

CHILE 97

FLACSO - DIBUJADA

ANÁLISIS Y OPINIONES

Nueva Serie Flacso

Chile 97. Análisis y opiniones

Las opiniones que los trabajos presentan, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

302
FSA 26
1022

Ninguna parte de este libro/documento, incluido el diseño de la portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin autorización de FLACSO.

La publicación de este libro, que recoge parte de las actividades de FLACSO ha sido posible gracias a la colaboración de la Fundación Ford, The William and Flora Hewlett Foundation y la Fundación John D. and Catherine T. MacArthur, a través del apoyo a los diversos programas de la Institución.

322(83) FLACSO-Chile
F572 Chile 97. Análisis y opiniones. Santiago, Chile:
FLACSO-Chile, 1998
420p. Nueva Serie FLACSO
ISBN: 956-205-117-X

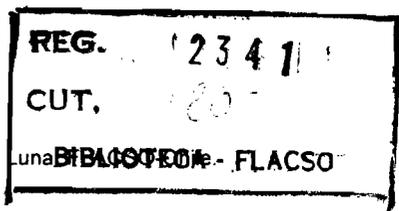
1. POLITICA SOCIAL 2. POLITICAS PUBLICAS
3. POLITICA EXTERIOR 4. DESCENTRALIZACION
5. INTEGRACION ECONOMICA 6. PARTICIPACION
CIUDADANA 7. RELACIONES CIVICO MILITARES
8. MUJERES 9. JUVENTUD 10. POLITICA CULTURAL
11. CHILE

© 1998, FLACSO-Chile. Inscripción N°105.006. Prohibida su reproducción.
Editado por FLACSO-Chile, Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa
Teléfonos: (562) 225 7357 - 225 9938 - 225 9655 Fax: (562) 225 4687

Casilla electrónica: flacso@flacso.cl

FLACSO-Chile en Internet: <http://www.flacso.cl>

Producción editorial: Marisa Weinstein
Diagramación interior: Claudia Gutiérrez y Antonieta
Diseño portada: Osvaldo Aguiló
Impresión: AGD Impresores



INDICE

Presentación

<i>Francisco Rojas Aravena</i>	5
--------------------------------------	---

AMERICA LATINA

Condiciones de gobernabilidad democrática en América Latina

<i>Norbert Lechner</i>	9
------------------------------	---

América Latina en 1997

<i>Gabriel Gaspar</i>	25
-----------------------------	----

Visiones latinoamericanas sobre economía y democracia

<i>Marta Lagos</i>	41
--------------------------	----

POLITICA

Tendencias de participación electoral en Chile en 1997

<i>Patricio Navia</i>	61
-----------------------------	----

Aproximaciones a la participación ciudadana

<i>Marcela Noé, Patricia Correa, Soledad Jaña, Luis Vial</i>	87
--	----

Las mujeres en 1997: ciudadanía e invisibilidad

<i>Teresa Valdés</i>	103
----------------------------	-----

Relaciones civil-militares en 1997: otro hito en el complejo proceso de normalización

<i>José Luis Díaz</i>	127
-----------------------------	-----

ECONOMIA

La economía chilena en 1997

<i>Oscar Muñoz</i>	139
--------------------------	-----

RELACIONES EXTERIORES

La política exterior chilena en el 97: los desafíos en la reinsertión

<i>Paz Milet</i>	161
------------------------	-----

Reunión PECC en Chile

<i>Andrés Angulo</i>	169
----------------------------	-----

PROCESOS DE INTEGRACION

Integración hemisférica, EE.UU. y MERCOSUR: el escenario actual visto desde Chile	
<i>Alicia Frohmann</i>	179
Chile y Argentina: hacia una política de complementación binacional y subregional	
<i>Francisco Rojas Aravena</i>	189
Construyendo confianza: las relaciones chileno- argentino durante 1997	
<i>Carlos Martin y Beatriz Calderón</i>	213

POLITICAS SOCIALES

FOSIS: políticas sociales y sus perspectivas	
<i>Sergio Gómez</i>	241
El proceso de cambio curricular en la educación media	
<i>Cristián Cox</i>	259

JOVENES

Los jóvenes de sectores populares: nuevas preguntas de investigación	
<i>José Olavarría, Cristina Benavente y Patricio Mellado</i>	287
Crisis, conflictos y soluciones parciales en las universidades chilenas	
<i>Manuel Antonio Garretón</i>	325
Jóvenes universitarios en los noventa: la visión de los dirigentes estudiantiles	
<i>Marcela Pérez de Arce</i>	339

CULTURA Y COMUNICACIONES

La industria de las comunicaciones y el mercado de mensajes durante 1997	
<i>José Joaquín Brunner</i>	361
Los evangélicos en Chile hacia el año 2000	
<i>José Miguel Sandoval, Juan Allende y Hugo Castillo</i>	391
Información televisiva y opinión pública en 1997	
<i>Giselle Munizaga</i>	413
Autores	420

AMÉRICA LATINA

Condiciones de gobernabilidad democrática en América Latina

Norbert Lechner

En las últimas dos décadas han tenido lugar profundas transformaciones sociales tanto al nivel mundial como en cada una de las sociedades latinoamericanas. De hecho, en todos los países de la región observamos una reestructuración social más o menos drástica. Una reorganización de la sociedad de tal envergadura no puede sino afectar también a la política. A la par con un cambio del entorno societal, ocurre un cambio de la propia política. Síntoma de ello son expresiones como la denominada “crisis de la política” o la insatisfacción acerca de la “calidad de la democracia”.

Esta premisa da pie al argumento central de mi exposición: a mi entender, los problemas de gobernabilidad democrática en América Latina resultan de la falta de adecuación de la política y del Estado a los cambios estructurales de nuestras sociedades. Ellos son, en el fondo, la expresión de un “retraso” de la política en relación a las dinámicas de las transformaciones sociales. La brecha es palpable en dos fenómenos. Por una parte, los procesos de modernización desencadenan por doquier tendencias centrífugas que los sistemas políticos, en su forma actual, no logran manejar satisfactoriamente. Vale decir, la modernización socioeconómica socava la efectividad de las instancias políticas de regulación y conducción. Ello significa, por otra parte, que la política pierde crecientemente su capacidad de control sobre los procesos de modernización. La “lógica del sistema” se vuelve autónoma y deviene un fin en si mismo.

Existe no sólo un retraso en las formas de hacer política; igualmente notorio es el retraso en las formas de pensar la política. Prevalecen concepciones tradicionales e imágenes estáticas acerca de lo que es y puede hacer la política. Especial preocupación merece, por supuesto, tal "inmovilismo" por parte de las élites políticas (independientemente de su signo ideológico). En la medida en que la "clase política" no logra hacerse una idea adecuada del nuevo papel de la política, de sus límites y de sus posibilidades, tampoco está en condiciones de respetar las nuevas restricciones, de discernir los objetivos factibles y de procesar las oportunidades que abre la modernización. En suma, predomina cierto retraso del pensamiento político que conduce a esa aparente ausencia de alternativas que caracteriza a nuestra época. Igual atención merece, por otro lado, una inercia similar en la ciudadanía. Los ciudadanos suelen hacerse ideas y expectativas acerca de la política que no corresponden a la nueva realidad social. Estamos ante un desajuste poco percibido, pero problemático por cuanto conduce a graves distorsiones a la hora de evaluar determinado desempeño político. Los electores tienden a imputar a la política (a los políticos) resultados que están fuera de su alcance. Más grave aún es otro peligro; una democracia que no cumple lo que (ilusoriamente) se espera de ella, genera un clima de frustración que termina por minar la credibilidad de las instituciones. Resulta, pues, importante tanto para las élites políticas y los ciudadanos como para las relaciones de confianza entre ellos elaborar concepciones actualizadas de la política.

De lo anterior se desprende la siguiente hipótesis: una vez analizados los desajustes producidos en la relación entre política y sociedad, ¿por qué no enfocar los problemas de gobernabilidad democrática al modo de un **ajuste político**? Si el proceso de modernización de América Latina pasó por una fase de ajuste estructural de la economía, hoy en día está pendiente un ajuste estructural del campo político. Ello involucra muy diversos aspectos. Por un lado, las expectativas que nos hacemos acerca de lo que es la democracia y de lo que puede hacer la política. En este contexto es inevitable revisar la autoimagen que se hace el ciudadano de sí mismo y, en general, la propia noción de ciudadanía en las condiciones actuales. Por el otro, el ajuste se refiere principalmente a los estilos de hacer política y, en definitiva, a verdaderas "invenciones institucionales" que actualicen los

procedimientos democráticos. Se trata pues de una “reforma de la política” en doble sentido: una adecuación **de la política** al nuevo contexto a la vez que una modernización llevada a cabo **por la política**.

Una advertencia: mi argumentación se limita a destacar algunas tendencias generales, sin abordar los rasgos específicos de cada país. Sin duda, las particularidades históricas de un país representan factores cruciales a la hora de enfocar sus problemas de gobernabilidad. No obstante, cabe advertir que tales especificidades nacionales se encuentran más y más relativizadas por el alcance global que tienen ciertas megatendencias. Además, es menester recordar que dichas tendencias implican riesgos y oportunidades. A la vez que plantean amenazas para las jóvenes democracias de la región, también abren nuevas opciones de desarrollo. Por cierto, descifrar las oportunidades que se ofrecen exige una nueva mirada. Desafío mayor porque es bien sabido que resulta más fácil apreciar con angustia o nostalgia lo que perdemos (el pasado) que explorar los espacios abiertos del futuro.

La modernización en curso

Revisemos brevemente cinco rasgos sobresalientes de las transformaciones en curso y algunas de sus consecuencias para la gobernabilidad democrática.

1. La modernización se caracteriza primordialmente por los **procesos de diferenciación**. En América Latina, particularmente en los países de modernización temprana, se observa hace muchas décadas un proceso de **diferenciación social** que complejiza la estructura social. Las clases sociales fundamentales que en el pasado aglutinaban y estructuraban a la población en grandes identidades colectivas se diferencian en múltiples grupos sociales con subculturas específicas. Tiene lugar una fragmentación de las bases materiales y de las representaciones simbólicas que servían de anclaje a las identidades colectivas. Impulsada por los procesos de urbanización e industrialización, la diferenciación social diluye el mundo señorial de antaño, impulsa la diversidad social y prepara así el terreno para la pluralidad política. El sujeto de la teoría democrática -el pueblo- se despliega en una pluralidad

de actores individuales y colectivos. Descubrimos, pues, en la diferenciación social el proceso subyacente al pluralismo de opciones que caracteriza al "juego democrático". Pero se descubre también uno de los procesos subyacentes a los problemas de gobernabilidad democrática. La multiplicación de actores provoca un "sobrepoblamiento" de la arena política, incrementando enormemente las demandas de negociación y coordinación. Aún más: a la vez que los actores se multiplican también se debilitan. Ello afecta la representatividad política que presupone actores representables; más se debilitan los actores sociales, más grande es la distancia con sus representantes políticos. Como si fuera poco, la diferenciación social conlleva otra tendencia: ella desdibuja los grandes clivajes que dividían a la vez que unían al debate ciudadano en torno a ciertos temas fundamentales. La disgregación de intereses y opiniones o, dicho de otra manera, el aumento de la complejidad hace más difícil reducir las múltiples posiciones a un panorama inteligible.

2. La nueva complejidad social proviene sobre todo de otro proceso característico de la modernización: **La diferenciación funcional**. En años recientes se ha vuelto más notorio como los diversos campos de la sociedad van desarrollando racionalidades específicas acorde a sus funciones hasta constituir "subsistemas funcionales" relativamente cerrados y autónomos. La economía, el derecho, la ciencia y la misma política operan como campos autoreferidos acorde a sus códigos funcionales. Al hablar de sistema económico o político, de sistema educativo o de salud hacemos referencia a tales "lógicas funcionales". Esta diferenciación funcional de nuestras sociedades tiene una consecuencia todavía poco ponderada; significa en los hechos que el desarrollo social ya no se rige por una racionalidad única, sino por una constelación de distintas lógicas funcionales.

La diferenciación avanza a un punto tal que la sociedad pierde la noción de sí misma en tanto sociedad. Se desvanecen las representaciones colectivas acerca del "orden" y, por lo tanto, los sentimientos de arraigo social y de pertenencia a una comunidad. De hecho, las grandes ciudades de la región anticipan la nueva característica de nuestras sociedades: un espacio sin centro. Digamos más cautelosamente: a raíz de los procesos de diferenciación la sociedad latinoamericana deja de tener un centro único. Estamos camino a una sociedad policéntrica. Tal descentra-

miento permite comprender una de las principales razones que subyacen a los problemas de gobernabilidad. Durante años las crecientes dificultades de la acción político-estatal para regular a los procesos sociales eran atribuidas a deficiencias institucionales y a un instrumental político insuficiente. En consecuencia, se trataba de perfeccionar el control jerárquico que ejercía la política (por ejemplo a través de la planificación). Ahora visualizamos que la jerarquía se ha debilitado, no por alguna subversión de los valores de autoridad como denuncian los conservadores, sino porque la vida social ya no tiene esa "unidad" que presupone el mando jerárquico. Descubrimos que la diferenciación funcional y, por ende, el descentramiento de la sociedad también modifica el lugar de la política: la política pierde su centralidad. Es decir, la política deja de ser aquel núcleo central y exclusivo a partir del cual se ordena al conjunto de la sociedad.

3. Otro rasgo característico de la fase actual de modernización son los **procesos de globalización**. Formidables procesos de racionalización social desbordan las fronteras de cada país, tejiendo una malla de infinitas redes transnacionales, y generan dinámicas temporales completamente nuevas. Sin apreciar plenamente el alcance de esta tendencia, se vislumbra desde ya una transformación de la dimensión espacio-temporal de la política. Observamos, por una parte, un **redimensionamiento del espacio**. Basta recordar algunos fenómenos ilustrativos. Así, es notorio el cambio de las escalas. La política ya no opera exclusivamente a escala nacional; cada día adquieren mayor peso los problemas a escala global-regional y los problemas a escala local. También es evidente la redefinición de los límites. Si las fronteras nacionales se hacen más porosas, por otra parte, los límites entre los grupos sociales se vuelven más rígidos. Dicho en otros términos: cambian las distancias. Mientras que las distancias internacionales se acortan para algunos sectores insertos en los flujos globales, las distancias sociales al interior de cada país aumentan considerablemente. En resumen, la globalización pone en entredicho el espacio habitual de la política: el marco nacional.

Por otra parte, observamos un **redimensionamiento del tiempo**. En años recientes ha tenido lugar una aceleración vertiginosa del tiempo. El ritmo de vida se hace más y más rápido, acelerando la obsolescencia del pasado inmediato. Aun las experiencias recientes pronto dejan de ser útiles y ese recorte del

tiempo útil afecta también a la política; ella ya no puede recurrir al trasfondo histórico de experiencias acumuladas para enfrentar los retos del presente. A la par con la obsolescencia del pasado advertimos un desvanecimiento del futuro. En épocas anteriores la aceleración del tiempo era domesticada por una noción de futuro progresivo. Las ideas de progreso técnico o de emancipación humana representaban un horizonte que acotaba el devenir; un horizonte de futuro que representaba simultáneamente un horizonte de sentido en nombre del cual se interpretaba y justificaba el presente. En cambio, hoy en día, la noción misma de futuro se diluye. Existen proyecciones del presente (planes de inversión, cálculo de riesgos, etc.), pero no una imagen del futuro. Ello toca directamente a la concepción moderna de la política, entendida como construcción deliberada del futuro. Actualmente, la política ya no remite a un horizonte de futuro que permita poner al presente en perspectiva. Con la pérdida de perspectiva el presente se hace omnipresente. Este presente omnipresente trastoca la dimensión temporal de la política. Encerrada en lo inmediato, la política disminuye su capacidad de anticipación; le cuesta diferir costos y gratificaciones al futuro.

Por consiguiente, todas las demandas y expectativas se vuelcan al presente y buscan satisfacción aquí y ahora. Prevalece la simultaneidad; miles de cosas ocurren al mismo tiempo aquí y en el mundo ("síndrome CNN"). Ello dificulta la selección de qué materias decidir; distorsiona la relación entre decisión y resultado y, por lo tanto, la responsabilidad por una decisión tomada; además, incrementa la arritmia entre la toma de decisiones gubernamental y la toma de conciencia ciudadana; en fin, provoca una sobrecarga de la política. Todo ello repercute en la gobernabilidad democrática que ahora depende, entre otros aspectos, de la capacidad de la política de reconstruir horizontes de futuro. Sólo entonces nuestros países podrán encauzar los cambios sociales en una visión estratégica de la modernización.

4. Como es sabido (pero conviene recordar), existen distintas estrategias de modernización. A diferencia de la "estrategia desarrollista", que hacía del Estado el motor del proceso, la "estrategia neoliberal" predominante en los últimos tres lustros toma al mercado por el principio constitutivo de la reorganización social. El resultado ha sido no sólo una vigorosa expansión de la economía capitalista de mercado, sino también y por sobre todo la

instauración de una verdadera **sociedad de mercado**. Es decir, una sociedad donde los criterios propios de la racionalidad de mercado -competitividad, productividad, rentabilidad, flexibilidad, eficiencia- permean todas las esferas. La sociedad de mercado genera un dinamismo social inédito en la región. La iniciativa privada, liberada de restricciones sociopolíticas, despliega impresionantes dinámicas de cambio e innovación. La punta del "iceberg" es aquel fascinante mundo del consumo que parece encarnar de modo visible ese mundo mejor que todos sueñan. El mercado deviene la gran fuerza integradora, pero con limitaciones evidentes. El anverso de la moneda es una no menos impactante "precarización" de la vida social, particularmente del trabajo. Todo se mueve y nada/nadie puede sustraerse a esa dinámica so peligro de sufrir una exclusión radical. La competitividad del mercado moldea una nueva mentalidad, por lo menos en las grandes urbes. Aquí se extiende una mentalidad de intercambio, donde todo es transable. El cálculo utilitarista de costos-beneficios, propio de la sociedad de mercado, da lugar a una nueva sociabilidad. La competencia sin tregua fomenta un individualismo negativo, sumamente creativo y ágil en desarrollar estrategias individualistas de éxito a la vez que muy reacio a todo compromiso colectivo. Entonces las relaciones tradicionales de reciprocidad se debilitan. Esta des-solidarización tiene su precio: las ventajas obtenidas individualmente se pagan con una inseguridad generalizada de todos. En la medida en que la cohesión social disminuye, aumenta la incertidumbre.

Se hace patente la conclusión: el mercado por si solo no genera ni sustenta un orden social. El mercado depende de un conjunto de condiciones que él mismo no crea. Depende, por un lado, de la creación política de un marco institucional adecuado. Por consiguiente, el mercado no puede suplantar (más allá de las actividades productivas) al Estado; por el contrario, presupone la función reguladora y coordinadora del Estado. Por otro lado, ya Adam Smith sabía que el buen funcionamiento del mercado exige sentimientos morales: confianza, honestidad, lealtad y, en resumidas cuentas, una disposición a cooperar. O sea, exige ciertos "bienes públicos" que él mismo no genera. Ello nos remite a la tensión entre los principios propios a la sociedad de mercado y los principios de la democracia: las orientaciones básicas de la vida social (principio de maximización de beneficios privados)

presionan sobre las bases normativas de la vida democrática (orientaciones de bien común). Vale decir, el mismo avance de la modernización económica vuelve a replantear la necesidad de la política al mismo tiempo que debilita el "animus societatis" sobre el cual descansaba.

5. Finalmente, no podemos dejar de mencionar el **nuevo papel del Estado**. En los años ochenta gran parte de los países latinoamericanos han iniciado una reforma del Estado, generalmente de inspiración neoliberal, con el propósito de despolitizar a la economía. En los hechos, dichas reformas neoliberales sacan la conclusión práctica de la diferenciación funcional de la sociedad y la consiguiente autonomía relativa de los distintos subsistemas. Dichos cambios han puesto fin al "primado de la política", sin que ello signifique que podamos prescindir de la política. Basta recordar la llamada "paradoja neoliberal": una estrategia que apunta precisamente a dismantelar al Estado sólo tiene éxito en aquellos casos en los que es impulsada por una fuerte intervención política. El protagonismo del Poder Ejecutivo en Chile bajo Pinochet, pero también los ejemplos de México bajo Salinas, de Argentina bajo Menem o de Perú bajo Fujimori indican que -incluso en una estrategia neoliberal- los procesos de modernización exigen una fuerte conducción política. No sorprende pues que la cuestión del Estado haya regresado a la primera plana.

Las nuevas reformas del Estado han de tener en cuenta al menos tres elementos. En primer lugar, cabe constatar que la inserción en los mercados mundiales -meta principal de la reestructuración económica- se rige por el "paradigma de la competitividad sistémica". Es decir, la inserción no depende tanto de la competitividad de una u otra empresa como de las capacidades organizacionales y gerenciales de un país para combinar un vasto conjunto de factores (económicos y no-económicos) y para articular una diversidad de actores. De la reorganización ya no sólo de la economía nacional, sino del conjunto de la sociedad depende la libertad de acción (o sea, el poder) que tenga un país en el sistema mundial. La competitividad sistémica de un país supone pues una "actualización" del Estado nacional como una de las instancias fundamentales en la coordinación de los diversos procesos sociales. De la competitividad sistémica se desprende, en segundo lugar, la relevancia de la integración social. Precisamente la gravitación del mercado (y de sus tendencias disgregadoras)

otorga un papel primordial al Estado como instancia responsable de asegurar la cohesión social. El mercado no brinda un equivalente funcional para una función específica del Estado, la de fortalecer unas relaciones sociales equitativas; trama sobre la cual descansa el funcionamiento del mercado y, por supuesto, toda la convivencia en sociedad. En efecto, las políticas sociales son más que una compensación por las disfuncionalidades del mercado; expresan el vínculo social que une a todos los individuos en una vida en común. La actualidad del Estado Social nos recuerda, en tercer lugar, la dimensión simbólica del Estado. Cierta economicismo tiende a ignorar que es por intermedio del Estado que la sociedad se reconoce a sí misma en tanto orden colectivo. Cuando el Estado entrega servicios de salud, previsión, educación, entrega no sólo servicios materiales. Es también (y quizás sobre todo) un reconocimiento social del aporte que hace toda persona a la constitución de la sociedad. Es también (y muy especialmente) un servicio de protección que debe la sociedad a cada uno de sus miembros. Es finalmente también la forma en que los ciudadanos -por intermedio del Estado- se sienten partícipes de una misma comunidad de semejantes. Esta labor de reconocimiento y protección no la realiza el mercado por muy eficiente que sean los servicios que brinde al individuo. Solamente el Estado simboliza el vínculo social e intergeneracional que cohesiona a la pluralidad de individuos. Toda política pública es, en el fondo, una medida de auto-organización que toma la sociedad para reproducirse como una comunidad de ciudadanos. En resumen, estimo que las reformas del Estado "de segunda generación" han de contemplar -junto al Estado Nacional y al Estado Social- su carácter de Estado Democrático.

Una dimensión olvidada: la subjetividad

Las transformaciones mencionadas modifican no sólo el ordenamiento estructural de nuestros países, afectan también las formas culturales en que las sociedades se ven a sí mismas, en que ellas se proyectan a futuro. En otras palabras, los cambios en curso alteran tanto el papel de la política y del Estado como las ideas que nos hacemos de ellos. Señalaré a continuación algunos

de los rasgos novedosos que me parece necesario considerar en la cultura política.

1. Como punto de partida puede servirnos una paradoja muy notoria en Chile, pero posiblemente también presente en otros países de la región. Llama la atención, en efecto, cómo el avance del proceso de modernización, creando nuevas y mayores oportunidades, se encuentra acompañado de un profundo malestar. A pesar -o precisamente a raíz- del éxito que tienen las diversas modernizaciones, se extiende un amplio descontento. A veces cristaliza en una reivindicación concreta (la pobreza, la corrupción, la delincuencia), pero generalmente no es más que un malestar difuso, pero persistente. El caso de Chile, cuyas reformas son alabadas internacionalmente, es particularmente ilustrativo; la sociedad chilena se ha vuelto una sociedad desconfiada. La gente desconfía del vecino, del otro (visualizado como potencial agresor, delincuente); desconfía de los sistemas de salud, previsión, educación; desconfía del futuro del país; desconfía incluso de un "nosotros". Sin embargo, los indicadores macroeconómicos son buenos y sólidos, la cobertura y calidad de educación y salud aumentan, las tasas de criminalidad se mantienen estables; en fin, a toda vista el país progresa. ¿Qué pasa con esta estrategia de modernización que con todos sus logros, no logra generar adhesión? Precisamente eso: no es más que modernización. Una modernización que se ha vuelto un fin en si misma.

Modernización no es igual a modernidad. Por supuesto, la modernidad implica modernización, ese proceso de racionalización de los procesos sociales en sistemas funcionales diferenciados. Pero el malestar y la desconfianza nos señalizan otro momento igualmente relevante: la subjetividad. Me refiero a ese mundo de la individuación, de la sociabilidad, de las identidades colectivas, de las motivaciones y certezas cotidianas. Bien visto, modernidad es la tensión entre modernización y subjetivación, entre sujetos y sistemas. Pues bien, corremos peligro de una modernización sin modernidad. Una modernización que o no tiene en cuenta a la subjetividad o bien la instrumentaliza en función de sus fines. El malestar parece ser la expresión de esa subjetividad abusada y huérfana, subordinada o ignorada; la crítica de una modernización que avanza atropellando y descartando a los sujetos.

2. A lo largo del siglo XX la política y el Estado fueron la mediación entre los dos momentos de la modernidad: moderniza-

ción y subjetividad. Cuando esa relación de complementariedad queda suspendida, reina la incertidumbre. Un rasgo sobresaliente de nuestra época es, sin duda, el **nuevo clima de incertidumbre**. Siempre hubo y habrá incertidumbre acerca de cuestiones básicas de la vida, más ella adquiere una gravitación especial cuando se debilitan las (reales o imaginarias) redes de seguridad: desde la protección que brinda el Estado hasta las religiones, pasando por las grandes ideologías. Uno de los efectos de las aceleradas transformaciones en marcha reside en la erosión de los códigos interpretativos con los cuales estructurábamos la realidad social. De cara a la súbita desaparición de los paisajes familiares, la gente se siente huérfana de claves de interpretación que permitan ordenar los múltiples fenómenos en un panorama inteligible. A falta de **mapas cognitivos**, la realidad deviene avasalladora y provoca impotencia. Por cierto, la incertidumbre es muy diferente para un grupo social que para otro. Están más expuestos al desamparo (y, por ende, a reacciones "irracionales") los grupos con menos recursos, menor autoconfianza, menor inserción en lazos comunitarios. De allí que sectores desclasados y, en especial, las clases medias empobrecidas sean particularmente propensas a "soluciones" autoritarias. La incertidumbre no es pues un tema ajeno a la política. Por el contrario, nos invita a reflexionar los problemas de gobernabilidad en tanto manejo institucional de la incertidumbre.

3. La crisis de los mapas cognitivos tiene que ver con la descolocación de las coordenadas espacio-temporales. Volvamos una vez más sobre el **desvanecimiento del futuro**. Por supuesto, existen proyectos individuales de futuro (por ej. de un empresario), pero se desvanece como horizonte compartido por la sociedad entera. Se debilita el marco temporal que permitía sincronizar las temporalidades muy distintas que viven un empresario y un desocupado, un político o una mujer jefa de hogar. Este debilitamiento del "tiempo social" hace más evidente la precariedad de lo existente. La celeridad de los cambios sociales socava lo establecido; todo lo duradero se evapora. Entonces también se evapora la capacidad de previsión. Junto con la calculabilidad social también se diluye un horizonte de sentido más o menos compartido en miras del cual se articulaban los diversos proyectos (individuales y colectivos). A la diferenciación de las temporalidades sociales, se agrega la diferenciación de las "dinámicas

funcionales". Sabemos cómo la política conlleva ritmos y plazos diferentes y difícilmente conmesurables a los ciclos de la economía. En suma, vivimos en "sociedades a múltiples velocidades", donde la acción política ya no marca la hora para todos.

Paralelamente, según vimos anteriormente, tiene lugar un **redimensionamiento del espacio**. Fenómenos como el "tequila-zo" hacen evidente el desfase entre el alcance transnacional de ciertos procesos y el alcance nacional de la política. Los impactos de proyección global como el nuevo protagonismo de lo local obligan a los actores políticos a entrelazar múltiples escalas y a jugar simultáneamente en múltiples escenarios. Aumenta entonces el riesgo de acciones erráticas. La diferenciación espacial unida a la temporal genera una complejidad que hace cada vez más difícil diseñar una "agenda política" compartida por todos los actores.

En fin, a pesar de los grandes flujos de información, la vida social se vuelve más opaca y, por lo mismo, más impenetrable a un ordenamiento deliberado. No asombra pues, que la gente desconfíe de la causa pública y de la acción política y prefiera dedicarse a su entorno inmediato, más inteligible.

4. Otro cambio significativo es la **nueva relación entre lo público y lo privado**. La modernización actual se apoya en un vasto proceso de privatización. Privatización de las empresas productivas, por supuesto, y también de los servicios públicos; privatización de escuelas y hospitales públicos, instancias típicas de integración social. Esa contracción drástica del espacio público en tanto espacio compartido provoca otros procesos de privatización. Expulsada del espacio público, la gente se vuelca a lo privado y lo íntimo. El auge de tal "cultura del yo" expresa una privatización de actitudes y conductas, propia a una sociabilidad de mercado. El elemento decisivo empero, me parece ser la privatización de riesgos y responsabilidades. La reorganización de la sociedad en torno al mercado no reconoce más que individuos. Cada individuo es libre de elegir sus opciones, asumir los riesgos y, por supuesto, de hacerse responsable de sus actos. Es decir, el individuo es responsable de su salud, de su previsión, de su consumo, del colegio de sus hijos. Sin embargo, para cumplir con esas responsabilidades el individuo depende de factores fuera de su control (seguro médico, administradora de fondos de pensiones, etc.). O sea, ha de asumir la responsabilidad, sin disponer de los medios adecuados. Ello provoca una sobrecarga del individuo.

La exaltación de la individualidad desemboca en un individualismo asfixiante.

La privatización no elimina el espacio público, por cierto, lo transforma. Hoy en día, el ámbito público se confunde con el espacio del mercado; el centro comercial reemplaza -práctica y simbólicamente- la plaza pública. En efecto, el mercado ha ido adquiriendo un carácter público. El control de calidad y la atención al cliente, la defensa del consumidor y la dignidad del usuario representan los nuevos derechos del ciudadano-consumidor. Es decir, lo privado deja de ser el ámbito reservado del individuo -en contraposición al poder político- para transformarse en el campo de las experiencias vitales a partir del cual los individuos evalúan a la política.

5. Hablar de subjetividad es hablar de la vida cotidiana. Pues bien, la experiencia diaria de nuestros países enseña un aspecto habitualmente descuidado: **la erosión de las normas de civilidad**. En la vida cotidiana las diferencias entre los individuos son “equilibradas” mediante las reglas básicas de convivencia. La decencia, el respeto, la tolerancia, en fin, el “buen tono” permiten establecer un acomodo recíproco aun en las relaciones fugaces del tránsito callejero o en la oficina pública. En la medida en que la modernización impulsa las diferencias sociales a la vez que debilita la noción de orden colectivo, esas normas sociales se desgastan. Cuando la violencia urbana, la corrupción impune, la inestabilidad del empleo y una competitividad despiadada son la “barbarie cotidiana” para la gente, entonces los efectos centrifugos de la modernización ya no logran ser contrarrestados por las reglas de trato civilizado. Cada cual se afana como puede y reina la “ley de la selva”. Parafraseando a Sarmiento: quizás civilización y barbarie no son tendencias contrapuestas, quizás la modernización conlleva tendencias intrínsecas de barbarie.

Ahora bien, sin tales normas básicas de reciprocidad tal vez subsista el régimen democrático, pero no una forma democrática de vida. La experiencia cotidiana desdice la gobernabilidad democrática; la democracia aparece como mera retórica, alejada de la vida real. Así como las “reglas de juego” democráticas se desvalorizan cuando no están abrigadas por la decencia y una disposición general a la cooperación, así a la inversa, las normas de convivencia social se debilitan cuando la democracia pierde la

densidad simbólica de una "comunidad". En resumidas cuentas, no hay gobernabilidad democrática sin cultura cívica.

Conclusión

Termino este texto con un breve resumen de la argumentación. Un primer paso consistió en presentar algunas megatendencias que en mayor o menor medida impulsan una enorme transformación de las sociedades latinoamericanas. La diferenciación social y funcional de la sociedad, la globalización, el auge de una sociedad de mercado y el nuevo papel del Estado son algunas características cruciales del nuevo contexto.

De este contexto nacional y mundial se desprende, como segundo paso, la conclusión de que la política y el Estado pierden su centralidad como instancia de coordinación y conducción de los procesos sociales. En la medida en que se configuran "sistemas funcionales" relativamente autónomos, la acción política puede influir sobre ellos solamente si respeta sus lógicas internas. Enfrentamos pues límites estructurales para la intervención política, que tiene ahora un campo de acción mucho más reducido que lo que proyecta la imagen tradicional de la política. A su vez, también la política se orienta por una "lógica funcional" más y más autoreferida, que tiende a aislarse de su entorno social. En este sentido, la percepción ciudadana acerca del distanciamiento de los políticos es correcta. La razón empero, no radica tanto en los vicios (reales o supuestos) de la clase pública como en las restricciones estructurales que sufre la política en una sociedad diferenciada.

Una sociedad diferenciada y, por lo tanto, policéntrica ya no está a disposición de la voluntad política y, no obstante, exige política. Este es, a mi juicio, el tema de fondo. Aquí me parece radicar, en definitiva, el problema de la gobernabilidad democrática. De ser así, ¿cuál sería entonces el papel del Estado y de la política? Un referente es, según vimos, el proceso de modernización. El Estado y la política siguen cumpliendo una importante función de coordinación entre los distintos subsistemas sectoriales y una función de conducción respecto al rumbo y al ritmo de la modernización. El proceso social no se agota empero en la modernización; su otro momento constitutivo radica en la subjetivi-

dad. El análisis requiere pues, como tercer paso, una recuperación de la subjetividad. Tarea difícil porque -según nos dicen la desconfianza y el malestar reinante- la subjetividad parece haberse quedado sin palabras. Un aspecto crucial de la gobernabilidad democrática podría consistir en reintroducir a la política lo que ella expulsó como "irracional": las pasiones y emociones, los afectos y, por cierto, las virtudes. O sea, ayudar a codificar la subjetividad como un momento consustancial a la modernidad.

Me despido con una hipótesis final. Si entendemos por modernidad la tensión entre subjetividad y modernización, entonces tal vez el principal papel de la política sea articular ambos procesos: vincular las demandas de protección, reconocimiento e integración social de los sujetos con las exigencias funcionales de los sistemas. No sería una tarea novedosa; finalmente, la política moderna siempre se propuso la construcción deliberada del orden social. Sin embargo, la exposición puede haber entregado algunos argumentos acerca de las grandes innovaciones que exige esa tarea en las nuevas circunstancias. Hacer política, pensar la política seguirán siendo -qué duda cabe- un desafío atractivo.

