniciar un proceso de desburocratización reduciendo el número de pasos de los procedimientos más comunes de la administración y g) limitar el manejo de recursos financieros por parte de la Presidencia y de la administración central. Muchas otras acciones de reforma y modernización se han estado llevado a cabo y que han estado afectando al sector público. Pero, lo que nos interesa destacar de este amplio proceso -que adopta estrategias muy diferentes y afecta elementos muy disímiles en cada país- son

aquellos resultados que impactan directamente a las capacidades de gobierno de la Presidencia.

De hecho, los esfuerzos que se han adelantado para establecer políticas de Reforma del Estado han alterado el medio en que se mueve la Presidencia, reducido el área de su competencia y disminuido sus recursos para operar.

Por una parte, sus poderes para ordenar y controlar la implementación de políticas públicas en todo el territorio han sido severamente limitados. Tanto las regiones como los municipios están encargados de la implementación de programas importantes de infraestructura y del área social, mientras que la Presidencia se ha reservado como actividad propia la formulación de políticas públicas. Esto significa que la Presidencia carece de control sobre la ejecución final de sus propias políticas entregadas ahora a una pluralidad de centros de poder recién constituidos. A esto se agrega que los centros de poder en las regiones y en los municipios están disputando a la Administración Central el control de una parte importante de los recursos financieros fiscales a fin de poder desarrollar las tareas que se le han encomendado. Asimismo, en algunos países se ha iniciado un serio endeudamiento público de estas entidades subnacionales poniendo en peligro los equilibrios macroeconómicos que se estaban logrando muy difícilmente.

La implantación de puntos de decisión y de control alejados de la Presidencia y más cercanos a los ciudadanos a los cuales sirven, es una señal de desarrollo democrático y de una nueva relación entre la sociedad civil y el Estado, pero al mismo tiempo constituye una disminución considerable de los poderes de la Presidencia para dirigir la Administración Pública, tal como la hemos conocido en América Latina.

Por otra parte, debido a las fuertes medidas de control del gasto público que se aplicaron desde el inicio de esos procesos de cambio, la infraestructura y la organización administrativa del Estado se encuentran extraordinariamente deterioradas. Por muchos años los gobiernos no han invertido en su propia Administración, descuidando gravemente el estado de los edificios públicos, de los hospitales, de las escuelas, etc. La mayoría de las organizaciones públicas carecen de los medios físicos y técnicos más indispensables para operar con un mínimo de eficacia y la calidad del entorno en el trabajo para los funcionarios es deplorable.

Los recursos humanos del sector público, especialmente aquellos con capacidades técnicas y profesionales han sido cercenados, su gerencia superior no ha sido capacitada para esas tareas y carece de las atribuciones mínimas para ejercer algún liderazgo gerencial. Todo el personal público atraviesa por una grave crisis debido a los problemas de inseguridad laboral y a las bajas remuneraciones. Los problemas de recursos financieros fiscales han determinado que los sueldos de los funcionarios públicos fuesen llevados a límites extraordinariamente bajos y un contingente muy importante de empleados hayan perdido sus cargos por reducción de las plantas de personal, lo cual ha afectado de manera seria la

capacidad del gobierno de implementar sus programas, en particular aquellos que tienen que ver con la satisfacción de necesidades sociales de la población.

La extraordinaria concentración de poder y de facultades que existía alrededor del Presidente de la República y del Ejecutivo ha dado paso a una nueva realidad descentralizada, con múltiples centros de decisión. La Presidencia debe formular políticas nacionales pero cuya ejecución corresponde a las regiones o municipios, aunque la responsabilidad final recaiga sobre el poder central. Asimismo tiene que operar con un aparato público que tanto en sus recursos humanos como en sus recursos físicos y técnicos muestra una precariedad extrema. Todo ello afecta seriamente la capacidad de gobierno de esa institución.

Coordinación Nacional de Comunicación Social

NOVIEMBRE

DISCURSOS Y VERSIONES ESTENOGRAFICAS

México, D.F., 25 de noviembre de 1997.

VERSIÓN ESTENOGRAFICA DE LA CONFERENCIA MAGISTRAL OFRECIDA POR EL DR. MARCELO CAVAROZZI, CELEBRADA EN EL AUDITORIO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL DE ESTA CIUDAD.

Quiero comenzar agradeciendo esta invitación del IFE, que -como todos sabemos- es una institución que ha jugado un rol tan decisivo en uno de los temas a los cuales me voy a referir en la conferencia de hoy: El Proceso de Democratización en México.

También quiero agradecer a sus autoridades, especialmente al Presidente del IFE, colega y amigo José Woldenberg; al doctor Emilio Zebadúa, Consejero de la institución; al licenciado Alberto Veñe y también a Carlos González, que han participado en la organización de esta conferencia.

Como ustedes saben, a partir de la década de los ochenta, se han superpuesto en América Latina dos procesos. Y creo que es importante distinguirlos, pues son dos procesos aludidos por los temas centrales del título de la conferencia, porque en ese título hablo de consolidación democrática y orden político.

El primero de estos procesos, que comenzó en la década de los ochenta en América del Sur, quizá el primer hito de ese proceso, que es la transición a las democracias, fue la transición del gobierno militar peruano en 1980. Fue precisamente la salida de regímenes autoritarios de diferente estilo, de diferente cuño y su transformación en regímenes democráticos.

El segundo proceso que también ha afectado al conjunto de América Latina -y como vamos a ver, en realidad comenzó unos años antes, antes de la década de los ochenta- es lo que yo caracterizo como el agotamiento del modelo de intervencionismo económico y de formas estatistas de hacer política, que además se combinó -ese agotamiento del intervencionismo económico, de las formas estatistas de hacer política- con la paralela emergencia de un nuevo modelo que todavía no está en claro cuáles serán sus características definitivas; pero que algunos autores, como Norbert Legner han denominado como "modelo de sociedad de mercado".

Esos dos procesos son: transiciones a la democracia, por un lado; por otro lado, agotamiento de ese modelo intervencionista económico y de formas estatistas de hacer política, que en varios textos yo he llamado "la matriz estado-céntrica".

El proceso de democratización ha implicado avances de carácter histórico en nuestro continente. Como saben, ha contribuido ese proceso de democratización a la desarticulación y deslegitimación de los mecanismos autoritarios y los regímenes políticos en los cuales estos mecanismos autoritarios se encarnaban. No me voy a detener en el tema de la caracterización de los diferentes tipos de regímenes autoritarios que han coexistido en este siglo en América Latina. Pero ahí sí vale la pena tener en cuenta una tipología que muy recientemente ha elaborado otro colega, el ya citado, el sociólogo chileno Manuel Antonio Garretón, quien en un reciente texto ha señalado que en la América Latina contemporánea se pueden distinguir, al menos, 3 tipos de regímenes no democráticos que a su vez, dieron origen a procesos de cambio político diferentes.

Por un lado, las dictaduras militares, típicas sobre todo en América del sur y el Cono Sur, que se vincularon a lo que estrictamente Garretón caracterizó como los procesos de transición a la democracia.

Un segundo tipo de regímenes no democráticos, que se podrían llamar los "regímenes sultanísticos", prevalecientes sobre todo en América Central, en el cual Garretón dice que su salida del autoritarismo dio origen más bien a un proceso de fundación de democracias.

Y finalmente, un tercer tipo, que Garretón incluye en esa tercera categoría, a Colombia y a México, que de algún modo se podrían englobar bajo la categoría de autoritarismos con participación y cuya transformación, cuya democratización Garretón caracteriza como extensión de la democracia.

Entonces, el primer punto a enfatizar y subrayar, es que efectivamente en los últimos años -y por supuesto con diferentes itinerarios y diferentes ritmos- muchos países de América Latina han avanzado por este proceso de democratización, que ha tenido rasgos extraordinariamente positivos.

Sin embargo, y este es quizás el primer tema que quiero desarrollar más sustancialmente en la exposición, la democratización y su coexistencia con el proceso del agotamiento de las formas estatistas de la economía y la política, la vinculación entre estos ambos procesos, ha tenido también efectos y consecuencias muy problemáticas y muy contradictorias.

Aquí vale la pena subrayar dos de estos efectos, bastante contradictorios. En primer lugar, y esto especialmente ya ha ocurrido en varios países de América del Sur, la democracia ha sido utilizada como una plataforma para promover y justificar la apatía política, la retracción política, y también la exclusión de la palabra, vinculada ésta, sobre todo, a la extensión de las formas de comunicación mediática y los estilos de comunicación mediática.

Y, en segundo lugar, el proceso de agotamiento del intervencionismo ha producido fenómenos de desintegración social y de desordenamiento de los modos clásicos de hacer política, que han erosionado gravemente la capacidad del Estado.

Y una de las consecuencias más importantes de esta erosión de la capacidad del Estado, ha sido que se han debilitado las capacidades del Estado, los mecanismos del Estado que le permitían defender y garantizar los derechos básicos de los ciudadanos, especialmente de los sectores populares y también mantener el orden, controlando la seguridad pública, sobre la base del monopolio de la violencia e impartiendo justicia.

Y es precisamente entonces, decía, esta coexistencia problemática de procesos muy positivos, la democratización y su coexistencia con procesos negativos, la democracia vaciándose y la erosión y debilitamiento del Estado, el primer tema en el cual me voy a centra en esta conferencia.

El segundo tema va a ser ya un análisis, una descripción de las etapas más recientes de los cambios políticos en América Latina. Entonces, los dos temas que substantivamente voy a desarrollar esta tarde, van a ser, por un lado, la coexistencia de democratización y debilitamiento de las formas económicas y políticas del modo estatista y, segundo, las etapas recientes de las transformaciones políticas en América Latina.

Para desarrollar mínimamente el primer tema, quizás haría falta señalar brevemente cuáles fueron los rasgos básicos de lo que yo llamo la matriz estadocéntrica y ahí me parece oportuno señalar tres elementos básicos, de esta matriz estadocéntrica que tuvo vigencia en nuestros países desde el periodo entre guerras hasta la década del 80.

Primero, que con esta matriz, con este modo de hacer política y modo de hacer economía, se amplió la participación política, que es otra manera de decir que la política de masas remplazó a los regímenes oligárquicos y este proceso de remplazo de los regímenes oligárquicos por la política de masas se dio a través de diferentes tipos de mecanismos y procesos.

Con procesos revolucionarios en algún caso, típicamente México y Bolivia serían dos ejemplos de esto, en otros casos a través de la implantación de sistemas partidarios amplios y en otros casos, también, con los desarrollos de formas de dominación carismática. Entonces, primer rasgo de esta matriz estadocéntrica: ampliación de la participación política.

Segundo elemento: expansión de las arenas públicas. ¿Qué quiere decir esto?, que durante la etapa estadocéntrica se dieron una serie de procesos a nivel de la economía, que ampliaron la esfera de intervención y de acción del Estado, específicamente se pueden mencionar dos componentes de este proceso de expansión de las arenas públicas.

Por un lado, el hecho de que los países de América Latina se volvieron más autárquicos, más autónomos, en función de su vinculación también con la aparición de ideologías y propuestas nacionalistas económicas.

Entonces, primer elemento: mayor autarquía económica y, segundo elemento, que creo que conviene distinguir del primero, porque el primero obviamente se refiere a la relación con el exterior y el segundo se refiere más bien al manejo interno, aumentó el manejo político de los procesos o se expandió el manejo político de los procesos económicos fundamentales.

¿Qué quiere decir esto?, para decirlo muy sintéticamente, que este proceso de expansión de las arenas públicas implicó, en el campo de los procesos económicos, que el mercado fue reemplazado por la política, no sólo por el Estado, sino el mercado fue reemplazado por la política; los mecanismos de mercado fueron reemplazados por mecanismos políticos.

Y tercer elemento de esta matriz fue lo que yo llamaría la vigencia de una metáfora de desarrollo nacional, es decir, con diferentes matices nacionales, porque por supuesto la metáfora del desarrollo nacional cobró diferentes ropajes, diferentes atributos simbólicos, dependiendo de en qué historia política esa metáfora se desarrollaba.

Sin embargo, desde México, Chile y la Argentina, uno de los principios básicos, uno de los elementos básicos de esta matriz estadocéntrica fue la vigencia de esta metáfora del desarrollo nacional.

Y vale la pena enfatizar la vigencia de esta metáfora de desarrollo nacional, porque en todos los casos, quizá ahí la única excepción parcial fue la del caso uruguayo, en todos los casos esta metáfora del desarrollo nacional cobró mayor centralidad que la metáfora de la democracia liberal.

El que cobrara mayor centralidad que la democracia liberal no significó que la democracia liberal, en sus principios, fuera totalmente abolida, pero en el sentido de ponerlos un poco en la balanza de la escena política, fue más importante como aglutinador de la política la metáfora del desarrollo nacional, que la metáfora de la democracia liberal.

Una consecuencia importante de la preeminencia de esta metáfora del desarrollo nacional, fue que los mecanismos de control político, especialmente los sectores populares, los mecanismos de control político se expandieron en paralelo a la ampliación de la participación a la cual hacía referencia hace un momento.

Desarrollo nacional, entonces, implicó que participación y control fueran de alguna manera elementos bastante simétricos de la fórmula política de esta matriz estadocéntrica.

Este proceso de expansión, de construcción, de este modelo estadocéntrico, de esta matriz estadocéntrica, se comenzó a desplegar -como decía hace un momento- en el periodo de entre guerras, es decir, entre 1918, o si ustedes quieren desde la década del 10 hasta fines de la década del 30.

Y este periodo entre guerras -me interesa también marcarlo esto- se caracterizó por lo que podría llamarse una especie de vacío, entre comillas, económico internacional, en el sentido de que durante esas décadas que fueron del 10 al 30, se desmoronaron lo que eran los elementos básicos del orden que había prevalecido hacia fin de siglo y que, por supuesto, no voy a desarrollar acá. Por ejemplo, el patrón oro y lo que algunos historiadores han llamado el imperio informal británico.

Entonces, durante el periodo entre guerras, esos elementos que habían regido el orden económico internacional a principios de siglo, se vinieron abajo. En la medida que se vinieron abajo y no fueron reemplazados inmediatamente por principios alternativos, se creó este vacío internacional.

Al mismo tiempo, este vacío, desde el lado de la economía, fue acompañado por lo que podría caracterizarse como una enorme constructividad de la política. Es decir, el periodo entre guerras, los veintes, los dieces, los treintas, fue un periodo de una enorme dosis de invención política.

Entonces, ahí podemos reconocer que este es un periodo en el cual aparece el socialismo, el comunismo ya como propuesta política encarnada en regímenes; aparece el fascismo y aparece también la socialdemocracia, sobre todo en el caso de algunos países de la Europa del norte.

Un punto importante a tener en cuenta, aquí, es que los regímenes latinoamericanos de la matriz estado céntrica, se alimentaron de estas propuestas, de estas ideologías políticas que coexistían en el mundo, sobre todo en Europa en esa época, entonces tomaron elementos del socialismo; tomaron elementos del fascismo; tomaron elementos de la social-democracia, pero nunca llegaron a reproducir o a copiar exactamente ninguna de esas fórmulas, combinaron elementos de esas fórmulas, incluso en aquellos casos cuando alguno de los protagonistas, alguno de los dirigentes políticos quisieron reproducir exactamente principios de algunas de esas fórmulas no llegaron a hacerlo.

Un ejemplo que viene seguidamente es por ejemplo el caso de Brasil donde la Constitución de 1937 que se llamo el "estado Novo", en muchos casos reproducía exactamente principios de la Italia Fascista, sin embargo no podríamos decir para nada que Brasil fue Fascista.

Lo que quiero enfatizar acá entonces, es que esta combinación de un vacío desde el punto de vista de la economía internacional y una enorme constructividad de la política abrió un resquicio, abrió una especie de entornó la puerta para que se articularan propuestas novedosas en estos países semiperiféricos de América Latina.

Esta puerta entornada durante el período entre guerras, sin embargo no fue cruzada por todos los países de América Latina, sólo 4 ó 5 países organizaron, se desplegaron en torno a esta combinación de vacío económico e inversión política. Concretamente creo que los casos en los cuales esto se dió fueron los de México, Brasil y los 3 países del Cono Sur, es decir Argentina, Chile y Uruguay.

Me parece importante marcar esta especie de oportunidad de resquicio que existió durante el período entre guerras porque este resquicio se empieza a cerrar en las postrimerias de la Segunda Guerra. Es decir, a partir de fines de la Segunda Guerra Mundial se reentreteje un orden económico internacional, no por supuesto en tornos a los viejos principios que habían prevalecido a principios del siglo XX, sino a través de una serie de mecanismos novedosos, nuevos y estos mecanismos nuevos fueron muy importantes para América Latina porque de alguna manera enmarcaron la posición que ocuparían estos países de América Latina a los cuales hacía referencia, es decir, México, Brasil y el Cono Sur y además le permitieron alcanzar, a muchos de estos países, un enorme dinamismo económico y social.

¿Cuáles fueron los 4 elementos básicos de este nuevo orden internacional que se estructura a partir de fines de la Segunda Guerra Mundial y que de alguna manera, como decía, cierra esa endidura que se había dado en las décadas anteriores? A mí me parece importante marcar 4 elementos, 4 elementos que por supuesto son decisivos para los desarrollos internos de los países de América Latina.

Primero, es que se reorganiza, se reconstruye el mercado internacional de capitales que había estado bastante desorganizado durante el período entre guerras y, por supuesto que esta reorganización del mercado internacional de capitales tuvo que ver por un lado, con la emergencia de dos instituciones que son todavía muy decisivas, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional y, por otro lado por el predominio y la internacionalización de empresas industriales que provenían de los países centrales del mundo occidental.

Entonces primer elemento de este nuevo orden que se crea a partir de 1945-46, reconstrucción normada del mercado de capitales.

Segundo elementos, es la creación de una red de estado-naciones occidentales. Por supuesto, como todos sabemos, bajo la hegemonía militar, económica y política de uno de esos países, es decir, Estados Unidos. Aquí el punto que quiero marcar es que obviamente hubo algunos países que integraban esa red que no fueron propiamente occidentales, el caso más típico obviamente es este del cual se habla tanto hoy y ayer, Japón; pero el punto que quiero marcar acá es que esta red de estados-naciones occidentales se puede caracterizar por la fórmula que nos dió un colega alemán - Hoffet - que sintetizó muy brillantemente las características de la fórmula predominante en nuestros países, la sintetizó en dos elementos: la prevalencia del estado de bienestar y, por otro lado, la construcción y consolidación de democracias liberales con sistemas de partidos pluralistas.

Es importante enmarcar entonces, aunque no me voy a detener en esto, que esta fórmula de estado de bienestar y democracias políticas con sistemas de partidos no fue exportada a América Latina, lo que sí apareció muy fuertemente en América Latina fueron estados de bienestar; por supuesto estados de bienestar mucho más modestos que los de Europa Occidental o América del Norte, pero formas importantes de estado de Bienestar.

No apareció el otro elemento en América Latina que fue el de las democracias liberales con sistemas de partidos consolidados.

Tercer elemento de ese orden internacional que todos conocemos fue muy importante, fue la competencia de esta red de naciones occidentales y sus semiperiferias, con el bloque soviético que fue una competencia que tuvo - como todos sabemos - carácter ideológico y militar al mismo tiempo.

Y en estos tres elementos se dió la inserción de América Latina que fue el cuarto elemento. La inserción de América Latina fue una inserción marginal que tuvo elementos autónomos y de subordinación al mismo tiempo al compás de dos procesos económicos y políticos de enorme importancia, que eran otra manera de referirse o son otra manera de referirse a esa matriz estado céntrica.

El despligue del proceso de industrialización sustitutiva de importaciones y, por otro lado, la expansión de los roles del estado desarrollista.

Como todos sabemos, este modelo en el cual desde el punto de vista de América Latina coexistieron las instituciones de Bretton Woods, es decir el Fondo y el Banco Mundial, la guerra fría y el modelo sepiánico que sin duda tuvo mucha importancia para América Latina se vino abajo, se vino abajo completamente. El proceso de desplome de este modelo no fue instantáneo, tomó - yo diría - dos décadas, comenzó a principios de la década de los 70 y ahí dos elementos fundamentales fueron: la flotación del dólar que implicó que el dólar dejara de ser el referente normativo, típico del mercado internacional de capitales de la manera como había sido hasta ese momento, es decir, vinculado a un valor específico de la relación dólar-oro. También se dieron las crisis petroleras que desarticularon el funcionamiento del mercado de capitales y transformaron totalmente los mecanismos financieros. Esos dos fenómenos se dieron durante la década de los 70.

Durante la década de los 80 y principio de los 90 se dieron los elementos más traumáticos, más dramáticos desde el punto de vista político que, como todos sabemos fueron finalmente la caída del Muro de Berlín y la desaparición física y política de la URSS como entidad multinacional.

La caída, el derrumbe de este modelo interno y externo, y esto es lo quiero enfatizar que fue un modelo interno y que a su vez se vinculó de una manera bastante clara con un contexto internacional que también se había reconstruido durante esos años, la caída de este modelo que como digo se dió durante 10 ó 15 años, dejó a América Latina en el aire - esta es una expresión un poco exagerada pero me gustaría utilizarla - dejó a América Latina en el aire. Entonces independientemente, que desde el punto de vista de los procesos económicos podríamos decir que la década de los 70 en muchos casos fue una década de mucho dinamismo económico, mientras que la década de los 80, con alguna excepción como la de Colombia, fue caracterizada como una década perdida porque fue una época de retroceso desde el punto de vista de los indicadores macroeconómicos.

Mi comentario en este sentido sería señalar que durante los 70 y los 80 América Latina y especialmente los países a los cuales hacía referencia hace un momento, quedaron en el aire. Durante ese período de quedar en el aire, ahora voy a caracterizar un poco más, precisamente se dió una serie de fenómenos muy importantes, decisivos y en algún sentido paradójales.

Me parece importante marcar uno que ha tenido enorme importancia para toda América Latina, que es lo que yo llamaría la inversión ideológica norteamericana.

Bajo uno de los exponentes -como todos sabemos- del ala más dura del Partido Republicano, es decir, Reagan en la década del 80, se produce una transformación que nadie había podido predecir y de enorme importancia para América Latina.

¿Cuál fue ésta?

Que esos sectores conservadores, republicanos que habían apoyado a partir de la década del 50 los regímenes autoritarios más duros que habían inventado a los Somozas y a los Trujillos en América Central y en el Caribe; que habían contribuido a la instrumentación de golpes militares como el de Arvens en 54, en Guatemala, hasta el caso trágico de la caída de la Unidad Popular en Chile en 1973, esos defensores del autoritarismo se convierten, en pocos años, en paladines de la democracia.

Y empiezan a redefinir su lucha en contra del nacionalismo y el socialismo en América Latina en función de esa inversión ideológica. Esto es importante porque lo voy a retomar más atrás, en función de lo que pasa con la democracia en América Latina durante esos mismos años.

Un punto que quiero marcar sin embargo, es que el desplome de este modelo estado-céntrico que, como decía se desarrolló principalmente en cinco casos: los casos de Argentina, Brasil, México, Uruguay y Chile, no tuvo el mismo taining, no tuvo la misma secuencia en todos los casos en América Latina. Comenzó en el Cono Sur y terminó por darse en Brasil y en México.

Y el hecho de que comenzara en el Cono Sur, sobre todo en Chile, Argentina y en alguna medida también en Uruguay, y tardara una década en desplegarse en México y en Brasil, tuvo dos razones muy claras, dos causas muy claras:

La primera es que si bien los niveles de participación se habían ampliado en todos los casos, fue especialmente en los casos de Chile y Argentina donde los niveles de participación erosionaron más gravemente y más tempranamente los mecanismos de control político. Entonces la tendencia a la explosividad de la fórmula fue más alta en el caso del Cono Sur.

Segunda causa fue que en los países del Cono Sur desde la década del 50 había habido mucho menor dinamismo económico que en México y en Brasil, por lo cual la conflictividad distributiva también fue mayor.

Por eso es que se dieron los golpes en el sur, los golpes trágicos de Chile, Argentina y Uruguay en el sur, mientras que esas dictaduras militares iban a coexistir durante la década del 70 y principio de la década del 80 con regímenes, en Brasil y en México, que seguían enarblando los principios de la fórmula anterior. Por ejemplo, la metáfora del desarrollo nacional y el intervencionismo del Estado.

Hay dos elementos que me gustaría marcar de este proceso explosivo de derrumbe de la fórmula Estado-céntrica, porque de algún modo estos elementos todavía siguen existiendo en la escena política de todos nuestros países.

Primero que al derrumbarse la fórmula estado-céntrica lo que estalló, lo que se destruyó fueron una serie de mecanismos de negociación, de recursos tanto simbólicos, materiales y culturales que habían promovido y facilitado la integración social durante la etapa estado-céntrica.

Entonces estallaron esos mecanismos. Si bien hay que reconocer que esos mecanismos que facilitaban y promovían la integración social, lo hacían con dos costos muy graves, y éstos costos iban a ser los que iban a explicar precisamente que se agotaran y que se derrumbaran. Por un lado, altos niveles de conflictividad y por el otro lado baja capacidad de institucionalización política.

Entonces uno podría utilizar la metáfora, para caracterizar este proceso de estallido de estos mecanismos como un fenómeno de inflación simbólica, porque de alguna manera hacía alusión a esta característica muy contradictoria de los mecanismos ideológicos y políticos de esa etapa.

Junto entonces a la inflación simbólica, por cierto se dio la inflación; la inflación monetaria que es un fenómeno que se acentúa en América Latina, aunque venía ya existiendo desde la década del 40, se acentúa a partir de la década del 70 y no es casual. No fue que de repente los funcionarios económicos de América Latina se volvieran menos inteligentes o menos capaces, sino que el estallido de la inflación o la exacerbación de la inflación respondió a un fenómeno de quiebre, de pactos, de negociación de pactos implícitos, de negociación política que de alguna manera regulaban la distribución de costos y beneficios entre los diferentes actores sociales, con una característica positiva que efectivamente ésta fue una etapa de ampliación de la participación económica y social.

Pero al mismo tiempo, así como se podía señalar un efecto o una característica negativa desde el punto de vista ideológico, también este modelo tuvo un importante costo desde el punto de vista de su funcionamiento económico, que ha sido señalado por los neoliberales. Es decir, la tendencia a que se privatizaban los beneficios y se descargaban los costos en el Estado, a través de diferentes tipos de mecanismos.

Por cierto que cuando decimos que se privatizaban los beneficios y se socializaban los costos no implica decir esto que éste fuera un proceso igualitario y simétrico, que todos ganaran y perdieran en iguales proporciones. Fue un proceso extraordinariamente asimétrico y como sabemos, muchos de los países de América Latina durante el período estado-céntrico, a pesar de incrementarse los niveles de participación, de incrementarse, de expandirse las arenas públicas, al mismo tiempo incrementaron las desigualdades económicas y sociales.

Sin embargo, me parece importante remarcar que eso tuvo también un elemento positivo. Hay un economista sudamericano que en un documento de la CEPAL caracterizó a este mecanismo bastante peculiar de la economía latinoamericana, como un pacto fiscal perverso. Un pacto fiscal perverso en el sentido de que, por un lado las desigualdades que creaba este mecanismo, pero por otro lado que estaba condenado a explotar, porque evidentemente este pacto fiscal se agotaba en la medida de que los que perdían se iban dando cuenta e iban inventando reacciones y conductas para cubrirse. Cuando al final todos aprendieron a que no había que cargarle al Estado y tratar de privatizar los beneficios, evidentemente la fórmula estalló porque no podía sostenerse por precisamente el hecho de la ampliación del déficit fiscal.

Con esto quiero terminar el primer tema, pero un rasgo fundamental de la fórmula política de la matriz estado-céntrica ha sido bien descrito, bien conceptualizado por un antropólogo brasileño, Roberto Damata, que para describir para Brasil -pero creo que esta descripción también vale para estos otros países de América Latina a los cuales hacía referencia- utiliza el concepto de "sociedad relacional".

¿Qué significa una "sociedad relacional" desde el punto de vista de Roberto Damata".

Bueno, la coexistencia de códigos culturales, y yo agregaría políticos múltiples, y no necesariamente integrables, que se equilibran temporariamente, se mantienen, rozan, crean fricciones pero con una característica fundamental: estos códigos políticos múltiples no se subordinan legítimamente a un único principio.

¿Cuáles fueron estos códigos en estos casos?

Me gustaría marcar cuatro, porque estos códigos estuvieron vinculados a diferentes principios de representación política y por supuesto estuvieron asociados a la preeminencia de diferentes agentes o actores políticos.

Por un lado, el principio del nacionalismo autoritario o el código del nacionalismo autoritario en el cual por supuesto hubo diferentes actores políticos que se asociaron a este código de nacionalismo autoritario, que veía como un principio fundamental la unidad y la eliminación del conflicto. Por un lado los militares y por el otro lado los partidos hegemónicos.

Un segundo principio fue el principio del pueblo. La ira del pueblo estuvo asociada tradicionalmente en América Latina a la idea del presidente plebiscitario, la idea del presidente que es plebiscitado por todos, que representa a todos y que está, de algún modo, por encima de los intereses de los sectores.

Un tercer principio, el principio que otro brasileño, Waldeli Guilerme llamada el principio de la ciudadanía regulada, definiendo como ciudadanía regulada una ciudadanía que se organiza no en torno a valores políticos, sino en torno a estratificación económica.

Obviamente esto es lo que tradicionalmente hemos caracterizado como el corporativismo. Es decir, la vigencia de principios de representación vinculados a organizaciones sectoriales.

Y finalmente apareció también la democracia liberal, mezclada -por cierto- con diferentes formas de clientelismo político. También hubo democracia liberal como una de las maneras de representación política y de algún modo el agente político clásicamente asociado a la democracia liberal fue, por supuesto, los partidos políticos o en algunos casos simplemente clases políticas que no se organizaban tanto en torno a partidos, como fue el caso de Brasil.

Entonces, la característica fundamental de esta fórmula política de la matriz estado-céntrica, fue que estos principios de representación política y de estructuración de agentes políticos, nacionalismo autoritario, pueblo, ciudadanía regulada y ciudadanía liberal o democracia, coexistieron sin que ninguno de ellos se impusiera al otro. Por supuesto que en cada caso nacional, la mezcla fue completamente diferente.

En algunos casos, como el caso de Uruguay, el principio de la democracia liberal fue bastante fuerte y sobrevivió hasta la década de los setenta. En otros casos -como los diferentes casos de Argentina y México- el nacionalismo autoritario fue muy fuerte, aunque mezclado de manera muy peculiar y diferente con los principios del pueblo y la ciudadanía regulada.

¿Cuál es la conclusión más importante que quiero sacar de este primer tema?

Que el resultado de la caída, del derrumbe, de la implosión de esta fórmula política y económica que yo llamo matriz estado-céntrica, fue un resultado bastante paradójal.

¿Cuál fue el resultado paradójal?

Por un lado, que en estos códigos -ciudadanía regulado, pueblo, nacionalismo autoritario, ciudadanía liberal, democracia- emerge uno como el principio triunfante. Por supuesto que todavía no ha terminado de imponerse en algunos casos, pero claramente es el principio que domina, que triunfa, que es el principio de la democracia política.

El principio de la democracia política está claramente menos desafiado y menos contestado, que es lo que estuvo 20, 30 ó 50 años atrás.

Al mismo tiempo que se impone, que triunfa el principio de la ciudadanía política, se debilita. Y esta es -creo- una paradoja fundamental de la política contemporánea latinoamericana: que un principio triunfa y uno diría: bueno, entonces si uno aplica una lógica de sentido común y en la medida que triunfa se torna más vigoroso, ha sucedido -yo diría- lo contrario. Más bien, se ha venido debilitando.

¿Por qué se ha debilitado?

Se ha debilitado porque han pasado tres o cuatro cosas en paralelo a la extensión y al triunfo de la democracia política, que son dos, tres o cuatro cosas que ya marcaba hace un momento.

Primero, en paralelo a la mayor vigencia de la democracia política, se ha intensificado la desintegración social y cultural de nuestras sociedades. Y ahí podemos, por supuesto, encontrar elementos e indicadores muy claros de este proceso de desintegración social y cultural.

Por un lado, se ha reducido la importancia de los mercados formales de trabajo, en el límite - incluso siguiendo a lo que han utilizado algunos europeos- de que uno podría decir que se está llegando a sociedades en las cuales el trabajo mismo empieza a ser cuestionado como forma de organización social. Pero lo que es claro en América Latina es que hemos pasado de economías bastante formalizadas, en las cuales -por supuesto- había muchos espacios informales, a economías mucho más informalizadas. Esto ha contribuido a la desintegración social.

Segundo, se han deteriorado los servicios sociales prestados por el Estado.

Tercero, se han debilitado las modalidades tradicionales de asociatividad de nuestras sociedades. Y en vinculación con eso, uno podría decir más abstractamente que se han debilitado las identidades sociales clásicas del período estado-céntrico. Por ejemplo, las clases sociales.

Entonces, primer gran proceso que ha contribuido a debilitar la democracia política, al mismo tiempo que esta triunfa, es este proceso de desintegración social, vinculado -por supuesto- a la expansividad y la expansión de la sociedad de mercado.

El segundo es un fenómeno que yo diría que por suerte en América Latina no tiene tanta virulencia como en otras regiones del mundo, que es una enorme desubicación de las clases políticas.

¿Por qué digo que en América Latina se ha dado también, aunque se ha dado con menor virulencia que en otras partes del mundo?

Porque en América Latina, como en Europa Central y Oriental, como en el mundo balcánico, se ha dado un proceso de ritualización de ciertas prácticas políticas que estaban vinculadas con la fórmula anterior. Entonces, muchos políticos siguen actuando, a veces con mucho éxito, en el corto plazo, como si el modelo anterior siguiera funcionando, como si se pudiera hacer clientelismo de la misma manera como se hacía 30 años atrás; como si se pudiera controlar a los diferentes actores sociales, a los diferentes ciudadanos, de la misma manera que se les podría controlar 20 ó 30 años atrás, con diferentes mecanismos.

Esto -diría- implica un fenómeno de desubicación de la clase política. Por supuesto, es más grave en algunos casos que en otros. Sin embargo, no se han dado afortunadamente en América Latina la vigencia de los fundamentalismos y esto creo que es un rasgo fundamental, un rasgo positivo de estos fenómenos de democratización en América Latina, en los cuales -como sabemos- si bien han aparecido reivindicaciones étnicas, han aparecido reivindicaciones religiosas o reivindicaciones subculturales, de ninguna manera estas reivindicaciones han tenido la virulencia -por ejemplo- que han tenido en la ex Yugoslavia.

Un tercer fenómeno que yo diría que también es bastante importante y creo que nos afecta a la gente que -los tres- estamos acá, es -yo diría- que junto a un proceso de desintegración social, aunque no por supuesto no le imputo para nada a mis dos acompañantes que se sientan aludidos por lo que voy a decir; pero digo, junto a un proceso de desintegración social y a un proceso de desubicación de la clase política, de su ubicación de los partidos políticos, se ha dado también un fenómeno de descolocación de la teoría, de descolocación de la ciencia social.

La ciencia social latinoamericana -y por cierto, este no es un rasgo que se le pueda atribuir sólo a los científicos sociales latinoamericanos, a los politólogos latinoamericanos. También ha pasado en Europa claramente- se ha descolocado.

¿Por qué se ha descolocado?

Porque todavía no se han desarrollado los conceptos, los instrumentos teóricos, las herramientas conceptuales que puedan hacer sentido de esta nueva situación.

El segundo tema que quiero desarrollar tiene que ver con algunos elementos totalmente dispersos, totalmente asistemáticos, que de alguna manera apuntan a un doble objetivo:

Por un lado, tratar de caracterizar los procesos políticos más recientes. Cuando digo más recientes, me refiero a los procesos políticos que se dan en América Latina, a partir de la década de los ochenta.

Y segundo objetivo del tratamiento de este segundo tema, es tratar precisamente de señalar algunos elementos que ayudarían, que contribuirían -desde mi propia posición- a ver cómo nos recolocamos aquello que tratamos de entender un poquito mejor a estas sociedades que están en un proceso de enorme velocidad de cambio.

Al mismo tiempo, en este segundo tema, voy a tocar lo que de alguna manera sería la segunda parte del título de la conferencia, porque como ustedes verán allá atrás, el tema de la conferencia se refiere a procesos de consolidación democrática y de construcción de orden políticos en la etapa después del ajuste.

Ahora, voy a tratar de precisar el antes, el durante y el después del ajuste.

¿Qué quiero decir con eso del ajuste?

Por supuesto que hacer referencia al ajuste económico, o sea: a la solución de los dos desequilibrios básicos de las economías latinoamericanas, no implica decir que me voy a centrar en la economía.

¿Cuáles fueron esos dos desequilibrios básicos?

Todos lo conocemos. Por un lado, el desajuste interno. Es decir, las crisis y déficits fiscales, la intensificación del déficit fiscal. Y por otro lado, los desajustes externos. O sea, la exacerbación de los problemas de balanza de pagos que, como saben, se empiezan a intensificar con diferentes características pero en casi todos los casos, en América Latina, a partir de principios de la década de los setenta.

Entonces, la propuesta del ajuste desde el punto de vista de la economía, implicó resolver estos dos desajustes, estos dos gaps, estos dos hiatos, como le llamaban los economistas. El desajuste interno, déficit fiscal; el desajuste externo, déficit de balanza de pagos.

Sin embargo, por supuesto no me quiero referir -mal lo podría hacer, porque mi economía es bastante precaria- a los procesos económicos sino a los procesos y tendencias políticas que acompañaron a estos momentos del ajuste.

Ahí, como verán ustedes, voy a destacar tres momentos que tienen que ver con lo que señalaba hace un momento: el momento del preajuste, la etapa del ajuste y la etapa del postajuste, que creo que es la que estamos transitando desde el importante evento mexicano de la crisis de diciembre de 1994.

¿Cuál fue la primera etapa de este proceso?, bueno, lo que se podría llamar como el pre-ajuste, la necesidad del ajuste. ¿Por qué?, porque efectivamente durante la década del 70, pero sobre todo durante la primera mitad de la década del 80, en vinculación al impacto que tuvo la deuda externa en nuestros países, se agudizó la crisis estadocéntrica; se agudizó la crisis del modelo intervencionista económico y político.

Y en este momento se dio una sincronía bastante rara en América del Sur, que esta agudización de la crisis del Estado, entendiendo por Estado entonces no sólo una matriz económica, sino también una matriz política, esta agudización de la crisis del estado y la agudización de los problemas del desajuste, coincidió con el retorno a la democracia, cierto retorno a la democracia que se fue dando sucesivamente en América del Sur, a partir -como decía hace un momento- de la transición en Perú.

Perú 1980, Bolivia 1982, Argentina 1983, Uruguay y Brasil en 1985, fueron algunos de los jalones más importantes de este proceso. Ahí, obviamente un dato fundamental, pero no me voy a referir a eso, es que la transición en Chile se demoró hasta 1989 y 1990 y tuvo que ver, por supuesto, con la fuerza que tuvo el régimen militar autoritario en el caso chileno.

Esta coincidencia, entonces, de agudización de la crisis, y transición a la democracia, produjo lo que yo llamaría un fenómeno de espejismo de la democracia, una especie de encantamiento con la democracia.

¿Qué significó este encantamiento?, básicamente que la democracia en América del Sur, en esa etapa, no fue simplemente vista como la contracara del autoritarismo y como el mecanismo privilegiado para revertir los excesos y las arbitrariedades de los regímenes autoritarios, sino que la vio, por un breve periodo, como instrumento ideal para la solución de todos los males sociales, y todos los males sociales que tenían que ver precisamente con la crisis económica y social que se vivía en ese momento en América Latina.

Creo que en ese sentido, un ejemplo paradigmático de este espejismo, fue protagonizado por el primer presidente democráticamente electo en el país del cual yo provengo -se habrán dado cuenta ya- que es Argentina, que fue el presidente Alfonsín.

En 1983, cuando estaba desarrollando su exitosa campaña electoral, con la cual llegó a la presidencia a fines de ese año, el lema principal de todos los discursos de Alfonsín, que fueron discursos en los cuales protagonizó mítines políticos extraordinariamente exitosos, el lema principal de Alfonsín, del Partido Radical de Alfonsín, fue "Con la democracia se come, con la democracia se educa, con la democracia se vive dignamente", es decir, todas las cosas que estaban más entre paréntesis en ese momento, que hacia décadas atrás, tanto en Argentina como en muchos países de América Latina.

Por supuesto que el pueblo argentino, el pueblo de Bolivia, el pueblo de Perú, el pueblo de Brasil, que también escucharon mensajes parecidos, aunque no fueron reproducidos exactamente con las mismas palabras, prontamente se dieron cuenta que con la democracia no se hacía todo eso; que

en vez de contribuir a mejorar la situación, no necesariamente la democracia empeoraban la situación, pero no tenía los instrumentos para impedir que la situación continuara empeorando.

Y en ese sentido, yo diría que la democracia veló la crisis, ocultó la crisis, no dejó ver la crisis. ¿Por qué?, porque la democracia, durante dos o tres o cuatro años, según el país, en algunos casos fueron más rápidos, en otros casos menos, la democracia en la medida que produjo este fenómeno de encantamiento colectivo, que fue por supuesto compartido por las clases, por las élites políticas y por el grueso de las poblaciones de estos países, la democracia contribuyó a velar, a ocultar este fenómeno de desorganización, de desordenamiento que estaba dándose en estos países durante ese momento. ¿Qué paso cuando el velo se desplegó?, es decir, cuando el velo se cortó y la gente se encontró en Bolivia, en 1984, en Perú en 1986-87, en Argentina en 1987, en Brasil en 1986-87, y la gente se encontró con que efectivamente la democracia no resolvía las cosas como se había dicho, se había prometido o se había creído.

Bueno, el fenómeno que se dio ahí fue un enorme desorden de la política, un desordenamiento de la política que lo que produjo fue, yo diría, una especie de equivalente funcional, de equivalente de la inestabilidad institucional que había caracterizado a muchos de estos países en el periodo anterior.

La democracia no se derrumbó, pero se desordenó y se vació de tal modo, que lo que hizo fue contribuir a un fenómeno terrible, un fenómeno catastrófico que, de alguna manera, se vinculó a los fenómenos hiperinflacionarios.

¿Cuál fue este resultado del desorden de la política de fines de la década del 80?, y que yo diría se manifestó más suavemente en otros países, como en México, digamos durante mediados de la década del 80, pero también tuvo su manifestación en México, bueno, la pérdida casi absoluta de la capacidad del Estado, pero también del sistema político en su conjunto, para influir, para manejar el curso de los procesos económicos y sociales.

El Estado, el gobierno, perdió casi en su totalidad la capacidad de sus instrumentos y esta pérdida de capacidad de los instrumentos de la política económica, vinculado al desorden en la política, produjo dos fenómenos que, por supuesto, se vieron más fuertemente en algunos casos que en otros.

Por un lado, los espasmos de la especulación financiera, que en algunos casos extremos llevaron a lo que podríamos caracterizar una especie de capitalismo de saqueo. Y en otros casos, o junto a esos, se dieron los efectos más perversos de lo que los teóricos políticos llaman el dilema del prisionero.

Es decir, que todos empezaron a tratar de no perder, de ganar, y en esa acentuación de los comportamientos individuales y los comportamientos individualistas, lo que se produjo es una pérdida casi total de la capacidad de negociación y concertación colectiva.

Este fenómeno se dio en muchos países de América Latina, yo diría que los casos más extremos, probablemente, fueron Bolivia, Perú y Argentina, y una de las manifestaciones más importantes de esto fue, por supuesto, la hiperinflación.

Esta hiperinflación, entonces, produjo una demanda de ajuste y estabilidad y ahí entramos en la segunda etapa, que en Argentina y en Perú y también en Brasil, aunque en Brasil el pretendiente se derrumbó bastante rápido, esta demanda de estabilidad, esta demanda de ajuste, se encarnó en la figura de lo que yo llamo los hiperpresidentes: Menem, Fujimori, Collor, en el caso brasileño prontamente fue derribado por el Parlamento, por la comprobación de sus excesos y de su corrupción.

Este ajuste tuvo la importancia que se coincidió con el hecho de que los organismos internacionales redefinieron el problema latinoamericano y pasaron a caracterizarlos ya como un problema no simplemente de ajuste clásico, es decir de ajustar los problemas de déficit fiscal y de balanza de pagos, sino que ahí hubo dos documentos, en 1986 y 1987 que le agregaron un tercer problema y que dijeron que era en realidad la causa de los otros.

El tercer problema, por supuesto, era el Estado, el intervencionismo estatal; los dos documentos que agregaron este tema, que agregaron por lo tanto el tema de la insolvencia junto al tema de la iliquidez, fueron, el más conocido del consenso de Washington que en realidad lo único que hizo ese consenso de Washington fue sistematizar un documento importantísimo producido por un funcionario central, yo diría uno de los dos o tres miembros del tumbirato presidencial de Estados Unidos durante la época Reagan, que era Jim Becker, que en el momento que está ubicado como Secretario del Tesoro elabora el plan Becker. El plan Becker fue originado en 1986, no tuvo ninguna eficacia con el tema de la deuda porque no sirvió para nada desde el punto de vista de la deuda, pero sí tuvo una importancia fundamental desde el punto de vista del diagnóstico de la crisis latinoamericana porque agregó al tema del ajuste, el tema de la reestructuración y el tema de la reestructuración pasaba por supuesto, por el achicamiento del estado.

En este contexto aparecen los protagonistas, los proponentes los hiperpresidentes que combinan esta fórmula de estabilidad, recuperación del orden y salida de las situaciones de crisis económica y social intensa que había caracterizado los fines de la década del 80.

¿Cuáles fueron las consecuencias de este segundo momento? del momento de ajuste que yo diría se agota con la crisis mexicana de diciembre de 1994, se agota ahí en ese momento como ustedes se dan cuenta porque efectivamente en ese momento es cuando se empiezan a ver los problemas del ajuste exitoso.

Bueno, primero la contribución positiva que tuvo el ajuste, la estabilidad política y el reordenamiento parcial que se da en torno a la figura de los hiperpresidentes que ustedes podrían también pensar en algunos paralelos en el caso mexicano a los Menem y Fijimori de América del Sur. Se dió un dato importante fundamental que fue la recuperación de un mínimo de lo que yo llamaría de sentido de la convivencia social, porque en una situación en la cual predomina la hiperinflación y se rompen así los lazos de interacción social, bueno, desaparece la posibilidad de convivencia social.

En este proceso de reordenamiento, de ajuste, de estabilización que se da hacia fines de la década del 80 y principios de la década de los 90 se recupera un mínimo de convivencia social y que este mínimo de convivencia social - y esto es importante marcarlo - es reconocido por todos los sectores sociales no solamente por las clases dominantes, por las clases altas sino también por los sectores medios y los sectores populares.

Al mismo tiempo esta recuperación de un sentido de la convivencia social se hace a costa de dos grandes, yo diría, elementos negativos:

Primero, un proceso de achicamiento del estado, pero un proceso de achicamiento del estado que tiene una característica muy paradójica, y eso lo ponía en una fórmula muy atractiva Franciere, cuando señala que este proceso del achicamiento del estado típico por supuesto no sólo de América Latina sino también de Europa Occidental, implica que la impotencia se proclama como virtud; la impotencia del estado en realidad es la capacidad del estado, el estado impotente es el estado capaz.

Más concretamente yo creo que hay una manifestación muy clara de esta fórmula abstracta en lo que recomiendan los postulados del neoliberalismo a estos mínimos que serían los resultados de este proceso exitoso de achicamiento del estado.

¿Qué dice ésta, si usted quiere una especie de síntesis algo caricaturesca de la propuesta neoliberal? Por un lado se dice que el estado debe achicarse. ¿Qué implica que el estado se achica? Bueno, implica por un lado que debe excluirse, que debe salirse de los procesos de intermediación de las relaciones entre actores sociales. Por otro lado que debe privatizar y, por otro lado que debe abrir las fronteras al comercio y a la información. Entonces los tres elementos básicos de los procesos de regulación de las relaciones sociales, privatización y apertura externa.

Al mismo tiempo a este estado que se achica en este sentido, se le exige que cumpla mejor sus funciones mínimas según el modelo neoliberal. ¿Qué se le exige por lo tanto? Bueno, que eduque bien, incluso en muchos casos que eduque mejor; que importe justicia mejor; que mantenga el orden mejor y, al mismo tiempo en algunos casos al mismo tiempo que abre las fronteras al comercio, a la información que se la cierre a las personas. Porque como todos sabemos en varios lugares del mundo - yo diría que hay tres - nuevas fronteras, así fronteras vivas: el Río Bravo y un poquito también el Río Uzumazinta, no sólo el Río Bravo para los mexicanos, sino también un poco el Río Uzumazinta para los que quieren subir de Guatemala a México; segunda frontera el Mediterráneo y, tercera frontera esa frontera que es esa línea vaga que se da en Europa Oriental y que ahora se está corriendo un poquito al este para incluir del lado bueno a Polonia, Hungría y la República Chica dejando en el lado malo a los Valcanes, a Ucrania y a Rusia.

Bueno, entonces este estado al cual se le dice, bueno, deje de hacer todas esas cosas, ¿por qué? porque va a poder hacer mejor estas otras: la función del estado mínimo. Bueno, esto es falso, esto es totalmente falso.

En ese sentido hay una fórmula que ha sido acuñada por varios politólogos norteamericanos o que funcionan en Estados Unidos que hablan del estado, para caracterizar este proceso dicen: lo que hay que instalar es un estado "más flanco", pero al mismo tiempo en la medida que es más flaco, más liner, es miner, es decir más eficaz, puede hacer mejor las cosas que supuestamente este estado mínimo debiera hacer.

Bueno, esta fórmula es falsa, es muy linda, parece muy atractiva pero es falsa; porque lo que se ha comprobado y, de nuevo esta es uno de los fenómenos en los cuales el sentido común no funciona, si deja de hacer mucho puede hacer mejor poco. Entonces lo que está atrás de la fórmula de estado más chico y más efectivo; si uno deja de hacer todas las cosas que hacía el estado intervencionista, va a poder hacer mejor la educación, la justicia, el mantenimiento del orden.

Lo que hemos visto en América Latina es que el estado que hace menos las hace peor. Dejó de hacer las cosas que tenían que ver con la fórmula estado-céntrica y está bien que las haya dejado de hacer, porque efectivamente esa fórmula ya se había agotado y estaba produciendo costos impresionantes, especialmente en los sectores populares. Pero el resultado de ese dejar hacer vinculado a la implementación del consenso de Washington no implicó que hiciera mejor lo otro, lo está haciendo peor; está educando peor, está manteniendo el orden, y esto creo que lo sufrimos los habitantes de la ciudad de México y de Buenos Aires y de muchas ciudades de América Latina, muy claramente está manteniendo el orden de la ciudad mucho peor, está impartiendo justicia peor, aunque en algunos casos se impartía justicia mal desde siempre.

Frente a este contexto, frente a esta situación en la cual esta fórmula por un momento fue muy atractivo, la fórmula del achicamiento del estado y la fórmula yo diría que estuvo asociado con eso del basamento de la democracia, la pérdida de sentido de la democracia, lo que pasó en este momento entonces no fue que la democracia se derrumbara como se derrumbaba tradicionalmente en América Latina donde venían golpes militares cuando había situaciones de este tipo, sino lo que pasó en esta coyuntura, en esta coyuntura del ajuste y la estabilización de fines del 80 es que la democracia se mantuvo sosteniendo incluso crisis económicas mucho peores que las de antaño, pero ese mantenimiento de la democracia se hizo a costo de su parcial vaciamiento.

¿Cuáles fueron algunos de los elementos de este parcial vaciamiento? Bueno, yo diría la prevalencia de un discurso antipolítico tipificado de nuevo por esos dos ejemplos tan simpáticos que citaba hace un momento de Ménem y Fujimori que básicamente cuando organizaban sus campañas electorales decían déjenme hacer, o diferentes fórmulas de déjenme hacer. Es decir, apártense de participar, apártense de intervenir. Entonces predominó ese discurso antipolítico y también predominó ese fenómeno de exclusión del habla, que yo creo que tiene que ver con este rol tan especial que cumplen los medios en nuestras sociedades y que todavía no ha sido demasiado bien caracterizado.

En este contexto se da la crisis de diciembre de 1994 en México, que de nuevo es una crisis que tiene dos características. Primero, como todos sabemos, tiene inmediatas repercusiones en toda América Latina y además se revela inmediatamente no sólo como crisis económica sino como crisis política, como crisis de un momento que parecía que se estaba consolidando en la fórmula del hiperpresidencialismo, la democratización pero al mismo tiempo el vaciamiento de la democracia. Es fórmula al mismo tiempo que se consolida, inmediatamente se derrumba.

Creo que a partir de diciembre de 1994, en los procesos de 1995 entramos en una tercera etapa que tiene que ver con el título de la conferencia: El Postajuste. Después del ajuste, ¿qué?

En este sentido, me parece que si para la primera etapa podíamos hablar de encantamiento con la democracia y desorden político; y en la segunda etapa podíamos hablar de pérdida del sentido de la democracia y achicamiento del Estado, en la tercera etapa podemos empezar quizá a hablar -y el quizá lo quiero subrayar porque obviamente estamos frente a un proceso que se está dando frente a nuestros ojos y en este momento- de un fenómeno de retorno de la política.

La política está retornando, podría estar retornando en este momento nuevo de clibaje político, de curso divisorio de aguas político.

¿Cuáles son algunos de los elementos de este retorno de la política?

Vuelvo a enfatizar que es un retorno muy hipotético, de ninguna manera sostendría que es un fenómeno ya consolidado.

Primero, una acentuación del malestar político. Aquellos que estaban conformes con la estabilidad, ya se dan cuenta que la estabilidad no alcanza, que la estabilidad como fin en sí misma es totalmente insatisfactoria y que los otros efectos que estaban asociados a la estabilidad, empiezan a ser motor de un malestar creciente.

Segundo fenómeno, junto a esta acentuación del malestar o de la malez, es un fenómeno de movilización en los espacios públicos, que era -por supuesto- un elemento muy tradicional de la fórmula estado-céntrica a América Latina, pero que en este momento reaparece -yo diría- con un matiz muy importante, un matiz a la vez problemático y complicado; que es que la acción colectiva no está tanto motivada por la política, porque como todos sabemos, la política se ha desprestigiado; sino está más bien motorizada por la indignación. Y la indignación es un sentimiento peligroso, es un sentimiento que puede dar origen a procesos positivos, pero también puede tener resultados bastante negativos.

Tercer elemento de este proceso de retorno a la política: yo diría que es un fenómeno que se da en muchos de estos países, de rechazo a la discrecionalidad de los funcionarios y rechazo a la corrupción.

La corrupción política, que era -por supuesto- un dato clásico de América Latina. No es que la corrupción política haya sido un fenómeno en los últimos diez años en ninguno de estos países; fue siempre un elemento que aceitó -entre comillas- la fórmula política de nuestro país y aunque

claro, ahora la corrupción quizá hace 20 años se manejaba en millones de dólares y ahora se maneja en billones de dólares.

Pero dejando de lado ese pequeño detalle, lo que ha sucedido es que esa corrupción que tradicionalmente era tolerada, porque de algún modo -por supuesto- de nuevo con efectos asimétricos todos participábamos en la corrupción, esa corrupción empieza a ser rechazada mucho más violentamente.

Y tercer elemento que creo que es bastante importante -y hay rasgos, señalamientos e indicadores de esto en varios de los países de América Latina- es lo que yo diría, respetando las idiosincrasias y las peculiaridades nacionales que son muy importantes en cada caso, la resurrección de la izquierda democrática y la creciente inquietud de lo que yo llamaría los sectores reformadores de los partidos tradicionales. Sean estos partidos tradicionales oficialistas o no.

Entonces, en los últimos dos o tres años hemos asistido: por un lado, a la resurrección de la izquierda democrática, que está vinculada por supuesto a una serie de triunfos o de modificaciones del contexto electoral bastante importante, el PT brasileño que no ha ganado ninguna elección pero tiene un peso electoral que se acerca al tercio del electorado de ese país; el PRD, en el caso mexicano; la Alianza Opositora, en el caso de Argentina; el Frente Amplio, en el caso uruguayo. Son partidos, coaliciones de izquierda o de centro-izquierda democrática que han reaparecido.

Y junto a eso, hay una especie de inquietud, yo diría bastante creciente, en los sectores reformadores o sectores preocupados de los partidos tradicionales. Sean estos partidos tradicionales oficialistas, como sería el caso del peronismo en la Argentina o el PRI en México; o partidos tradicionales que no están en el poder, como sería el caso del Partido Nacional, en el caso uruguayo.

Esta conjunción de estos cuatro fenómenos -acentuación del malestar, rechazo creciente a la corrupción y a la discrecionalidad de los funcionarios, la movilización en los espacios públicos o nuevas formas o formas más intensas de movilización en los espacios públicos y la resurrección de la izquierda democrática- creo que de nuevo abre una oportunidad en América Latina. ¿Por qué abre una oportunidad?

Porque quizá estamos en un momento en el cual los dilemas y las contradicciones a las que he hecho alusión en mis comentarios, puedan ser manejados, puedan ser reubicados de una manera diferente a lo que fueron hasta ahora. Y soy cuidadoso en la utilización de los verbos porque no quiero utilizar la palabra "solucionados". Estos dilemas y estas contradicciones probablemente nunca lleguen a solucionarse del todo y yo diría que esa es, de algún modo, la esencia de una política eficaz; la esencia no de política del Estado, sino una política en el sentido de espacio de la política, de vigencia de la política.

La política, cuando funciona bien -y por supuesto que muchas veces funciona muy mal-, tiene un dilema fundamental: soluciona problemas, resuelve problemas a costa de crear nuevos. Esa es la inestabilidad, la rareza de la política. De nuevo, para utilizar otra expresión de Rasiere, en uno de sus libros, El Malentendido, dice que la política, siempre nacional, es local, coincido con eso pero no me voy a detener en eso pero utiliza otro adjetivo bastante interesante.

Dice: "la política es rara" y la política es rara. Por eso es tan resistente a la teorización, así como la economía. Creo que en ese sentido, la economía también es resistente, a pesar de lo que los economistas creen.

La economía también es resistente pero en todo caso, la política es rara. ¿Y qué se quiere decir con esto?

Creo que quiere aludir a esta especie de permanente desequilibrio de la política.

La política, por un lado, crea orden, resuelve problemas. Por lo tanto, en ese sentido, es bueno - por ejemplo- que la política de nuestros países supere uno de los rasgos más negativos del momento estado-céntrico que era, por ejemplo, la tendencia a no juridizarse, la tendencia a que el derecho importaba tan poco en nuestras sociedades.

En ese sentido, la política que funciona bien crea orden, se juridiciza en parte. Pero al mismo tiempo -y esta es la contradicción de la política- la política crea rupturas, la política implica dislocación. Y en un sentido muy general, creo que ahí Pigzorno aludía a la capacidad fundamental de esta dislocación de la política cuando decía que la política, para lo que de algún modo sirve es para cuestionar la desigualdad a partir de la igualdad.

En este momento, en América Latina estamos en una oportunidad en que la política recupere ese rol contradictorio porque en este momento no lo juega y por eso es que podemos hablar de este vaciamiento de la política.

Y recuperar este rol contradictorio, al mismo tiempo implica esta cosa que es contradictoria: por un lado, ordenarse, juridizarse más; y por el otro lado, crear desequilibrios y dislocarse permanentemente.

Para esto, lo que hay que tratar de equilibrar son los tres grandes problemas con los cuales se enfrenta América Latina y México en este momento y que no son necesariamente problemas perfectamente conjugables.

Es decir, que solucionar uno de estos problemas a veces implica empeorar el otro y en esto hay que tener en cuenta ahí la tensión de la política.

¿Cuáles son estos tres grandes problemas?

Para decirlo muy brutalmente y esquemáticamente: recuperación del sentido de la democracia, reforma del estado -no achicamiento del Estado- y, por otro lado, reforzamiento de la sociedad civil.

Déjenme comentar brevemente dos frases, cada uno de estos elementos, de estos problemas: recuperación del sentido de la democracia, reforma del Estado y reforzamiento de la sociedad civil.

¿Qué implica recuperar el sentido de la democracia?

Por un lado, por supuesto, implica que tenemos que revertir este proceso de erosión de la capacidad del Estado para hacer respetar los derechos humanos porque ese es uno de los grandes problemas de la actualidad: que por un lado, las democracias están avanzando pero en la medida en que los Estados se disuelven, no pueden hacer cumplir los derechos mínimos, vinculados a la vigencia de la democracia.

Entonces ahí uno de los temas fundamentales de esta recuperación del sentido de la democracia, es ésta recuperación de la capacidad a la cual hacía referencia Pisono de cuestionar la desigualdad; la desigualdad del mercado, la desigualdad subcultural a partir de la igualdad. O sea, a partir de la igualdad de la democracia política.

Segundo problema, el problema de la reforma del Estado. Obviamente reforma del Estado no implica achicar al Estado, no implica achicamiento del Estado. Como hemos visto, el achicamiento del Estado en algún sentido eliminó algunos de los problemas viejos, pero exacerbó los problemas que también tenían estos Estados.

Y en este sentido entonces el tema de reforma del Estado es un tema que está muy pendiente para todos nuestros países. Quizás una de las cosas que nos complica a veces a los que miramos estos procesos, es que hay que reconocer que el país que más ha avanzado en América Latina en el proceso de reforma del Estado, es aquel que lo hizo bajo la dictadura militar exitosa de Pinochet. Si algo hay de reforma del Estado en América Latina, es una reforma del Estado que se hizo bajo un régimen autoritario. O sea, la dictadura militar de Pinochet.

Esta reforma del Estado implica mayor efectividad del Estado, implica mayor transparencia del Estado -que sabemos que nuestros Estados son especialmente opacos y un proceso de reforma debe tomar los más transparentes. Y además, debe crear una clase de funcionarios que nunca hemos tenido, porque en algunos casos hemos tenido buenos técnicos, hemos tenido buenos tecnócratas -en algunos casos muy malos por supuesto- pero nunca hemos tenido una clase de funcionarios que sean capaces de hacer funcionar al Estado a partir de un mínimo de racionalidad y de subordinación al orden político.

Esa clase, esa burocracia weberiana si ustedes quieren, esa clase de funcionarios que sí funcionaron, que sí existieron en Europa, que sí existieron en algunos casos en Asia, aunque ahora estemos viendo que también tenía sus bemoles las cosas, esa clase de funcionarios nunca existió en América Latina.

Hubo quizás enclaves y reductos en algunos países, pero nunca existió como clase de funcionarios. Bueno, ese es uno de los grandes temas de la reforma del Estado y por supuesto esos funcionarios no van a ser funcionarios pagados a nivel de 100 dólares por mes. No, tienen que ser funcionarios bien pagados.

Y tercer tema, es el reforzamiento de la sociedad civil. Acá en este sentido se debe de reconocer que el reforzamiento de la sociedad civil también en sí mismo es un tema contradictorio, es un espacio contradictorio el de la sociedad civil, porque así como decimos que la sociedad civil es un espacio que en muchas de nuestras sociedades ha contribuido al debilitamiento y al cuestionamiento de los mecanismos autoritarios, fueran estos mecanismos autoritarios militares o civiles, al mismo tiempo debemos de reconocer que la sociedad civil produce los fenómenos como el de la ex Yugoslavia.

Esa, la sociedad civil de la ex Yugoslavia de los croatas, de los bosnios y los serbios es una sociedad civil tan vigorosa como alguna de las sociedades civiles latinoamericanas. ¿Eso qué quiere decir? Que la sociedad civil también es un espacio problemático y una de las cosas en las que debemos de tener cuidado es no encantarnos con la sociedad civil, así como nos encantamos con la democracia.

Bueno, yo diría entonces que el gran tema que implica este posible retorno a la política que estamos transitando en estos últimos dos o tres años en América Latina, es cómo conjugamos contradictoriamente, pero más satisfactoriamente estos tres procesos de recuperación del sentido de la democracia, reforma del Estado y reforzamiento de la sociedad civil.

LIC. ALBERTO BEGNÉ: Agradecemos nuevamente al doctor Marcelo Cavarozzi. De verdad muchísimas gracias por esta magnífica exposición, que pronto tendremos -como decíamos- editada en esta serie de conferencias magistrales y agradecemos a todos ustedes su presencia esta tarde aquí, en el Instituto Federal Electoral.

Tenemos afuera, para ustedes, la edición del ensayo de Chantall Moore, de Liberalismo, Pluralismo y Ciudadanía Democrática que constituye otra de las series que edita el Instituto. Muchísimas gracias y buenas noches.

