

Las transformaciones de la política*

NORBERT LECHNER**

Resumen: El argumento central del artículo afirma que en los últimos años asistimos no sólo a un cambio del contexto en que tiene lugar la política, sino a un cambio de la política misma. Esta transformación de la política es analizada a través de tres fenómenos: el descentramiento de la política, la informalización de la política y la nueva relación entre lo público y lo privado. El estudio de dichas transformaciones permite remover una imagen estática de la política e interrogarnos acerca de las formas de hacer y de pensar la política bajo las nuevas condiciones.

Abstract: The central argument of this article is that in recent years we have not only witnessed a change of context in which politics take place but a change in politics itself. This change in politics is analyzed through three phenomena: the decentering of politics, the informalization of politics and the new relation between the public and the private. The study of these transformations enables one to erase the static image of politics and ask about the ways of conducting and planning politics under the new conditions.

¿QUÉ ES UNA POLÍTICA DEMOCRÁTICA ?

LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA no permite juicios complacientes; representa una libertad conquistada con mucho sacrificio que tiene un alto valor de cara al pasado reciente. Comparada con el autoritarismo predominante hace tan pocos años, la democracia prevaleciente en gran parte de la región significa un cambio decisivo. No obstante, esta referencia ineludible no debe inhibir una mirada crítica a la democracia realmente existente y sus desafíos a futuro.

La revisión de los estudios recientes indica las dificultades para evaluar los avances logrados y los problemas pendientes (Agüero, 1994). Si el advenimiento de la democracia fortaleció los ámbitos de libertad, la participación ciudadana, la responsabilidad política y el control civil de las fuerzas armadas, y dio lugar a una preocupación veraz por la equidad social y una distribución más justa de las riquezas, no es menos cierto que persisten enclaves autoritarios, una precariedad de las instituciones representativas y de los derechos ciudadanos, así como niveles intolerables de pobreza y de exclusión. Cada sociedad ha ido construyendo la democracia según condiciones específicas y no podemos valorar dichas concreciones sino dentro de ese marco frágil y heterogéneo. Mas cabe interrogarse si

* Agradezco los comentarios de Terry Karl, Robert Kaufman y Philippe Schmitter al borrador del artículo

** Dirigir correspondencia a Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica en México, Apartado Postal 20-021, Deleg. Álvaro Obregón, 01000 México, D.F., fax 6-31-72-46 y 6-31-70-16, E-mail: flacso@unamvni1.dgsca.unam.mx.

las dificultades del análisis no provienen también de un instrumental inadecuado.

Si usamos los criterios de una definición mínima de democracia y desarrollamos nuestro análisis con cierta empatía hacia las dificultades propias de los países latinoamericanos, constatamos que en buena parte de la región existe una democracia, aun cuando sea pronto relativizada como una democracia *sui generis*. Pero cuando el incumplimiento de las promesas de la democracia (Bobbio, 1985) se revela sistemático, o sea, cuando no parece viable ningún programa que tome en serio la deliberación ciudadana, una real pluralidad de opciones y, ante todo, una efectiva fiscalización y publicidad del poder, entonces un análisis de América Latina, basado en las premisas de la teoría democrática, suscita dudas.

En realidad, el valor práctico de nociones básicas de la teoría democrática —soberanía popular, representación, participación, interés general o voluntad colectiva— siempre fue controvertido; ahora, la creciente complejidad de nuestras sociedades cuestiona definitivamente el “modelo” a armar (Zolo, 1994; Von Beyme, 1994). La facilidad con que visualizamos el paso del impresionismo al cubismo, al *pop art*, o la fluidez con que distinguimos keynesianismo y neoliberalismo, contrasta con la imagen estática que tenemos de la política. Conservamos una concepción inmutable que no da cabida a los cambios ocurridos. Ello inhibe no sólo nuestras posibilidades de conocer lo que hacemos cuando hacemos política; sobre todo, inhibe la exploración de formas innovadoras de hacer política.

En años recientes se ha conformado un nuevo contexto general que afecta las formas de hacer y de pensar la política. No se trata de un cambio radical y total; estamos más bien ante procesos de descomposición y recomposición en que elementos viejos y nuevos se sobreponen y entrelazan. Probablemente, debemos visualizar la transformación de la política a la manera de capas geológicas o, reflejando la nueva “levedad del ser”, como una *constelación flexible, de geometría variable y en movimiento constante*. Mi propósito es perfilar algunos de los rasgos que caracterizan esta nueva constelación. Antes, sin embargo, conviene recordar las grandes transformaciones en curso en las cuales se inserta la transformación de la política misma.

EL NUEVO CONTEXTO

En los últimos años ha cristalizado un conjunto de megatendencias que modifican el estatuto de la política. Mencionaré cinco factores sobresalientes que configuran el nuevo contexto.

1. *El fin del sistema bipolar*

El derrumbe del muro de Berlín en 1989 no sólo pone término a la polarización político-militar Este-Oeste. También significa el fin del antagonismo capitalismo-socialismo que había estructurado durante buena parte del siglo el panorama mundial, según un esquema “amigo-enemigo”. Se diluyen los clivajes políticos

que ordenaban las identidades colectivas y los conflictos sociales. Es más, junto con los grandes discursos ideológicos, que aglutinaban la pluralidad de opiniones y opciones políticas, se desvanece igualmente un conjunto de ejes clasificatorios e hitos simbólicos que estructuraban la realidad social. La trama social se trastoca y un mundo que, bien o mal, nos era familiar, se viene abajo. Así y todo, las cosas suelen funcionar sorprendentemente bien, pero no logramos interpretar el estado de cosas. Los códigos interpretativos se desmigajan y, en consecuencia, percibimos la realidad como un gran desorden.

2. Los procesos de globalización y segmentación

El vertiginoso proceso de globalización de nuestros días abarca tanto los procesos económicos y tecnológicos como otros aspectos: migración, comunicaciones, estilos de vida, riesgos ambientales, etcétera. Como mostrara la crisis financiera de México y el inmediato “efecto tequila” en otros países, factores decisivos del desarrollo (como los flujos financieros) quedan fuera del control nacional, distorsionando la agenda pública del país. No obstante, conviene recordar los estudios de la “dependencia” para reiterar que la globalización no es un fenómeno externo al país, sino una completa, aunque diferenciada reestructuración social en el interior de cada país. Por eso, el proceso de globalización debe ser considerado junto con un doble proceso de segmentación. Por un lado, profundiza la participación muy asimétrica de los diversos países en el nuevo sistema mundial. Por el otro, agranda las distancias en el interior de cada sociedad, siendo que América Latina ya muestra las mayores desigualdades en el mundo. Más que sociedades duales tenemos sociedades fragmentadas en que resulta difícil conformar aquella “comunidad de ciudadanos” que presupone la democracia.

3. Auge de la sociedad de mercado y reorganización del Estado

Los procesos de globalización aceleran la modernización de las sociedades latinoamericanas a un grado tal de diferenciación y complejidad que el Estado encuentra dificultades crecientes para representar y regular la diversidad de los procesos sociales. Las dinámicas sociales se desplazan así del Estado al mercado como la nueva instancia de coordinación de la vida social. En los últimos años, la economía capitalista de mercado no sólo impone una drástica desregulación de los anteriores controles políticos, sino que a su vez regula la acción política por intermedio de las variables macroeconómicas. De hecho, las reformas estructurales en marcha desbordan ampliamente el marco económico; no sólo imponen una economía de mercado, sino que van generando una verdadera “sociedad de mercado” con nuevas actitudes, conductas y expectativas. Va surgiendo, al menos en el mundo urbano, una nueva sociabilidad y nuevos imaginarios colectivos que debilitan la referencia al Estado y a la política como destinatarios de las demandas sociales. Las modalidades anteriores de representación política se vuelven aún más precarias, sin que cristalicen nuevas formas organizativas. Por consiguiente, las dinámicas del desarrollo adquieren el aire de fenómenos naturales.

Ello señala los límites de la fase actual de modernización: la gente interioriza las exigencias de eficiencia, productividad y competitividad al mismo tiempo que rehúsa toda adhesión a dicha "lógica". De este modo, la sociedad de mercado opera efectivamente, pero sin un marco valórico-normativo que la legitime.

4. *El nuevo clima cultural*

Aunque sea controvertido cuán asentada se encuentra la llamada "cultura post-moderna", sin duda prevalece un nuevo "espíritu de la época" con sensibilidades y valoraciones diferentes. Menciono algunos rasgos ilustrativos. En primer lugar, la aceleración del tiempo. El ritmo de vida deviene más y más vertiginoso, volviendo obsoletas las experiencias del pasado e inhibiendo toda perspectiva de futuro. No parece existir otro tiempo que el presente; un presente omnipresente que retrotrae la política al aquí y ahora. Este mundo de *fastfood* y *videoclip* nos remite a otro aspecto: el predominio de la imagen. La palabra y, por ende, la anterior argumentación discursiva es remplazada por una catarata de imágenes fugaces. Fragmentada en miles de instantáneas inconexas, la política ha de ser reconstruida como un caleidoscopio de *flashes*. Esta banalización no deja surgir la pregunta por el sentido de la política. Asistimos, en efecto, a una nueva ola de secularización que desdramatiza la cuestión del sentido (o falta de sentido) y que despoja la política del *aura* cuasi religiosa que podía tener como gesta nacional o proyecto histórico. El consumo desechable nos habitúa a lo trivial y el realismo desganado de "más de lo mismo". Ese minimalismo de expectativas permite cultivar las diferencias, los signos de distinción, los (re)sentimientos de la pequeña tribu, a tal punto que la noción misma de sociedad tiende a desaparecer.

5. *La democracia*

La existencia de regímenes democráticos de inspiración liberal en partes importantes del planeta marca un drástico cambio de contexto. Ahora bien, si el significado de las megatendencias señaladas ya es materia de controversia, resulta más difícil aún precisar el alcance actual de la democracia. El valor que se adjudica, hoy en día, por doquier a la democracia y a los derechos humanos es en sí mismo un factor sobresaliente. A la vez, sin embargo, la desaparición de alternativas revolucionarias de cambio, las dinámicas del mercado, la globalización de las comunicaciones y otros elementos del nuevo contexto parecieran alterar la naturaleza de la democracia. La continuidad de actores y procedimientos democráticos escamotea el hecho de que las condiciones de la democracia han cambiado. No deja de ser paradójico que en el momento mismo en que el régimen democrático conoce su más amplia implantación en América Latina, el sentido de la democracia sea incierto. Los procesos de transición y consolidación democrática en la región descubren una vieja verdad: la democracia no es un punto de llegada, fijado de una vez para siempre. Queda pendiente la redefinición de la democracia en el nuevo contexto.

A partir de esta somera descripción, podemos analizar los cambios que sufre la propia política. Por ahora, debemos contentarnos con estudios descriptivos (Maier, 1987; Benedicto y Reinares, 1992). No es fácil establecer en qué medida dichos cambios responden a las dinámicas internas de la política (mayor presencia ciudadana, debilidad de los partidos) o a las megatendencias recién señaladas. Nos encontramos en un periodo de inflexión en que fenómenos de larga data y fenómenos emergentes se entrecruzan en múltiples amalgamas. Resulta entonces difícil distinguir entre formas efectivamente nuevas y configuraciones propias a la fase de transición. Digamos con cautela que *el proceso general de transformación conlleva una transformación de la política misma*. Abordaré las nuevas formas de la política a través de tres rasgos: el descentramiento de la política, la informalización de la política y la reestructuración de lo público y lo privado.

EL DESCENTRAMIENTO DE LA POLÍTICA

Cabe destacar, en primer lugar, *la pérdida de centralidad de la política*. Se encuentra en entredicho el lugar de la política como núcleo rector del desarrollo social que caracterizó la época moderna. Entendiendo por modernidad el paso de un orden *recibido* a un orden *producido*, esta producción del orden social radica primordialmente en la política. Hablamos de un *primado de la política* en tanto instancia privilegiada de representación, regulación y conducción de la vida social. Dicha centralidad fue particularmente notoria en América Latina y alcanzó su apogeo en el "desarrollismo". Esta primera ola de modernización se apoyó en la política estatal como motor de un desarrollo basado en el fortalecimiento de la industria nacional y la incorporación de los sectores tradicionalmente marginados. A mediados de los setenta, el ciclo estadocéntrico parecía agotado tanto por razones internas como externas. El crónico déficit fiscal exigía una reorientación económica que incrementara productividad y competitividad, incentivara formas flexibles y agresivas de inversión y, por ende, recuperase el crecimiento económico. La envergadura de dicha readecuación fue potenciada por el nuevo panorama mundial. La actual fase de globalización económico-financiera que se inicia en los mismos años setenta (petrodólares, eurodólares) adquiere tal fuerza que hace caer las fronteras nacionales. Todos los países, especialmente los latinoamericanos que requieren financiamiento externo, se ven obligados a adaptarse a las nuevas condiciones, so pena de quedar excluidos de los mercados mundiales. Pero solamente el fin del sistema bipolar produce el giro decisivo. Una vez diluida la amenaza de una guerra mundial, el centro de gravitación se desplaza de la política a la economía. Desde entonces, *las dinámicas del mercado determinan el dinamismo social*. Este desplazamiento, visible por doquier, adquiere características más dramáticas en América Latina por la amplitud y la velocidad de las reformas: a mayor crisis, mayor cambio.

Por largo tiempo, la presencia avasalladora de las dictaduras en muchos países de la región oscurece el alcance del fenómeno, sea porque la mirada se fija ex-

clusivamente en las posibilidades de la alternativa democrática, sea porque se aborda el ajuste estructural de las economías prescindiendo del marco político-institucional (Cavarozzi, 1994). Apenas ahora el advenimiento del régimen democrático y los avances mismos de las reformas permiten vislumbrar los cambios ocurridos. En retrospectiva vemos que la crisis del “modelo desarrollista” da lugar a un segundo impulso de modernización —el llamado “modelo neoliberal”— que reestructura la organización de la vida social, incluyendo el papel de la política.

En el ámbito discursivo, el cuestionamiento decisivo proviene de la crítica neoliberal cuando ataca la producción (política) del orden en nombre de un *orden autorregulado*. Al decir de Hayek, el orden es resultado de la acción humana, pero no de la voluntad humana. En la medida en que es concebido ya no como un orden producido sino autorregulado, todo intento de construcción deliberada del futuro aparece como una interferencia arbitraria e indebida en los mecanismos espontáneos de autoorganización. La intervención política en la vida social es nociva o, en el mejor de los casos, inútil (Luhmann, 1993). Cuando los distintos campos o “subsistemas” de la actividad social (economía, derecho, moral, etc.) adquieren creciente autonomía, desarrollando racionalidades específicas y difícilmente conmensurables, queda en suspenso la “unidad” de la sociedad. Vislumbramos entonces la cuestión de fondo: el papel de la política como instancia privilegiada de representación y coordinación de la vida social se ha vuelto problemático. Ello no elimina, empero, la pregunta acerca de la conformación y reproducción del orden colectivo.

Efectivamente, la política democrática ya no dispone de los medios adecuados para operar como eje organizativo de la vida social. La vida en sociedad exige, sin embargo, instituciones y procedimientos de coordinación. La autorregulación social no representa, en la práctica, una alternativa. Como ya señalara Polanyi (1992), ni el mercado opera como un orden autorregulado ni puede transferirse, por ende, la organización de la sociedad a la imagen del mercado. Por el contrario, las experiencias recientes en Europa Oriental y América Latina indican fehacientemente cómo las fuerzas liberadas del mercado tienden a ser autodestructivas, y cómo el buen funcionamiento de una economía capitalista de mercado requiere la creación (política) de instituciones. Reconociendo las fallas estructurales del mercado, la pretensión de un *Estado subsidiario* es remplazada por la idea de un *Estado regulador*, capaz de encauzar institucionalmente los procesos económicos (para el caso chileno, véase Muñoz, 1993).

Desechada la versión más antipolítica del proyecto neoliberal, ya no se trata de eliminar la política sino de redimensionarla. Ello se manifiesta en la actual *reforma del Estado*, que se caracteriza por:

a) la privatización no sólo de empresas productivas y de políticas públicas (política industrial) que expresaban las iniciativas económicas del Estado desarrollista, sino también de servicios públicos que respaldaban las obligaciones de un Estado de bienestar;

b) la transferencia de un vasto instrumental de intervención económica (como, entre otros, la política monetaria y cambiaria, supervisión de bancos y

bolsas de valores, control antimonopólico) del ámbito político a instancias técnicas como el Banco Central, Superintendencia de Bancos, etcétera;

c) la judicialización de un conjunto heterogéneo de asuntos (desde política económica hasta política exterior) que, habiendo sido materia de deliberación y decisión política, pasan a ser materia de los tribunales de justicia o del tribunal constitucional.

El objetivo explícito de tales reformas es *despoliticar la economía*, evitando los excesos burocráticos y el abuso clientelístico. En realidad, la reorganización del Estado tiene efectos extraordinariamente significativos: reduce la reglamentación burocrática y el centralismo administrativo, disminuye la presión política y corporatista sobre el aparato estatal y limita el uso populista del gasto fiscal y del patrimonio público. En resumen, mejora drásticamente la eficiencia económica del Estado. No obstante, al considerar exclusivamente la funcionalidad económica del Estado, tal modernización conlleva un reduccionismo que desconoce las especificidades de la política democrática.

So pretexto de proteger los procesos económicos frente a los vaivenes políticos, se propone desplazar el poder desde el sistema político hacia “instituciones inmunes a las presiones democráticas que pueden defender mejor los derechos minoritarios de las veleidades políticas” (Ibarra, 1995:41). Se trata, en el fondo, de sustituir la legitimación democrática por el mercado. Tal afán de eficiencia olvida que política y economía obedecen a lógicas diferentes y, por consiguiente, difícilmente pueden ser reguladas por una misma racionalidad —la del mercado. Un ejemplo ilustrativo son las políticas sociales. En los últimos años ha tenido lugar una profunda reformulación, la cual, al tiempo que repara anteriores deficiencias, introduce *de facto* un nuevo enfoque. Las políticas sociales ya no son concebidas como medidas universales que responden a derechos exigibles legalmente por todos los ciudadanos, sino como medidas focalizadas hacia determinados “sectores vulnerables” (extrema pobreza) con el fin de promover su inclusión en el mercado. El incremento de la eficiencia en el gasto social no debe escamotear las implicaciones políticas: las políticas sociales son desvinculadas de su anclaje político —la ciudadanía— y redefinidas como una variable del crecimiento económico.

En resumidas cuentas, se pretende “poner en línea” la política con los supuestos imperativos técnicos de la economía. De este modo, se rompe la relación de tensión entre política y economía que caracteriza —desde la conceptualización de Hegel en adelante— la época moderna. Si esta tensión ineludible fue rota anteriormente por una politización indebida de la economía, ahora sufrimos una mercantilización de la política igualmente nefasta. La polémica contra la hiperpolitización y la demagogia suele olvidar el costo del nuevo desequilibrio: la instrumentalización económica de la política socava la compleja coordinación de un mundo plural. Significa no sólo que a) la política pierde su centralidad, sino que así, b) se diluye el ámbito específico en el cual se determina y asegura el orden social y, por tanto, c) en ausencia de una instancia articuladora de lo colectivo, la diversidad social no logra desplegarse como pluralidad. Dicho polémicamente: el descentramiento de la política consagra la disgregación social. Prefiero, empero,

una formulación más propositiva: asumiendo el descentramiento de la política resulta decisivo, de cara a la nueva complejidad y fragmentación de la sociedad, *redefinir el papel de la política en la representación y coordinación de las relaciones sociales.*

LA INFORMALIZACIÓN DE LA POLÍTICA

El descentramiento de la política se encuentra acompañado de *un desdibujamiento de su anclaje institucional*. Aun cuando las formas institucionalizadas del sistema político se mantienen y se consolidan, pierden protagonismo ante un proceso de informalización. De manera similar a lo que ocurre en economía y derecho, la política desborda más y más las formas institucionales, desperfilando el sistema político.

Nunca existieron límites claros y precisos que distinguieran la política de la no política; como vértice de la organización social, la política tiende a intervenir en los demás campos de la vida social. En teoría, sin embargo, existe una delimitación básica mediante la identificación de la política con el sistema político. Tal delimitación incluye la vinculación con otros campos sociales a través del carácter representativo de las instituciones democráticas. De este modo, la institucionalización de la política permite acotar una racionalidad específica y a la vez incluir la mediación con otros campos. Esta doble cara de la política (específica y representativa a la vez) estalla bajo las nuevas condiciones.

Actualmente, conviven procesos de institucionalización y de desinstitucionalización en América Latina. Existen esfuerzos importantes por reforzar las competencias del parlamento y del poder judicial y limitar las atribuciones discrecionales del poder ejecutivo y de las fuerzas armadas. No obstante tales avances, la fragilidad de las instituciones representativas y de las formas institucionalizadas de la política es notoria (O'Donnell, 1991). Las reelecciones de Fujimori y Menem señalan que las demandas de buen gobierno y estabilidad pueden ser encarnadas mejor por liderazgos personalistas que por instituciones. La gravitación de actitudes y conductas no institucionales en vastos sectores de la región no se apoya solamente en estructuras clientelísticas, discursos populistas y estilos caudillescos profundamente arraigados. Las viejas costumbres se entrelazan con tendencias nuevas. Dos ejemplos permiten iluminar las razones actuales que dan lugar a procesos de desinstitucionalización o informalización de la política.

Un motivo reside en la aceleración del tiempo. Las instituciones tienen la función de asegurar la continuidad y calculabilidad de los procesos sociales, neutralizando los atributos personales y las constelaciones coyunturales. La institucionalización sirve pues para crear un horizonte temporal más allá del presente. Para generar tiempo, empero, las instituciones requieren tiempo; sólo persistiendo en el tiempo, generan confianza para "invertir en el futuro". La credibilidad de las instituciones requiere de tiempo para desarrollar lazos de confianza recíproca. El tiempo, sin embargo, es, hoy por hoy, precisamente el recur-

so más escaso. La aceleración del tiempo produce una carencia de tiempo que asfixia la creación de instituciones. Ella no deja a las instituciones jóvenes adquirir duración y crear así una perspectiva de futuro previsible. La rapidez de los cambios apenas les permite establecer rutinas, cuando la urgencia de los asuntos ya les exige logros. La premura por obtener resultados fomenta entonces vías extrainstitucionales. La negociación de acuerdos al margen de las instituciones deviene un camino más eficiente que el seguimiento de las reglas institucionales.

Un buen ejemplo son las llamadas “concertaciones” en México, una concertación de cesiones mutuas entre el gobierno de Salinas y el principal partido de oposición al margen de los (controvertidos) resultados electorales. Su origen radica en la arritmia entre las necesidades sistémicas por una rápida ampliación del respaldo político al programa gubernamental y, por otra parte, la lentitud con que se consolida el sistema de partidos y se cristalizan las preferencias ciudadanas. Como la situación no deja tiempo para que los resultados deseados maduren al ritmo de las instituciones formales, se acude a acuerdos informales. Los resultados de la competencia electoral son “concertados” de modo que se entregan cargos electivos a cambio de apoyo parlamentario. La ambigüedad de tal arreglo extrainstitucional está a la vista: se obtiene la gobernabilidad democrática al precio de obviar las normas de la institucionalidad democrática. La credibilidad institucional es sacrificada en nombre de la eficiencia.

Otro motivo sobresaliente reside en la expansión de la sociedad de mercado. Situación paradójica puesto que la institucionalización es no sólo un elemento del proceso de democratización, sino también un requisito de calculabilidad para la economía capitalista de mercado. De hecho, el ingenuo sueño neoliberal acerca de las virtudes autorreguladoras del mercado ha cedido el paso a una visión más realista: el buen funcionamiento del mercado presupone un sólido y estable abrigo institucional (North, 1990). Puesto que la tendencia espontánea del mercado al incremento ilimitado de la eficiencia y rentabilidad capitalista no produce una economía sostenible sino, por el contrario, efectos autodestructivos, los negocios privados han de ser regulados (delimitados, fiscalizados) según reglas generales que resguarden el orden colectivo. Esta distinción de dos racionalidades —privada y social— sobre la que se apoya la relación entre economía y política es precaria y se encuentra permanentemente amenazada, sea por una indebida politización de la economía, sea por la expansión ilimitada del mercado. Hoy por hoy, enfrentamos el segundo caso: *la paradoja de un mercado que exige la inserción en un marco institucional a la vez que inhibe la institucionalización*. Ya no se trata tan sólo de las tendencias del mercado a sustraerse a las restricciones jurídico-institucionales. Lo novedoso es la extensión de la racionalidad del mercado al campo de la política. En la medida en que la sociedad de mercado adquiere una preeminencia absoluta, como ocurre actualmente en América Latina, la misma política se guía por criterios de intercambio mercantil. Vale decir, cambian las formas de regulación y coordinación de la vida social. *En lugar de las instituciones políticas y los procedimientos democráticos, son ahora los acuerdos privados la forma preva-
lente de coordinación social.*

Más y más nuevas formas de intercambio y reciprocidad desplazan a las anteriores estructuras de poder jerárquico. Actualmente, muchos de los asuntos de interés público son tratados mediante redes de coordinación horizontal entre las instancias gubernamentales y los actores sociales (Marin y Mayntz, 1991). Puede hablarse de una "politización de lo social" en tanto los actores sociales participan cada vez más directamente en la toma de decisiones políticas o de una "socialización de la política", por cuanto las decisiones políticas resultan de formas cuasi-privadas de negociación e intercambio. El hecho es que la política realmente existente ocurre al margen de las instituciones democráticas que, en el mejor de los casos, se limitan a ratificar los acuerdos extrainstitucionales. Ello nos señala la contraparte del proceso de informalización.

Estamos, en efecto, ante un doble fenómeno. Por un lado, según vimos, tiene lugar *un desbordamiento institucional*. La política rebasa los límites del sistema político. Emigra de las instituciones y se instala de manera mutante en redes informales de coordinación. Esta extralimitación institucional significa, por otro lado, *un vaciamiento del sistema político*. La institucionalidad democrática subsiste, pero despojada de sus funciones de representación y regulación social, como un sistema autorreferido, cuya lógica interna se independiza de los impulsos (demandas, apoyos) externos y, por el contrario, descarta cualquier tema que cuestione la estabilidad del sistema. La competencia de liderazgos y programas partidistas, las propuestas gubernamentales y la deliberación parlamentaria se refieren primordialmente al mismo sistema político que, por lo mismo, deja de ser la "puesta en escena" de las alternativas y de las decisiones que enfrenta la ciudadanía. Ello otorga un cariz dramático a la consolidación de la democracia en América Latina: cuando una larga y sacrificada lucha descubre, al final del túnel que, después de todo, la democracia es de relevancia limitada. Al entusiasmo inicial por las reformas democráticas sigue pronto el desencanto, a la decepción la perplejidad. No lamento aquí la pérdida de una ilusión. Constató la dificultad del sistema democrático de elaborar los consensos fundamentales acerca de lo que es y puede ser el país.

Extraña bifurcación: en el momento mismo en que la política se acerca a la realidad y, por así decir, se entreteje con la complejidad social, el sistema político pierde contacto con la vida ciudadana. Por un lado, la política se diluye en múltiples microdecisiones, tomadas en la penumbra de alguna comisión, que afectan la vida cotidiana de los ciudadanos sin que éstos se enteren. Por el otro, las instituciones democráticas legitiman ritualmente una toma de decisiones que ya no radica en ellas (Zolo, 1994). De este modo, la política no sólo pierde su lugar central; la informalización deja a la política extrañamente "fuera de lugar", en todos lados y en ninguna parte.

LA ARTICULACIÓN DE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO

Junto con la transformación de *la política* (institucionalizada) cambia *lo político*; es decir, la experiencia cotidiana de la gente acerca del orden colectivo. No es menos significativa la transformación de “lo político” pues conforma la materia prima de la cual se nutre precisamente la política institucionalizada. Indicativa de tal cambio es la restructuración de lo público y de lo privado y, sobre todo, de la relación entre ambas esferas. Si una retrospectiva histórica de la distinción, como la realizada por Hannah Arendt con una fuerza excepcional, pinta un cuadro idealizado, obviando las zonas grises, hoy en día resulta difícil trazar un límite siquiera aproximativo. Los cambios de uno y otro ámbito son conocidos, por lo que me limito a un bosquejo muy esquemático.

Estamos ante un segundo “cambio estructural de la esfera pública” (Habermas) en que *la opinión pública se disipa como expresión de la deliberación ciudadana complementaria a las instituciones representativas*. La primacía de una “cultura de la imagen”, que la televisión lleva hasta los últimos rincones del país, remplace el razonamiento trabajoso de la palabra por el impacto instantáneo de la mirada. El protagonismo de la imagen modifica (más por su lógica interna que por intenciones manipuladoras) tanto el ritmo y el ámbito de la política como el papel del ciudadano: desde la atención disponible y la información valorada hasta el criterio estético con que contempla el espectáculo político (Landi, 1992; Zolo, 1994). Asistimos a la mutación del ciudadano de un individuo racional y autónomo en un consumidor estrictamente acotado en su libertad de elección. En estas condiciones, la opinión pública tiene la fuerza y la fugacidad de un destello. El cambio de la opinión pública indica la transformación de lo público como espacio compartido. Hay que recordar, bajo este punto de vista, la privatización de muchos servicios públicos. Su evaluación (en términos de eficiencia económica) no suele reflexionar en que las privatizaciones ponen en entredicho los *bienes públicos* de acceso igualitario para todos. La escuela pública, la salud pública son (muy deficientes) ámbitos de integración social. Su privatización tiende a debilitar así, precisamente en países con fuertes desigualdades sociales, la dimensión integradora de lo público.

El “declive del hombre público” (Sennett) no implica, empero, su eliminación. Se trata de una restructuración de la esfera pública, ahora dominada por *el carácter público del mercado*. Más allá del papel de los centros comerciales como nuevos *topoi* simbólicos de la trama social, me refiero al desarrollo de normas legalmente exigibles (control de calidad, derechos del consumidor, impacto medioambiental) o de criterios éticos (boicot a bienes de determinado país o empresa) que van definiendo una responsabilidad pública del mercado que excede las reglas habituales del derecho civil. Aunque incipiente, esta tendencia indica una nueva noción de lo público que refuerza la redefinición del ciudadano como consumidor. Ello es reflejado —y contrarrestado— por la restructuración de la esfera privada.

Sea porque el ámbito público los expulsa o por sublimación de las decepciones sufridas en sus compromisos públicos, sea por una genuina revaloración de la intimidad y del pequeño entorno inmediato, en años recientes los individuos tienden a retrotraerse a la vida privada, generando una verdadera *cultura del yo* (Béjar, 1993). El cultivo del ego, de las emociones auténticas, del goce estético y otros placeres no significa un rechazo de la política, ni mucho menos de la democracia. Más bien, se trata de hacer economía de la atención disponible, de cara a la complejidad de la vida social. Parece entonces preferible asegurar la “libertad negativa”, desentendiéndose de acciones colectivas de gratificación dudosa. Sin embargo, el mundo privado ya no ofrece un refugio seguro a las incertidumbres de la vida pública. Ello altera de manera profunda, aunque no intencional, el significado de la esfera privada. En realidad, constatamos una *politización de lo privado* que deriva tanto de su colonialización como de su expansión (García Canclini, 1990). Ejemplos del primer caso son la continua invasión del hogar por el mundo externo (televisión) y el disciplinamiento administrativo de las conductas personales en nombre de la higiene social. Ilustrativa de la segunda tendencia es la nueva visibilidad que adquieren, de la mano del movimiento feminista, elementos tradicionalmente reservados de la vida privada. Me refiero a las condiciones de género, identidad sexual, identidad étnica, salud reproductiva, confesión religiosa; o sea, un conjunto de elementos de la esfera privada que saltan al centro de la agenda pública. El nuevo estatuto de las diferencias y de las minorías puede dar lugar a una “cultura de la queja” (R. Hughes) que socava el orden colectivo. Lo público aparece entonces como un archipiélago de minorías inconexas. Más relevante, empero, me parece otra consecuencia: la politización de los atributos personales o preferencias subjetivas cuestiona la distinción entre *citoyen* y *bourgeois* sobre la que se basa la democracia liberal. El debate no trata solamente de evitar que tales diferencias “privadas” sean motivo de discriminación atentatoria de la igualdad ciudadana, sino, por el contrario, de incorporar explícitamente la subjetividad al ejercicio de la ciudadanía. Surge así —desde al ámbito privado— una reconstitución de la ciudadanía.

Similar a un juego de espejos, la transformación de lo público redefine a la esfera privada al tiempo que la transfiguración de lo privado modifica el ámbito público. Cambia la relación y cada vez se diluyen más los límites entre lo privado y lo público. Pero no es tanto la redefinición de los ámbitos sino *el nuevo entramado de lo público y lo privado* el rasgo sobresaliente. Si consideramos tareas tan diversas y urgentes en nuestros países como, por ejemplo, la defensa del consumidor y usuario mediante instancias de supervisión pública, la incorporación de capitales privados a las políticas públicas de educación, la regulación de la sexualidad (sida) y de la salud (drogas), entonces la articulación de lo público y lo privado representa un elemento central de la política en el futuro cercano.

REFLEXIONES FINALES

La fase neoliberal (al menos en términos propositivos) se agota, y América Latina está entrando en una nueva etapa de desarrollo. Uno de sus desafíos proviene del retraso de la política respecto del dinamismo social. Las dinámicas socioeconómicas parecen haberse escapado al manejo político, imponiéndose como fenómenos de la naturaleza frente a los cuales no hay alternativa. No existen opciones viables, en efecto, si concebimos la política en términos tradicionales; pueden abrirse cursos de acción diferentes, por el contrario, si sabemos explorar y aprovechar las posibilidades que ofrecen las nuevas formas de la política. Para ello necesitamos una concepción nueva, realista, de la política. Los cambios políticos de los últimos años han oscurecido *los cambios en la política*. He intentado resumir dichas transformaciones en tres rasgos. Falta adecuar nuestra imagen de la política y, por cierto, la imaginación política.

La reflexión en torno a las transformaciones de la política puede iluminar, por otra parte, el nuevo significado de la democracia. A veces, el debate acerca de la cuestión democrática en América Latina me sugiere una reunión de magos que sacan de sombreros y mangas (más o menos anchas) un sinnúmero de recursos para forjar ilusiones, hacer desaparecer y resurgir e incluso multiplicar los más diversos objetos. ¿Por qué destacar la fragilidad del sistema de partidos y no el impacto del narcotráfico? ¿Por qué analizar el narco y no abordar la administración de justicia? ¿Por qué hablar de justicia ante la magnitud y escandalosa proliferación de las desigualdades sociales? ¿Por qué destacar solamente las desigualdades y no tratar más bien las dinámicas del sistema económico? ¿Por qué no hacer más hincapié en nuestros miedos y, por qué no, en nuestros sueños? La lista es larga y, en definitiva, arbitraria. ¿Qué significa ello? A fin de cuentas señala que la democracia contempla y cristaliza los diferentes aspectos de la vida social. Cada elemento hace parte de esa constelación abierta que bajo el nombre genérico de democracia actualiza la vieja pregunta por el orden. Posiblemente, las dificultades que nos pone la noción de democracia, hoy en día, no sean sino las dificultades que plantea el reordenamiento de la vida social en un mundo radicalmente nuevo y efímero. Pero siempre nos queda el consuelo tan paradójicamente realista de John Dunn (1993:28): “hoy por hoy, en política, democracia es el *nombre* de lo que no podemos tener —y no podemos dejar de desear”.

BIBLIOGRAFÍA

- Agüero, Felipe, “Democratic Governance in Latin America. Thinking about Fault Lines”, North South Center Miami, 1994 (documento de discusión).
- Béjar, Helena, *La cultura del yo*, Alianza Universidad, Madrid, 1993.
- Benedicto, Jorge y Fernando Reinares (comps.), *Las transformaciones de lo político*, Alianza Universidad, Madrid, 1992.

- Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, Plaza y Janés, Barcelona, 1985.
- Cavarozzi, Marcelo, "Politics: A Key for the Long Term in South America", en Smith, W., C. Acuña y E. Gamarra (comps.), *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform*, New Brunswick Transaction, 1994.
- Dunn, John, *Western Political Theory in the Face of the Future*, Canto, Cambridge, 1993.
- García Canclini, Néstor, *Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*, Grijalbo, México, 1990.
- Ibarra, Jorge, "La pareja del siglo", *Nexos*, México, marzo de 1995.
- Landi, Óscar, *Devórame otra vez*, Planeta, Buenos Aires, 1992.
- Luhmann, Niklas, *Teoría política en el Estado de bienestar*, Alianza Editorial, Madrid, 1993.
- Maier, Charles (comp.), *Changing Boundaries of the Political*, Cambridge University Press, 1987.
- Marin, Bernd y R. Mayntz (comps.), *Policy Networks*, Campus-Westview, 1991.
- Muñoz, Óscar (comp.), *Después de las privatizaciones-hacia el Estado Regulador*, CIEPLAN, Santiago de Chile, 1993.
- North, Douglass, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990.
- O'Donnell, Guillermo, "¿Democracia delegativa?", *Novos Estudos*, CEBRAP, núm. 31, São Paulo, 1991.
- Von Beyme, Klaus, *Las teorías políticas en el siglo XX*, Alianza Editorial, Madrid, 1994.
- Zolo, Danilo, *Democracia y complejidad. Un enfoque realista*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1994.