



VOL: AÑO 7, NUMERO 19

FECHA: MAYO-AGOSTO 1992

TEMA: DEMOCRACIA Y NEOLIBERALISMO: Perspectivas desde América Latina

TITULO: **La búsqueda de la comunidad perdida: Los retos de la democracia en América Latina**

AUTOR: *Norbert Lechner* [*]

SECCION: Artículos

RESUMEN:

Frente al fracaso del mercado como cohesionador social y ante la debilidad del nacionalismo y la religión para cumplir este papel, se busca una integración política de la vida social en la democracia. Revaloración de la democracia que expresa el anhelo por restituir una comunidad fragmentada.

ABSTRACT:

Looking for the lost community. The provocation of the Democracy in Latin America.

Before the failure of the market as social fusioner and the weakness of the nationalism and religion to fulfill this rol, the political integration of the social lige is looked for in the Democracy. The revalorization of the Democracy which expresses the yearning for restituting a fragmented community. With a transference of this legitimist demand, or community principle, from the economic ambit to the political one.

TEXTO

Una democratización en situación de crisis económica

Una retrospectiva sobre América Latina en la década de los ochenta muestra un cuadro contradictorio: gobiernos democráticos se instalan en toda la región al mismo tiempo que una profunda crisis económica sacude las estructuras sociales.

En la década de la democracia, comenzando con el colapso de la dictadura argentina y terminando con el de los gobiernos de Pinochet y Stroessner, asistimos no sólo al término de las dictaduras militares; no menos significativos son los cambios de gobierno civil mediante elecciones en países convulsionados como Bolivia, Nicaragua y Perú. Nunca antes como ahora tantos países, casi todos los pueblos de América Latina y el Caribe, tuvieron un gobierno democráticamente elegido.

Paralelamente, los años ochenta representan una "década perdida" para el desarrollo socioeconómico (CEPAL, 1990). Ella se inicia en la cumbre de un período de crecimiento y se cierra con un dramático balance de deterioro económico y retrocesos sociales. El fenómeno sobresaliente es la crisis de la deuda externa que provoca los más diversos intentos de ajuste, estabilización, reactivación y reestructuración. El servicio de la deuda (la cual en 1989 alcanza los 416 mil millones de dólares para la región) exige no sólo una restricción de las importaciones y una contracción de la inversión, sino también una

reducción del gasto fiscal y, por ende, de los servicios públicos. Como producto de ello se revierten las tendencias redistributivas y aumenta dramáticamente la población en extrema pobreza.

La situación de América Latina, que conoce la peor crisis económica y social de su historia simultáneamente con el mayor avance de la democracia, no puede sino sorprender. De hecho, se suelen vincular los procesos de democratización con períodos de crecimiento económico que facilitarían negociar compromisos y postergar gratificaciones. El prolongado proceso de recesión y ajuste, por el contrario, acentúa la fragmentación social. ¿A qué se debe entonces el auge de la democracia en América Latina?

Cada transición a la democracia ocurre bajo condiciones específicas y resulta difícil destacar algunos elementos generales (O'Donnell y otros, 1986 y Calderón y otros, 1990). No obstante, parece conveniente abandonar el supuesto de que el desarrollo económico es un prerrequisito de la democracia, aunque seguramente sea una condición favorable. Que la política no sea mero reflejo de los procesos socioeconómicos no significa, por otra parte, que la política sea un "sistema" autónomo. Los procesos políticos y las estructuras materiales interactúan, pero en una relación de asincronía. La situación latinoamericana sugiere una hipótesis: considerar la transición democrática en una relación complementaria con los procesos socioeconómicos. Podríamos interpretar la democracia emergente en América Latina como una reivindicación de la integración social o, simplemente, de "comunidad" que compensa la desintegración producida por los procesos económicos.

El enfoque parece demasiado "funcionalista", como si el "sistema social" supusiera una función de integración que puede ser cumplida indistintamente por la política o la economía, por la democracia o el mercado. Estimo que no es el caso. El orden social requiere procesos de integración, pero es diferente el que procura la democracia al que genera el mercado. La experiencia latinoamericana nos señala la insuficiencia de una cohesión basada exclusivamente en la dinámica del mercado. Esa era la ilusión neoliberal que, en consecuencia, pretendía eliminar las interferencias de la política. La ofensiva neoliberal en países como Chile fracasa, empero, precisamente porque el mismo avance del mercado desencadena demandas de comunidad que no pueden ser satisfechas en el ámbito de la racionalidad técnico-instrumental. Falta ver si la democracia puede responder a tales demandas.

Modernización y modernidad

Como quiera que definamos al "capitalismo" actual, está fuera de duda el proceso de globalización; en particular, la internacionalización de los mercados, del dinero (crecientemente autónomo de la esfera productiva) y, en especial, del desarrollo tecnológico. Los aspectos mencionados expresan, todos ellos, la universalización de la racionalidad técnico-instrumental. Propongo denominar las transformaciones impulsadas por este tipo de racionalidad como modernización, contraponiendo este proceso a la modernidad en tanto desarrollo de una racionalidad normativa. La tensión entre ambos momentos permite visualizar uno de los principales desafíos de nuestra época: ¿cómo puede la sociedad moderna crear su propia normatividad, o sea, autodeterminarse en tanto orden colectivo, de cara al proceso transnacional de modernización?

En la medida en que la racionalidad instrumental deviene efectivamente universal, el proceso de modernización adquiere el carácter de imperativo. Ninguna sociedad, y menos una latinoamericana, puede renunciar a la modernización sin condenarse al subdesarrollo; hoy en día, cualquier propuesta de desarrollo que pretenda desacoplar la economía

nacional de los circuitos internacionales está destinada al fracaso. No es casual que todos los gobiernos latinoamericanos hayan hecho de la modernización un leitmotiv de sus, por lo demás, muy diferentes políticas.

Ahora bien, el carácter imperativo del proceso mundial de modernización implica una consecuencia inevitable: la necesidad de un ajuste estructural. Las sociedades latinoamericanas están obligadas a realizar una transformación productiva que incremente los componentes tecnológicos de sus bienes, aumente su competitividad y, por ende, mejore la inserción en los mercados internacionales. La autodeterminación político-normativa se encuentra así sometida a un marco cada vez más ineludible de restricciones y necesidades.

Siendo la modernización un imperativo, puede haber diversas estrategias posibles. Las diferencias radican en quiénes pagan el ajuste estructural y a qué costo. Dictaduras como la chilena pudieron imponer los costos del ajuste a los sectores indefensos a través de una recesión aguda y del desempleo de más de un tercio de la población activa. Los gobiernos democráticos tienden a buscar un escape a los conflictos distributivos, generalmente a través de la inflación; ésta permite transferir los costos secuencialmente de unos a otros sectores sociales, evitando así que se conviertan en conflictos políticos abiertos (Davis, 1990). Los desbordes inflacionarios en la región, donde sólo tres países (Barbados, Haití y Panamá) tuvieron una inflación inferior al 10% anual en 1989, indican empero los límites a tal estrategia. Sea cual fuere la estrategia, el proceso de modernización acentúa la fragmentación social. Su cara más visible es una nueva marginalidad llámese "pobreza extrema" o "sector informal", que ya no puede ser interpretada como en los años sesenta mediante un dualismo de sociedad moderna y sociedad tradicional. Este sector social se encuentra a la vez dentro del sistema capitalista y excluido. La sociedad latinoamericana deviene una "sociedad de dos tercios", en la que un tercio de la población es superfluo y vive de los desechos. El problema reside no sólo en la falta de recursos para la asistencia pública. La cuestión de fondo consiste en la disgregación de la vida social. Esta parece ser el fenómeno decisivo y directamente vinculado al proceso de modernización a escala mundial. De hecho, la creciente integración transnacional del mundo provoca simultáneamente una desintegración nacional (El Trimestre Económico 150, 1971).

La reestructuración de la sociedad mundial segmenta las sociedades nacionales, creando circuitos y mercados muy cerrados entre sí. Es notorio que las élites en Santiago o Sao Paulo tienen -económica y culturalmente- un estilo de vida mucho más similar a grupos equivalentes en Nueva York o Madrid que a sectores vecinos en su propia ciudad. Las distancias sociales no sólo aumentan, sino que son modificadas cualitativamente de modo tal que cambia el carácter de la diferenciación social, propia a la sociedad moderna. Surge una nueva "heterogeneidad estructural" que se caracteriza por un debilitamiento general de las entidades colectivas, sean éstas étnicas, de clase social o de base territorial. Si a ello agregamos la debilidad histórica de los partidos políticos y, en particular, del sistema de partidos en América Latina, comenzamos a tener una imagen de las dificultades que enfrentan las democracias emergentes.

Todo régimen democrático ha de compatibilizar legitimidad y eficiencia. Generalmente, las democracias pueden contar con un margen de confianza en la legitimidad del orden que les permite enfrentar los criterios de eficiencia con cierta holgura. En el caso de América Latina, sin embargo, hemos de preguntarnos si ambos elementos son acaso compatibles. La eficiencia exige políticas de ajuste estructural que mejoren las condiciones del país para insertarse dinámicamente en la economía mundial, lo cual, por otra parte, agrava la desintegración social y, por tanto, socava las bases legitimatorias de la democracia.

En realidad, la democracia no descansa solamente en una "legitimidad por legalidad" (Weber) o una "legitimidad por procedimiento" (Luhmann). Los procedimientos formales son condiciones necesarias pero no suficientes. De manera implícita, el régimen democrático se legitima igualmente a través de valores y creencias. Aunque sus contenidos sean difusos y contradictorios, tal marco normativo es indispensable tanto para renovar día a día la confianza en las promesas de la democracia como para aceptar su incumplimiento (Bobbio, 1985). Un elemento crucial del credo democrático es la idea de "comunidad" en un sentido lato: la pertenencia a un orden colectivo. Este es uno de los ejes centrales de la modernidad; el principio de autodeterminación remite precisamente a la constitución de la sociedad en tanto orden colectivo. Pues bien, ¿es ello compatible con el proceso de modernización y la consiguiente disgregación social?

Posibilidades de un reformismo democrático

La primacía que adquirió la idea de la democracia en América Latina durante los años recientes contrasta notoriamente con el clima político de los años sesenta, marcado por la idea de la revolución (Lechner, 1990). Entonces la perspectiva apuntaba a una ruptura con el orden existente, un cambio del sistema capitalista y el advenimiento de un hombre nuevo. El enfoque revolucionario perdió vigencia en América Latina mucho antes de los cambios en la URSS y Europa Central, principalmente a raíz de las dictaduras neoliberales en los años setenta. Aunque de signo inverso, el intento radical de imponer una "sociedad de mercado" demuestra las posibles atrocidades de cualquier fundación revolucionaria del orden social, dando lugar a una revaloración de la democracia en tanto cambio social concertado. Se altera la manera de concebir la transformación de la sociedad no sólo de parte de las izquierdas, que abandonan la estrategia revolucionaria, sino también de parte de las derechas, que abandonan la defensa intransigente del status quo y propugnan la necesidad de cambios. Parece emerger una nueva derecha, alejada del tradicionalismo y sensible a los procesos internacionales. Así se configura, por primera vez, un horizonte de futuro más o menos compartido. Esta es una condición importante para los procesos de transición, pues facilita a todas las fuerzas asumir las reformas democráticas como un marco estratégico común.

Los contenidos de tal política de reformas son, por cierto, controvertidos. Posiblemente los diversos grupos puedan estar de acuerdo con la propuesta de "transformación productiva con equidad" que presentó la Comisión Económica para América Latina como perspectiva para la nueva década (CEPAL, 1990). Sin embargo, más allá de la retórica, subsisten dudas sobre si transformación productiva y equidad son principios compatibles.

Tal vez pueda lograrse un acuerdo no sólo sobre la necesidad de un ajuste estructural de las economías latinoamericanas, sino también sobre algunas opciones básicas (Altimir, 1990). Así, por ejemplo, es imprescindible aliviar la carga de la deuda externa para sanear el desequilibrio fiscal, reorientar recursos hacia las transformaciones productivas y facilitar la entrada de capitales. No menos ineludible es incrementar el contenido tecnológico de las exportaciones latinoamericanas y, por tanto, su competitividad en las áreas más activas del comercio internacional. La dinámica de las economías latinoamericanas debiera radicar en tal apertura exportadora y la consiguiente reorientación de las inversiones. Todo ello supone un cambio en las pautas de acumulación con el fin de aumentar las inversiones a través del ahorro interno. Ello implica, a su vez, terminar con el consumo imitativo de los estratos altos que distorsiona las importaciones y el sistema productivo nacional. En fin, pareciera ser igualmente indispensable una reforma que permita enfrentar la fragilidad fiscal del Estado (tanto tributaria como en inversiones) y mejorar su capacidad administrativa. Ahora bien, incluso suponiendo una convergencia de las diferentes posiciones en torno a tales criterios, todavía queda por verse si es posible emprender estas medidas de modo tal que den lugar a una mayor equidad social.

Hasta ahora, las políticas de ajuste llevadas a la práctica en América Latina provocaron una mayor segmentación de las sociedades y confirmaron la exclusión de una proporción creciente de la población. En las dictaduras neoliberales como la de Chile, el ajuste estructural no contemplaba criterios de equidad social por considerarlos contrarios a la dinámica económica; en lugar de buscar una mayor equidad social se optó por amortiguar las situaciones de extrema pobreza mediante una asistencia focalizada (Vergara, 1990). Por su parte, gobiernos democráticos como los de Argentina o Brasil fracasaron en sus planes de estabilización económica, acentuando igualmente los procesos de segregación social.

La reciente experiencia latinoamericana nos alerta acerca de un hecho básico: para compatibilizar desarrollo y democracia hay que repensar a fondo la relación entre las formas políticas y las transformaciones Capitalistas. Por ahora, la crisis nos ha enseñado dolorosamente la necesidad de convertir los procesos económicos, pero no ha ocurrido una similar reconversión de las instituciones políticas. Prevalece una visión conservadora de la democracia. Quiero decir: la revaloración de la democracia no ha tenido en cuenta adecuadamente las transformaciones estructurales en curso. Se concibe la democratización como un «simple» retorno a las instituciones conocidas, suponiendo que estas son más o menos autónomas respecto del patrón de desarrollo. Quizá como efecto del mismo proceso de modernización se afianza una concepción instrumental que presupone una "neutralidad" de las instituciones políticas respecto al desarrollo económico. Entonces la formulación de políticas públicas eficaces se reduce a la formación de equipos de gobierno competentes y comprometidos con orientaciones "progresistas". De hecho, sin embargo, las experiencias nos señalan que las instituciones estatales no son neutras ni indistintamente eficaces para llevar a cabo cualquier tipo de política (Almeida, en prensa). Así lo entendieron los neoliberales al iniciar una reforma del Estado para limitar al máximo las posibilidades de intervención estatal en la economía.

En cierto modo, hoy nos encontramos en una situación análoga a la de los años veinte y treinta cuando los cambios económicos exigieron una nueva institucionalización política, que dio lugar a las respuestas estalinista y fascista, al Estado keynesiano de bienestar, etc.

Todas las propuestas, tan opuestas entre sí, tenían en común incorporar el "modelo económico" a las instituciones estatales. La situación actual de las sociedades latinoamericanas es diferente, por cierto; no obstante, como la sociedad europea de entonces, también aquéllas han de dar forma a la nueva interrelación entre las estructuras económicas, políticas y culturales. En esta perspectiva, la vinculación de democracia y desarrollo se plasma en la reforma del Estado como el tema prioritario de esta década.

Al emprender una política de reformas en un tiempo de crisis económica, salen a la luz las debilidades de la institucionalidad democrática en América Latina. En el debate actual sobresalen dos áreas problemáticas (Nohlen, 1988; Godoy, 1989; Garretón y Cavarozzi, 1989). En primer lugar es menester destacar el régimen presidencialista que han adoptado tradicionalmente todos los países de la región. En situaciones de crisis profunda prevalece la exigencia de decisiones rápidas en detrimento de los procedimientos de concertación; se fortalece así el rol del presidente por sobre el Parlamento. Al privilegiar la capacidad interventora del ejecutivo se favorece igualmente el retomo de las prácticas caudillistas y populistas del pasado. En la medida en que se atribuye exclusivamente al presidente la solución de la crisis económica, también los conflictos que provoca la persistencia de la crisis se concentran en la figura del presidente que, crecientemente aislado, pierde toda iniciativa. El inmovilismo con que Alfonsín, Sarney o Alan García terminaron su mandato indica la dificultad de la democracia plebiscitaria para asegurar

una continuidad en los cambios. El presidencialismo latinoamericano se revela ineficiente para enfrentar las medidas de ajuste estructural; tampoco contribuye a la consolidación del régimen democrático. Sin ignorar la creciente personalización de todo gobierno democrático, en las democracias jóvenes resulta peligroso que la confianza en el régimen se identifique con los vaivenes que sufre la estima pública del presidente. A falta de una "válvula de escape" institucional, la eficiencia del presidente termina confundándose con la legitimidad de la democracia.

El protagonismo que adquiere el componente plebiscitario por sobre el representativo dentro del presidencialismo latinoamericano nos remite a la segunda área problemática: la debilidad del sistema de partidos. La transformación del presidente en una encarnación cuasi metafísica de la nación es causa y efecto de la precaria representatividad de los partidos políticos, incluso en países con un sistema de partidos estable como Chile, Costa Rica o Venezuela. La progresiva dispersión de votos en las elecciones recientes, así como los resultados de sondeos de opinión confirman la escasa confianza del electorado en los partidos. A su vez los partidos políticos suelen responder más a los intereses de sus militantes activistas que a las inquietudes del electorado y, por lo tanto, se preocupan principalmente por resaltar el perfil distintivo del partido en la coyuntura. Como consecuencia de ello, los partidos tienden a polarizar el debate político, propiciando una "inflación ideológica", cuyo caso extremo fue Chile antes de 1973. A ello se agrega una tendencia estructural en un régimen presidencialista: sin responsabilidad de gobierno y relegados al ámbito legislativo (donde tienen escasa iniciativa), los partidos están tentados a radicalizar las reivindicaciones sociales frente al ejecutivo.

En suma, las particularidades de la institucionalidad democrática en América Latina promueven dos tendencias poco favorables para llevar a cabo una política de reformas. Por un lado, favorecen un enfoque «decisionista» en desmedro de los mecanismos de concertación y, por otro, incentivan los impulsos a la competencia en lugar de motivar mayores compromisos de cooperación. Se trata, por supuesto, de un énfasis que no niega la existencia de procesos de concertación y cooperación. Pero en general, las formas de representación política -pese a que obtienen un fuerte reconocimiento en principio- no tienen un desempeño satisfactorio. Ello explica el peso a veces excesivo de la representación funcional de intereses; en muchos países prevalece un corporativismo que acentúa las tendencias a la segmentación.

Todo ello obstaculiza la articulación de mayorías políticas relativamente duraderas. La continuidad, empero, es un factor decisivo para un reformismo democrático. Las políticas de cambio estructural exigen un tiempo de maduración para producir resultados, pero el tiempo es uno de los recursos más escasos en nuestras sociedades. La gente no puede esperar y, en ausencia de éxitos a corto plazo, opta por el camino opuesto, dando lugar a esa alternancia pendular tan típica de la política latinoamericana. "Ganar tiempo" deviene pues una tarea primordial para la democracia.

Las instituciones democráticas generan tiempo; por ejemplo, estructuran un horizonte temporal al anticipar un calendario de sucesivas elecciones (presidenciales, parlamentarias, municipales, etc.). De este modo, la democracia introduce un futuro calculable que da mayor seguridad que la duración de facto de una dictadura. Tal previsibilidad depende, sin embargo, de una imagen de futuro. Sin ella no hay tiempo y un calendario electoral no lograría generar una perspectiva. Por el contrario, cada elección se transforma en un juicio global en que se juega al "todo o nada". En tales circunstancias no se puede pedir a los actores que desarrollen una racionalidad estratégica en su interacción.

La cuestión del tiempo nos señala que, más allá de los problemas institucionales, la política de reformas se enfrenta a obstáculos que podríamos denominar "culturales". Paradójicamente (considerando la crisis económica), tal vez los desafíos mayores de la democracia en América Latina provengan del contexto cultural.

El deseo de comunidad

La crisis económica y las políticas de ajustes han impuesto a la población latinoamericana un severo deterioro de sus condiciones de vida. La década concluyó con un producto medio por habitante más del 8% inferior al de 1980 y un ingente costo social. Tales sacrificios son soportables en la medida en que existan expectativas de recompensa; las penurias de hoy son sobrellevadas por la esperanza de un mañana mejor. Pero las expectativas no se cumplen. A pesar de notables esfuerzos en materia de ajuste económico no se vislumbra por ahora una mejoría sostenida. Menciono tan sólo un ejemplo. Al finalizar 1989, el volumen de las exportaciones latinoamericanas se había incrementado en 57% en relación con 1980; sin embargo, ello rindió un aumento de sólo 24% en términos del valor de exportaciones, dada la disminución de los precios internacionales. Además, no obstante la expansión exportadora, alrededor de un tercio de los ingresos, en promedio, deben seguir siendo destinados al pago de la deuda externa.

De este modo, los sacrificios realizados para lograr el superávit comercial no se tradujeron en un mejoramiento de las condiciones socioeconómicas. Por el contrario, la mayoría de la población ha visto disminuir su nivel de vida. La causa radica no sólo en factores externos, sino en el carácter excluyente del "modelo neoliberal" de ajuste. Cito a modo de ilustración los datos sobre distribución del consumo por hogares en Santiago de Chile. Las encuestas indican que entre 1969 y 1988 el 80% de los hogares disminuyó su participación en los ingresos de 55.6 a 45.2% del total, mientras que solamente el 20% de los hogares más ricos mejoró consistentemente el ingreso familiar.

Cuadro 1

Es oportuno presentar el cuadro, por parcial que sea la información, porque sólo veremos los desafíos que enfrenta la democracia en América Latina si estamos conscientes de la segmentación de la sociedad.

La democracia no supone una homogeneidad social; la heterogeneidad puede ser un hecho enriquecedor. En el caso de las sociedades latinoamericanas, sin embargo, resulta importante no confundir las diferencias justas, que la democracia debe respetar y promover, con las desigualdades sociales que atentan contra la noción de comunidad. Esta idea es constitutiva del orden democrático, tanto para su fundamentación teórica (expresada en categorías fundamentales como la soberanía popular) como para su funcionamiento práctico.

Aquí me refiero a la "comunidad" como fenómeno empírico. En realidad, la credibilidad de las instituciones democráticas depende de la creencia generalizada de que ellas representan a todos. Pasado cierto umbral, la percepción de una antinomia social (expresada en términos de clase, étnicos, religiosos, etc.) resta legitimidad al orden. Ahora bien, la vivencia empírica de comunidad no es un requisito previo para la democracia; basta que esté presente como la anticipación de un desarrollo por venir. Vale decir, la experiencia de una sociedad fragmentada puede ser compensada por la expectativa de una sociedad integrada.

Las expectativas de integración social pueden apoyarse tanto en los procesos de crecimiento económico como en los procesos políticos. De hecho, las dictaduras

neoliberales como la chilena logran imponerse porque, entre otras razones, logran canalizar las demandas de integración social dentro de la dinámica del mercado. Durante los tiempos del "dinero fácil" en los años setenta, el mercado parecía satisfacer efectivamente esas demandas. Las expectativas se derrumban con la "crisis de la deuda" en 1982. Se desvanecen las esperanzas de bienestar personal, pero no solamente ellas; por encima de todo se viene abajo la imagen del mercado como motor de la cohesión social. Para evitar malos entendidos: el colapso económico no destruye al mercado, pero sí al discurso neoliberal. Pierde credibilidad la pretensión de fundar la integración social exclusivamente en los mecanismos de mercado. En cuanto la comunidad se diluye como horizonte de futuro, queda al desnudo la situación de disgregación y desamparo y pierden sentido los sacrificios; deviene imprescindible un mecanismo alternativo de integración social. Debilitado el nacionalismo y también la religión, se busca una integración política de la vida social: la democracia. Contemplando el proceso latinoamericano de estos años me atrevo a presumir que la revaloración de la democracia expresa primordialmente el anhelo de una comunidad restituida.

La demanda de comunidad es transferida del ámbito económico al político. Se espera que la democracia procure aquel proceso de integración que el mercado no llevó a cabo. Aquí es conveniente reiterar la advertencia inicial: también el mercado opera como un espacio de integración, pero no es un mecanismo exclusivo ni suficiente. No podemos prescindir de la política.

Las posibilidades integradoras de la democracia no son autónomas de la dinámica económica. Basta recordar la persistente inflación en la región que, durante 1989, alcanzó cerca de 3,700% en Argentina, 3,000% en Perú y 1,500% en Brasil; ella se elevó por encima del 80% en Uruguay y Venezuela. En estas circunstancias, no sólo las expectativas económicas, sino también las políticas devienen erráticas. De manera manifiesta o latente en casi todos los países existe una "cultura de la inflación" que socava las experiencias acumuladas, acelera las expectativas, acorta los plazos y, en definitiva, desvaloriza el futuro. Ello afecta profundamente el funcionamiento de la democracia. Las ideas y propuestas políticas son consumidas al mismo ritmo vertiginoso con que el futuro pierde valor. Ese vértigo, por otra parte, intensifica la ansiedad por algo que contrarreste la futilidad de una repetición continua del presente.

En suma: desestructuración del espacio, desprovisto de todo topos aglutinador; desestructuración del tiempo, cuyo horizonte se desvanece en un presente permanente (Lechner, 1990).

Esta disolución de todo lo establecido, esta desolación crea una nueva demanda. Más bien, recrea la demanda de comunidad. Su significado histórico en el marco de la gran transformación que lleva a cabo el capitalismo, es conocido (Polanyi; 1957, así como Pellicani, 1988). Uso la categoría anticuada de «comunidad» para destacar precisamente el carácter reactivo frente a la destrucción de viejas estructuras de solidaridad. El mismo proceso de modernización que rompe los antiguos lazos de pertenencia y arraigo, da lugar a la búsqueda de una instancia que integre los diversos aspectos de la vida social en una identidad colectiva. Esta búsqueda ya no se deja expresar en términos de progreso histórico o de interés de clase ni se reconoce en el discurso individualista-utilitarista del mercado. Se nutre de deseos y temores que nos remiten a las necesidades de sociabilidad y seguridad, de amparo y certeza, en fin, de sentimientos compartidos. En este sentido, podemos ver en la demanda de comunidad una "solidaridad postmoderna" (Maffesoli, 1989) en tanto es más expresiva de una comunión de sentimientos que de una articulación de intereses. Por lo mismo es una demanda difícil de formular: no tiene un objetivo preciso y no existe una instancia destinataria que sea responsable de

satisfacerla. Se trata de una demanda sumergida, pero que permea todas las reivindicaciones manifiestas.

El deseo difuso, pero muy intenso, de comunidad me parece ser un rasgo sobresaliente de la cultura política en América Latina. En realidad, no es únicamente una demanda que reacciona en contra de la acelerada disgregación social; es también la otra cara de una cultura que concibe la política como una lucha a muerte entre el bien y el mal. Esta concepción, llevada a su extremo por los regímenes militares, tiene por reverso la apología del consenso. [1] De hecho, la experiencia autoritaria genera un profundo rechazo al enfrentamiento y a todo elemento de división.

Visto así, el deseo de comunidad sería, por encima de todo, un miedo al conflicto. Dicho en otras palabras: el deseo sublime de fusionarse con el todo permite obviar la diferenciación, oposición y negociación de intereses. Tal trasfondo cultural no deja de afectar, por supuesto, la imagen que nos hacemos de la democracia.

La mayoría de la ciudadanía en nuestros países prefiere la democracia a cualquier otro régimen. En concreto, esta preferencia parecería estar motivada por la identificación de la democracia con la restauración de una comunidad. Una cultura política de estas características resulta problemática para una consolidación de la democracia.

Por un lado, la idea de comunidad privilegia una visión monista de la sociedad que inhibe tanto la expresión de intereses particulares como la confrontación de alternativas. Es decir, no permite concebir creativamente el conflicto. Además, el temor a los conflictos no permite valorar la pluralidad; en consecuencia, se tiende a ver en los procedimientos formales de la democracia más un mecanismo de división que de negociación. Sin embargo, el énfasis en la función expresiva de lo colectivo frena dinámicas centrífugas. Aún más importante es la perspectiva de futuro que ofrece. Expresada como expectativa, la noción de comunidad promete una gratificación diferida que permite sobrellevar las penurias y frustraciones del presente.

En resumidas cuentas, enfrentamos una situación paradójica: la revaloración de la democracia en América Latina se apoya en una demanda de comunidad, o sea un principio legitimatorio que, por otra parte, dificulta el fortalecimiento de una democracia representativa. La situación nos plantea la pregunta acerca de la relación entre la motivación subjetiva de la gente para preferir la democracia y la organización institucional de ésta. ¿Puede el régimen democrático, con sus instituciones y procedimientos necesariamente formales, dar cuenta del deseo de comunidad en tanto base subjetiva de su legitimidad?

Los riesgos de una satisfacción sustitutiva

El límite entre lo que podemos esperar de la democracia y lo que no le podemos pedir será siempre tenue y cambiante. Tal indeterminación hace la dinámica del régimen democrático, pero también es el origen de problemas. La demanda de comunidad podría representar una "sobrecarga", imputando a la democracia una tarea que no puede cumplir. En realidad, habría que constatar una "sobrecarga" de demandas si adoptamos alguna de las "definiciones mínimas" de la democracia, tan usadas en los estudios por razones muy comprensibles. En este caso, sin embargo, el saludable vigor conceptual conduce a ignorar el problema. Nuestra adhesión a la democracia no descansa únicamente en la preferencia por un método. Tenemos un interés en la vigencia de un conjunto de reglas que establecen quién está autorizado a tomar decisiones colectivas y con qué procedimientos. Pero además creemos en la democracia como un valor cuyo contenido concreto podrá variar de individuo a individuo; más aún al retomar siempre, con

énfasis diverso, las promesas de "libertad, igualdad, fraternidad". Este credo orienta nuestras interpretaciones, preferencias y expectativas, y crea ese arraigo afectivo sin el cual ningún orden perdura. A fin de cuentas, no hay democracia sin "credo democrático".

Me parece no sólo insatisfactorio, sino peligroso enfocar el régimen democrático exclusivamente bajo el prisma de la "estabilidad del sistema". La preocupación por la estabilización del régimen, compartida por todos, queda en la superficie de las formas institucionales si no aborda la sustancia normativa. Sólo una reflexión sobre los contenidos normativos puede ofrecernos orientaciones acerca del desarrollo de la democracia en relación a las transformaciones estructurales y en especial, ayudarnos a analizar el origen de ciertos problemas institucionales como los mencionados en el punto anterior. La tendencia hacia formas plebiscitarias o el recelo frente a los partidos políticos que, según vimos, caracterizan la política en América Latina no son sólo faltas en el diseño institucional; son síntomas de carencias más profundas, que señalan demandas no satisfechas. En ese sentido, el temor a una eventual "sobrecarga" de demandas, en lugar de cuidar la estabilidad democrática, puede paralizar la dinámica política y profundizar la crisis.

El deseo de comunidad, por balbuceante y confuso que sea, no puede ser descartado como mero residuo tradicional. Por supuesto que se nutre de la tradición holística del pensamiento latinoamericano; sin embargo, ante todo expresa una experiencia actual: la de identidades colectivas amenazadas por la acelerada fragmentación social. Destruídas las viejas relaciones de solidaridad, frustradas las expectativas de una integración social a través del mercado o de la burocracia estatal, la expresión de "lo colectivo" es transferido al ámbito político y, en concreto, a la democracia. Reitero: con seguridad la democracia no es la única responsable de satisfacer la demanda de comunidad. Es una instancia complementaria, pero, particularmente en nuestras sociedades de cultura poco sedimentada, el "éxito" de la democracia dependerá en buena medida de la respuesta que ella ofrezca a tal demanda.

Volveré sobre este punto, pero antes quiero esbozar el argumento contrario, preguntando por las consecuencias que tendría un régimen democrático que no se hiciera cargo de esta tarea.

Mi reflexión surge precisamente de la preocupación acerca del déficit de modernidad en América Latina. Me refiero específicamente a una normatividad inadecuada a los cambios estructurales de nuestra época. En caso de que no desarrollemos una racionalidad normativa acorde con el avance de la racionalidad técnico-instrumental, ésta -la modernización- sólo podrá asentarse con base en formas autoritarias de dominación. Dicho en otros términos: temo que si la democracia en América Latina no asume la demanda de comunidad (y el problema es ¿cómo?), presenciaremos en los próximos años un auge del populismo o fundamentalismo para asegurar -bajo formas no democráticas- un sentimiento de comunidad. Los rebotes populistas ya son visibles en las recientes campañas electorales en Argentina, Brasil y Perú. Puede verse en ellos una reacción agresiva en contra del festín de riquezas y privilegios. Más allá de la reivindicación redistributiva empero, el populismo expresa por sobre todo una defensa de la comunidad. Tal defensa se apoya generalmente en un pasado idealizado, una solidaridad irremediadamente perdida. No importa la ausencia total de perspectiva del futuro; lo decisivo es el presente: la restitución aquí y ahora de un sentimiento de comunión. Apelando a formas emotivas de cohesión e identidad, el populismo es indiferente a contenidos programáticos. Por eso, formas populistas pueden combinarse con programas de modernización económica. Los gobiernos de Menem en Argentina y de Fujimori en Perú podrían ejemplificar tal combinación, por lo demás precaria. A falta de

estructuras institucionales, resulta difícil preservar el sentimiento de comunidad frente a la experiencia cotidiana de atomización y miseria que provoca el ajuste económico.

Otro movimiento defensivo frente al avance de la modernización es el fundamentalismo (Meyer, 1990). Un caso extremo es el de Sendero Luminoso en Perú; menos espectaculares, pero mucho más extendidas, son las nuevas sectas protestantes. En ambos casos, se trata de una regresión a certezas absolutas e identidades cerradas.

No es casual que la presencia de Sendero Luminoso encuentre su límite donde comienza la influencia del fundamentalismo protestante. Ambos movimientos revelan la "dialéctica de la modernización". Cuando el progreso de la modernización arrasa con todas las estructuras y creencias tradicionales, destruyendo cualquier certidumbre, es tentador aferrarse a una verdad que, sustraída a la razón humana, ofrece un anclaje en medio de los torbellinos. La tentación es tanto mayor en nuestros países donde la modernización cumple dificultosamente sus promesas de progreso, el cual hubiera valido la pena por tanto sufrimiento. El fundamentalismo surge como un movimiento de involución y huida frente a un proceso que libera al individuo de sus ataduras sin ofrecerle empero un marco normativo de integración colectiva. Sin ello, las exigencias de autonomía moral del individuo y de apertura a la diversidad devienen insostenibles. El avance ilimitado de la secularización termina socavando las premisas de la modernidad y favorece una regresión hacia formas premodernas de comunidad. Como búsqueda de amparo y consuelo, el fundamentalismo no es sino la otra cara de la modernización: el producto de una modernización sin modernidad.

En conclusión: si la democracia no asume las demandas de comunidad, exacerbadas por el proceso de modernización, veremos intensificarse movimientos populistas o fundamentalistas. En tanto sustitutos de comunidad, el fundamentalismo y el populismo sólo desaparecerán en la medida en que desarrollemos nuevas formas de integración social e identidad colectiva. En ello radica, creo yo, la actualidad de la crítica socialista.

La búsqueda de la ciudadanía

América Latina sufre un retraso de modernización, pero sobre todo un déficit de modernidad. El desarrollo del capitalismo como sistema planetario exige un drástico ajuste de las estructuras económicas porque solamente una inserción competitiva de la región en el comercio mundial permite mejorar el bienestar de la población. Mas esta transformación estructural sería en vano y sólo aumentaría la fragmentación y disgregación de nuestras sociedades si no logramos, simultáneamente, afianzar las bases normativas de la convivencia social. Vale decir, no habrá una reforma económica duradera sin una reforma política, en particular esta última.

La década de los noventa se inaugura con un cambio de perspectiva. Hasta ahora, en los países de reciente transición a un régimen democrático ha prevalecido una concepción defensiva de la democracia. Su invocación tenía el significado de un doble rechazo: en contra de un gobierno autoritario y en contra de las dinámicas políticas que condujeron al golpe militar. Este "sentido de orden" se ha agotado no tanto porque las fuerzas armadas hayan dejado de ser un factor de poder (de hecho, su presencia política sigue siendo importante), sino por los cambios del contexto internacional. Tiene lugar una "internacionalización" del enfoque para captar la dimensión global de los fenómenos. Este rendimiento es más notorio en los estudios económicos y más lento en los análisis sociopolíticos. Pero incluso éstos (que por su materia suelen restringirse a procesos nacionales o a la comparación de casos nacionales) exigen un enfoque más amplio, capaz de acompañar los procesos transnacionales. Ello implica una reformulación conceptual que requerirá nuestra atención por mucho tiempo. Paralelamente, los estudios

políticos devienen más concretos en la medida en que se asienta el régimen democrático. El mismo compromiso de los intelectuales latinoamericanos con la consolidación de la democracia, motiva una dedicación mayor a los problemas de su funcionamiento aquí y ahora. El peligro consiguiente es que la reflexión queda atrapada en la inmediatez; la urgencia de las cuestiones acorta el horizonte y dificulta los análisis en profundidad, siendo que un aspecto crucial de la consolidación democrática radica precisamente en la anticipación de sus desafíos. Para abordar las reformas indispensables, tanto económicas como políticas, debemos asegurarnos de los criterios que orientan tales transformaciones. Es justamente una tarea mayor de los intelectuales contribuir a cristalizar nuevas claves interpretativas y organizativas de la sociedad latinoamericana en la perspectiva del año 2000.

Las debilidades teóricas del pensamiento político contemporáneo impiden llegar a conclusiones fuertes. Parece plausible suponer que, en primer lugar, el deseo de comunidad condiciona de modo importante la imagen de la democracia en América Latina y que, en segundo, sólo asumiendo tal demanda podrá imponerse la democracia representativa a reacciones populistas y fundamentalistas. En cambio, resulta difícil adelantar de qué forma la democracia podría responder efectivamente a la demanda de comunidad.

Durante los años ochenta, las ciencias sociales latinoamericanas han hecho hincapié en los nuevos movimientos sociales (Touraine, 1987; Calderón y Dos Santos, 1988 y 1989). Ellos expresan, en efecto, nuevas formas de solidaridad de cara a la "destrucción constructiva" de la modernización. Sin embargo, estos movimientos sociales parecen constituir más bien movimientos "reactivos"; una reacción corporativa en contra de la crisis y no formas innovadoras de integración social. Ello explicaría la importancia que tienen como resistencia frente a los gobiernos autoritarios y, posteriormente, su débil influencia política en los procesos de democratización. En realidad, en los nuevos movimientos sociales "lo social" conduce a una oposición a "lo político" de modo tal que les dificulta expresar la demanda de comunidad en referencia al Estado. Posiblemente la existencia de dictaduras haya favorecido un "alternativismo" antiestatista.

Pues bien, es tiempo de recordar que el fortalecimiento de la "sociedad civil" no es una alternativa al Estado. Por el contrario, consiste primordialmente en una reforma del Estado que fortalezca su carácter democrático. En consecuencia, a mi entender, no son los movimientos sociales los que contienen al Estado burocrático; ambos pueden convivir muy bien. El "estatismo" se combate mediante más ciudadanía. En esta perspectiva, creo yo, hay que explorar las posibles respuestas de la democracia a la demanda de comunidad.

Un rasgo que comparten los procesos de democratización en América Latina con los de Europa Central es la invocación de la «civilidad». La noción tiene, por supuesto, múltiples significados. En América Latina expresa, en primer lugar, el rechazo a un gobierno militar. Más relevante, empero, es la vinculación a los derechos humanos. La reivindicación de la civilidad frente a la dictadura implica, por encima de todo, reivindicar "el derecho a tener derechos". Este principio es, como señalara Hannah Arendt, el derecho humano en que se funda toda la comunidad. Al invocar la civilidad, se exige no sólo el imperio de la ley -el Estado de Derecho- sino también la ciudadanía, la comunidad de ciudadanos. Me parece que éste es el sentido fuerte de civilidad. Mas existe un tercer referente, no menos importante: lo público. La dictadura neoliberal limita el ámbito público al mercado. Lo público, empero, no consta sólo de relaciones de intercambio. Es la esfera del reconocimiento recíproco: saliendo de la privacidad a la luz pública, el individuo es reconocido como tal. El requiere del espacio público en tanto espacio común; la idea de comunidad es la premisa para el reconocimiento del otro como alter ego. Nuevamente se

alude a la ciudadanía. De hecho, cuando reivindicamos lo público frente al mercado, reivindicamos que las leyes de la vida pública sean un asunto público.

Basta este ejemplo para ilustrar la difícil búsqueda de comunidad (tan difícil en América Latina como en otras regiones). Una comunidad que respete los procesos de diferenciación individual y asegure una integración colectiva. ¿Qué otra cosa es la ciudadanía sino el ejercicio de la democracia?

CITAS:

[*] Profesor-Investigador, FLACSO, Chile.

[1] Similar oscilación analiza para el caso francés: Pierre, Rosanvallon (1988).

BIBLIOGRAFIA:

Almeida, María Herminia (en prensa). "Reformismo democrático en tiempos de crisis", en Lechner, Reformas en democracia, FLACSO.

Altimir, Oscar (1990). "Desarrollo, crisis y equidad", en Revista de la CEPAL 40, Santiago, abril.

Bobbio, Norberto (1985). El futuro de la democracia. Ed. Plaza & Janés, Barcelona.

Calderón, Fernando y M. Dos Santos (1988-1989). ¿Hacia un Nuevo Orden Estatal en América Latina?, FLACSO, Buenos Aires.

Calderón, F. y M. Dos Santos (1991). Hacia un Nuevo Orden Estatal en América Latina. Veinte tesis socio-políticas y un corolario, CLACSO-FCE, Santiago.

CEPAL (1990). Balance preliminar de la Economía de América Latina y El Caribe, Santiago.

CEPAL (1990). Transformación productiva con equidad, Santiago.

El Trimestre Económico (1971), FCE, México 150.

French-Davis, Ricardo y O. Muñoz (1990). "Desarrollo económico, inestabilidad y desequilibrios políticos en Chile 1950-1989", en Estudios CIEPLAN 28, Santiago, junio, pp. 121-156.

Lechner, Norbert (1990). "La democratización en el contexto de una cultura posmoderna" en Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política FCE, Santiago.

Maffesoli, Michel (1989). "La solidarité postmoderne", en La Nouvelle Revue Socialiste 6, París, septiembre.

Meyer, Thomas (1990) "Fundamentalismo, la otra cara de la ilustración", en Debats 32, Valencia, junio.

O'Donnell, Schmitter y Whitehead, eds. (1986): Transitions from Authoritarian Rule, John Hopkins University Press (4 vol.).

Pellicani, Lucio (1988). Saggio sulla genesi del capitalismo, Sujerco Ed., Milán.

Polanyi, Karl (1957). *The Great Transformation. The political and Economic Origins of our Time*, Beacon Press, Boston, Massachusetts.

Rosanvallon, Pierre (1988), *Las république du centre*, Calmann-Levy, París.

Touraine, Alain (1987). *Actores Sociales y Sistemas Políticos en América Latina*, PREALC, Santiago.

Vergara, Pilar (1990). *Políticas hacia la extrema pobreza en Chile, 1973-1988*, FLACSO, Santiago.