



## Despolitización de la Política

Norbert Lechner \*

\* Sociólogo y Politólogo, FLACSO, México y Chile.

## 1 Modernización y Democratización

América Latina se encuentra inserta en un contexto marcado por dos coordenadas: procesos de modernización y procesos de democratización. Ambos procesos van mano en mano y los países latinoamericanos han de responder simultáneamente a ambas "lógicas". No pueden renunciar a la modernización sin automarginarse de la economía mundial; cualquier estrategia de desarrollo pasa en definitiva por un proceso de modernización. No se trata empero, de un proceso fijo y predeterminado; hay distintas estrategias de modernización. La determinación de la estrategia específica remite a la política: cómo gobernar la modernización? Ellos nos remite a la segunda coordenada: el proceso de democratización. La democracia establece los procedimientos que regulan quién vota y quién gobierna, mas no se limita a la elección de las autoridades. No menos importante es qué se decide, o sea, qué materias son objeto de la voluntad colectiva. Entonces salta a la vista el dilema: nuestros países han de obedecer simultáneamente a la "lógica" de la modernización y de la democracia, siendo que las dos lógicas responden a principios contrapuestos, el principio democrático de un orden creado deliberadamente acorde a la autodeterminación colectiva es contradictorio con el principio del mercado en tanto equilibrio no intencional que resulta del libre intercambio entre individuos. ¿Cómo compatibilizar ambos procesos?

Comienzo por la modernización. Su forma actual se encuentra determinada por tres fenómenos. En primer lugar, la nueva complejidad de la sociedad, caracterizada por la creciente diferenciación de los diversos campos de la vida social (economía, ciencia, arte, etc.) según racionalidades y dinámicas relativamente autónomas e inconmensurables. Ello ha impulsado, en segundo lugar, un cambio de la matriz de la organización social. Con el avance de la complejidad social se ha agotado la

llamada "matriz estadocéntrica", dando lugar a la "revolución neoliberal" que hace del mercado el principio constitutivo del orden social, este cambio se entrelaza con un tercer condicionante: el proceso de globalización. Este significa no sólo la mundialización de los circuitos económicos, tecnológicos, comunicativos, etcétera, sino también la subordinación de los diversos aspectos de la vida social bajo la racionalidad del mercado. En este sentido, la forma actual de modernización de América Latina ocurre, a diferencia de la ola anterior de los años sesenta, bajo el signo de la sociedad de mercado.

Me parece importante tener en cuenta la conformación de una sociedad de mercado en América Latina. Quiero decir, más que una economía capitalista de mercado tenemos una sociedad de mercado, en que la racionalidad del mercado no sólo regula las relaciones económicas, sino que penetra profundamente en todas las relaciones sociales, condicionando las normas y actitudes en los más diversos aspectos de la vida social. En pocos años la gente ha interiorizado una conducta conforme al intercambio mercantil; prevalece una mentalidad de intercambio y un cálculo de costo-beneficio. Surge así un nuevo tipo de sociabilidad. El cambio de valores y actitudes tiene que ver tanto con el clima postmoderno como con la modernización económica. A raíz de las políticas neoliberales, se reduce el ámbito de la acción colectiva y se fomentan estrategias individuales. Tiene lugar un proceso de privatización, un retraimiento a la esfera privada, que es racional acorde a los criterios del mercado, pero contrario a compromisos colectivos, predomina un "individualismo negativo" en el doble sentido de que el individuo recela de la acción colectiva al mismo tiempo que se siente aislado y excluido del manto protector de la colectividad. Esta situación conlleva dos consecuencias contrapuestas. Por un lado, se erosiona el **animus societatis** sobre el cual

***El dilema de la simultaneidad es resuelto mediante una democracia restringida. En los países latinoamericanos es notoria la tendencia a restringir la democracia a la democracia electoral y simultáneamente fortalecer el poder ejecutivo para que pueda imponer los "imperativos" de la modernización económica.***

descansa toda vida de comunidad y, en concreto, el orden democrático. La política democrática pierde arraigo cuando el espacio público de la deliberación ciudadana se desvanece. Por el otro, genera una actitud ambivalente hacia el mercado; sus criterios son interiorizados como normas prácticas de la vida cotidiana a la vez que son rechazadas como normas éticas. Es decir, se hace uso del mercado como instrumento "técnico" sin reconocerle valor normativo. Ello nos remite al proceso de democratización.

Llamo la atención sobre una tendencia significativa en América Latina. Parece que aquí los procesos de democratización están insertos en el marco puesto por los procesos de modernización. En lugar de plantear el proceso de autodeterminación democrática como principio de orientación para la modernización, se hace de la democracia el mecanismo legitimatorio de la modernización. En la medida en que, según vimos, la sociedad de mercado no ofrece una normatividad vinculante, corresponde a la democracia generar esa normatividad. Es decir, la democratización

deviene el complemento de la modernización en tanto legitima la sociedad de mercado. El dilema de la simultaneidad es resuelto mediante una **democracia restringida**. En los países latinoamericanos (como en otras partes) es notoria la tendencia a restringir la democracia a la democracia electoral (elección de las autoridades políticas y la correspondiente competencia entre partidos) y simultáneamente fortalecer el poder ejecutivo para que pueda imponer los "imperativos" de la modernización económica.

Una expresión típica de esta democracia restringida es la coexistencia de tecnocracia y populismo, la mezcla es extraña, pero funcional. Donde la formación democrática de la voluntad colectiva queda recortada a la elección de autoridades y privada de contenido material, queda entregado a un Estado que opera en la penumbra el manejo tecnocrático de las políticas públicas. El estilo tecnocrático permite impermeabilizar al gobierno de las reivindicaciones sociales para poder ejecutar las medidas poco populares de reconversión económica en tanto que el estilo populista permite actualizar la promesa democrática para movilizar la adhesión popular. De este modo se logra compatibilizar el proceso de democratización con la modernización capitalista.

Otro ejemplo ilustrativo es la paradoja, que la reforma del Estado y el proceso de democratización corran por caminos paralelos. Observamos avances importantes en la reforma del Estado, pero que tienden a ignorar la adaptación de las instituciones democráticas; paralelamente, también la democratización muestra avances significativos, pero sin contemplar precisamente ese ámbito privilegiado de la acción política que es el Estado. El desconocimiento recíproco puede no ser inocente. Permite enfocar la reforma del Estado exclusivamente en función de las exigencias del mercado (desregulación, privatizaciones)

a la vez que limitar la democracia a la función legitimatoria, sin capacidad de conducción. De este modo se pueden cumplir las dos exigencias: tener un régimen democrático y, al mismo tiempo, despolitizar la economía.

Aparentemente tal división funcional entre un poder ejecutivo que administra con mano experta las políticas públicas y una democracia electoral que encauza cíclicamente la participación popular opera bien. Mas esta armonización ficticia no contempla un punto decisivo: la conducción de la transformación social. La modernización no es un proceso autoregulado que produzca automáticamente los equilibrios sociales necesarios; por el contrario, conlleva tendencias destructivas y excluyentes que ponen en peligro la vida social. Requiere pues instancias de coordinación y conducción que orienten y compatibilicen las dinámicas de la modernización acorde a los valores y las normas de la vida social. El reduccionismo reinante empero, que subordina la intervención estatal a la racionalidad económica del mercado (nacional y mundial), priva a la sociedad de su principal instancia de coordinación: el Estado. Estamos aquí ante la paradoja crucial: el mismo proceso de modernización que exige adaptar el Estado a las transformaciones de la sociedad a la vez exige un Estado capaz de coordinar y conducir procesos de transformación.

En los últimos años ha tenido lugar una profunda transformación de las sociedades latinoamericanas, orientada por una estrategia que, de modo genérico, podemos denominar neoliberal. Situando dichos cambios en un proceso "de onda larga", parece que las políticas neoliberales no hacen sino sacar a luz las consecuencias de una transformación estructural; los procesos de globalización y de diferenciación social han dado lugar a una nueva complejidad de la sociedad, que ya no puede ser coordinada por una instancia única. Ello cuestiona la centralidad del Estado como ins-



tancia privilegiada de representación y coordinación social. En este marco buena parte de los países latinoamericanos han llevado a cabo amplias reformas del Estado. Enfocando al Estado fundamentalmente como problema, o sea como obstáculo que impide el libre despliegue del mercado, las reformas estuvieron encaminadas a eliminar o al menos restringir la inversión estatal. Sin embargo, el mismo avance de la economía capitalista de mercado va planteando problemas que nos remiten nuevamente al Estado, parafraseando una conocida cita, propongo la siguiente perspectiva: después de haber visto al Estado únicamente como problema, es hora de enfocarlo como solución.

## 2 - Balance del Periodo Neoliberal

El cambio del contexto (mundial y nacional) encuentra su formulación más política en el neoliberalismo. Su éxito radica en haber podido ofrecer en el momento oportuno un discurso que parece dar cuenta de las transformaciones en curso: las dinámicas de globalización y de diferenciación social y sus consecuencias: la crisis del Estado Social

Keynesiano, los cambios del modelo "fordista" de producción y el surgimiento de nuevas pautas de acumulación y competitividad. De cara a las dificultades del "modelo socialdemócrata", el neoliberalismo tiene el mérito de plantear una línea de acción alternativa: desplazar el centro de gravedad social del Estado al mercado. Vale decir, la reafirmación neoliberal del mercado y de la iniciativa privada no concierne solamente la política económica; apunta a una reorganización integral de la sociedad.

En la actualidad, un uso abusivo de la etiqueta "neoliberal" lleva a subsumir todas las medidas de ajuste estructural bajo ese enfoque, desvirtuando el análisis. Para acotar el término, conviene restringir el neoliberalismo *strictu sensu* a la afirmación del mercado como el principio básico y exclusivo de la organización social. Lo que está en juego es la concepción del orden social. A raíz de la nueva complejidad social, se encuentra cuestionado el primado de la política en tanto construcción deliberada de futuro. Sobre este trasfondo, el

*En la actualidad,  
un uso abusivo de la etiqueta  
"neoliberal" lleva a  
subsumir todas las medidas  
de ajuste estructural bajo ese  
enfoque, desvirtuando  
el análisis. Para acotar  
el término, conviene  
restringir el neoliberalismo  
strictu sensu a la afirmación  
del mercado como  
el principio básico y  
exclusivo de la organización  
social*

meollo de la propuesta neoliberal consiste en la pretensión de reemplazar al Estado por el mercado como instancia fundamental de coordinación de los procesos sociales. La premisa subyacente (al igual que en cierta teoría de sistema como aquella de Luhmann) es la existencia de un orden auto-organizado y auto-regulado, el principal mecanismo de autoregulación sería, según la concepción neoliberal, el mercado; la "mano invisible" e impersonal del mercado permitiría un equilibrio espontáneo entre los intereses en pugna. En consecuencia, habría que entregar al libre despliegue de las "leyes del mercado" la coordinación de las relaciones sociales. En la medida en que el orden social sería un resultado no intencional, donde la coordinación de la vida social estaría asegurada por el intercambio entre individuos privados, puede prescindirse de la deliberación pública. Si el objetivo explícito del neoliberalismo es despolitizar la economía, el objetivo implícito es despolitizar la vida social. Se trata no sólo de suprimir las presiones de los intereses organizados, que distorsionan los equilibrios automáticos del mercado, sino de limitar al máximo el ejercicio de una voluntad colectiva. En efecto, si el orden social fuese capaz de autoregularse, la intervención política sería una interferencia indebida o, en todo caso, ineficaz. Pero tal supuesto no es correcto.

Las recientes experiencias en América Latina como en Europa Central confirman el análisis histórico de Karl Polanyi: el mercado por sí solo no general ni sustenta un orden social. El mercado se inserta en determinada institucionalidad social y política que condiciona su funcionamiento. El buen funcionamiento requiere calculabilidad y ello supone reglas jurídicas claras, adecuadas normas sociales (un "clima de confianza") y, por sobre todo, un Estado capaz de regular los conflictos y establecer un marco institucional estable. Todo ello es necesario, pero no suficiente.

***Hoy por hoy, no cuenta tanto la competitividad que una u otra empresa singular pueda tener en el mercado mundial como la competitividad que tenga el conjunto de la sociedad. Tanto para la exportación de bienes y servicios como para la localización de inversiones externas resulta determinante la "calidad del país"***

Conviene recordar la paradoja neoliberal: una estrategia destinada explícitamente a desmantelar el Estado, sólo tiene éxito en cuanto se apoya sobre una fuerte autoridad política. El caso más ilustrativo es Chile, donde la política neoliberal descansa sobre el respaldo del régimen militar de Pinochet. Pero el punto central no es la represión militar; siendo un elemento importante, no es el problema de fondo. Algo similar ocurre en Argentina, México o Perú, donde un liderazgo democrático-cesarista (Menem, Salinas, Fujimori) impulsa un drástico programa neoliberal de reconversión económica. En todos estos casos ilustrativos de la "democracia restringida" antes mencionada, el éxito de las reformas depende de la fuerza del Ejecutivo. Su protagonismo indica que no basta un "Estado regulador" que impone y asegura las "reglas de juego" como marco general. El presidencialismo exacerbado, muchas veces con rasgos plebiscitarios, expresa, aún de manera distorsionada, que la modernización exige una conducción, o sea, una intervención activa del Estado. En los hechos, el

discurso neoliberal del "Estado subsidiario" o "Estado mínimo" queda desahuciado. A continuación expondré los cambios que obligan a iniciar otra reforma del Estado.

Veamos, en primer lugar, el contexto externo. Su rasgo más notorio son los procesos de globalización. Es evidente la compresión espacial y la aceleración temporal que significa la globalización. Pero tiene además otro significado. La globalización representa más que nada la confirmación de las "leyes del mercado" como racionalidad prevaleciente. La vigencia universal de la "lógica del mercado" relativiza las particularidades nacionales. También en América Latina el mercado pasa a ocupar un lugar protagónico. Sin embargo, la preeminencia del mercado mundial no elimina los contextos nacionales; los mercados son instituciones rigurosamente estructuradas, con fuertes anclajes territoriales, dada la gravitación de la localización geográfica y de la gestión organizacional en la dinámica de la economía mundial, cobra gran relevancia la "competitividad sistémica" en tanto capacidad de articular y aprovechar una combinación de múltiples factores. Hoy por hoy, no cuenta tanto la competitividad que una u otra empresa singular pueda tener en el mercado mundial como la competitividad que tenga el conjunto de la sociedad. Tanto para la exportación de bienes y servicios como para la localización de inversiones externas resulta determinante la "calidad del país". La competitividad de los países latinoamericanos depende cada vez menos de las ventajas comparativas de factores aislados (materias primas, salarios bajos, etc.) como de la organización conjunta de los factores relevantes. Relevantes son, además de los factores estrictamente económicos, un sinnúmero de elementos desde la capacitación de la mano de obra y el tipo de regulaciones legales hasta la estabilidad política y una trama sólida de confianza social. Resulta pues crucial la articulación dinámica

de las diversas variables, esta es la tarea del Estado, obligado a una intervención activa, muy distinta a la concepción neoliberal. El nuevo contexto mundial confirma pues la función coordinadora del Estado, aunque de modo diferente. No desaparece el Estado Nacional, sino que se transforma. Ahora la defensa de la soberanía nacional responde a agresiones económicas (guerras comerciales o "turbulencias" de los mercados) y depende del éxito del Estado en articular todos aquellos elementos que condicionan la competitividad del mercado, dada la complejidad de los factores en juego, el Estado ya no puede asumirlo directamente de manera "dirigista"; se limita a establecer un entorno favorable. Puesto que las dinámicas del mercado conllevan altas dosis de riesgo e incertidumbre, el entorno debe ofrecer un sólido "clima de confianza", basada en la vinculación fluida entre los actores, vale decir, la competitividad sistémica exige del estado la organización no sólo de factores, sino también de actores. Requiere la creación de un nuevo pacto social o, más modestamente, una red de acuerdos sectoriales que articule a los distintos actores sociales en torno a una estrategia compartida. Ello nos remite al contexto interno.

También al interior de nuestros países la modernización supone una intervención activa del estado. Es bien sabido que a raíz de las políticas neoliberales no sólo ha aumentado la pobreza, sino que se ha acentuado aún más la desigualdad social y los desequilibrios territoriales. Mas estas formas de exclusión no son sino el aspecto más visible de una tendencia generalizada a la disgregación social. Basta recordar la informalización de la economía y, en particular, del empleo, la pérdida de principios universalistas y de representaciones sociales que servían de anclaje a las identidades colectivas, la erosión de los lazos familiares; todo ello indica la enorme precariedad de la vida social. A la par con tales tendencias des-

***los fenómenos de  
desintegración no pueden  
ser considerados como  
costos no intencionales,  
pero ineludibles de la  
modernización.***

***Por el contrario,  
las mismas estrategias de  
modernización plantean  
la integración social como  
tarea prioritaria***

tructivas, sin embargo, la modernización económica presupone un vigoroso entramado social. El paradigma de la competitividad sistémica exige, como señalara recién, una fuerte articulación de los actores y procesos sociales. En consecuencia, los fenómenos de desintegración no pueden ser considerados como costos no intencionales, pero ineludibles de la modernización. Por el contrario, las mismas estrategias de modernización plantean la integración social como tarea prioritaria. Ella representa, hoy por hoy, el principal desafío de los países latinoamericanos, para avanzar en la integración transnacional (incluyendo la integración regional en América Latina) resulta indispensable asegurar tanto la integración nacional, antes mencionada, como la integración social. Ahora bien, ésta no se logra regresando a formas y mecanismos anteriores. La cohesión social ha de ser reconstruida a partir de los procesos en marcha, o sea procesos de diferenciación y especialización a la vez que procesos de globalización. Es decir, abordar la integración social implica reestructurar el modo de organización de la sociedad. Este es, en el fondo, el reto de la nueva "agenda social". Tal reforma de la organización social remite al Estado. Este ha sido la principal

instancia integradora de la vida social y sigue teniendo la principal responsabilidad de las políticas sociales, es particularmente a través de las políticas sociales que el Estado impulsa la reestructuración de nuestras sociedades. Las políticas de empleo, educación y salud han de ser consideradas no como mera compensación por las disfuncionalidades de una economía de mercado, sino como pilar central y vital en la reorganización social. Por cierto, la cohesión social y, por ende, las políticas sociales deben ser adecuadas al nuevo contexto. A la par con la redefinición del Estado nacional tiene lugar una redefinición del Estado Social, dadas las dificultades (fiscales y sociales) del estado de Bienestar de tradición keynesiana, se hace necesario buscar nuevas fórmulas de solidaridad social. Sin duda, ella ya no puede descansar exclusivamente sobre la intervención estatal y habrá que buscar una articulación de políticas públicas e iniciativa privada. Las dificultades están a la vista, pero no es menos evidente que la intervención estatal sigue ocupando un lugar prioritario.

En los años noventa América Latina entra en una "fase post-neoliberal". El neoliberalismo está agotado como propuesta innovadora y así lo demuestra el hecho de que el ataque contra el estatismo haya cedido el lugar a una revaloración del estado. Después de una década de menosprecio y marginación, el Estado vuelve a estar en el centro del debate. Desde luego, ya no se trata del mismo Estado. Sería falaz, por lo demás, pretender deshacer las reformas realizadas para regresar al anterior Estado desarrollista. Asumiendo los resultados positivos de las medidas neoliberales, es hora de avanzar en las reformas "de segunda generación". Para ello es útil revisar las lecciones que nos deja el Estado Desarrollista. En retrospectiva, a la luz de las experiencias recientes, parece que éste no era demasiado fuerte, como dice la interpretación neoliberal, sino demasiado débil. Le faltó esa

"autonomía enraizada" (**embedded autonomy**) que, según Peter Evans, caracteriza al "modelo asiático" de desarrollo. El éxito del "desarrollismo" en Japón, Corea del Sur y Taiwan se debe, en buena medida, al papel jugado por el Estado. En esos países, a diferencia de América Latina, se conformó un aparato estatal altamente calificado que dotó al Estado de un poder relativamente autónomo. Simultáneamente, esta tecnocracia se encuentra inserta en la sociedad a través de complejas redes de interacción con los diversos actores. Tales redes, formales e informales, representan antenas del Estado que monitorean los desafíos sociales a la vez que señalizan un marco de referencia para las decisiones de los actores. En América Latina, en cambio, no encontramos esa combinación de autonomía y penetración social. El Estado desarrollista no implica el desarrollo de aquella racionalidad burocrática, analizada por Max Weber, que permite diseñar y ejecutar políticas a largo plazo. Por el contrario, el "compromiso de clases" que permite al Estado integrar a los diferentes sectores a la vez fomenta su instrumentalización por intereses particulares. Por consiguiente, le cuesta elaborar y operacionalizar un "proyecto nacional" y establecer una coordinación eficaz de los actores socioeconómicos en torno a tal estrategia de desarrollo.

***Recientemente,  
los desordenes del propio  
mercado, especialmente  
de los mercados financieros,  
han resucitado la demanda  
de un "Estado fuerte",  
de parte incluso  
de quienes antaño  
defendían la ortodoxia  
neoliberal***



Recientemente, los desordenes del propio mercado, especialmente de los mercados financieros, han resucitado la demanda de un "Estado fuerte", de parte incluso de quienes antaño defendían la ortodoxia neoliberal. Hoy por hoy es evidente por doquier que la factibilidad política de las estrategias de desarrollo depende de la gobernabilidad democrática, esta implica un Estado capaz de representar al conjunto de la sociedad, de coordinar a los distintos actores políticos y sociales y de conducir los procesos sociales de acuerdo a los criterios políticamente decididos. Una reforma que adapte al estado latinoamericano al nuevo contexto (externo e interno) ha de considerar pues estos aspectos, incluso por razones de eficiencia económica. Llegamos así a la cuestión de fondo: cómo puede el Estado cumplir las mencionadas tareas de conducción y coordinación social una vez que la centralidad del Estado se encuentra cuestionada?

La reforma del estado tiene un doble referente: la modernización y la democracia. Reducir la reforma del Estado a criterios económicos, descuidando la naturaleza política

***La reforma del estado tiene un doble referente: la modernización y la democracia. Reducir la reforma del Estado a criterios económicos, descuidando la naturaleza política del estado, tiene consecuencias: la función política de coordinación y conducción queda concentrada en el poder ejecutivo.***

del estado, tiene consecuencias: la función política de coordinación y conducción queda concentrada en el poder ejecutivo. El enfoque tecnocrático es el resultado del miedo de la burocracia a una politización de medidas supuestamente técnicas como de la inercia de otras instituciones democráticas. El sistema de partidos y su labor en la deliberación y decisión parlamentaria han quedado "congelados" en el pasado, sin lograr ajustar sus funciones al nuevo contexto. En el anterior modo de organización social, centrado en el Estado, los partidos en el parlamento formaban una instancia privilegiada de mediación, traduciendo las demandas sociales en agenda política y, por otra parte, llevando los objetivos y las alternativas en pugna al debate público. La actual reorganización cuestiona no sólo la centralidad del estado, sino también el papel mediador de los partidos, excluidos del proceso efectivo de decisión, los partidos pierden su capacidad creadora de identidades colectivas. El sistema de partidos poco aporta a elaborar pautas interpretativas que permitan estructurar las diferencias de intereses y opiniones en opciones políticas, limitándose muchas veces a operar como simple mecanismo electoral y clientelar en función de la distribución de cargos públicos. Ello no solo incrementa la distancia entre ciudadanía y representantes políticos, sino además impide a los partidos contribuir a la conducción política del desarrollo social. Algo similar ocurre con los parlamentos. De por sí débiles de cara a un fuerte presidencialismo, la reorganización social debilita aún más la labor parlamentaria, que demasiadas veces deviene un simulacro del proceso democrático de toma de decisiones. Falto de identidad, el poder legislativo tiende a ratificar sin más las propuestas gubernamentales o bien a obstruirlas con igual encono. En ambos casos no se constituye una relación fundamental del régimen democrático: la relación entre gobierno y oposición. La cooperación

acrítica diluye la función fiscalizadora de la oposición; la confrontación permanente hace de la relación un juego de suma-cero. En el mejor de los casos, se tiene una política de gobierno, pero no se afianza una política de Estado, duradera en el tiempo. En resumidas cuentas, instituciones básicas de la democracia como el sistema de partidos y el parlamento poco contribuyen, en ausencia de una redefinición de su papel, a la conducción política de los cambios sociales.

Ciertamente la capacidad estatal de coordinación y conducción puede apoyarse en otros mecanismos. Dos instancias han cobrado singular relevancia en los últimos años. Por un lado, organismos públicos autónomos, conformados de manera pluralista e independientes del gobierno, que vigilan el **fair play** en su respectivo ámbito, actuando como garantes de la **bona fide** pública de las instituciones. Por otro lado, buena parte de la política realmente existente tiene lugar en **policy networks**, o sea redes formales o informales que reúnen instancias gubernamentales y actores sociales con el fin de regular determinada materia. A diferencia de formas de coordinación vertical, tales redes de coordinación horizontal facilitan un manejo más ágil, flexible y realista de los problemas, pero conllevan el peligro de marginar aquella población, que se encuentra afectada por tales arreglos pero cuyos intereses no están organizados y, por ende, no participan en esas redes.

Tanto los organismos públicos autónomos como las redes políticas son mecanismos sumamente útiles para fortalecer las capacidades de coordinación en una sociedad más y más compleja. A pesar de su creatividad en regular de manera descentrada (no vertical) determinados ámbitos son, sin embargo, iniciativas insuficientes. En la medida en que estas instituciones se guían por la "lógica" específica de su respectivo ámbito, no contemplan un aspecto crucial de la política: la

*donde la política no elabora  
y asegura el sentido  
del orden social,  
entregándolo al libre juego  
de las fuerzas sociales y,  
en definitiva, a la  
responsabilidad individual,  
reina una incertidumbre  
sobrecogedora.  
Me pregunto, si la actual  
invocación de la sociedad  
civil contribuye a revitalizar  
la política democrática.*

producción y reproducción del sentido del orden. La cuestión del sentido no es una cuestión superflua; donde la política no elabora y asegura el sentido del orden social, entregándolo al libre juego de las fuerzas sociales y, en definitiva, a la responsabilidad individual, reina una incertidumbre sobrecogedora. Sobre este trasfondo me pregunto, si la actual invocación de la sociedad civil contribuye a revitalizar la política democrática.

### 3 - La Invocación de la Sociedad Civil

una paradoja nos sirve nuevamente como punto de partida: hace años vemos crecer una demanda por fortalecer la sociedad civil, demanda que es levantada en nombre de una ciudadanización de la política. Después del debate acerca de la relación de Estado y mercado, se ha vuelto a plantear la relación de estado y sociedad, pero con un giro significativo: enfocando la sociedad civil como ámbito de una política cercana al ciudadano. La paradoja consiste en referir la demanda de una mayor y mejor participación ciudadana y a no al Estado como ámbito privilegiado de la po-

lítica, sino a la sociedad civil, o sea un ámbito habitualmente considerado como no-político y que hoy se caracteriza más y más por la preeminencia del mercado. Cabe interrogarse pues ¿por qué el fortalecimiento de una sociedad civil que se despliega como sociedad de mercado es visto como un proceso de ciudadanía de la política?

"Sociedad civil" es, como muchos conceptos venerables, un término ambiguo, de connotaciones muy diferentes y carácter polémico, que sirve más que nada para señalar una problemática. Precisamente la ambivalencia del término hace su eficacia política, pues permite invocarla sin precisar que se entiende por sociedad civil. De hecho, su significado deriva del contexto. En América Latina hemos de considerar principalmente dos contextos: la sociedad civil en contraposición al Estado autoritario y la sociedad civil en referencia a la sociedad de mercado.

La demanda de fortalecer la sociedad civil expresa, en primer lugar, una **motivación antiautoritaria**. En el marco de la ola mundial de democratizaciones y a raíz del colapso de las dictaduras en el Cono Sur, la demanda es una crítica al autoritarismo estatal a la vez que una propuesta alternativa de sociedad. La crítica conlleva un impulso democratizador en tanto cuestiona estructuras de poder anquilosadas, pero me parece problemático trasladar la "solución" a la sociedad civil. En la demanda confluyen dos tendencias opuestas, lo que aumenta la confusión. Por una parte, el redescubrimiento de la "sociedad burguesa" se nutre del anti-estatismo neoliberal que vislumbra en toda acción estatal una interferencia indebida en el libre juego de las fuerzas sociales. En este caso, el fortalecimiento de la sociedad civil remite al mercado como principio de un orden auto-organizado. Por otra parte, la sociedad civil es invocada en oposición al "estado burgués" en tanto poder ajeno y hostil que oprime la vida social. En esta tradición, la

demanda por más sociedad civil apunta a la repolitización de una sociedad emancipada de la tutela estatal.

En ambos casos, la reivindicación resalta los rasgos autoritarios del Estado y el carácter elitista-oligopólico del régimen democrático a la vez que recuerda las promesas incumplidas de la democracia. Tal crítica es importante en cuanto denuncia las dinámicas más y más autoreferidas de la política. El planteo empero es peligroso en tanto contrapone la idea de democracia a las instituciones democráticas. En muchos países latinoamericanos, donde siguen prevaleciendo actitudes anti-institucionales de todo tipo, la invocación simplificada de la soberanía popular socava las de por sí débiles instituciones representativas. La referencia a la sociedad civil tiende a sobregirar la motivación antiautoritaria, desembocando en un ataque irresponsable a la institucionalidad democrática, especialmente al sistema de partidos. La saludable toma de conciencia ciudadana se revela como un obstáculo a la democratización cuando defiende de modo ingenuo (sin mediación institucional) al individuo; fá-

*La paradoja consiste en referir la demanda de una mayor y mejor participación ciudadana ya no al Estado como ámbito privilegiado de la política, sino a la sociedad civil, o sea un ámbito habitualmente considerado como no-político y que hoy se caracteriza más y más por la preeminencia del mercado.*

cilmente el elogio del ciudadano abstracto desemboca en la apología del libre mercado. Ello modifica el sentido de la crítica originaria: si identificamos la sociedad civil con un orden autoregulado, entonces ya no habría que denunciar al autoreferencia autista de la política, pues sólo confirma que las instituciones políticas son efectivamente superfluas.

El segundo punto de referencia para la invocación de la sociedad civil es la **sociedad de mercado**. También aquí se sobreponen concepciones contradictorias. De acuerdo a la interpretación neoliberal, el fortalecimiento de la sociedad civil no significa otra cosa que el fortalecimiento de la sociedad de mercado. Se trata de desmontar el tutelaje estatal y de restituir a los individuos -gracias al mercado- la libre disposición sobre sus acciones. Es decir, la libertad del ciudadano se funda en la libertad del mercado. En el fondo, se propone despolitizar la vida social; la idea de una "sociedad civil ciudadana" corresponde a una sociedad de mercado concebida como un orden social autoregulado. Tal concepción descarta las tendencias destructivas y excluyentes del mercado y, por lo tanto, no se hace responsable de sus consecuencias. Otra concepción, por el contrario, contrapone el fortalecimiento de la sociedad civil a la expansión del mercado. Considerando precisamente los efectos disgregadores de la política neoliberal, la invocación de la sociedad civil apunta a la defensa de las formas de organización social y de las identidades colectivas amenazadas por la creciente mercantilización de las relaciones sociales. Aquí la ciudadanización de la política remite a la exclusión de amplios sectores de la población latinoamericana. Pero las formas tradicionales de organización colectiva no son necesariamente formas de autodeterminación democrática; frecuentemente son relaciones autoritario-clientelísticas, muy distantes de aquel asociacionismo igualitario que, según Tocqueville, hacía de la sociedad civil el fun-

*De acuerdo a la  
interpretación neoliberal, el  
fortalecimiento de la  
sociedad civil no significa  
otra cosa que el  
fortalecimiento de la  
sociedad de mercado.  
Se trata de desmontar el  
tutelaje estatal y de restituir  
a los individuos -gracias al  
mercado- la libre disposición  
sobre sus acciones.*

damento de la democracia norteamericana. Finalmente, cabe mencionar en tercer enfoque que concibe el fortalecimiento de la sociedad civil como correctivo de la sociedad de mercado. Asumiendo el proceso de modernización en curso, tal concepción ve en la reorganización de la acción colectiva un antídoto contra sus tendencias desintegradoras. Efectivamente, el gran desarrollo de organizaciones sociales de base y de ONG's significa abrir importantes canales de comunicación ciudadana, incorporando nuevos intereses y experiencias a la agenda pública. De ahí se concluye fácilmente que las organizaciones sociales podrían remplazar las organizaciones políticas (partidos), dando lugar a una ciudadanización de la sociedad civil. Tal conclusión es apresurada; la actual "cultura del yo" pone límites a una expansión masiva de la acción colectiva y, por otra parte, su organización en torno a temas específicos dificulta la integración social.

En resumidas cuentas, las formas actuales de replantear la relación de Estado y sociedad civil tienden a vaciar el ámbito político. En la medida en que la relación es vista como

una relación inmediata, sin mediación institucional, el noble propósito de "ciudadanizar la política" tiene el resultado paradójico de anular las instituciones democráticas en nombre de la democracia. A mi juicio, la tarea prioritaria en buena parte de América Latina consiste en fortalecer las instituciones democráticas pues son precisamente ellas las instancias capaces de traducir los diferentes intereses y opiniones en una voluntad colectiva vinculante para todos los participantes. Ahora bien, la vida de las instituciones no se agota en sí mismas; así como las instituciones moldean a los procesos sociales, así también ellas son moldeadas por las estructuras sociales. Vale decir, las instituciones democráticas son construidas bajo determinadas condiciones histórico-sociales y su consolidación depende de un adecuado entorno social. En este sentido, la invocación de la sociedad civil me parece una referencia pertinente, que nos recuerda **las condiciones sociales de la democracia**. Posiblemente la modernización genera condiciones sociales adversas para la democratización. Dedico las paite final a una exploración preliminar, sugerida por un texto de Claus Offe.

Mientras la modernización se apoya en un proceso de diferenciación, la democracia presupone cierta igualdad (igualdad jurídica, igualdad del voto). La igualdad exige hacer abstracción de las diferencias, tratándolas como irrelevantes. Ello se logra recurriendo a normas básicas de la convivencia: decencia, tolerancia, respeto, confianza, sesibilidad moral, disciplina interiorizada, este tipo de "normas de civilidad" son las que permiten el acomodo recíproco en la convivencia cotidiana, sobre todo cuando las relaciones más per-

manentes, sometidas a pautas estables, son desplazadas cada vez más por interacciones momentáneas y fugaces entre extraños. Pues bien, estas normas sociales se debilitan a raíz de la modernización. En la medida en que el proceso de modernización incrementa la diferenciación social y funcional, aumenta la precariedad de las posiciones adquiridas. Por eso la modernización suele estar acompañada de un sentimiento de inseguridad, pero que es encauzado por esas normas tácitas de reconocimiento y compromiso. Sin embargo, la diferenciación y la consiguiente incertidumbre pueden alcanzar un nivel crítico cuando las aceleradas transformaciones sociales se entremezclan con situaciones de crisis o de trastorno generalizado. Entonces los efectos centrífugos de la modernización ya no logran ser contrarrestados por la tolerancia, la empatía, el respeto y otras normas de trato civilizado. Sin tales normas de autodisciplinamiento social empero, la igualdad jurídica y la igualdad ciudadana pierden validez práctica y el mismo orden democrático termina podrido. Sabemos bien cómo las "reglas de juego" democráticas se desvalorizan cuando no están abrigadas por la decencia, el buen tono y una disposición general al compromiso y la cooperación. Entonces podrá subsistir una Constitución democrática, pero ella deja de tener validez en tanto gobernabilidad democrática. En este contexto, la invocación de la sociedad civil puede ser entendido como un llamado de atención sobre la cultura cívica como un momento de la política democrática. Fortalecer la sociedad civil significaría entonces reforzar las normas de "civilidad".