

Las posibilidades de las prácticas sociales bajo el neoliberalismo*

IAN ROXBOROUGH

EL PROYECTO ECONÓMICO NEOLIBERAL tiene repercusiones complejas y contradictorias para los movimientos sociales y, más generalmente, para la sociedad civil.¹ Puesto que el neoliberalismo aumenta el papel del mercado y disminuye —o al menos redefine— la función del Estado, podría tener efectos de largo alcance en la sociedad civil y en las relaciones entre sociedad civil y Estado. Muchos analistas consideran el efecto del neoliberalismo fundamentalmente como desarticulador de la sociedad civil de diversas maneras.

En este trabajo se especula acerca del efecto que podrían tener las políticas neoliberales en las relaciones Estado-sociedad civil en América Latina en los próximos años. Se afirma también que la repercusión que tiene el neoliberalismo sobre el Estado, la sociedad civil y las relaciones Estado-sociedad civil resulta más compleja y paradójica de lo que se había supuesto.

* Conferencia sobre “El cambio social en América Latina: hacia el año 2000”, Universidad de Maryland.

¹ Antes de proceder a otros temas, tal vez resulte saludable llamar la atención hacia cierta reificación implícita en el uso del concepto binario de las relaciones Estado-sociedad civil. El empleo de estos términos señala que resulta claro para el analista científico social que Estado y sociedad civil pueden, al menos en principio, ser deslindados claramente en lo conceptual (si no es que en lo empírico). Dudo que esto sea posible teóricamente, salvo quizás en un plano muy abstracto; en un empírico resulta imposible.

Empleo la denominación “sociedad civil” por falta de alguna mejor. No me refiero a una clara dicotomía, mucho menos a un conflicto, entre “sociedad civil” y “Estado”, pues se trata de constructos analíticos que no son coextensivos a actores sociales, instituciones o procesos concretos. Como afirma Michael Mann, “¿Dónde termina el Estado y dónde comienza la sociedad civil?” (Mann, *The Sources of Social Power*, vol. 2, 1993, p. 61). En los estados modernos se da una compleja interpenetración institucional y procesal de las categorías analíticas de “Estado” y “sociedad civil”, de manera que resulta complicado, si no es que imposible, diferenciar uno de otra en modos concretos. Cuando en la sociedad civil los grupos se organizan y actúan políticamente, se vuelven, por definición, parte de la esfera política. A medida que se organizan, sus actividades son reguladas por la ley y el orden administrativo; el Estado entra en la constitución de estas organizaciones de la sociedad civil. Cuanto más extienden sus actividades, y cuanto más institucionalizadas se vuelven, más poroso se torna el límite entre dichas organizaciones de la “sociedad civil” y el Estado. Aunque aún es posible deslindarlos, sus relaciones no son simple o exclusivamente de adversarios. Estas organizaciones políticas que emanan de la sociedad civil desean rendimiento del Estado, lo cual necesariamente las incluye en estrategias tanto de conflicto como de cooperación con varias partes del Estado. El concepto de “sociedad civil” *contra* el Estado es un constructo sociocultural, y no debe ser sociológico.

No obstante, debo comenzar señalando que: 1) en América Latina, el neoliberalismo no se ha aplicado, y no habrá de aplicarse, de una manera uniforme o total; de hecho, algunos países como Brasil se han inclinado muy poco hacia el neoliberalismo, y 2) en éste hay un margen considerable, y seguirá habiéndolo, para una amplia gama de instituciones y procesos Estado-sociedad civil. Aunque dichos señalamientos resultan importantes para mi argumentación, también sostengo que incluso en casos en que se aplican ampliamente las reformas económicas neoliberales, la tendencia será hacia el reforzamiento de las relaciones Estado-sociedad civil.

Quisiera agregar una refutación más. Este ensayo oscila entre dos posturas distintas: una formulación prescriptiva de medidas que podrían emprenderse, y de estrategias que debieran adoptarse con el propósito de mejorar la situación que priva en América Latina;² y una posición analítica, científica social, que intenta deslindar los confines de lo que es posible y hacer conjeturas acerca de cuáles serían los escenarios que pudieran presentarse en el futuro. En mayor o menor medida, esta conjunción de análisis y prescripción resulta inherente a los trabajos que se llevan a cabo en este campo; empero, constituye un problema, y estoy muy consciente de las tensiones que produce en este estudio.

Dada la repentina prevalencia de la doctrina neoliberal en la región, las perspectivas previas, optimistas, de la consolidación probable de la democracia y del papel que desempeñan los movimientos sociales en el proceso de la democratización, han sido cuestionadas. De pronto, el panorama resulta sombrío. La esencia del proyecto neoliberal se considera opuesta a los intereses de buena parte de la sociedad civil y que la reducción del gasto del Estado en rubros sociales, junto con los costos de ajuste que corresponden tanto a la repercusión de la deuda como al viraje hacia el neoliberalismo, ponen a la sociedad civil en general —y a estos nuevos movimientos sociales en particular— a la defensiva, al mismo tiempo que aumentan las tensiones entre la sociedad civil y el Estado.

Sin embargo, esta percepción resulta un tanto paradójica, ya que el neoliberalismo es, por supuesto, una forma de liberalismo; o sea que pretende devolver a la *sociedad* y a los individuos las funciones que el Estado se ha apropiado indebidamente. Podría pensarse que este resultado sería aplaudido por los teóricos de los “nuevos movimientos sociales”, de conformidad con una tendencia de crítica sobre el rasgo de “centrada en el Estado” propia de la política de América Latina. Al reducir (o redefinir) el papel del Estado, el neoliberalismo debiera devolver el poder a la sociedad en su conjunto y tendría que haber más espacio para la acción autónoma de una amplia gama de actores sociales, entre ellos la mano de obra y una amplia variedad de movimientos sociales. Desafortunadamente, esta favorable visión del renacimiento de la sociedad civil queda desvirtuada por la cruda realidad de la crisis continua, las políticas débilmente institucionalizadas y una ciudadanía fragmentada e incompleta.

² Considero que esto resulta ambiguo; más adelante trataré de definir lo que quiero decir por “mejoramiento”.

Lo anterior ha hecho que los analistas realicen una exploración más cuidadosa de las repercusiones que pudiera tener el retiro del Estado. Aquí la debilidad del liberalismo como forma de análisis sociológico salta a la vista. El liberalismo como filosofía no puede responder de manera satisfactoria la pregunta acerca de *cuáles* grupos o clases resultan beneficiados con la reducción en el papel desempeñado por el Estado. El liberalismo funciona con un concepto de individuos atomizados o, en el mejor de los casos, una pluralidad de grupos e intereses mutuamente autodescalificadores.³ No obstante, la sociedad está constituida no sólo por este tipo de individuos (si es que tales seres existen), sino también por grupos y organizaciones, muchos de los cuales se crean en relación con el Estado. Además, en determinadas circunstancias la lógica de la racionalidad del individuo y la de las organizaciones puede producir resultados sumamente perniciosos. Lo que intentaré argumentar en este ensayo es que mientras los supuestos subyacentes a la teoría liberal, así como el proceso lógico mediante el cual el liberalismo llega a la conclusión de que las reformas al mercado habrán de mejorar la democracia, son erróneos, el resultado final a mediano plazo podría no ser tan improbable. De manera correlativa, argumentaré que, pese a que los supuestos y la lógica de las críticas del actor racional del liberalismo resultan básicamente sólidos, no han explorado lo suficiente el efecto de la expansión estatal sobre las relaciones Estado-sociedad civil. Comenzaremos por el Estado.

EL ESTADO

Reducir la intervención del Estado en la esfera social disminuye también la cantidad total de recursos disponibles en la política. No se trata simplemente de *transferir* recursos o poder del Estado a otros actores. Algunos de dichos recursos sencillamente se pierden (para la sociedad en su conjunto) en el camino. Tanto el Estado como la sociedad civil pierden capacidades de poder, lo cual hace menos probable la posición liberal de que una orientación cada vez mayor hacia el mercado producirá más democracia. En el contexto actual de penuria fiscal, si los Estados latinoamericanos aplican a rajatabla los principios ideológicos prescritos para un Estado minimalista, como lo proclama el neoliberalismo, el proceso de despojar de poder al Estado conducirá también a despojar de poder a la sociedad civil.

No obstante, aunque algunos Estados latinoamericanos tal vez se ajusten a la prescripción de un Estado minimalista, en otras partes los administradores estatales pueden enfrentar grandes tentaciones para tratar de ampliar sus recursos de poder, maniobras que recibirán la ayuda y el estímulo de importantes

³ Para que los grupos se anulen mutuamente, necesitan tener un poder aproximadamente igual, y los alineamientos de grupo e interés deberán ser sustancialmente contrarios. Dichas condiciones rara vez prevalecen.

sectores de la sociedad civil. Creo que resulta razonable predecir un *aumento* neto en las capacidades del Estado en América Latina en los años por venir, en vez de la continuación de un enfoque minimalista.

Lo anterior ocurrirá en parte porque algunos Estados se apartarán de un modelo neoliberal puro; sin embargo, en parte, la expansión de las capacidades estatales surgirá también porque el neoliberalismo en sí requiere una redefinición de los poderes del Estado. Como Carlos Acuña y William Smith afirman:

Las declaraciones acerca de que el poder del Estado en América Latina está “debilitándose” dicen muy poco [...], una mayor ortodoxia puede implicar no menos, sino *más* coordinación efectiva y vigilancia del sector privado [...] así como la concentración del poder administrativo ampliado en manos de los administradores del Estado y de las élites tecnócratas.⁴

Esto entrañará una redefinición de las tareas que el Estado intentará llevar a cabo. Dicho objetivo no consistirá sencillamente en reducir al mínimo su función, sino más bien en que haga lo que le corresponde.⁵ El que los administradores estatales neoliberales logren dar una nueva conformación al Estado, de manera que resulte menos costoso y al mismo tiempo más eficiente desde su punto de vista, dependerá en parte del grado en el que puedan hacer caso omiso de las presiones (tanto internas como externas) de congruencia ideológica a expensas de pragmatismo.

Acuña y Smith señalan que resulta probable que los estados neoliberales adopten nuevos papeles reguladores con el objeto de que los mercados funcionen sin sobresaltos. Considero también probable que los administradores del Estado sucumban a las presiones internas para aumentar nuevamente su capacidad de poder (en el sentido más abstracto).

Como resultado de la modernización y restructuración estatal podrían obtenerse grandes beneficios, tanto en eficiencia del Estado como en el bienestar general de la sociedad. Ya sin la carga de gran cantidad de industrias estatales ineficientes y de pagos y subsidios de transferencia ineficaces, libre de las trabas de un proteccionismo generalizado y complejos sistemas regulatorios y sin los problemas de una burocracia estatal inflada e ineficiente (por no decir corrupta), el Estado —una vez realizada su purga neoliberal— se encuentra ahora en la posición de ampliar una vez más sus funciones. Sería agradable poder predecir que lo hará de una manera racional y benéfica y pensar que las reformas neoliberales no sólo desplazarán al populismo y al autoritarismo, sino que también sentarán las bases de una especie de democracia social latinoamericana.

⁴ Carlos Acuña y William Smith, “The political economy of structural adjustment: The logic of support and opposition to neoliberal reform”, en William Smith y otros (comps.), *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform*.

⁵ La medida en la que la restructuración del Estado era una respuesta a una emergencia fiscal al mismo tiempo que una respuesta a un cambio inesperado en ideología no debe subestimarse. En gran parte, los estados produjeron funciones como respuesta a la crisis fiscal. Se deshicieron de empresas estatales con el propósito de poner en orden sus libros.

Lo cual, empero, está por verse. De hecho, gran parte de los comentarios recientes acerca del tema resulta profundamente pesimista al respecto.

Si acaso el Estado ampliara racionalmente sus funciones, la autonomía y la congruencia del aparato estatal mejorarían enormemente, lo cual se inclinaría hacia la tecnocracia, o bien podría aumentar las presiones ejercidas hacia un control democrático más pleno sobre la formación de la política estatal. Cuál de las dos posibilidades podría presentarse dependerá de muchos factores. Mi interés a este respecto es sencillamente señalar que la reforma del Estado *podría* resultar benéfica para la sociedad en su conjunto.

Para que lo anterior ocurra, sería preciso que se conservaran muchas de las reformas neoliberales. En su conjunto, los mercados resultan más eficaces que la distribución llevada a cabo por el Estado. En muchos ámbitos de la economía hay razones poderosas para alejarse de la toma de decisiones políticas centralizadas y orientarse hacia los mercados cada vez más descentralizados. Sin embargo, los mercados a menudo son imperfectos, y los estados pueden intentar remediar el fracaso del mercado de muchas maneras. Dentro del marco general del neoliberalismo hay cabida para una intervención estatal considerable. Las esferas obvias son:

- A. La política industrial.
- B. La intervención del mercado en el sector de los bienes no comerciales, especialmente la salud, la educación y el bienestar.
- C. La política salarial y de precios.

Las restricciones clave a la intervención estatal exitosa en estos ámbitos son:

- D. Capacidad fiscal y
- E. Capacidad administrativa.

Los dos últimos puntos son sumamente complejos; la reforma fiscal resulta políticamente riesgosa, y es poco probable que las mejoras en la capacidad administrativa sean sometidas a un rápido ajuste. Es menester desplegar un esfuerzo sostenido para reducir la corrupción, vigilar el clientelismo y construir un núcleo de servidores civiles permanentes. Estos problemas no son nuevos; ya habían sido identificados por los primeros teóricos de la modernización en los años cincuenta y sesenta y aún siguen sin solución. A continuación los abordaremos con mayor detenimiento.

LA POLÍTICA INDUSTRIAL

Debiera ser posible (incluso en una región aferrada a la ideología neoliberal) crear el tipo de relaciones Estado-sociedad civil que propicie un crecimiento económico acelerado. Los gobiernos latinoamericanos deberían ser capaces de

valerse de la tradición que concede al Estado un papel preponderante para propiciar la industrialización y las exportaciones industriales. Los antecedentes acumulados sobre los países asiáticos recientemente industrializados, además del ejemplo de Colombia, indican que la clave radica en crear el tipo adecuado de vínculos con las empresas privadas.⁶ Como lo señaló recientemente Peter Evans, el desarrollismo exige que el equilibrio entre empresa privada y Estado se mantenga en buenas condiciones, lo cual significa la existencia de asociaciones patronales poderosas o bien una industria oligopólica, así como instituciones corporativas que funcionen bien, con el propósito de garantizar flujos eficaces de información mutua entre gobierno e industria. También requiere de una tecnocracia estatal competente capaz de mantener la continuidad en un enfoque *dirigista*.

INTERVENCIÓN DEL MERCADO

Históricamente, tanto la democracia social en Europa como los regímenes de sustitución de importaciones en América Latina han operado en regímenes económicos que han permitido a los gobiernos aislar de alguna manera a la economía nacional de las fuerzas económicas internacionales. Esto se ha llevado a cabo en parte mediante la intervención en los mercados de divisas extranjeras. El amortiguador entre la economía nacional y la internacional permitió que estos gobiernos siguieran políticas keynesianas o estructural-desarrollistas. Los gobiernos han logrado alterar los precios del mercado de muchas maneras: mediante subsidios, estímulos, etcétera, e incluso han conseguido crear una especie de Estado benefactor. Su manifestación en América Latina ha resultado distinta de la que se presenta en Europa.

Dicha situación ha ido modificándose gradualmente desde los años setenta y, en el caso de América Latina en la década de 1990, el cambio ha sido significativo. El grado de internacionalización de los mercados ha aumentado considerablemente. En principio, ahora casi todos los bienes resultan comercializables, y los flujos de capital son mucho mayores, están menos sujetos al control gubernamental y resultan más volátiles que nunca. Sin embargo, sigue habiendo un sector importante en la economía que no ha sido totalmente internacionalizado: los servicios personales, como por ejemplo la salud y la educación. Es posible aumentar los salarios de los profesores y de los trabajadores de la salud, así como incrementar los subsidios a los consumidores de los servicios de salud y de educación. También puede suceder que ciertos alimentos sean considerados como no comercializables (en cuyo caso queda un margen para que el gobierno fije los precios u otorgue subsidios); no obstante, a este respecto soy pesimista. En general, en el sector de bienes no comercializables de

⁶ P. Evans, *Predators and Midwives* (en preparación); Rosemary Thorp, *Economic Management and Economic Development in Peru and Colombia*, University of Pittsburgh Press, 1991.

la economía, el gobierno puede intervenir en la fijación de precios sin acarrear problemas inmediatos y generalizados.

Los pagos de transferencia pueden hacerse también sin producir graves problemas, y éste debería ser un mecanismo importante para la redistribución del ingreso.

LA POLÍTICA SALARIAL Y DE PRECIOS

Las políticas salariales y de precios continuarán siendo un arma posible y útil en el arsenal económico de cualquier gobierno. Los controles salariales y de precios no constituyen una panacea, y hay que enfrentar considerables dificultades (técnicas y político-organizativas) para que funcionen. Con el riesgo de repetir algunos puntos presentados en un trabajo previo,⁷ quisiera resumir aquí brevemente algunas de las condiciones. Resulta útil conceptualizar la política de precios y de ingresos como un Dilema de los Prisioneros ligeramente ampliado. Hay tres actores: la mano de obra organizada, la empresa organizada y el gobierno. Supuestamente hay una solución estable que producirá resultados positivos para todos los actores, y que el problema es lograr que cada uno de ellos ponga en práctica una estrategia que conduzca a esta solución. Se agrega una complicación más debido a que los actores no son, de hecho, unitarios, y que se da una variedad de pugnas dentro de cada uno de ellos que aumenta la dificultad, no sólo para llegar a la estrategia óptima, sino incluso para alcanzar una sola estrategia congruente. Si supusiéramos reiteraciones del Dilema de los Prisioneros, entonces un proceso de aprendizaje y la adopción de procedimientos *tit-for-tat* o similares conducirían a una solución estable.⁸ No obstante, nuestro horizonte temporal está limitado y habrá muy pocas reiteraciones. Por tanto, resulta importante que cada actor llegue rápidamente a la solución óptima sin “errores” que ocasionarían que este proceso diera marcha atrás. Aquí parece haber dos prerrequisitos principales. En primer lugar, cada actor debe poder funcionar de manera tan unitaria como sea posible. Esto significa una cobertura organizativa amplia, asociaciones de primer nivel fuertes, capacidad para sancionar a los elementos disidentes y a quienes no deseen cooperar en sus bases, así como una dirigencia que no se ciegue debido a preconceptos ideológicos disfuncionales. El segundo prerrequisito es un grado de confianza mutua entre los tres actores. Con cada repetición exitosa del juego, es de suponerse que dicha confianza mutua crezca y se vuelva institucional. El problema se encuentra en las etapas iniciales del juego. Si hay poca confianza mutua, uno o más actores pueden intentar evadir responsabilidades y hacer que los demás carguen con las obligaciones, lo cual producirá una solución subóptima que, a su vez, puede dar inicio a una espiral descendente que podría resultar casi imposible detener.

⁷ William Smith y otros, *op. cit.*

⁸ Axelrod, *The Evolution of Cooperation*.

La confianza entre la empresa y la mano de obra dependerá de la historia previa de las relaciones industriales. Podrían tener una posición claramente adversa; empero, en la medida en que cada uno vea que el otro cumple los acuerdos, la confianza impedirá el conflicto. Es probable que el actor a quien más se le dificulte generar confianza sea al gobierno. Para que otros actores confíen en el Estado tiene que haber una historia nítida tanto de congruencia como de coherencia en las políticas,⁹ lo cual no resulta sencillo conseguir cuando el control de la economía es difícil (como por ejemplo en períodos de alta inflación o de hiperinflación), o bien en momentos de transición política, cuando las reglas básicas del juego aún no se deciden.

LAS CAPACIDADES DEL ESTADO

Hay varios ámbitos en los cuales se requiere acción: crear un servicio civil permanente (sobre todo los cuadros dirigentes); aumentar la capacidad fiscal del Estado mediante reformas tributarias; mejorar los mecanismos para establecer vínculos entre el Estado y los actores económicos clave; mejorar el funcionamiento interno del aparato estatal, incluida la reducción de personal, del clientelismo y de la corrupción; mejorar el equilibrio entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Se trata de un ingente plan de trabajo que producirá beneficios fundamentalmente a largo plazo. Como resultado, cualquier gobierno específico, preocupado por la supervivencia política de corto plazo, no se sentirá muy atraído a emprender dichas reformas.

Concretamente, esto significa revivir o revigorizar algunas instituciones corporativistas y establecer un ministerio de tecnología. Significará crear modelos de carreras de servicio civil para formar tecnócratas estatales. Los gobiernos latinoamericanos podrían sentirse tentados (en parte con el propósito de ganar apoyo entre los militares, en parte debido a sus propias tendencias nacionalistas inherentes) a emprender la protección a las industrias clave, siguiendo líneas semejantes a la política de reserva del mercado que se adoptó en lo referente a las computadoras. Ésta no es necesariamente una mala idea, aunque sus bondades tendrían que ser examinadas sobre la base de cada caso particular. No obstante, habrá una tendencia general contra dichas políticas proteccionistas selectivas por parte de la comunidad empresarial (sobre todo la de las empresas extranjeras).

Sin embargo, algunas de las estructuras formales se encuentran ya en gran medida construidas; lo que se requiere es producir el sentido de una carrera estable abierta al talento que hará que dichas estructuras funcionen efectivamente.

⁹ "Coherencia" se refiere a las relaciones internas entre las diversas partes componentes de un paquete político; "congruencia" a la constancia que se muestre con el transcurso del tiempo.

Una de las dificultades es la escasez de capacidad administrativa capacitada. Guillermo O'Donnell ilustra claramente las maneras como el servicio del Estado se ha vuelto cada vez menos atractivo. Como afirma,

[...] además de salarios cada vez menores, hay indicaciones de una grave degradación no sólo en el funcionamiento del sector público, sino en el ideal mismo del servicio público [...] Si alguna vez ser funcionario del Estado era un signo de alta jerarquía, actualmente se considera casi lo contrario.¹⁰

Una dificultad mayor son los limitados recursos fiscales disponibles para la reforma administrativa. En cierto modo esta restricción fiscal puede resultar una ventaja, ya que tal vez obligue a reducir un personal clientelista excesivo, cuya eficiencia marginal quizá sea de hecho negativa. En la práctica, a menudo es el personal más calificado, el que puede obtener empleos en cualquier otra parte, el que se sale primero, lo cual agrava el problema. A menos que una vez más se aumenten (y de manera sustancial) los salarios del sector público, incluso el adelgazamiento del aparato estatal, enfrentará enormes dificultades para atraer al tipo apropiado de personal.

La reforma fiscal, por supuesto, ocupará un lugar preponderante en la agenda, y debiera tener un apoyo considerable por parte de quienes se encargan en Washington de formular las políticas del "consenso posWashington". Hay un largo trecho por recorrer (como lo ha demostrado el gobierno de Menem) para mejorar la *recaudación* fiscal, aun sin cambiar el sistema tributario mismo. También hay una recompensa mayor para cualquier gobierno lo bastante valiente para poner en práctica un cambio radical en la carga fiscal en general.

Es también probable que un impulso anticorrupción obtenga un apoyo internacional considerable, amén de que redundaría en grandes beneficios en las capacidades administrativas mejoradas y en función de un empleo más eficaz de los escasos recursos estatales. No obstante, combatir la corrupción resulta notablemente complicado, ya que ésta no sólo da lugar a intereses creados y prácticas institucionalizadas, sino también —como O'Donnell ha señalado—,¹¹ permite a los administradores del Estado celebrar pactos políticos con los diversos intereses particularistas que han colonizado ciertas partes del aparato estatal.

En suma, por lo menos algunos administradores estatales pueden sentirse tentados a revivir al Estado en formas que sirvan para aumentar su capacidad general de poder. ¿Qué efecto podría tener lo anterior en la sociedad civil? En primer término, abordaremos el tema de los movimientos sociales, y luego procederemos a analizar los intereses de la ciudadanía.

¹⁰ Smith y otros, *op. cit.*, p. 168.

¹¹ *Op. cit.*

MOVIMIENTOS SOCIALES: LOS VIEJOS Y LOS NUEVOS

Para analizar los movimientos sociales es menester que desagreguemos este universo extremadamente heterogéneo. Como trataré de demostrar, las repercusiones que tienen los cambios en los movimientos sociales para las relaciones Estado-sociedad civil dependen en gran medida de a qué movimientos sociales nos estemos refiriendo.

Los movimientos sociales representan una vía potencial de acceso al Estado, así como una manera de movilizar y legitimar el apoyo para el gobierno. De si la mano de obra queda o no incluida en la definición, dependerá que los movimientos sociales cobren una importancia mayor o menor. Cualquiera que sea su trascendencia, los movimientos sociales sólo son uno de los diversos conductos entre el Estado y la sociedad civil: los partidos políticos y los grupos de interés organizados (en los cuales podríamos incluir a la mano de obra) constituyen los otros intermediarios principales.

Algunos teóricos de los "nuevos movimientos sociales" parecen haber depositado grandes esperanzas en dichos movimientos sociales como los generadores de un tipo de democracia nuevo y más completo. Se esperaba que una participación popular más generalizada, una mayor equidad en la toma de decisiones, la devolución del poder a las bases, una responsabilidad más asumida, etcétera, mejoraran la calidad de la democracia en América Latina. Aunque sin duda hay algo de verdad en lo anterior, fue (tal vez comprensiblemente) muy exagerada.

La mayor parte de los analistas del neoliberalismo tienden a centrarse en el Estado y en los actores sociales más organizados (las empresas, la mano de obra) y prestan poca atención a los tipos más difusos de movimiento social. En cierto modo, este relativo abandono proyecta el pesimismo que experimentan los teóricos de los "nuevos" movimientos sociales, quienes ven poco margen para tales movimientos bajo el neoliberalismo, salvo como elemento meramente defensivo y contestatario. La opinión prevaleciente es que el neoliberalismo conduce a la desorganización de los movimientos sociales.

Mi opinión es que lo anterior sólo resulta parcialmente cierto. No obstante, antes deben hacerse algunas diferenciaciones. Una democracia electoral es una manera de elegir un gobierno, lo cual no debe combinarse con la participación regular y continua de la ciudadanía en el funcionamiento cotidiano de dicha democracia. La *calidad* de tal democracia depende de diversos factores: de la medida de la participación, como lo señalan los teóricos de los "nuevos" movimientos sociales; de la operación eficiente de la regla del derecho en todo el territorio y para todos los estratos sociales; y de la institucionalización de la participación tanto popular como de la élite en la toma de decisiones, de manera que haya algo cercano a un proceso legítimo y racional de creación de políticas. La participación ampliada por los movimientos sociales constituye sólo un aspecto que hay que tomar en consideración a la hora de juzgar la calidad de la

democracia; pero también puede tener consecuencias inesperadas que resulten perniciosas para su consolidación.

Concentrarse en la movilización de las bases corre por lo menos dos riesgos: 1) un hincapié desbordado en la movilización de las bases podría conducir al desarrollo de instituciones paralelas que proclamen ser las representantes legítimas “del pueblo”; 2) hay también el peligro de un exceso huntingtoniano de movilización por encima de la institucionalización. Demasiada movilización de las bases (en ausencia de otras estructuras institucionales) podría, de hecho (como lo han señalado desde hace mucho los conservadores) resultar perjudicial para la democracia. Por ello, la desmovilización actual de muchos movimientos sociales podría no resultar, a fin de cuentas, del todo mala. Sin embargo, la situación es muy complicada, puesto que existe una gran variedad de movimientos sociales “nuevos”.

Tratemos de situar históricamente estos “nuevos” movimientos sociales. Algunos de ellos ciertamente eran *nuevos*. Surgieron durante los episodios autoritarios, en ocasiones directamente como respuesta a las acciones del gobierno autoritario (por ejemplo las Madres de la Plaza de Mayo, y acaso el CUT brasileño), y en ocasiones debido a la falta de espacios opcionales para la movilización política como resultado de la clausura del Congreso o la prohibición de las actividades políticas partidarias. Aquí resulta notable el acelerado crecimiento de las organizaciones católicas radicales. No obstante, la mayor parte de estos movimientos tuvieron una historia más larga y más compleja. No todos eran “nuevos” en ningún sentido sencillo. El aumento del radicalismo católico, por ejemplo, se remonta al menos a los primeros años de la década de 1960, en tanto que el rápido crecimiento del protestantismo fundamentalista (que sin duda también debe incluirse como un nuevo movimiento social) parece tener poca relación directa con el autoritarismo.¹²

La complejidad de este asunto y la necesidad de desagregar el concepto de movimiento social aumenta debido a las relaciones variadas y contradictorias entre los movimientos sociales y el Estado en el período histórico anterior al proyecto de sustitución de importaciones. En buena medida, el Estado auspició y reguló muchos movimientos sociales durante este proyecto y ello resultó particularmente evidente en el caso del movimiento laboral y de los movimientos denominados “populistas”. Los mecanismos corporativistas de negociación tripartita y la solución de conflictos fueron empleados a menudo para mediar las relaciones Estado-sociedad civil. No obstante, otros movimientos sociales surgieron en oposición al Estado y crearon discursos y agendas de acción que eran

¹² Hay argumentos en el sentido de que tanto la violencia política como la interna, así como un sentido general de *anomia*, son las causas fundamentales de la expansión del protestantismo fundamentalista en la región. El apoliticismo superficial del protestantismo fundamentalista, con su conseja de “dar al César lo que es del César” y las orientaciones a menudo introspectivas (¿weberianas?) de los fieles no deberían cegarnos acerca de su muy importante repercusión en la política. Un porcentaje desproporcionado de congresistas brasileños son protestantes fundamentalistas.

explícitamente antiestatistas. En la lucha contra las dictaduras militares y los gobiernos autoritarios, algunos grupos del movimiento laboral también adoptaron posiciones de este tipo. Este tipo de “nuevos movimientos sociales” y el “nuevo sindicalismo” han sido considerados como la representación organizada de la sociedad civil contra el Estado, y como los precursores de los nuevos acuerdos políticos. Esto es parcialmente cierto; pero algunos de ellos han llegado a institucionalizarse y han dejado de ser “nuevos” en ese sentido. Finalmente, han nacido movimientos sociales de corte más bien petitorios o de presión, tales como los movimientos en pro del mejoramiento de las condiciones urbanas. Para empezar, pocos de ellos eran “nuevos”, y han experimentado diversos grados de institucionalización.

La diversidad de los movimientos sociales, nuevos y viejos, es tal que la generalización se vuelve problemática. Con el objeto de considerar las relaciones entre los movimientos sociales, la sociedad civil y el Estado, debemos tomar en cuenta los diferentes destinos de los distintos tipos de movimiento social. Algunos parecen provenir de los procesos generales de cambio social a largo plazo (movimientos sociales urbanos resultantes del proceso de urbanización, y el surgimiento del movimiento de las mujeres como parte de la modernización general de América Latina, por ejemplo), mientras otros parecen responder a conjeturas bastante más limitadas. Unos están más institucionalizados; otros adoptan una posición más contestataria respecto del Estado; algunos se interesan básicamente en cuestiones simbólicas o de valor; otros, en cuestiones instrumentales; algunos más manifiestan los intereses de sus integrantes; otros proclaman articular un interés general. Es probable que estos distintos tipos de movimiento compartan distintos fines.

¿Qué sucede cuando los “nuevos” movimientos sociales envejecen? Inevitablemente habrá un proceso de institucionalización de los de reciente creación, con esfuerzos contrarios realizados por activistas preocupados por la brecha cada vez mayor entre dirigentes y seguidores. El principal interrogante se relaciona con la creación o institucionalización de canales regulares para integrar estos movimientos sociales al proceso político, y puesto que este último se encuentra también en el umbral del cambio, hay considerable flexibilidad en este terreno.

Lo que puede estar sucediendo con respecto a los movimientos sociales es, pienso, en parte cuestión de visibilidad y prominencia. Hace más o menos una década, los “nuevos” movimientos sociales eran claramente evidentes; parecían dominar el panorama político, y muchos analistas académicos centraron su atención en ellos. Con la redemocratización han sucedido muchas cosas. Primero, algunos de los movimientos sociales de coyuntura específica (*Directas Já*, Madres de la Plaza de Mayo) han desaparecido. Segundo, el renacimiento del foro de los partidos políticos y el debate parlamentario han revitalizado muchos espacios para el debate y la movilización políticos y han conducido, como resultado directo, a un papel menor para aquellos movimientos sociales nuevos que nacieron en otras circunstancias (tales como los grupos radicales de la Iglesia). Tercero, algunos movimientos sociales “nuevos” se han instituciona-

lizado más y adoptado estrategias orientadas más hacia la negociación estratégica que al simple cuestionamiento (CUT). Estos fenómenos surgen directamente del regreso a la democracia. Asimismo, la crisis económica ha obligado a algunos movimientos sociales a ponerse a la defensiva, en tanto que aumenta la importancia de otros (los pensionados en Argentina, las cocinas populares de Perú); además, ha centrado la atención tanto de la sociedad como de los analistas en las decisiones estatales clave acerca de la reforma económica. De esta manera, la crisis económica ha desplazado parcialmente el centro de atención de la sociedad civil a la toma de decisiones económicas. Cuarto, las actuales transformaciones ocurridas en el papel del Estado están produciendo el surgimiento de nuevos movimientos sociales (beneficiarios de los sistemas de seguridad social, etcétera) como respuesta a las iniciativas estatales.

Nada en lo anterior señala un proceso uniforme de “desagregación” en la sociedad civil, la cual siempre ha sido algo incoherente, y sus movimientos (siempre heterogéneos), mal articulados con los partidos políticos y a menudo difusos. Así, cabe preguntar si la situación actual resulta peor.

El neoliberalismo está produciendo 1) cierta recreación de movimientos sociales a medida que responden a ataques sobre privilegios previos, y 2) un proceso de desarticulación y rearticulación de más movimientos sociales establecidos. Además, el proceso de desarticulación mismo es complicado y digno de un examen más minucioso.

La desarticulación producida por el neoliberalismo tiene tres vertientes: 1) un sentido generalizado de crisis y desesperación que conduce a una erosión de las bases culturales y organizativas para una democracia estable; 2) una reducción en el papel de la mano de obra organizada; y 3) una perplejidad general entre los partidos políticos y sus electorados a medida que van desapareciendo las antiguas líneas de escisión y que tienen aún que ser reemplazadas. Queda aún por dilucidarse cuán grave es la primera forma de desarticulación, la desesperación durkheimiana. No es mi deseo minimizarla, y la descripción que realiza O'Donnell en torno al constante descenso hacia las “democracias delegativas, la responsabilidad horizontal débil, los estados esquizofrénicos, las zonas intermedias y la ciudadanía de baja intensidad” resulta poderosa y convincente.¹³ No obstante, también podría darse un cambio muy rápido en las actitudes del público si se lograra iniciar una espiral ascendente de crecimiento y responsabilidad democrática. La tercera forma de desarticulación, los partidos políticos en busca de nuevas definiciones, tal vez podría resolverse mediante la articulación de programas democráticos explícitamente sociales. La segunda forma de desarticulación es más aparente que real: los sindicatos están a la defensiva y hay maniobras para reestructurar de manera radical tanto las relaciones industriales en la planta como el papel que desempeñan los sindicatos en las negociaciones colectivas en el plano nacional; empero, esto no significa que los sindicatos dejarán de ser importantes participantes políticos.

¹³ Smith y otros, *op. cit.*, p. 176.

LAS CUESTIONES AGRARIA Y REGIONAL

Al igual que muchos analistas, cuando se trata de analizar la estabilidad política, tiendo a pensar fundamentalmente en las zonas urbanas. Sin embargo, algunas de las formas más evidentes de la descomposición e inestabilidad políticas ocurren fuera de las zonas urbanas de importancia decisiva. Vastas zonas de Brasil, Colombia y Perú se encuentran efectivamente fuera del control del Estado central. La guerra contra las drogas, la insurgencia política y el hecho de que los intereses económicos se apropien del poder político ha ocasionado violencia endémica en las zonas rurales. Aun en países como México, donde el Estado tiene un amplio control de su territorio, sucesos como los del levantamiento de Chiapas nos recuerdan el potencial desestabilizador que tienen dichas zonas, las cuales, por supuesto, siempre han contenido un potencial masivo de desestabilización política. Aunque tal vez no capaces por sí mismos de desestabilizar un régimen, los trabajadores del campo a menudo han puesto en serios aprietos a un régimen desafiado. A medida que la urbanización ha ido aumentando, la amenaza a la estabilidad proveniente de las zonas rurales ha disminuido, aunque nunca ha desaparecido. Las zonas rurales con frecuencia han sido escenario de las maniobras guerrilleras, así como de las guerras del narcotráfico; y, aunque éstas son conceptualmente distintas de la inquietud agraria como tal, su ocurrencia puede centrar la atención en el tema rural en sí.

La amenaza planteada por la reforma agraria y la sindicalización rural (ya sea de trabajadores asalariados o de pequeños propietarios) por lo regular ha movilizadado de manera muy efectiva a los partidarios del antiguo régimen. Tales amenazas no han desaparecido del todo, pese a la rápida difusión de la agroempresa y la agricultura en parcelas un poco mayores en muchos países. Las posibilidades de que la inquietud en el campo invada (ya sea directamente por la extensión de la violencia, como en el caso de Sendero Luminoso, o indirectamente por el debate en los medios de comunicación) las zonas urbanas o la política nacional no deben subestimarse. No me queda claro exactamente cómo se relaciona esto con el neoliberalismo, por lo que me limitaré a señalar la presencia de estas dificultades potenciales.

POPULISMO

¿Qué hay del populismo? El término mismo resulta discutible y confuso.¹⁴ Me refiero aquí a esos movimientos sociopolíticos que han llevado a un líder político al poder, o que han aportado una base social para uno de ellos, en los cuales la representación formal de los seguidores ha sido baja, no ha seguido las líneas establecidas de clase o sectoriales o no ha observado los alineamientos políticos

¹⁴ I. Roxborough, "Unity and diversity in Latin American history", en *Journal of Latin American Studies*.

establecidos. En este sentido, a menudo los movimientos populistas han sido un vehículo para agrupar a individuos sin representación de organizaciones en el núcleo del sistema político, y con frecuencia han dado la impresión de ser movimientos de ruptura o de tener potencial para ella. En el período actual, los seguidores de Fernando Collor de Mello en Brasil —menos educados, provenientes de pueblos más pequeños en los estados periféricos, con menores ingresos— ilustra lo que intento decir.

¿Son potencialmente autoritarios estos movimientos? En un artículo previo,¹⁵ intenté señalar las tentaciones de instrumentar soluciones autoritarias que podrían experimentar varios presidentes latinoamericanos durante el período neoliberal. ¿A qué tipo de base y movimiento social podrían recurrir? Resulta tentador retomar el *Dieciocho Brumario* en este punto. No todos los movimientos sociales son agradables o progresistas. Es probable que dichos movimientos sociales populistas-autoritarios florezcan bajo el neoliberalismo. No obstante, aunque sus impulsos y efectos antidemocráticos resultan alarmantes, tal vez se consuman rápidamente, dejando espacio de organización para tipos más responsables de políticas.

CIUDADANÍA

En muchos, si no es que en todos los países de la América Latina moderna, grandes cantidades de personas no son, de alguna manera, ciudadanos plenos. Se encuentran “marginados” del cuerpo político o no plenamente “incorporados” a él. Por lo regular, a lo que se refieren los científicos sociales cuando hablan de esta manera es que tales personas no disfrutan de un acceso adecuado al imperio de la ley, o no cuentan con recursos educativos, de organización, o de otro tipo, suficientes como para garantizarles un trato justo.¹⁶ Guillermo O’Donnell ha subrayado recientemente la importancia de que prive la ley para poder constituir una democracia estable.¹⁷ Ha destacado la fragmentación del poder y la autoridad, la privatización y colonización de partes del Estado, así como la correlativa atomización de la sociedad civil.

Bajo el liberalismo, ¿cómo se articulan políticamente los asuntos de la ciudadanía? ¿Serán abordados por los partidos políticos, o los movimientos sociales se desarrollarán en torno a los temas particulares de la ciudadanía? Sin duda hay cabida para que los partidos políticos adopten el tema de la ciudadanía

¹⁵ “Neoliberalismo”.

¹⁶ En términos políticos, pensar en estas preocupaciones como temas de “derechos humanos” tiene mucho sentido, ya que resulta políticamente ilegítimo negar a alguien sus “derechos humanos”. Afirmar que ésta es una manera científica social muy útil de reflexionar acerca de dichos temas, tal vez resulte más problemático. Considero que es más útil conceptualizar estos asuntos como aspectos de ciudadanía, lo cual tiene el corolario político de lanzar demandas como cuestión de enfrentamiento *vis-à-vis* el Estado.

¹⁷ G. O’Donnell, “The state, democratization, and some conceptual problems”, en Smith y otros (comps.), *op. cit.*

como parte de un paquete más grande. Para los movimientos sociales el alcance es mucho más limitado, aunque de ninguna manera inexistente. La principal dificultad surge de la conceptualización que se haga de los temas de la ciudadanía de manera tal que estimule la movilización en torno de objetivos concretos, alcanzables.

Uno de estos ámbitos es la ley y el orden, lo cual entraña dos dimensiones separadas que a menudo resulta complicado unir en función de la práctica política. Por una parte, todos los ciudadanos desean un nivel razonable de protección contra la delincuencia. Pese a que a menudo esto se articula como un pánico moral de clase media o como vigilantismo pequeñoburgués (asesinatos de pequeños delincuentes y “marginados”, a menudo con la participación activa de la policía), hay otras maneras en las cuales podrían articularse los temas de la ley y el orden. Las respuestas a la incapacidad evidente del Estado para garantizar la ley y el orden no siempre tienen que ser “hacer justicia por su propia mano”. ¿Podríamos acaso ser testigos de algo que no sean movimientos episódicos que exijan mejores servicios policiacos? En esta etapa resulta difícil responder a esta pregunta. Sin embargo, lo que debe señalarse es que sería un trágico error por parte de la izquierda permanecer al margen de tales demandas legítimas de la ciudadanía, la cual ha sido su tendencia en el pasado.

El segundo aspecto en torno a la ley y el orden tiene que ver con el trato apropiado a los ciudadanos por parte de la policía y los juzgados. Es posible que la reforma a la policía se vuelva un tema político importante. Todos los ciudadanos tienen interés en que haya más policías en las calles cuando se les necesita, así como en crear formas de control comunitario sobre la policía. Lo que aún no se sabe es si dichas demandas adoptarán la forma de un movimiento social. Hemos visto manifestaciones (en gran medida aparentemente de clase media) en pro de una mayor seguridad física en Brasil. También habría que averiguar si se quedarán en simples estallidos episódicos o si llegarán a institucionalizarse como movimientos sociales.

Es menos probable que la reforma aplicada al sistema de justicia criminal llegue a convertirse en un tema político, y mucho menos algo en torno a lo cual pudiera cristalizar un movimiento social, aunque ciertamente hay una gran necesidad en este sentido.

CONCLUSIONES

Hay muchos motivos para sentirse pesimista acerca del futuro de América Latina en lo que a las relaciones Estado-sociedad civil se refiere. Mediante la lógica de los actores racionales y de los Dilemas de los Prisioneros, muchos analistas demuestran que el resultado más probable de los intentos por instrumentar reformas económicas neoliberales será cierto tipo de “democracia dual”¹⁸ o “de-

¹⁸ Acuña y Smith, *op. cit.*

legativa”.¹⁹ Resulta difícil no convenir con esto como afirmación de probabilidades. Los mismos analistas exigen también cierta forma de esfuerzo minimalista para orientar a las sociedades latinoamericanas hacia un camino más deseable.²⁰ Quiero señalar que el ímpetu para tal cambio hacia el mejoramiento sostenido tanto en lo referente a crecimiento sostenido con equidad como en función de una mejor calidad en la democracia no necesita depender de algún *deus ex machina*, de la suerte o de un acto de voluntad política. Más bien que las presiones internas provenientes del Estado mismo, en su impulso por aumentar sus capacidades de poder, generará una espiral mutuamente reforzadora que obligará a los movimientos sociales a responder.

He señalado que resulta tanto deseable como probable que los estados latinoamericanos procuren ampliar sus capacidades de poder en el futuro previsible. He hecho notar también que es deseable y probable que los movimientos sociales se institucionalicen más. He observado que resulta deseable, mas no necesariamente muy probable, que en el futuro cercano haya más derechos ciudadanos. La combinación de estas tendencias se traducirá en una mayor densidad organizativa en las relaciones Estado-sociedad civil. En mi opinión, esto aumentará las posibilidades de que haya diversas formas de política de consenso estable a expensas tanto de la movilización “populista” como de los programas de exclusión elitistas.²¹

La anterior resulta una conclusión paradójica, ya que en términos generales al neoliberalismo se le considera como una nueva forma elitista de exclusión, y como un intento de menoscabar muchos logros populares. A menudo se afirma que probablemente las respuestas populares al neoliberalismo sean de un tipo más desorganizado, y que quizá la izquierda organizada y sus elementos constituyentes se encuentren a la defensiva. Sostengo que no es probable que esto ocurra porque no se espera que la situación actual de capacidad estatal limitada se mantenga durante mucho tiempo. (Puede suceder; pero no lo creo.) Los estados ampliarán sus capacidades de poder, lo cual obligará a la sociedad civil a responder. Es probable que el resultado signifique una forma más estructurada de política, con mayor regularidad y una interrelación más profunda entre Estado y sociedad civil. Lo anterior es compatible con la política autoritaria, pero resulta mucho más probable que fortalezca la democracia.

Las prescripciones de políticas que nacen de los análisis de O’Donnell y Acuña y Smith van en el sentido de que deben hacerse esfuerzos por fortalecer e institucionalizar a los actores de la sociedad civil, lo cual es también la posición de este trabajo.

¹⁹ O’Donnell, *op. cit.*

²⁰ Véase también Marcelo Cavarozzi, “Politics: a key for the long term in South America”, en Smith y otros, *op. cit.*

²¹ Por “política de consenso estable” quiero decir democracia cristiana, democracia social y formas pragmáticas de conservadurismo. Lo que todas ellas tienen en común es un acuerdo en torno a “las reglas del juego” de una economía mixta y un compromiso con la democracia. No es el caso del autoritarismo radical, el populismo y ciertos movimientos dentro de la izquierda.

Permítaseme formular algunas especulaciones acerca de posibles escenarios para el futuro inmediato. En uno, grandes sectores de la sociedad civil se hallan enfrascados en conflicto permanente con un Estado que continúa insistiendo en un modelo neoliberal, aunque los costos sociales sean elevados. El Estado sigue adoptando una posición minimalista en relación con la dirección de la economía. Doy por supuesto que en tales circunstancias las secciones más organizadas de la sociedad (sobre todo la mano de obra) adoptarán actitudes defensivas, y que las secciones menos organizadas recurrirán a manifestaciones aparentemente aleatorias y espontáneas de descontento. Se trata de un escenario en el cual un resultado es Behemoth: un estado sumamente poderoso y una sociedad civil desorganizada y defensiva, incapaz de adoptar cualquier proyecto transformador.

En otro escenario, un gobierno que entra en funciones hace un esfuerzo sostenido por instrumentar políticas de tipo más igualitario, pero sin abrirlas a la participación extensa de la ciudadanía. Aquí yo incluiría un gobierno como el de Carlos Salinas de Gortari, de México, cuyo programa, el PRONASOL, acredita lo que afirma la administración: estar comprometida en una forma de "liberalismo social". Cualesquiera que hayan sido los objetivos clientelistas y electorales del PRONASOL, ha tenido una importante repercusión en el combate a la pobreza; pero también ha tenido el efecto (contemplado) de fortalecer el control del PRI sobre un sistema político autoritario.

En un tercer escenario, la expansión del Estado desencadena una respuesta por parte de la sociedad civil. Para sus propios propósitos, y en parte como un efecto no buscado, el Estado propicia la institucionalización cada vez mayor de muchos actores de la sociedad civil. En este trabajo he intentado argumentar que se trata de una posibilidad real en la América Latina contemporánea. No digo que sea el resultado más probable, sólo que resulta una opción posible.

Traducción de Marcela Pineda Camacho