

Democracia inacabada, transición o ficción democrática: los límites entre la reestructuración y el reformismo en América Latina. Nuevos itinerarios para un viejo problema

Pedro Medellín Torres

Universidad de los Andes. Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales (CIDER)
Bogotá. Colombia

Resumen

América Latina pasa por un período de profundas transformaciones en sus estructuras políticas, económicas y sociales. A pesar de las diferencias propias de la particularidad de los procesos en cada país, el lema de la «transición hacia la democracia en América Latina» se imprime como la marca característica de la transformación de estas sociedades. ¿Por qué democracia?... ¿Para qué democracia?... ¿Para quién democracia?... ¿Con quién democracia?... ¿En dónde democracia?... Son los interrogantes que, más allá de los desafíos a las virtudes de los demócratas, se constituyen en los puntos de referencia a partir de los cuales este ensayo discute la pertinencia de asumir o no la transición democrática como recurso para comprender e identificar la magnitud, dirección y límites de las transformaciones en curso. En la primera parte se abordan los elementos que invocan la impresión del lema de la transición democrática como la marca de moda en estos tiempos y se examinan los problemas surgidos alrededor de tal invocación. En la segunda y tercera parte se exponen los idearios y proyectos gubernamentales que dan cuenta del porqué, para qué y cómo se postula la transformación de estas sociedades como un proceso de transición democrática. En la cuarta y quinta parte se desarrollan los argumentos que revelan los avatares, las contradicciones y los límites de los idearios y proyectos que cuestionan la transformación como la transición hacia la democracia. Finalmente, a manera de epílogo, se exponen algunos conceptos y elementos básicos que buscan replantear el problema para abrir otros frentes de aproximación a la transformación en curso, sus tendencias y paradojas, que permitan dar cuenta de los próximos horizontes de las naciones y sociedades latinoamericanas. (Autor)

Palabras clave: transición a la democracia, modernización/modernidad, hegemonía, crisis.

Abstract. Unfinished Democracy, transition or democratic fiction in Latin America

The article drams on the concept of «transition to democracy», asking questions like «why democracy?, what for?, for whom?, where?», etc. Different discourses and projects of democratic transitions are examined, and relate to modernization processes and hegemony crisis. (Redaction)

Key words: transition to democracy, modernization/modernity, hegemony, crisis.

Sumario

1. Introducción
2. Modernización y modernidad: en la vía del ajuste estructural
3. Del ajuste estructural a la transición democrática: en busca de la modernidad extraviada
4. *Impasses* y desencantos de los confesionales: avatares y contradicciones de una modernidad extraviada
5. Crisis de hegemonía y crisis de dominación: ¿la modernidad imposible y la democracia inacabada?
6. Nuevos itinerarios para un viejo problema: de la crisis de los paradigmas al paradigma de la crisis

1. Introducción

Cuestionar la transformación de las sociedades latinoamericanas como un proceso de transición hacia la democracia parece un despropósito. La eufórica prosperidad del llamado «decenio de la democracia»¹, provocada por el hundimiento del comunismo y la caída de los regímenes militares no deja otra alternativa. De repente se redescubren las calidades redentoras y pacíficas del saber y la soberanía popular. Se redimen las bondades del libre juego de oferta y demanda. La «revolución democrática» se acepta sin cuestión. Es la virtud «emancipadora» de la videopolítica, que también en estos países deja a la democracia liberal y a la economía de mercado sin enemigos a la vista². Es el nuevo paradigma que substituye la ideología conflictiva por la búsqueda del buen sentido; los conflictos sociales por las protestas de consumidores; las luchas políticas por la atención de necesidades básicas. Ser demócrata y luchar por la democracia es la nueva virtud del «bien pensar» que marca los límites entre dioses y diablos y no permite transgredir los tabús del momento. El poder de las élites, el racismo, la intolerancia, la impunidad, la parainstitucionalidad, la marginalidad, se diluyen en el recipiente de la «libertad» que convierte la emancipación social en la democracia manifestante³.

Trastornadas por la virtud emancipadora, las transformaciones de las sociedades latinoamericanas se distorsionan y reducen entre los reacomodamientos apretados de la democracia procedimental (en donde más que el contenido importa la existencia de las formas democráticas) y las reivindicaciones demagógicas de la visión providencial del ideal democrático como el nuevo tipo de

1. El término es de Arend Lijphart. «Teoría y práctica de la Mayoría: la tenacidad de un paradigma imperfecto». *Revista Internacional de Ciencias Sociales*. París: UNESCO/ERES, núm. 129, agosto de 1991, p. 515.
2. El término es de Giovanni Sartori. «Repensar la democracia: malos regímenes y malas políticas». *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, op. cit., p. 465 y ss.
3. Giovanni Sartori, op. cit., p. 77. Un desarrollo detallado sobre el tema se encuentra en John Keane (1991). *The Media and Democracy*. Londres. Y en Timothy Garton Ash (1990). *La Chaudière, Europe centrale 1980-1990*. París (colección Temoins-Gallimard) 1990.

sociedad⁴. América Latina también ha entrado en la «época postmoderna, pragmática, materialista y de «pensamiento débil» que parece consagrar el triunfo de la eficacia sobre la ideología, haciendo cierto aquello tan criticado «el ocaso o el fin de las ideologías»⁵.

Sin duda, el legado victorioso del llamado año de prodigios en la Europa del Este (1989)⁶, ha contribuido a profundizar la distorsión empírica de las transformaciones en curso. Las luchas por el pluripartidismo y las elecciones de gobierno y parlamento (Hungría, Rumania, Bulgaria) o las luchas por el retorno a los espacios institucionales para la participación democrática (Polonia, Checoslovaquia), se toman como los referentes por excelencia. La transición democrática se proclama como el horizonte único y común para América Latina. Pero no se trata de una transición referida a la diversidad y riqueza inventiva de los procesos latinoamericanos en curso, sus avatares y contradicciones, sino que se trata de una transición construida por el espejo tirano de la «buena democracia» de los más desarrollados. Es la videopolítica en acción. Así como los gobiernos de estos países invocan su democracia por referencia a la pretendida no-democracia de los otros (hoy los países del Tercer Mundo), que los exime de todo cuestionamiento sobre sus propias virtudes democráticas⁷, los gobiernos latinoamericanos invocan la transición democrática dentro de una noción vaga y reducida que toma a la democracia por su ocurrencia y apariencia inmediatas. No sólo porque son las formas más fáciles de entender y reflejarse en el espejo tirano, sino porque los exime de todo cuestionamiento sobre el carácter excluyente y violento de su espíritu democrático. Es la versión parroquial del «fin de la historia» que, a pesar de halagar las diferencias, encubre la heterogeneidad de estas sociedades, y que aún cuando reivindica la sabiduría y soberanía popular, traba su riqueza y reprime su fuerza transformadora.

En el mejor de los casos, los desafíos que impone la acción inventiva de los actores sociales desborda la transición democrática como un problema de inadecuaciones funcionales, para ponerla en términos de la disyuntiva orden/caos. La argumentación sobre el saber y la soberanía popular no puede ser desentendida de los diagnósticos que consideran a la sociedad democrática como carente de recursos internos de gobernabilidad y a los regímenes autoritarios

4. Fernando Rojas y Marcos Roitman desarrollan un interesante análisis al respecto. Ver, Fernando Rojas, (1991). «La transición política en América Latina: El desafío a la Imposición de la Democracia Formal o el Conformismo con la Democracia Liberal», que introduce el libro de Germán Palacio, *La irrupción del Para-Estado. Ensayos sobre la Crisis Colombiana*, Bogotá. ILSA-CEREC. Y Marcos Roitman *Teoría y Práctica de la Democracia en América Latina*. Mimeo. Universidad Complutense de Madrid, mayo 1991.
5. Francisco Murillo Ferrol, (1990). Prólogo al libro de Guy Hermet, *El Pueblo Contra la Democracia*, Madrid: Instituto de Estudios Económicos, p. 12 (colección Tablero).
6. El término es de Timothy Garton-Ahs. *La Chaudière. Europe Centrale 1980-1990*. París (collection Temoins/Gallimard). p. 441 (1990).
7. Guy Hermet desarrolla un excelente análisis al respecto en *El Pueblo contra la Democracia*, op. cit., capítulo VII, p. 269 y ss.

como portadores del orden en general⁸. La distorsión empírica revela una nueva reducción. Se tiende a tomar como democratización toda aquella concesión limitada y controlada por el poder de ciertos derechos civiles y políticos, en un marco de libertades que conserva los rasgos esenciales del autoritarismo⁹. La reducción plantea un interrogante de fondo: ¿los cambios hacia la democracia producirán el tránsito hacia un régimen político pluralista, moderno y participativo?, o, por el contrario, ¿buscan restaurar un régimen oligárquico, caduco y excluyente, basado en el fraude, la ficción de la representación y el recurso de la fuerza autoritaria?

La evidencia del dilema parece abrumadora. La tarea que sugiere en la indagación de las innovaciones democráticas inmersas en los procesos en curso, pone el problema de la transformación de estas sociedades en términos del objeto, legitimidad y gobernabilidad de la democracia. Es decir, en términos de la transición y consolidación democrática en América Latina. Sin embargo, por pertinente y saludable que sea la cuestión, el peligro es inminente. Por una parte, reduce las luchas políticas y sociales a la lucha por la democracia como un fin en sí mismo. Por otra, distorsiona la transformación de las sociedades como un problema de inadecuaciones en las estructuras y mediaciones políticas.

La transformación de las sociedades latinoamericanas es mucho más compleja. Implica la irrupción de nuevos actores sociales, nuevos conflictos, nuevas racionalidades. Lejos de las virtudes de la revolución no violenta y la unidad consensual por la «buena democracia» que proclama la videopolítica, la transformación latinoamericana es conflictiva y contradictoria. Se producen hechos inesperados, evoluciones imprevisibles, salidas involuntarias. Lo establecido aparece súbitamente suspendido. Los actores están forzados a elecciones precipitadas y confusas. Las alianzas de ordinario están dictadas por el oportunismo y son débiles y efímeras¹⁰.

Incertidumbre política, inmovilidad institucional y emancipación social, antes que señalar la transición democrática, se constituyen como los rasgos distintivos de una lucha abierta que interpela a los individuos en la definición de su futuro. Es la confrontación que entraña múltiples facetas que desbordan las luchas por la democracia como un fin en sí mismo y la transformación como un problema de inadecuaciones e inviabilidades políticas. La persistencia de las redes clientelares que no dejan entrever los límites entre lo público y lo privado. La parainstitucionalidad (en lo económico, lo político, lo administrativo y lo social) que no permite desentrañar los límites entre legitimidad y legalidad. La cada vez mayor movilidad política y social de las dirigencias

8. Oscar Landi, «Sobre Lenguajes, Identidades y Ciudadanías Políticas», en Norbert Lechner (comp.) *Estado y Política en América Latina*. Ed. Siglo XXI, p. 173.

9. Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter. «Tentative Conclusions About Uncertain Democracies», en L. Whitehead, (dir. publ.), *Transition from Authoritarian Rule, Baltimore, The John Hopkins University Press*. vol 4, p. 7-11.

10. Terry Lynn Kark y Philippe Schmitter. «Los modos de transición en América Latina y Europa del Sur y del Este», *Revista Internacional de Ciencias Sociales*. París: UNESCO/ERES, núm. 128, mayo de 1991, p. 286.

partidistas tradicionales y de los movimientos sociales (nuevos y seculares), que impide caracterizar las esferas de adscripción y precisar el rumbo de los proyectos políticos y sociales en curso en las sociedades latinoamericanas.

Es preciso superar, entonces, la transformación de las sociedades como un problema de transición y consolidación democrática. Por una parte, hay que reubicar el proceso de transformaciones en el plano más global y —paradójicamente— más concreto de las readecuaciones económicas, las reformas políticas y los reajustes sociales en curso. Es decir, hay que reconsiderarla en términos del quiebre y reconstitución de las relaciones estado-régimen político-régimen de acumulación. Por otra parte, hay que reconsiderar las transformaciones en términos de su naturaleza y dinámica interna y de los grados de diferenciación entre la sociedad y el estado en el proceso. Esto es, la necesidad de indentificar las tensiones y conflictos que están en la base del proceso, los escenarios en que se desenvuelven y los dilemas que los rigen.

La tarea que se impone es doble. Por una parte, replantear la relación entre los cambios en las estructuras políticas y las transformaciones capitalistas. Y por otra, reconsiderar el lugar estructural que ocupa el estado en la transformación de las sociedades latinoamericanas; sus efectos y su articulación interna como relación social frente al proceso transformador y frente a la crisis misma del estado. Este es el objeto de estas páginas. Replantear algunos conceptos y elementos que permitan abrir nuevos frentes de aproximación al proceso en curso, sus tendencias, paradojas y límites. Por ambicioso que resulte, intentar abordar los tetos implica, parafraseando a Lechner, «no solo revisar las interpretaciones que nos hicimos de nuestras historias, sino también los conceptos con que nos imaginamos el futuro»¹¹.

Tres consideraciones fundamentales guían este esfuerzo.

Primera, la transformación de las sociedades entraña la lucha por el orden social. La noción de orden se desdobra en dos sentidos. Por una parte, como distribución de funciones en la división técnica y social del trabajo. Por otra, como la indicación de jerarquías, principios organizacionales y relaciones de poder¹². La primera hace referencia a una racionalidad técnico-instrumental a través de la cual se definen y operan las condiciones de existencia de los individuos. La segunda hace referencia a una racionalidad normativa a través de la cual los individuos interiorizan las condiciones de existencia para constituirse como sujetos, bajo un sistema de reconocimientos y mediaciones que estructuran la vida en sociedad¹³. Mientras que los cambios en la racionalidad técnico-instrumental ponen de relieve la noción de modernización, los cambios

11. Norbert Lechner. Epílogo al libro *Estado y Política en América Latina*, op. cit., p. 303.

12. Oscar Landi, op. cit., p. 186.

13. Me refiero a los sistemas de reconocimientos y mediaciones *político-institucionales* en donde los individuos se constituyen (en aparentes condiciones de igualdad) como ciudadanos poseedores de deberes y derechos; *burocrático-administrativas* en donde se imprime sentido y contenido a la gestión de los recursos y las políticas públicas, y *económico-sociales* a través de las cuales se regulan los procesos de producción y reproducción del capital y la fuerza laboral en las fábricas y los hogares.

en la racionalidad normativa señalan la noción de modernidad¹⁴. El orden se define por oposición de racionalidades. La transformación de las sociedades, la lucha por el orden, se presenta como una tensión entre modernización y modernidad. Es el momento de la no correspondencia entre las normas y prácticas universales (políticas, económicas y sociales) que rigen la unidad entre proceso de trabajo y proceso de valorización a escala mundial, y las normas y prácticas particulares (políticas, económicas y sociales) que rigen el transcurrir cotidiano de una formación social particular.

En segundo lugar, la no correspondencia es activada y reproducida por la lucha entre una nueva racionalidad técnico-instrumental que irrumpe para modificar las condiciones de existencia de los individuos, y una racionalidad normativa que se opone para hacer prevalecer lo establecido. Es la lucha por la mutua determinación en donde, a la manera de Marx en el *Manifiesto comunista*, «todas las relaciones sociales estancadas y enmohecidas, con su cortejo de ideas admitidas y veneradas durante siglos, quedan rotas; las nuevas se hacen añejas antes de haber podido osificar. Todo lo estamental y estancado se esfuma; todo lo sagrado es profanado, y los hombres, al fin, se ven obligados a considerar serenamente sus condiciones de existencia»¹⁵. Sin referencia a la noción de sujeto, nuevos actores irrumpen en escena cobrando vida propia. La lucha por su reconstitución como sujetos es también la lucha por la reestructuración de sus sistemas de reconocimientos y mediaciones. La confrontación de racionalidades se desplaza y reproduce en todas las instancias de la estructura política, económica y social, creando nuevas tensiones, abriendo nuevos focos de conflicto y lucha social.

En tercer lugar, la lucha de los individuos por su constitución como sujetos no es la lucha por su legitimación. Es la lucha por la hegemonía y la dominación. Es la confrontación en donde, por una parte, cada uno busca imponer sus propias prerrogativas sobre las demás para imprimir una dirección determinada al proceso político, económico y social. Y, por otra, cada uno procura refinar y reforzar los mecanismos que aseguran que las relaciones inherentes de dominación capitalista se desdoble, interioricen y expresen como relaciones de poder político institucionalizado. Sin modernidad, la modernización deviene como una tarea inacabada de hegemonía y dominación. La refundación del orden aparece incierta.

2. Modernización y modernidad: en la vía del ajuste estructural

Dos hechos fundamentales caracterizan el proceso de transformación de las sociedades latinoamericanas. Por una parte, profundos cambios en la organización del trabajo, la estructura macroeconómica y los patrones de regulación

14. Norbert Lechner. «A la búsqueda de la comunidad perdida. Los desafíos de la Democracia en América Latina». *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, núm. 129, op. cit., p. 578.

15. Citado por Norbert Lechner en la presentación del libro *Estado y Política en América Latina*, op. cit., p. 24.

que imponen nuevos contenidos a la distribución de funciones en la división técnica y social del trabajo. Por otra, significativas reformas políticas y reacomodamientos sociales que redefinen la indicación de jerarquías, los principios organizacionales y las relaciones de poder. No se trata de fenómenos aislados y coyunturales. Se trata de procesos estructurales de transformación que confluyen y se confrontan en un escenario común: el quiebre y la reconstitución del orden social. Es la interpelación abierta, contradictoria y conflictiva que exige a cada individuo tomar conciencia de su lugar en la sociedad, insertarse como sujeto (político, económico y social) y asumir roles que le son asignados. Este es el signo de década de los noventa en América Latina.

Una nueva racionalidad estática y concentrada de los recursos productivos por una gestión dinámica y descentralizada del saber y la destreza productiva, se difunde modificando las condiciones de existencia de los individuos¹⁶. El progreso tecnológico, la especialización de las unidades productivas y la automatización del esfuerzo físico, que fundamentan la nueva racionalidad, imponen novedosas condiciones a la movilidad de los recursos: relocalizan al individuo en la esfera productiva y la vida social; modifican su carácter en la producción económica y la reproducción social; redefinen sus patrones de gestión y regulación en las fábricas y los hogares, y le fijan nuevos parámetros de movilidad social. Es la movilidad que marca el paso del productor directo al contratista; del asalariado al trabajador a destajo; de la organización gremial a la lucha por la supervivencia¹⁷. La nueva racionalidad irrumpe cuestionando la normatividad existente. Expone la precariedad de sus fundamentos, la debilidad de sus articulaciones.

La relocalización de los individuos pone en evidencia el carácter heterogéneo y difuso de las estructuras sociales y la precariedad de las estructuras económicas latinoamericanas. Los cambios en los patrones de gestión y regulación revelan la escasa difusión de las relaciones salariales y las normas laborales. La lucha por la supervivencia señala la exclusión política y la marginalidad social de grandes capas de la población. Los sistemas y mediaciones de reconocimiento se quiebran con la explosión de las identidades colectivas. Es el signo de la transformación que decreta la caducidad de los principios de retribución salarial, representación política y bienestar social que estructuran la vida en sociedad hasta principios de los ochenta en América Latina.

16. Una consideración detallada de este proceso en América Latina se encuentra en Alain Lipietz, (1990). *Las relaciones Capital-Trabajo en los albores del Siglo XXI*. París: CEPREMAP, Documento núm. 9.016, enero de 1990 (para el caso de Brasil); Enrique de la Garza Toledo, (1989). *Reconversión Industrial y Cambio en el Patrón de Relaciones Laborales en México*, ponencia presentada al Seminario Internacional sobre la Modernización de México, noviembre de 1989; Alberto Spagnolo, (1984). *Crisis y Transición del Capitalismo Argentino*, Tesis de Maestría DEP, Universidad Autónoma de México; Pilar Esguerra, y Juan Jose Echavarría, (1991). *La reconversión Industrial en Colombia*. Bogotá: Fundación Friedrich Ebert de Colombia, FESCOL, entre otros.
17. Una exposición detallada de la manera como ha tenido lugar este proceso en América Latina la he desarrollado en el artículo «Desnacionalización del Estado y Transnacionalización del Capital», en Pedro Medellín, (comp.) (1989). *La reforma del Estado en América Latina* Bogotá: Fecol.

Una nueva normatividad frente al cambio se hace imperativa. La readecuación de las estructuras productivas de las economías nacionales, la racionalización de la administración pública y la redefinición del papel del estado en la economía, que emergen como ejes de la modernización¹⁸, requieren de una modernidad que las sustente. Exigen nuevas actitudes, nuevas mentalidades, de los empresarios y trabajadores hacia los procesos productivos y los mercados; de los ciudadanos hacia la gestión de los recursos y las políticas públicas, y de las organizaciones políticas y sociales hacia las relaciones de poder inmersas en el estado.

La estrategia neoliberal del ajuste estructural abre paso como el dispositivo que busca imponer una nueva normatividad en estos países. La descentralización funcional y territorial del estado, la privatización de la gestión pública y la apertura de los mercados se estructuran como los principios ordenadores de la readecuación a la nueva racionalidad técnico-instrumental¹⁹. Desde la dirección estatal se promueven como los mecanismos necesarios para romper las innumerables mediaciones político-sociales y político-institucionales que distorsionan la orientación y asignación de los recursos y las políticas públicas, estimulan la burocratización, la ineficiencia y el gigantismo estatal. Desde la organización empresarial se reivindican como condición para quebrar los obstáculos que la regulación estatal y la fuerza organizativa y negociadora de los trabajadores imponen al proceso de acumulación, a través del establecimiento de restricciones a la introducción de nuevas tecnologías en la producción, a la reorganización de las normas de trabajo y al despido de obreros y empleados ineficientes e incapaces. La participación abierta y explícita de los trabajadores y ciudadanos en la administración de la crisis aparece como el operador del dispositivo. Se promueve como el mecanismo apropiado para romper las mediaciones y distorsiones impuestas, por una parte, por la intervención estatal y los sindicatos, en las relaciones entre la dirección de la empresa, los trabajadores y los mercados, y, por otra, por los políticos y burócratas en las relaciones entre el estado y la sociedad civil. De hecho, la delegación de responsabilidades en la definición y resolución de los problemas se proyecta como una alternativa eficaz no sólo para «vencer los cambios que se requieren», comprometiendo a los trabajadores con su producto y a los ciudadanos con las políticas públicas, sino para restituir, a la dirección del estado y de las empresas, el poder real de dirigir²⁰.

18. Una consideración detallada de la manera y los fundamentos sobre los que avanza este proceso se encuentra en Gustavo Papanek, (1983, 1985, 1986 y 1988). «Crecimiento y Equidad». *Perspectivas del Desarrollo Económico Mundial 1987*. Banco Mundial. *Informe sobre el Desarrollo Mundial*; Fernando Calderón y Mario Dos Santos (dir. publ.) (1988 y 1989). *Hacia un nuevo orden estatal en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO; Sergio Bitar «Neoliberalismo versus neoestructuralismo». *Revista de la CEPAL*. Santiago de Chile, abril de 1988; Gustavo Zuleta y Oswaldo Sunkel (1990). Neoliberalismo versus neoestructuralismo en los años noventa. *Revista de la CEPAL*, núm. 42, diciembre 1990; COMISION ECONOMICA PARA AMÉRICA LATINA (1990). *Transformación Productiva con Equidad*. Santiago de Chile: CEPAL.
19. Pedro Medellín Torres. «Desnacionalización del Estado y Transnacionalización del Capital», op. cit., p. 116 y ss.
20. Ver John Holloway (1988). «La Rosa Roja de Nissan». *Revista Brecha*. México, p. 14.

Es el imperativo que revela las relaciones de poder y la práctica social como lugares vacíos. Nuevas dirigencias tecnocráticas irrumpen en las esferas gubernamentales desplazando a las dirigencias partidistas tradicionales de sus funciones político-organizativas. Nuevos movimientos sociales de carácter religioso, étnico, cultural y cívico-urbano, emergen redefiniendo los ejes de conflicto y cuestionando las formas seculares de organización y lucha social. Desprovistos de una identidad de reconocimiento colectivo, unos y otros buscan llenar el vacío y luchan por su constitución como sujetos políticos y sociales. Los primeros, a través de la estructuración de mecanismos de disciplina organizacional que los constituya como poseedores del poder jerárquico en la organización política y social. Los segundos, mediante la lucha por la «ampliación de la ciudadanía» que los constituya como poseedores del derecho a participar y decidir en los asuntos públicos²¹.

La proliferación de conflictos y escenarios de confrontación marcan una acelerada polarización de las tensiones y luchas sociales. Por una parte, las nuevas dirigencias tecnocráticas promueven una oferta restauradora de *estatización de la sociedad*, que busca estructurar una sociedad vacía de conflictos, en donde la libertad individual no puede significar la negación del estado sino la participación en él, pues la organización social no expresa divisiones sociales; en las nuevas condiciones son representaciones del estado²². Y, por otra, los movimientos sociales pugnan por una demanda refundacional de *socialización del estado*, que busca estructurar una sociedad deliberante y participativa, en donde la libertad del individuo determina los límites y obligaciones del estado y la intervención estatal. La organización no sólo expresa la división social, sino también se constituye en el mecanismo que se debe asegurar justa y equitativa en la distribución de los beneficios del desarrollo.

Estatización de la sociedad y socialización del estado son las dos caras de la misma moneda. No solamente señalan el carácter dinámico, contradictorio y conflictivo inmerso en la transformación de estas sociedades, sino que también reubican al estado como el nuevo centro de la problemática latinoamericana. Es el nuevo referente que da cuenta de una sociedad activa, que empuja la recomposición del bloque en el poder y pugna por la búsqueda de un nuevo orden social. Es la confrontación interpela también a los desplazados. Igualmente desprovistos de una identidad de reconocimiento colectivo, las dirigencias par-

21. Una consideración acerca del desarrollo de estos procesos se encuentra en Fernando Calderón y Mario Dos Santos. *Hacia un Nuevo Orden Estatal en América Latina*, op. cit., vol. 2 y 5; Ricardo Calla Ortega, (1991). *Identificación Étnica y procesos políticos en Bolivia 1973-1991*, FLACSO, septiembre 1991; Andrés Guettero (1990). *La desintegración de la administración étnica en el Ecuador. De sujetos-indios a ciudadanos-étnicos; de la manifestación de 1961 al levantamiento indígena de 1990* Quito: Centro de Documentación y de Investigación de Movimientos Sociales —CEDIME—, agosto 1990; Julio Cotler (comp.) (1990). *Estrategias para el desarrollo de la Democracia en Perú y América Latina*, IEP, Fundación Friedrich Naumann, Lima, 1990, entre otros.
22. Norbert Lechner. *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*. FLACSO, Santiago de Chile, 1984, p. 129 y ss.

tidistas y las organizaciones gremiales tradicionales (sindicatos, productores, campesinos) luchan por mantener su lugar y sus prerrogativas. Los primeros, reducidos a la administración burocrática, luchan por mantener sus funciones político organizativas y el control sobre los recursos. Los segundos, reducidos al ostracismo, luchan por mantener su carácter como voceadores y representantes del interés colectivo.

La lucha por el orden se expresa como una explosión de pugnas distributivas en todos los niveles de la organización política, económica y social. La búsqueda del «buen orden» supone un replanteamiento de la lucha y la reconsideración de los derechos y atributos de los otros. Sin embargo, cada uno reacciona desarrollando su propia lógica y postula el reforzamiento de sus propias prerrogativas como eje del nuevo orden. La lucha por el orden es también la lucha por la hegemonía y la dominación. La búsqueda del «buen orden» impone acuerdos, transacciones, reacomodaciones. El propósito de imponer unos intereses y unas prerrogativas particulares para convertirlos en los intereses y las prerrogativas generales de la sociedad, impone varios esfuerzos. Debe desarticular a las formaciones contrarias, absorber sus interpelaciones, reubicarlas en otra problemática. Es la tarea que condiciona a los individuos, los marca antes de que sean rebautizados como sujetos. El discurso de la participación no es más que un recurso soterrado para vaciar las argumentaciones de los contrarios y reforzar la propia²³.

3. Del ajuste estructural a la transición democrática: en busca de la modernidad extraviada

Sin referencia a la modernidad la tarea de la modernización se revela incompleta. En los hechos, la débil capacidad de maniobra política y económica de los gobiernos, la creciente confusión y desfiguramiento de las ramas del poder público y el aparato estatal, el debilitamiento de los partidos políticos, la reducción sistemática de las libertades ciudadanas y la pérdida de la base social del naciente neoliberalismo, desbordan las búsquedas neoliberales del ajuste estructural. El fracaso de las políticas ortodoxas y/o heterodoxas de «choque» contra la inflación y los desajustes fiscales, de incapacidad de los gobiernos para «disciplinar» a los empresarios y trabajadores en la lógica del «ajuste» o a los ciudadanos en la lógica de la «austeridad» y la imposibilidad de contener la estampida de las bases electorales, replantean las búsquedas de la nueva normatividad.

Los esfuerzos de readecuación del ajuste estructural, que caracterizan las reformas hasta mediados de los ochenta, se revelan insuficientes. Los cambios operados por el *leitmotiv* de la modernización exigen un nuevo modo de institución de lo social. Es disciplina organizacional, debe ser reconcebida dentro de una idea más orgánica de disciplina social. La resocialización de los individuos debe superar el carácter limitado de las convocatorias como coad-

23. Oscar Landi, op. cit., p. 182.

ministradores de la crisis y cogestores de la acción pública, hacia una visión más completa de integración social y control colectivo. Es la domesticación que procura articular el control y la disciplina de las organizaciones (mediado por las jerarquías), con los controles y las disciplinas del mercado (mediados por el dinero) y la territorialidad (mediada por las responsabilidades asignadas a un entorno específico).

Exaltada en sus virtudes por la videopolítica, la lógica del mercado, antes difusa y extraviada, se clarifica y reorienta como el eje básico de la construcción. En ella se depositan las esperanzas de generar un nuevo sentido que llegue a la sociedad y rebautice a los hombres, cortando sus lazos con el pasado. Debe crear una nueva normatividad que singularice y privatice a los individuos, disolviendo los anteriores sistemas y mediaciones de reconocimiento que se alimentaban de la temática de la organización colectiva, el bienestar y la justicia social²⁴. Sin referencia al pasado, los procesos sociales aparecen como hechos objetivos que deben ser abordados (y reivindicados) como problemas técnicos que tienen una y sólo una solución óptima. Competitividad y eficiencia, bases de la lógica del mercado, configuran el modelo que procura la agregación de las acciones y decisiones racionales individuales para convertirlas en decisiones y acciones de una racionalidad colectiva²⁵. La política como expresión de la voluntad colectiva queda sumida por la aplicación de normas técnicas para la solución de un problema dado. La democracia deja de constituirse en el punto nodal alrededor del cual se expresan las contradicciones, las pugnas de intereses, la diversidad de proyectos de sociedad, para aparecer ahora transformada como *concertación para la determinación de la solución óptima*²⁶.

La revalidación del principio de neutralidad estatal, por el mercado, tiene como contrapartida el giro hacia la soberanía y el saber popular. En las nuevas condiciones, al ciudadano se le atribuyen nuevas calidades redentoras y pacíficas. Se le invoca como el «gestor» del desarrollo y el «constructor» de un nuevo «modelo» de sociedad. Es el «reconocimiento» que exige, en la institución de lo social, la construcción de un nuevo sujeto que abandone sus espacios tradicionales de constitución en lo político y lo social²⁷. Competitividad y eficiencia se revelan como el nuevo espacio propicio. Promueven un «orden» en donde la ampliación de la ciudadanía asume la forma de un proceso de constitución y formación de sujetos políticos y sociales con capacidad de gene-

24. Oscar Landi, op. cit., p. 179.

25. Nikolai Guenov desarrolla un excelente análisis al respecto en «Transición hacia la Democracia en Europa del Este, Tendencias y paradojas de la racionalización social», en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, núm. 128, op. cit., p. 353 y ss.

26. Una consideración detallada a este respecto la he desarrollado en el documento *Reestructuración del Estado y desarrollo regional: Contra-insurgencia, democracia y disciplina social. De los ropajes de la autogestión y la solidaridad ciudadana a los conflictos étnicos y territoriales*. Documento de Trabajo CIDÉR, Bogotá, 1990. Una versión resumida del documento fue presentada al Congreso de Americanistas, en Nueva Orleans, julio 1991.

27. Chantal Mouffe, «La Democracia Plural entre Modernidad y Post-modernidad», en *Revista MAUSS*, núm. 8, París, Segundo Semestre de 1990, p. 17.

rar la estabilidad de un régimen virtual²⁸. De la disciplina organizacional que intenta estructurar una sociedad sin conflictos, se transita hacia un proyecto más acabado de refundación de la ciudadanía y la comunidad. El problema de la democracia y la transición democrática se proclama como el nuevo centro estratégico. Todo lo que el mercado no pueda disciplinar, que lo discipline la democracia.

Es la normatividad en donde cada individuo es responsable de su entorno, tiene una función que cumplir y unas reglas de juego que aceptar. Su pugna de intereses, contradicciones internas y diferenciación social se camuflan en el ropaje de la «solidaridad social». Su negativa a funcionar como parte del sistema, un sistema local, afecta a todos. Es el nuevo ciudadano, consumidor de gobierno, que vigila y es vigilado. Su rebautizo se oficia en las aguas del viejo Hobbes. No pretendiendo otra cosa que la gloria de la obediencia, el nuevo ciudadano debe acudir, como siempre o como nunca, a la autoridad del gobernante y, por añadidura, conviene que participe y que lo haga bien, so pena de ser tachado de falta de civismo, necedad o, lo que es peor, de sentimientos anti-democráticos²⁹. Es el disciplinamiento en donde, a la manera de Foucault, la «culpabilidad se desplaza del acto consumado a la intencionalidad inscrita en su mente y la represión se extiende del castigo del acto a su prevención por la sociedad».

Desprovista de un contenido político, la democracia (y con ella la transición democrática) transforma las luchas por los derechos democráticos en luchas por la competitividad y eficiencia de las instituciones de la democracia. Competitividad y eficiencia se vacían de contenido técnico para constituirse en el principio rector de las luchas contra la emancipación social. De la participación funcional en las organizaciones cívico-comunitarias se transita hacia la participación democrática en las instituciones. La intensidad de las confrontaciones impone como tarea la búsqueda del consenso. Los pactos institucionales emergen como el fundamento del cambio. Su carácter «refundacional» exige integrar y englobar actores e intereses en juego, establecer acuerdos sobre las condiciones del cambio y pactar sobre los objetivos del cambio. Pero no se convoca sobre la pugna de intereses, la redefinición de las relaciones de poder y las reglas que deben presidir el ejercicio del gobierno. Se integra y engloba sobre compromiso de la no-agresión; se acuerda sobre el respeto de los derechos «establecidos»; se pacta sobre la definición de las reglas de juego, porque «la negociación de las condiciones de negociación es la primera y más importante etapa del proceso de elaboración de un compromiso»³⁰. Es la convocatoria que restringe el campo de las representaciones y la participación al *status quo*, buscando reasegurar los intereses vitales de los dominantes y la sumisión de los dominados. La transformación aparece determinada por un universo de finalidades episódicamente convergentes de unos actores previamente acepta-

28. Oscar Landi, «Lenguajes y...», op. cit., p. 184.

29. Guy Hermet. *El Pueblo contra la Democracia*, op. cit., p. 322.

30. Terry Lynn y Philippe Schmitter. *Los modos de transición...*, op. cit., p. 298 y 299.

dos y rebautizados de antemano que no solamente deben remozar los fundamentos de la dominación capitalista. También deben recrear una hegemonía que aparezca como el resultado de la mayor cantidad posible de luchas democráticas dentro de las instituciones³¹.

Las reformas por la democracia y las instituciones participativas se consolidan como el dispositivo de la nueva construcción normativa. Su función táctica no es uniforme ni estable. En la lucha por la hegemonía y la dominación, actúan en estrategias diferentes. Procuran darle salida a los deseos de las nuevas élites por concluir un «pacto social» que desmovilice a las turbas emergentes que pretenden autoconstituirse, por su propia mano, como sujetos políticos y sociales. Es por ello que, siguiendo la caracterización de Oscar Landi sobre los dispositivos, las reformas se proyectan como conjuntos heterogéneos que comprenden discursos, decisiones reglamentarias, leyes y medidas administrativas, enunciados científicos, proposiciones filosóficas, morales, filantrópicas; que en su confrontación permiten un juego, un cambio de posición, modificaciones de funciones, que pueden ser ellas, también, muy diferentes, y cuya función es la de responder a una urgencia, de modo que adquiera una posición estratégica dominante³².

Es en esta perspectiva que de los proyectos de descentralización, privatización y apertura que caracterizan a las reformas del ajuste estructural, se transita hacia un proyecto más orgánico de reestructuración caracterizado por:

- a) **La democratización de los regímenes políticos** que, bajo el principio de la descentralización político-electiva y administrativa-decisional de la nación hacia las regiones y localidades, tiende a redefinir los ejes de unidad orgánica entre el estado y el régimen político. Por su naturaleza, da cuenta de un proceso de tránsito de formas representativas hacia formas participativas, plebiscitarias y consultivas, que relocalizan tanto los ámbitos político-institucionales del poder presidencial, la representación partidista y la acción ciudadana, como los ámbitos territoriales de la intervención estatal que sustentan las relaciones de poder y la práctica social en América Latina.
- b) **Las transformaciones en la corporeidad del estado** que, bajo el principio de la reducción del tamaño del estado, tienden a redefinir las formas de articulación entre lo político-institucional y lo económico-social que concretan las competencias y responsabilidades del estado y los agentes sociales en la gestión de los asuntos y las políticas públicas. Por su naturaleza, da cuenta de un proceso de tránsito de una corporeidad «redistributiva» del Estado Benefactor, basada en la organización gremial (empresarios y trabajadores), hacia una corporeidad «retributiva» propia de una intervención «selectiva y estratégica», basada en la organización autogestionaria, responsable y definida en un entorno preciso de la comunidad y los ciudadanos.

31. Chantal Mouffe, op. cit., p. 25.

32. Landi, op. cit., p. 176.

- c) La universalización de las políticas macroeconómicas que, bajo el doble principio de la flexibilización y desregulación, tiende a redefinir tanto los ámbitos de intermediación de las políticas nacionales entre los productores locales y el mercado mundial, como las instancias y los mecanismos estatales de gestión del capital y la fuerza laboral en las economías. Por su naturaleza, da cuenta de un proceso de tránsito de una gestión macroeconómica basada en la expansión de la demanda y la protección de los mercados internos, hacia una gestión fundamentalmente financiera, basada en el estímulo al ahorro (interno y externo) y la competencia abierta con el exterior.

Democratización de los regímenes políticos, transformación en la corporeidad del estado y universalización de las políticas macroeconómicas, marcan el tránsito del proyecto neoliberal del ajuste estructural hacia un nuevo proyecto de conservadurismo democrático, en donde la democracia liberal y la economía de mercado se presentan una y otra vez como los ejes de un orden social acabado³³. La reestructuración no es más que la ruta inexorable hacia el nuevo orden. Democracia, eficiencia y competitividad emergen como principios que tienden a estructurar los nuevos sistemas y mediaciones de reconocimiento en donde se construye el hombre nuevo. En nombre de la eficiencia y la competitividad, las obligaciones específicas de las organizaciones mercantiles se convierten en la matriz general de las obligaciones sociales y políticas. La tarea es la de mantener el orden, tratando de evitar las tensiones y los conflictos sociales que puedan resultar de la cuesta en cuestión del sentido y contenido «social» del crecimiento y el desarrollo. La democracia no es más que unas obligaciones que pesan sobre las organizaciones mercantiles. El ideal democrático ha sido domesticado por las organizaciones del orden liberal mercantil para convertirse en un componente de la competitividad y eficiencia microeconómica³⁴.

Es la restauración de la «estatización de la sociedad», operada ahora bajo el lente del conservadurismo democrático, que se desliza entre dos formas relativamente identificables. Por una parte, la providencia democrática, en donde la democracia emana de una ley natural exterior a los hombres (el mercado) que les permite reencontrar su libertad individual, de acuerdo con los valores y principios dados por su «sistema de preferencias» (México, Chile, Argentina, Perú). Y, por otra, la democracia procedimental, en donde más que el ideal democrático lo que importa es el juego democrático más que el ideal de justicia, las que valen son las reglas justas e iguales para todos (Colombia, Venezuela, Costa Rica, Nicaragua, Ecuador).

33. Un desarrollo detallado a este respecto se encuentra en Ahmet Insel. «De la democracia inacabada», en *Revista MAUSS*, núm. 8, op. cit., p. 43 y ss.; Agustín Cueva. *Tiempos Conservadores, América Latina en la derechización de Occidente*. Ed. El Conejo, Quito, 1987.

34. Ahmet Insel, op. cit., p. 64 y 65.

4. Impasses y desencantos de los confesionales: avatares y contradicciones de una modernidad extraviada

América Latina se enfrenta a un período impropio para la definición de principios inmutables. Aceptar democracia liberal y economía de mercado como los ejes de un orden acabado significa aceptar, por una parte, que la cuestión democrática se reduce al formalismo histórico de las adecuaciones institucionales, cuya lucha constituye su propio sujeto. Y, por otra, que la lógica del mercado, lejos de destruir el tejido social, lo reconstituye convirtiéndose en una ley natural exterior al imaginario y la constitución de los individuos como sujetos. La democratización de los regímenes políticos, la transformación en la corporeidad del estado y la universalización de las políticas macroeconómicas, lejos de constituirse como los elementos definitorios de la nueva normatividad, se perfilan más como tendencias que engloban las luchas inmersas en los procesos de ruptura y transformación del orden en América Latina. Se trata de un proceso tan intenso como conflictivo.

En primer lugar, las tendencias hacia la democratización de los regímenes políticos se han ido traduciendo en un doble fenómeno de explosión de presiones políticas sobre las nuevas dirigencias tecnocráticas latinoamericanas. Por una parte, de los nuevos movimientos sociales por la apertura de los espacios decisoriales en la definición y distribución de las políticas y los recursos públicos; por otra, de las dirigencias políticas tradicionales por el mantenimiento de su lugar en tales espacios. Esta doble presión ha conducido a una compleja situación, en donde mientras que en el nivel nacional las tecnocracias tratan de fortalecer su capacidad para definir el rumbo de las políticas públicas, en el nivel regional y local las dirigencias tradicionales y los movimientos sociales refuerzan sus poderes de movilización y acción política relocalizando los ejes de poder y reduciendo la capacidad de las tecnocracias para adelantar sus proyectos y políticas. La fragmentación del aparato estatal no deja realizar la cirugía para separar los intereses corporativos de los intereses estatales. La confusión orgánica y la usurpación de funciones y competencias entre las ramas del poder público no permiten alterar los mecanismos de toma de decisiones. Detrás de las fachadas de las instituciones participativas, los conflictos se intensifican. Ni siquiera el tránsito de la técnica y el pragmatismo al supertecnicismo y la demagogia, al estilo Menem o Fujimori, resultan adecuados para contener la confrontación. Parafraseando a Harberger, se pretende modelar el mundo real, mientras que de hecho sólo conjura un mundo de sueños, en donde las soluciones que se ofrecen no resuelven los problemas porque las políticas que prometen beneficios terminan por generar pérdidas³⁵.

En segundo lugar, las tendencias hacia la transformación en la corporeidad del estado se han traducido en un reforzamiento y/o explosión de órganos intermediarios para la gestión de las políticas públicas que, antes que procurar una adecuada articulación entre las políticas nacionales y las políti-

35. Arnold Harberger. *El Papel del Economista*. Santiago de Chile, 1984.

cas territoriales, se han ido convirtiendo en instancias territoriales, se han ido convirtiendo en instancias «autárquicas» de entramamiento en donde las pugnas por la distribución de los recursos entre los intereses nacionales, regionales y locales encuentran su máxima expresión³⁶. Las políticas tendentes a «racionalizar» los gastos del estado chocan con aquellas que incrementan los costos de mantenimiento de las burocracias o buscan dar salida a las presiones locales y regionales por el financiamiento de proyectos de funcionamiento e inversión. Las políticas que buscan operar la transferencia y desconcentración de competencias administrativas de la nación hacia los agentes y las autoridades locales y regionales, colisiona con aquellas que refuerzan el poder financiero y decisonal de la nación. Este fenómeno no sólo se ha traducido en una *expansión no planeada* de los recursos financieros, profundizando los desequilibrios fiscales, sino en una segmentación y desarticulación en las estructuras administrativas de las naciones latinoamericanas.

Y, en tercer lugar, la tendencia hacia la universalización de las políticas macroeconómicas ha chocado no sólo con el retraso y/o la inadecuación de las estructuras productivas nacionales frente a las exigencias de los mercados mundiales, sino también con la muy escasa «disposición» de los empresarios para tomar sus decisiones de inversión y fijar sus precios de una manera tal que permitan el «libre funcionamiento» de las leyes del mercado en la asignación de los recursos. En el mismo sentido, la desarticulación entre los procesos de reestructuración de las unidades productivas y las políticas estatales ha conducido a que las acciones hacia la «desreglamentación» resulten tardías y en muchos casos inadecuadas. La reducción de las cargas tributarias sobre las empresas, no se han traducido en un incremento de la inversión productiva. El desmonte de las rigideces en la contratación y gestión del trabajo no se ha retribuido en una mayor movilidad de la fuerza laboral, ni en un aumento del empleo. La orientación de las políticas macroeconómicas se caracteriza por una permanente situación de discontinuidad e incoherencia. Su administración por la fragmentación institucional. Su dirección por la confrontación y constante usurpación de funciones. Las autoridades económicas se encuentran en una

36. Para una consideración de la naturaleza y lugar institucional de estos organismos, se encuentra, entre otros, en: Haroldo Dilla Alfonso, *Notas sobre la relación centralización-descentralización en la transición socialista cubana*. La Habana: Centro de Estudios sobre América, junio de 1988; Álvaro Díaz, *La dimensión analítica de la centralización-descentralización del Estado en Chile*, SUR, Santiago, 1988; Sergio Boisier, *Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente contruidos*. Documento 88/02, ILPES, Santiago de Chile, septiembre de 1988; Héctor Capraro y Roberto Esteso, *Norte Grande: Estado, región y descentralización*, IIPAS-ZAVALLA, Buenos Aires 1987; entrevista a Helio Jaguaribe, en revista *Estado & Reforma*, COPRE, Caracas, núm. 2, enero-junio de 1987. Comisión para la Reforma del Estado —COPRE—. *Propuestas para reformas políticas inmediatas*. Folletos para la discusión, núm. 1, Caracas 1986; Eduardo Barraza, *En torno a la modernización del Estado Mexicano*, en Pedro Medellín, «La descentralización y las regiones», en *Descentralización y Democracia en Bolivia*, FLACSO -ILDIS, la Paz, 1987; y Pedro Medellín, *Descentralización, Región y Planeación: el nuevo rol de los Consejos Regionales de Política Económica y Social* —CORPES—, Naciones Unidas/Fonadef/Planeación Nacional, Bogotá, 1988.

calle sin salida. Su imposibilidad de resolver los problemas se reduce a una cuestión de escuelas y orientaciones. Su «urgencia» por el corto plazo no les deja tiempo para pensar y apostar por el futuro. Su despotismo y totalitarismo no dejan espacio para los acuerdos. Así como los tiranos invocan «razón de estado» para ejercer su tiranía y oprimir a los gobernados, las autoridades económicas ejecutan —en nombre de la racionalidad económica— políticas que generan innecesarias tensiones y conflictos sociales³⁷.

5. Crisis de hegemonía y crisis de dominación: ¿la modernidad imposible y la democracia inacabada?

En el tránsito hacia el nuevo orden, la explosión de las pugnas distributivas ha conducido a que la oferta restauradora de las tecnocracias latinoamericanas se confunda entre el reformismo y la reestructuración. Es decir, entre la adopción, por una parte, de adecuaciones parciales en el orden institucional establecido, para dar salida a las presiones distributivas manifiestas en la relocalización de los ejes del poder, la segmentación de la administración y la «indocilidad» de los empresarios y trabajadores (reformismo). Y, por otra, la adopción de medidas y proyectos de reordenamiento orgánico de las instancias y mediaciones político-institucionales, burocrático-administrativas y económico-sociales, para dar salida a las presiones transformadoras impuestas por la nueva racionalidad técnico-instrumental (reestructuración).

La confusión entre reformismo y reestructuración sintetizan el carácter contradictorio y crítico de la transformación en las sociedades latinoamericanas y redefinen los ámbitos de inscripción de la crisis inmersa en este proceso. Los saca del estrecho marco de las inadecuaciones del aparato estatal (crisis de legitimidad) y el aparato productivo (crisis de acumulación) para ponerlos en el marco más estructural del quiebre de la relación estado/régimen político/régimen de acumulación. Por una parte, el reformismo plantea el problema en términos de una «crisis de hegemonía». Es decir, en términos de la incapacidad de las dirigencias tecnocráticas y los movimientos políticos y sociales para lograr no sólo transformar sus intereses particulares en un interés general de la sociedad en su conjunto, sino que para imponer una dirección determinada al proceso político, económico y social. Por otra, reestructuración plantea el problema en términos de una «crisis de dominación». Se trata de una crisis que emerge de la pérdida de vigencia y ruptura de las mediaciones a través de las cuales no sólo las relaciones de dominación se expresan como relaciones de poder político institucionalizado, sino se otorga fundamento a los

37. Una interesante consideración a este respecto la proporciona la crisis ocasionada por las permanentes confrontaciones de la ministra de Economía de Brasil, Celia Cardoso de Mello, que terminaron con su «renuncia». Ver, *Revista Veja*, los números correspondientes a los meses de febrero a mayo de 1991; Consuelo Corredor. *Economía y Conflicto Social en Colombia: los límites de la modernización económica*. Tesis Doctoral. Universidad de Barcelona, junio de 1991.

arreglos y transacciones entre los individuos en la constitución y reproducción de un orden social.

La crisis de hegemonía y la crisis de dominación señalan que la crisis no consiste en una inadecuación del aparato estatal. Tampoco en una separación, a la manera gramsciana, entre dirección y coerción³⁸. Más profundamente, la doble crisis radica en la pérdida del lugar estructural del estado en la sociedad. Es decir, en la pérdida misma de dirección y coerción que, por su naturaleza, entraña la progresiva disolución de los ejes sobre los cuales se construye la unidad orgánica entre estado y régimen político y se realiza la articulación entre régimen político y régimen de acumulación: *territorialidad e institucionalización del orden*. Es la crisis en donde los estados se revelan incapaces de mantener la producción y reproducción de las instancias, los mecanismos y los instrumentos ordinarios y extraordinarios (formales o informales), a través de los cuales el ejercicio de la autoridad se extiende y profundiza en la sociedad diferenciando sus formas de control e internalizando una identidad colectiva.

- a) La novedosa «movilidad» política e «indocilidad» electoral de las dirigencias tradicionales y las organizaciones sociales, el quiebre de los monopolios de partido único y el bipartidismo o la irrupción de las «autodefensas» (rurales y urbanas) como formas sustitutivas de la represión oficial, ponen en evidencia la debilidad de la tríada democracia, eficiencia y competitividad como formas y códigos de cohesión, regulación, control y disciplinamiento social.
- b) La permanente confusión y usurpación de poderes entre el aparato estatal y las ramas de poder público, o la conversión y extensión del clientelismo, la corrupción y el burocratismo como «sistemas de protección social» de los desplazados por la transformación³⁹, están señalando incapacidad para recrear una jurisdicción que precise la naturaleza y composición interna del sistema jerárquico de autoridad y delimite las competencias, funciones y responsabilidades en el ejercicio del poder institucionalizado (político, económico, administrativo, militar, etc.).
- c) La profundización de la informalidad, la dolarización de las economías, la especulación y fuga de capitales, la evasión de impuestos o el incumplimiento de las normas laborales, reportan la imposibilidad de reestablecer las relaciones entre las formas y los mecanismos de gestión y

38. Norbert Lechner, «La crisis del Estado», en *Revista Mexicana de Sociología*. México: Instituto de Investigaciones Sociales —UNAM—, abril/junio 1977, p. 391.

39. En este sentido, la noción de sistema de protección social es a la vez más limitada que la noción de política social (definida como todas las acciones, el estado busca asegurar la reproducción social de los individuos en un espacio nacional), porque contiene la idea restrictiva de respuesta social contra toda amenaza contra esta reproducción, pero a la vez más amplia que ésta (la noción de política social), porque no se reduce solamente a las intervenciones administrativas y jurídicas del estado. Ver Pedro Medellín Torres, *Reestructuración y Sistemas de protección social en Colombia: Balance y perspectivas para los noventa*. Mimeo CIDER, 1991.

regulación del capital y el trabajo y los patrones de acumulación y competencia capitalista.

- d) La ruptura de los instrumentos de «excepción», el repliegue del militarismo o la pérdida del control sobre las formas y los organismos paraestatales de contención de los conflictos y las luchas sociales, han puesto en evidencia la incapacidad para mantener la producción y reproducción de los mecanismos a través de los cuales la «ilegalidad» del estado de derecho se transforma en la «legalidad» de los «estados de excepción»⁴⁰.

La búsqueda de la nueva normatividad está trabada. El tránsito hacia la modernidad parece revelarse imposible. Si bien el juego integrador de los pactos institucionales permite atenuar algunas tensiones inherentes a las dictaduras militares y cívico-militares precedentes, también estalla nuevos conflictos y desata otros ahogados de tiempo atrás. Una confrontación mayor irrumpe en escena paralizándolo la acción de las nuevas dirigencias tecnocráticas⁴¹. La exacerbación de la racionalidad universalista de la libertad e igualdad en derechos y deberes de los nuevos ciudadanos se traduce en una explosión de identidades. La democracia, unidad que antes estructura, en las nuevas condiciones desestructura. Quiebra las fraternidades y la solidaridad para convertirse en el centro de reconocimientos mutuos de los excluidos y marginados, que, a su vez, responden excluyendo y marginando a los demás. El mercado profundiza la destrucción del tejido social. La cultura de la inflación, manifiesta o latente, exagera las esperas, acerca los vencimientos y, a fin de cuentas, desvaloriza el futuro⁴².

Democracia liberal y economía de mercado se desplazan de las utopías del orden acabado a una realidad en pugna. La constitución de los nuevos sujetos queda en cuestión. Por una parte, para las nuevas dirigencias tecnocráticas, porque la explosión de las pugnas distributivas pone en evidencia tanto la ausencia de una «racionalidad forma-burocrática» que posibilite una intervención flexible, selectiva y eficiente (contraingurgente) del estado, como la inexistencia de una «lógica de sistema» en el comportamiento social de los individuos que pueda ser formalizada en soluciones óptimas⁴³. Por otra, para los movimientos sociales, porque en su acción política y/o cívico-urbana todavía no logran constituir ni una «razón» (social o política) común que les permita trascender lo inmediato, ni una base organizacional que las soporte como fuerza política y/o social de carácter permanente⁴⁴.

40. Nicos Poulantzas. *Fascismo y Dictadura*. México: Siglo XXI, 1971.

41. Norbert Lechner y Nilolai Guenoy desarrollan un análisis en este sentido en los artículos citados de la *Revista Internacional de Ciencias Sociales*.

42. Norbert Lechner. «En busca de...», op. cit., p. 585.

43. Norbert Lechner desarrolla un interesante análisis al respecto en *La crisis del Estado*, op. cit., p. 398.

44. Es desde esta perspectiva que se pueden interpretar las «sorprendentes» victorias y posteriores derrotas (o entregas confesionales) de los «frentes» y las «alianzas» sobre los partidos tradicionales del Frente Amplio en Uruguay, Cambio 90 en el Perú, Frente Democrático

Los voceadores del fin de la historia se encuentran en un *impasse*. Las pugnas por el restablecimiento de la legitimidad han sido transgredidas por la necesidad de reorganizar la hegemonía y reconstituir los fundamentos de la dominación capitalista y las mediaciones que la sustentan en estos países. Las tendencias recientes hacia la personalización de las esperanzas y la sacralización del poder en la figura del presidente, a la manera del «Argentina, levántate y anda» de Menem⁴⁵, están diluidas en la irrupción de nuevas formas de «resistencia pasiva»⁴⁶. Las fuerzas del «mercado político»⁴⁷ se muestran incapaces para asignar eficientemente los recursos en el sistema. Los aparatos represivos no pueden contener los conflictos. El virtuosismo que se imputa a los ciudadanos está comenzando a ceder terreno. Las reivindicaciones populares se ahogan en un revuelto de reclamaciones corporativistas que contradicen la noción de interés general. La igualdad no cesa de ser una reivindicación platónica⁴⁸. Ya ni siquiera el viejo recurso de «someter al escarnio público a los antiguos subalternos privilegiados del régimen difunto»⁴⁹, resulta útil para que las dirigencias tecnocráticas o de los llamados movimientos «alternativos» puedan movilizar en su favor a los ciudadanos y las comunidades.

Sin referencia a una nueva modernidad, la democracia participativa se revela como una nueva perversión de la democracia. Recortada al pobre espacio de la mecánica electoral y la decisión para inversiones óptimas, la democratización aparece como un retorno a las formas primitivas del parlamentarismo, con la única diferencia que el rey es reemplazado por los

en México, Frente Unido en Chile y Argentina, M19-Alianza Democrática en Colombia, para citar sólo unos casos. De hecho, sus reivindicaciones como opción alternativa estaban fundamentadas en una visión instrumental de la democracia. Desprovistos de un proyecto político, pero llenos de propuestas técnicas, los movimientos alternativos de sociedad pronto tuvieron que ceder el paso a la lógica del establecimiento. Es el síndrome de los viejos combatientes «capturados» por los sistemas de «preferencias reveladas».

45. Carlos Saúl Menem, discurso de posesión como presidente de Argentina en 1990.
46. Fernando Rojas, artículo citado, p. 26 y 27; y Boventura Ferreira. «Apuntes sobre un debate», en Germán Palacio (compilador). *La irrupción del Para-estado*, op. cit., p. 291 y s.
47. Expresión de Juan Carlos Portantiero, tomada por Adolfo Gilly, para denominar un régimen político pluralista en donde compiten diversos partidos y el voto ciudadano puede escoger entre diferentes opciones. Adolfo Gilly. «El régimen Mexicano en su dilema», en Arturo Anguiano. *La modernización de México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xichimilco. 1990, p. 438.
48. Guy Hermet. «El desencanto de los viejos demócratas», en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, núm. 128, op. cit., p. 488.
49. Guy Hermet en su análisis sobre el poder seductor de los tiranos, expone este recurso como un antiguo método que, con el pretexto de enseñar a las masas a quien deben excluir, tiende a exaltar ante ellas el buen rostro de los apóstoles acusadores. Los que denuncian a los enemigos del pueblo con más vigor se convierten en sus mejores amigos. A menudo, por otra parte, cuanto menos terribles en la práctica sean esos enemigos, más útiles resultan para la estrategia. Lo ideal es ofrecer al escarnio público los antiguos subalternos privilegiados de un régimen difunto. Ya derrotados por completo, no pueden reaccionar y tomarse la revancha. La victoria está asegurada, pero hay que simular coraje en la lucha para lograr la seducción. Guy Hermet. *El Pueblo contra la Democracia*, op. cit., p. 192.

tecnócratas⁵⁰. En medio de la eufórica prosperidad del «decenio de la democracia», la precipitación de los hechos agota las estrategias planteadas. La dinámica conflictiva y contradictoria de la transformación corta las correas de la domesticación social. La nueva racionalidad de la democracia, eficiencia y competitividad, resulta incapaz para encubrir un problema de mayores proporciones: la crisis en el manejo de la crisis⁵¹.

6. Nuevos itinerarios para un viejo problema: de la crisis de los paradigmas al paradigma de la crisis

La realidad conflictiva y la fuerza transformadora de los procesos latinoamericanos no solamente desbordan las visiones distorsionadas que los enmarcan como una transición hacia la democracia. Más estructuralmente, cuestionan las virtudes redentoras y pacíficas de la democracia liberal y la economía de mercado en estos países. La confusión entre reformismo y reestructuración hace que, en las búsquedas del «buen orden», los proyectos restauradores se diluyan entre la estabilidad de la crisis y la crisis de la estabilidad, la legalidad del fraude y el fraude de la legalidad, la institucionalidad de la excepción y la excepción de la institucionalidad⁵².

Puesta en estos términos, la noción de crisis emerge como el eje interpretativo de los procesos de quiebra y transformación de las sociedades latinoamericanas. No se trata de una crisis definida como el momento de la no-producción, la no-reproducción o la no-regulación de las relaciones capitalistas y del capitalismo en estos países. Se trata de una crisis que da cuenta de una particular forma de producción, reproducción y regulación de las relaciones capitalistas, regida por una «dinámica interna» propia, distinta y particular. Es decir, una dinámica transicional motivada por la confrontación de racionalidades, entre los fundamentos de la dominación y sus mediaciones que sustentan el orden precedente y los fundamentos y las mediaciones que sustentarán el orden futuro. Una dinámica que, en cuanto tal, imprime rasgos de singularidad y secularidad a la crisis. Que hace que en sus manifestaciones concretas no se asemeje a ninguna otra crisis, pero que a la vez tienda a reproducirse en el tiempo.

Esta dinámica transicional es la que hoy se expresa, por una parte, en la explosión de las pugnas distributivas que se juegan entre una dirigencia política tradicional que ha perdido el control político, pero que todavía mantiene el control sobre las maquinarias y la asignación de los recursos; una tecnocracia que asciende al poder, pero sin autonomía para introducir cambios en la

50. Jacques T. Goubour. «Democracia Directa y Democracia Representativa», en *Revista MAUSS*, núm. 7, París, primer trimestre de 1990, p. 21 y 22.

51. El término es de Claus Offe en *Contradicciones del Estado del Bienestar*. Alianza Editorial, Madrid, 1990, p. 41.

52. Una consideración a este respecto la he desarrollado, para el caso colombiano, en el texto. *Modernización sin Modernidad. Historias de Caudillos y Notables en Colombia*.

estructura económica e institucional, y unos movimientos cívico-urbanos activos, pero cuya presencia es todavía muy difusa y desorganizada. Y, por otra, en la explosión de las pugnas distributivas que se juegan entre una intervención estatal retributiva y una redistributiva; entre eficiencia y equidad; entre subsidiariedad y autogestión; entre representación y participación; etc.

Territorialidad e institucionalización del orden reubican a la crisis y reorganización del estado (definido como relación social de dominación y no como aparato u organización institucional) en el centro del problema. Lo exponen como el referente crucial en el quiebre y la transformación del orden. Por una parte, remiten a la crisis del estado como un momento de «crisis orgánica» de los fundamentos de la dominación capitalista y de las mediaciones que aseguran su producción, reproducción e interiorización en la sociedad como práctica social y como relación de poder político institucionalizado. Por otra, remiten a la reorganización del Estado como un momento de reconstitución orgánica de tales fundamentos y mediaciones, en arreglo tanto a los cambios en las relaciones mercantiles y las relaciones capitalistas impuestos por una nueva racionalidad técnico-instrumental, como a los cambios en las formas y contenidos en el ejercicio del poder político y la práctica social impuestos por la nueva racionalidad normativa en cada formación social.

Territorialidad e institucionalización del orden dan cuenta de la especificidad y dinámica interna de los procesos transformadores. En este sentido, la tensión entre modernización y modernidad hace que la transformación asuma la forma de una lucha por la definición del nuevo patrón histórico de desarrollo. Es bajo esta forma que se definen y articulan, en busca de la determinación de unas por otras, los cambios en las estructuras políticas, económicas y sociales y las transformaciones universales capitalistas.

El problema se plantea en sus extractos términos. ¿Cuál es el nuevo orden social hacia el que transita América Latina?... ¿Cuál es el nuevo patrón histórico de desarrollo que se perfila en el tránsito hacia el nuevo orden?... ¿De qué manera reformismo y reestructuración resuelven o atenúan la pugna entre los proyectos por la estatización de la sociedad o la socialización del estado?... ¿Se trata de una pugna irresoluble?... ¿O se trata de un momento transicional entre la ruptura y reconstitución de un compromiso social?...

Si se acepta que la pugna entre estatización de la sociedad y socialización del estado es irresoluble, en virtud del carácter irreconciliable del conflicto de intereses materiales (siguiendo la ortodoxia marxista), todo el desarrollo anterior pierde sentido. Mejor apague y vámonos. Ahora, si se acepta como un momento de transición, que caracteriza la ruptura y reconstitución del conjunto de representaciones, acuerdos y transacciones entre los individuos de una formación social, el problema se redefine en términos de los ejes que dan cuenta del lugar estructural del estado en la sociedad: poder estatal y compromiso social⁵³.

53. Para una consideración de las nociones de poder estatal y compromiso social, véase Nicos Poulantzas. *Poder político y clases sociales*. México, Siglo XXI, 1989. 19a edición; Norbert Lechner. *La conflictiva y nunca acabada construcción del Orden deseado*, op. cit., y Fernando

Por una parte, el poder estatal, como referente de la mutación de las relaciones de dominación en relaciones de poder político institucionalizado y como objetivación del control y la disciplina social, es constitutivo del compromiso social. Por otra, el compromiso social, como referente de una forma particular de consentimiento⁵⁴ y como objetivación de una relación específica entre los individuos y de éstos con el estado, es constitutivo del poder estatal. De aquí se deduce que:

- a) Poder estatal y compromiso social remiten no a la eliminación de las estructuras y divisiones sociales, sino a su permanente y activa transformación. No se trata de invertir el orden de aproximación de la temática de la crisis en donde el estado cede su lugar a la sociedad. Se trata, más explícitamente, de un proceso secular de resquebrajamiento y reconstitución de la sociedad que pasa por el estado.
- b) Poder estatal y compromiso social remiten al estado no como un ente de naturaleza neutra que se erige por encima de la sociedad, sino como una relación conflictiva y contradictoria que está inserta en ella. Que en sí misma expresa el conjunto de transacciones, acuerdos y arreglos entre los individuos en la constitución del orden social; que bajo la estructura de relaciones de poder político institucionalizado encubre y sustenta las diferencias entre los individuos, haciéndolas aparecer como relaciones entre iguales; que, bajo la forma del estado-compromiso, desvela el patrón histórico de desarrollo que rige a una formación social. Su resquebrajamiento y reconstitución, en tanto que estado, se revela como un proceso secular que pasa tanto por los cambios en el régimen de acumulación como por las modificaciones en el régimen político.

Sin embargo, poder estatal y compromiso social nos plantean el viejo problema de los límites del estado. Validar el principio de la «lógica transicional» supone aceptar que a un orden precedente le seguirá un orden futuro y a éste —en el momento que se revele caduco— le seguirá otro; que a un quiebre en los fundamentos de la dominación capitalista y de las mediaciones que lo sustentan le seguirá una reconstitución y a éste, a su vez, le seguirá otro quiebre, en una cadena de nunca acabar. ¿Por qué, a pesar de las infidelidades y el amor, no se acaba?

La cuestión puede abordarse afirmando que, en la medida que las relaciones de dominación se desdobl原因 y se expresan como relaciones de poder polí-

Rojas. «Estado capitalista y aparato estatal» pp., Adam Przeworski. «Compromiso de clases y Estado: Europa Occidental y América Latina», y Fernando Henrique Cardoso. «Régimen Político y cambio social», en Norbert Lechner. *Estado y política en América Latina*, op. cit., p. 133-171, 236-271, 272-299, respectivamente.

54. Para efectos de la investigación, la noción de consentimiento es definida, tal como lo hace Przeworski en su texto «Compromiso de Clases y Estado: Europa Occidental y América Latina», op. cit., no como un estado mental, ni como una obligación previamente aceptada, sino como un rasgo de comportamiento imputable a las organizaciones, p. 234.

tico institucionalizado, consenso/represión⁵⁵ se manifiestan en apariencia como «funciones» connaturales que debe cumplir el estado. Bien como mecanismo de reconocimiento de la dinámica de interacción de una sociedad o bien como su mecanismo de contención. En este sentido, consenso/represión se expresan como segmentaciones de funciones y arreglos jerárquicos susceptibles de incorporar diversos contenidos sin variar su significado histórico. La incorporación deviene de las transacciones, acuerdos o arreglos, que en sí mismos expresan un determinado grado de intensidad de las confrontaciones nucleadas alrededor de las relaciones de producción y el desarrollo de las fuerzas productivas. Es esta incorporación la que «exige de unos que no avancen, pasando de la emancipación política a la social, y de los otros que no retrocedan, pasando de la restauración social a la política»⁵⁶. Es esta «lógica» de incorporación la que da cuenta de la racionalidad o irracionalidad, de la viabilidad o inviabilidad del par reformismo/reestructuración. Es esta lógica, la que hay que desenranar en la perspectiva del par territorialidad/institucionalización del orden.

Los límites del estado no están en la crisis. Por eso no es el momento de la no-producción, la no-reproducción o la no-regulación capitalista. Los límites están en el propio Estado y la crisis es la que los marca. Es la que descubre la democracia manifestante como la emancipación social; la búsqueda del buen sentido como la ideología conflictiva; las protestas de consumidores como intensas confrontaciones sociales; las movilizaciones por la atención de necesidades básicas como una lucha política abierta y violenta. Es el reverso de la videopolítica. Los límites entre reformismo y reestructuración hacen que el poder de las élites, la diferenciación étnica y social, la parainstitucionalidad, la impunidad y la marginalidad política, económica y social, queden a la orden del día. Son estos los tabús del momento que, vistos a la luz del par territorialidad/institucionalización del orden, pueden dar cuenta del próximo horizonte de las naciones latinoamericanas.

55. En tanto formas de ordenamiento y unificación de las relaciones entre los individuos en una formación social.

56. La afirmación es de Marx en su análisis sobre la lucha de clases en Francia. Citado por Przeworski, *op. cit.*, p. 236.