
EVOLUCION SOCIO-POLITICA EN EL CONO SUR

Sergio Spoerer



8

La situación que permitió afirmar que América Latina era «el continente del crecimiento» ha cambiado radicalmente. Lejanas aparecen las tres décadas (1950-1980) en que el crecimiento promedio anual fue de 5,5 %. Crecimiento con pobreza, se decía para explicar las manifiestas desigualdades; hoy el crecimiento ha desaparecido y la pobreza aumenta: «el año 1983 ha sido para la región en su conjunto el peor del último medio siglo», decía la CEPAL ¹ a comienzos de 1984. Las cifras son elocuentes.

El marco latinoamericano

En 1983 la reducción del producto interno bruto por habitante fue de un 5,6 %, superando las cifras negativas ya alcanza-

das en 1981 (-1 %) y 1982 (-3,3 %); en 1984 el PIB por habitante creció en un 0,2 % respecto al bajísimo nivel alcanzado en 1983. Así, América Latina en vez de crecer disminuye: en 1983 ella alcanza los

niveles de vida que tuvo... en 1977. El análisis del deterioro producido por países entre 1981 y 1984 establece proporciones dramáticas; durante este período el PIB por habitante cayó cerca del 25 % en Bolivia y 22 % en El Salvador; se redujo en un 16 % en Uruguay, Venezuela y Guatemala; en casi un 14 % en Perú y Costa Rica; un 12 % en Argentina, Haití y Honduras; 11 % en Chile, y 9 % en Brasil.

La situación del empleo hace visible el impacto social del deterioro económico producido. Hasta 1980 el problema mayor parecía ser el del subempleo y no el de la cesantía abierta. Con su concepto de «subutilización total de la mano de obra», estimado en cerca de un tercio del total de la fuerza de trabajo de América Latina, el PREALC² da cuenta de una situación global que contiene distintas formas de desempleo (abierto, parcial, disfrazado, etc.). El fenómeno más visible desde 1980 es el de la cesantía abierta producida principalmente en el sector urbano como resultado de la brutal caída de la producción industrial en el continente. Esta «desindustrialización precoz» hace aumentar en más de un tercio las tasas de desempleo urbano observadas en los años setenta. Según cifras de CEPAL, entre 1978 y 1983 el desempleo urbano pasó de 13,3 a 19,7 % en Chile (país que presenta la más alta tasa de desempleo de todo el continente³; de 10,1 a 15,7 % en Uruguay; de 4,5 a 12,6 % en Bolivia; de 6,9 a 12,5 % en México y de 9 a 11 % y 2,8 a 4,9 % en Colombia y Argentina, respectivamente. El efecto combinado de la caída de la producción —que en el sector industrial implica muchas veces un deterioro irreversible de la capacidad instalada— y el explosivo aumento de la población económicamente activa hacen del empleo la prioridad absoluta de cualquier política de reactivación.

A la brutal caída del PIB «per cápita»,

Hasta 1980 el problema mayor parecía ser el del subempleo y no el de la cesantía abierta.

y al aumento del desempleo, se suma en los últimos años un nuevo y brutal recrudescimiento del proceso inflacionario. Respecto de 1983 el diagnóstico de la CE-

PAL es no menos implacable que en los aspectos antes analizados: «la inflación se aceleró espectacularmente, como había ocurrido ya en los tres años anteriores, y alcanzó niveles jamás registrados». En 1984 la situación inflacionaria fue aún peor: el ritmo de aumento de los precios subió en la mitad de los países latinoamericanos y alcanzó en el conjunto de la región un nuevo máximo histórico; en efecto, la tasa media simple de aumento de los precios al consumidor subió del 66 % en 1983 al 145 % en 1984.

Estancamiento, desempleo e inflación producen —entre otros efectos— una profundización de las desigualdades sociales y una extensión de las situaciones de exclusión y de miseria. En los países del Cono Sur de América Latina que han sufrido la aplicación de políticas monetaristas en condiciones de dictadura, el impacto social es percibido como abierta regresión respecto de los niveles de vida alcanzados por dichos países en las décadas anteriores.

Para el conjunto de América Latina el porcentaje estimado de la población en condiciones de pobreza es de un 35 %, es decir, 130 millones de latinoamericanos que viven en condiciones inferiores al mínimo de satisfacción de sus necesidades básicas. No es difícil imaginar lo que cotidianamente esto significa en términos de hambre, miseria, falta de atención médica, de vivienda, de educación para cada uno de esos 130 millones de pobres que configuran la masa de los excluidos, cuya situación debería ser preocupación prioritaria en cualquier alternativa de desarrollo.

La presentación del paisaje social más arriba intentado no podría sino ser reali-

zado con trazos gruesos. Pero la comprensión de dicho paisaje requiere además de un conocimiento de sus diferenciaciones internas y de las dinámicas que ocurren en su seno.

Pese a sus problemas y desafíos compartidos, América Latina presenta una importante y creciente diferenciación interna. A «grosso modo» es posible identificar tres tipos de países:

a) Los países de modernización temprana y avanzada que han vivido en los años recientes procesos francamente regresivos que hacen aumentar en ellos los indicadores de tradicionalismo. A este grupo pertenecen, principalmente, los países del Cono Sur (Argentina, Chile, Uruguay) que alcan-

zaron antes que el resto del continente altos niveles de ingreso «per cápita», de urbanización, industrialización, escolaridad, salud, a lo cual se

agregaba un importante desarrollo de sus capas medias en condiciones de integración social y nacional e, incluso, en los casos de Chile y Uruguay, de considerable estabilidad política hasta 1973.

b) Un segundo grupo de países está constituido por aquellos de modernización más reciente y rápida; este es el caso de Brasil, México, Venezuela, Colombia, Costa Rica, en los cuales —pese a los desequilibrios y desigualdades— se ha constituido un dinámico sector moderno en sus economías, con altas tasas de inversión (importante diferencia con los países del grupo anterior) y alta participación del Estado. Estos países han acelerado sus procesos de urbanización y de creación de empleos en el sector moderno de sus economías.

c) El tercer grupo de países está formado por aquellos en que priman las características de tradicionalismo propias de sociedades agrarias, con una mayoritaria población campesina, una economía urbana de baja productividad y con también

bajas tasas de inversión y crecimiento. Son los países más pobres del continente: Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Haití y, en menor medida, Perú, Paraguay, Ecuador.

Este esbozo de tipología que responde más bien a criterios de orden estructural y socio-económico puede completarse con otro ejercicio que responda a criterios más propiamente políticos; según éstos, podríamos establecer cuatro tipos de países:

a) Los países de dictaduras estables y prolongadas: Chile, Haití, Paraguay.

b) Los países con estabilidad institucional de tipo democrático: Colombia, Venezuela, México, Panamá, Costa Rica (Cuba).

c) Los países en vías de redemocratización, tales como Argentina, Uruguay y Brasil.

d) Los países de fuerte inestabilidad y/o situaciones de guerra interna y/o fronteriza: este sería el caso de los países centroamericanos (El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua) y, en menor medida, Perú y Bolivia.

Si los elementos de diagnóstico más arriba expuestos fueran completados con un análisis de las relaciones exteriores de América Latina, su situación actual —pese a su diversidad— podría resumirse en tres rasgos principales: vulnerabilidad exterior, cuya máxima visibilidad la proporciona el masivo endeudamiento del continente; estancamiento económico y profundización de las desigualdades sociales; y, finalmente, ausencia o fragilidad de sus instituciones democráticas.

El perfil específico del Cono Sur

Intentar una caracterización sociológica de Argentina, Chile y Uruguay, poniendo énfasis en sus rasgos comunes, no

Estancamiento, desempleo e inflación producen una profundización de las desigualdades sociales y una extensión de las situaciones de exclusión y de miseria.

es una opción del todo arbitraria. Ella no contraría tampoco el sentido común popular que percibe la especificidad del «Cono Sur» tanto por su mayor y antigua apariencia europea como por la similitud de los capítulos más recientes de su historia. «Países de modernización avanzada», Argentina y Uruguay iniciaron antes que cualquier otro en las primeras décadas de este siglo los procesos demográficos y sociales que harían de ellos sociedades urbanas de alta integración; aunque más tardío y menos avanzado, el caso de Chile puede ser asimilado a los dos anteriores⁴. La dominante urbana de este grupo de países es la variable que determina algunos de los indicadores que configuran su singularidad. En 1950, mientras el promedio de la región en su conjunto era de 40,9 %, la población urbana de Argentina alcanzaba a un 65,9 %, 59,1 % en Chile y 70,5 % en Uruguay. En 1980, el promedio regional era de 63,3 % y las cifras respectivas de Argentina, Chile y Uruguay eran 81,6, 78,7 y 83,8 %.

La tasa bruta de natalidad (por mil habitantes) de Argentina (23,0), Chile (35,7) y Uruguay (22,0) era ya en el período 1960-65 sensiblemente inferior al promedio regional (41,2). Por su parte, la esperanza de vida al nacer en el mismo período era de 66,0 años en Argentina, 57,6 en Chile y 68,3 en Uruguay, todas cifras superiores al promedio regional de 56,8 años. La comparación de ambos indicadores para el período 1975-80 confirma las tendencias anotadas. Por el contrario, las tasas de mortalidad infantil permanecen elevadas en relación al promedio, especialmente en el caso de Chile (62 por mil en el período 1975-80), lo que aparece como un indicador de la marginalidad social existente.

En materia de escolaridad, cada uno de los países analizados presenta altas y tempranas tasas en relación al conjunto. El analfabetismo era en 1950 de 13,6 % en

Argentina y de 19,8 en Chile; treinta años después, en cada uno de los tres países el analfabetismo apenas sobrepasa el 6 %. La educación media y básica alcanzan también desde temprano altos niveles. Así, por ejemplo, en el caso de Chile, la tasa de escolarización de la población de 7 a 18 años es, en 1956, de un 56,2 %⁵.

Las altas tasas de población urbana y de escolarización crean las condiciones de una también temprana y progresivamente importante incorporación de la mujer tanto a los distintos niveles del sistema educacional como al mundo del trabajo.

El desarrollo de la educación superior, de los medios de prensa y radio y de la industria editorial crearon las condiciones de una moderna constelación cultural⁶ asentada, básicamente, en la singular expansión que los sectores medios alcanzan en estos países.

En 1950 los estratos medios y superiores constituían un 35,9 % de la población en Argentina y un 21,4 % en Chile. En 1970 este porcentaje había aumentado a un 38,2 % y 29,0 % respectivamente; en este mismo año la cifra correspondiente a Uruguay era de un 35,0 %⁷. La homogeneidad étnica reforzaba el temprano y singular perfil social y demográfico de los tres países del «Cono Sur».

La evolución del PIB por habitante también permite comprender la especificidad de la transición estructural que estos tres países iniciaron antes que el resto del continente. Mientras que el promedio regional del PIB por habitante era en 1950 de 439 (dólares de 1970), las cifras de Argentina eran 859, de Chile 667 y de Uruguay 956. En 1980, el mismo indicador

era en Argentina y Uruguay un tercio superior al promedio regional, mientras que las cifras de Chile eran equivalentes al nivel alcanzado por dicho promedio.

Los tres rasgos principales de América Latina son su vulnerabilidad exterior, estancamiento económico y ausencia o fragilidad de las instituciones democráticas.

Los datos relativos a situaciones de pobreza e indigencia presentan también en estos tres países un balance positivo en relación al resto de la región⁸. Sociedades

El aumento de las tasas de descripción ha sido ostensible en Chile durante todo el período y en Uruguay hacia el final de éste.

greso de capitales, hacían parte de este objetivo. En segundo lugar, la reducción de la intervención reguladora del Estado en la economía, la disminución de las po-

urbanas, industriales, con altos niveles de ciudadanía social y política, este grupo de países presenta también sistemas democráticos comparativamente más abiertos y estables que el resto de la región. En particular, la existencia de una mayor integración social y de una cultura y sociedad nacionales crearon las condiciones de un sistema de valores y normas, de prácticas y de creencias que permitieron la existencia de pautas de socialización ampliamente compartidas que hicieron posible amplios niveles de ciudadanía social y política.

Estos son, sumariamente, los perfiles que hacen simultánea y profundamente crisis en los años setenta. Apenas diez años más tarde, el panorama antes esbozado ha cambiado radicalmente.

Nos hemos referido antes a los efectos más visibles de la reciente evolución de América Latina. ¿Escapan Argentina, Chile y Uruguay a este sombrío panorama? No. Por el contrario, ellos ilustran algunos de sus rasgos más deformados. Ellos no aparecen como síntomas aislados ni como accidentes de coyuntura, sino que configuran más bien un síndrome de crisis. Este es el resultado tanto de problemas estructurales no resueltos en la fase anterior, como de políticas aplicadas desde el Estado a partir del quiebro institucional que viven Argentina, Chile y Uruguay en la década pasada⁹.

Aunque con variantes según los países y las fases, el modelo de liberalismo autoritario descansaba en tres ejes. En primer lugar, el intento de maximizar las ventajas comparativas de cada economía nacional significaba una completa apertura de éstas respecto del exterior; la baja de aranceles, el fomento a las exportaciones y la adopción de medidas que favorecían el in-

terferencias sociales. Mediante el cierre de los sistemas políticos se trataba, en tercer lugar, de garantizar la existencia de las condiciones extraeconómicas que hicieran posibles los objetivos anteriores impidiendo la expresión de interferencias sociales.

Escapa a los objetivos de este trabajo caracterizar este modelo y sus políticas específicas. Lo que nos interesa es, básicamente, dar cuenta de su impacto social. Para ello analizaremos tres variables: composición de la población económicamente activa y estratificación social, distribución del ingreso y, finalmente, los cambios en las pautas de consumo.

a) Población económicamente activa y estratificación social

En las transformaciones habidas aparecen dos tipos de fenómenos: por una parte, franca acentuación de tendencias presentes desde las décadas anteriores y, por otra, emergencia de fenómenos nuevos¹⁰.

Prosigue la urbanización creciente de la población de los tres países. Se asiste a un relativo estancamiento del crecimiento de Buenos Aires y Montevideo debido, especialmente, a una reversión de los flujos migratorios internacionales; Santiago, por el contrario, continúa registrando altas tasas de crecimiento demográfico. En cuanto fenómeno nuevo, destaca el mayor crecimiento relativo de ciudades intermedias como principales receptoras de los flujos migratorios. En Argentina este es el caso de Mendoza, Córdoba, Rosario; en otra escala, de Rancagua, Temuco y Coyhaique en Chile y, por otras razones, de

Punta del Este en Uruguay. Las modalidades del crecimiento urbano han reforzado los desequilibrios existentes en materia de asentamientos humanos tanto a nivel nacional, regional y local ¹¹. Encarecimiento de terrenos y viviendas, creciente déficit de éstas, segregación espacial de población urbana según ingresos, deterioro ecológico, discriminación en el gasto público en materia de servicios básicos (vialidad, agua, electricidad, alcantarillado, educación, salud) ¹², son todos síntomas de una intensificación de los desequilibrios espaciales y, en particular, de una desintegración y polarización urbanas.

La expansión del sector terciario continúa el proceso iniciado décadas antes. Pero en el crecimiento de las actividades productoras de servicios se produce un cambio de composición. Tiende a decrecer la población ocupada en los servicios estatales de fuerte impacto distributivo (salud, vivienda, educación) mientras aumenta considerablemente el empleo en actividades de comercio, finanzas y defensa.

La reconstitución de un sector primario exportador —moderno y sin absorción de empleo— va acompañada de la que aparece como principal transformación estructural del período: la desindustrialización de cada uno de los tres países.

Importantes cambios en la composición de la fuerza de trabajo derivan de las transformaciones anotadas. La caída del empleo industrial reduce significativamente el peso de los sectores obreros en el conjunto de la PEA. Correlativamente, aumentan los empleos no manuales y por cuenta propia (independientes). Pese a las dificultades de operacionalización existentes, es claro que la categoría de empleo informal ¹³ designa modalidades laborales diversas en franca expansión, en desmedro de procesos de trabajo más estables en el tiempo y el espacio y de mayor normatividad.

El aumento de las tasas de desocupación —particularmente de la urbana abierta— ha sido ostensible en Chile durante todo el período y en Uruguay hacia el final de éste; en Argentina, por el contrario, estas tasas han preservado su moderación histórica.

Uno de los efectos más importantes del aumento del empleo informal y de la desocupación es el crecimiento del empleo secundario en el total de la fuerza de trabajo. La mayor incorporación de mujeres y jóvenes al mercado de trabajo aparece como resultado de una estrategia de percepción de ingresos que tiene al núcleo familiar, y ya no sólo al «jefe de hogar», como responsable de la sobrevivencia material de la familia. Una extraordinaria movili-

El aumento de las desigualdades en la distribución del ingreso ha sido, en Argentina, Chile y Uruguay, superior al promedio regional.

dad se produce así entre los diferentes miembros de una familia respecto del mercado de trabajo: miembros inactivos (a menudo el «jefe de hogar» que, desalentado por la pérdida de posibilidades ocupacionales, deja de ser demandante de empleo), asalariados permanentes, asalariados ocasionales, desocupados, etc.

La diferenciación interna de las capas medias es otra de las transformaciones producidas en los últimos años. Es en estas capas que se hace más visible el desplazamiento desde adscripciones socio-ocupacionales ligadas al Estado y los servicios públicos hacia puestos de trabajo generados por la expansión del comercio y las finanzas. Aquellos sectores de capas medias que se insertan en los núcleos más dinámicos del sector terciario en expansión adquieren niveles de ingreso y «status» que los asimilan a los estratos altos de la sociedad. Por el contrario, otros sectores de capas medias al ser excluidos de sus puestos de trabajo tradicionales no logran una reinserción adecuada y ven asimilarse sus condiciones de trabajo y de vida a las de los sectores denominados genéricamente «marginales» de la sociedad.

Esta categoría de sectores marginales es

la que más se ve afectada por la falta de una información estadística actualizada para el período 1981-83. Sin embargo, los datos relativos a segregación espacial urbana, distribución de ingresos e indicadores de extrema pobreza, permiten estimar que el aumento de estos sectores es uno de los principales efectos sociales del estilo de desarrollo vigente en los países del «Cono Sur» durante los últimos diez años.

b) *Distribución del ingreso*

Según un estudio de la CEPAL ¹⁴, «los datos disponibles (salarios y empleo) indican que en los tres países hubo durante todo el período neoliberal una clara e importante pérdida distributiva para el sector trabajo (...). Las remuneraciones reales cayeron inicialmente en promedio entre 20 % y 45 % respecto a los niveles que tenían en el período previo a la instauración del liberalismo». Según los datos proporcionados por este estudio, tanto la participación del trabajo en el producto interno bruto, como los salarios reales eran en 1982, «a grosso modo», inferiores en un tercio al nivel alcanzado en 1970 por cada uno de los tres países (salvo en el caso de Chile respecto del indicador salario real que es prácticamente equivalente en ambos años).

«La fuerte y regresiva redistribución del ingreso» que se produjo en los tres países, según el estudio citado, fue acompañada de una tendencia «a agudizarse la concentración de activos reales y financieros»; manifestándose en los tres países, «este proceso se dio con más fuerza en Chile».

Si para el conjunto de América Latina «las desigualdades en la distribución del ingreso se incrementaron, pues la participación del 20 % más pobre bajó del 3,1 % en 1960, a 2,3 % a principios de la década

de los años 80» ¹⁵, es posible plantear la hipótesis que el aumento de dichas desigualdades ha sido en Argentina, Chile y Uruguay superior —en términos relativos— al promedio regional ¹⁶. Al menos en el caso de Argentina y Uruguay, esta es la conclusión a que llega el estudio de C. Filgueira ¹⁷.

Aunque las políticas aplicadas en el período han reforzado tanto las tendencias concentradoras en el vértice superior de la pirámide social como los niveles de pobreza e indigencia, el fenómeno quizá más singular es el considerable aumento de los niveles relativos de ingreso del 20 % de la población situada inmediatamente bajo el vértice superior de la pirámide de ingresos. La existencia de este segmento de capas medias urbanas modernas de altos ingresos aparece, sin duda, como un trazo inédito en el paisaje social de la región.

c) *Pautas de consumo*

La apertura exterior de las economías nacionales fomentó, mediante una fuerte baja de aranceles, un aumento de las importaciones de bienes de consumo durable creando disponibilidades internas de estos bienes sin precedentes en el pasado. C. Filgueira ¹⁸ señala que «en sólo tres años, entre 1976 y 1979, el crecimiento de las importaciones de bienes durables crece en Argentina un 198,7 % y en Uruguay 130,3 % (respecto a 1974 un 762 %)». Por su parte, el estudio de Javier Martínez ¹⁹ establece que este fenómeno se produce también en Chile con similares características. Una fuerte caída de la parte de los bienes de capital en el total de las importaciones acompaña este proceso; así, por ejemplo, en Argentina en 1970 por cada 4,4 unidades gastadas en la importación

de bienes de capital se gastaba uno en bienes de consumo durables, en 1980 la relación cambia, por cada 1,5 unidades de bienes de capital, una de bienes de consumo durables ²⁰.

Existe una mayor «latinoamericanización» del perfil de Argentina, Chile y Uruguay a comienzos de los 80 respecto de mediados de siglo.

Los bienes de consumo cuyas importaciones crecen mayormente son los electrodomésticos —en primer lugar, los aparatos de televisión—, automóviles, juguetes y alcoholes. La constitución de un mercado interno para estos bienes se produce mediante cambios en el sistema de precios relativos, el aumento del crédito al consumo y una fuerte inversión publicitaria²¹. Importantes cambios en la estratificación y composición del consumo derivan de estos nuevos fenómenos.

De los estudios disponibles no es posible concluir que los cambios en las pautas de consumo hayan producido una «democratización» de éste y un aumento correlativo de los niveles de satisfacción de las necesidades básicas. Las tendencias observables son más bien las opuestas. La concentración del consumo en los deciles de más altos perceptores de ingreso es sensible en los tres países²². La paralela privatización de los servicios satisfactores de necesidades básicas (salud, vivienda, educación) ha reforzado la tendencia ya anotada por O. Altimir en 1979²³, según la cual en los hogares pobres los aumentos de ingresos monetarios no son destinados en prioridad a la satisfacción de necesidades esenciales. Al respecto, C. Filgueira²⁴ establece que «las relaciones emergentes entre la difusión de bienes de carácter durable y los déficits en los niveles alimenticios y calóricos, muestran concluyentemente la presencia de una pobreza inducida por la “modernidad”».

Del recuento estadístico realizado no parece arbitrario concluir en una mayor «latinoamericanización» del perfil de Argentina, Chile y Uruguay a comienzos de la década de los 80 respecto de la situación a mediados de siglo. Esta tendencia parece común a los tres países, pero es en Chile donde ha sido más acentuada. En efecto, de los datos relativos a desocupación abierta, Programas de Empleo Mínimo y para jefes de hogar, y empleo

Los procesos de desmilitarización y de establecimiento de instituciones democráticas han tenido diferencias de ritmo y de naturaleza.

informal, es posible concluir que en 1984 más de un 40 % de la PEA se encuentra en Chile en condiciones de marginación total o parcial del mercado de trabajo²⁵.

Esta marginalización económica es reforzada por la segregación espacial, la disminución de los servicios sociales básicos y la desarticulación de las estructuras políticas y sociales de representación.

La evolución reciente: actores sociales, fuerzas políticas y concertación democrática

En la consideración de actores sociales y procesos políticos cabe un uso más extensivo de la noción de Cono Sur; ella nos permitirá abarcar aquí al conjunto de países que han vivido bajo regímenes militares en América del Sur durante la última década.

En todos ellos —pese a la diversidad de situaciones nacionales— un tema es común y prioritario: la democracia. Tema que designa simultáneamente un proceso histórico y una nueva cultura política.

Del mismo modo que los regímenes militares instaurados en los distintos países tuvieron modalidades institucionales y operativas diferenciadas, también los procesos de desmilitarización y de establecimiento de instituciones democráticas han tenido diferencias no sólo de ritmo sino además de naturaleza. Con todo, las similitudes existentes permiten no sólo establecer diferencias específicas del Cono Sur con otras subregiones del continente, sino además intentar una caracterización común de su evolución reciente y de sus desafíos.

¿Cuál es la herencia dejada por los regímenes militares? Lo peor en la actual situación sería subvalorar los efectos de largo plazo dejados por ellos. La democracia no hará milagros, ni siquiera el de su propia estabilidad. La continuidad de los procesos democráticos iniciados está lejos de haber sido garantizada. Nada es irre-

versible. La memoria colectiva ha sido traumatizada. La neurosis obsesional que repite una y otra vez los mismos errores, las mismas conductas desviadas, es en política una enfermedad corriente. La profunda desarticulación de sociedades y sistemas políticos producida durante los años de dictadura influirá negativamente en la capacidad de actores sociales y fuerzas políticas de representar intereses, negociar y concertarse. En un trabajo reciente —relativo a Chile, pero sugerente para el conjunto del Cono Sur— Guillermo Campero señala que «la tendencia de la estructura socio-ocupacional en este decenio hacia el abultamiento de la marginalidad ha limitado las dinámicas de constitución de actores sociales estables, precisamente por el carácter segmentado, heterogéneo y atomizado de estos conglomerados o masas marginales. Al mismo tiempo, la persistente reducción e inestabilidad de las categorías

más formales como los obreros industriales, el proletariado agrícola, la burocracia pública media y otras, les ha hecho perder centralidad estructural y política, limitando su capacidad de acción colectiva. Estas últimas categorías sociales habían dado origen históricamente a los movimientos propiamente “clasistas”, es decir, aquellos que se correspondían con categorías centrales en la sociedad y que eran capaces —a partir de una identidad de clase— de interpelar el poder del Estado, disputando el control de sus orientaciones y las de la sociedad a otras clases. Así entonces, la evolución de la estructura social ha generado condiciones para un debilitamiento de estos actores “clasistas” al mismo tiempo que ha dado lugar a un amplio conjunto de masas relativamente inorgánicas, capaces, sin embargo, de producir luchas y movilizaciones intermitentes, pero con dificultades para constituirse más fluidamente como actores con una base de interrelaciones permanentes y dotados de una estrategia, así como de una clara comunalidad de intereses colectivos»²⁶.

Desmilitarizar la política es un requisito mayor en la reedificación de la democracia y de los Estados nacionales.

Las dificultades son también a señalar a nivel del sistema político y del Estado.

La presencia de las Fuerzas Armadas en el gobierno de muchos Estados durante las décadas pasadas no es un simple accidente, un paréntesis en la vida republicana; ella tiene profundas raíces en la historia del continente. Desmilitarizar la política es un requisito mayor en la reedificación de la democracia y de los Estados nacionales, pero ello no significa sólo el sometimiento de las Fuerzas Armadas al poder civil; significa, en realidad, el abandono de una lógica de dominación política y exclusión social y el primado de una lógica de asociación, es decir, de consenso, de integración concertada de lo diverso.

No será fácil liquidar las secuelas del autoritarismo; es necesario no subvalorar los efectos de largo plazo que la presencia autoritaria dejará en la cultura política del continente, alimentada por las propias tensiones sociales que la crisis ha agudizado.

El autoritarismo no es, sin embargo, toda la herencia. Durante la fase liberal-populista vivida por algunos países, se configura el llamado «Estado de compromiso» en que, junto a los «enclaves autoritarios» (Fuerzas Armadas, Magistratura, organismos de control), emerge un conjunto de aparatos estatales cuya función es responder a las demandas sociales de los nuevos sectores que se incorporan a la vida nacional (capas medias, proletariado industrial). El sector público así constituido es tan extenso como diversificado; crece agregando tantas funciones como demandas sociales recoge. De allí la debilidad e incoherencia de sus respuestas, es decir, de sus formas de intervención económica y social. En condiciones de un sistema político restringido, entendido como debilidad de la intermediación sociedad civil-Estado, se alcanza un bajo nivel de regulación de los conflictos sociales. Las demandas sociales permanecen, sin

embargo, y ejercen sobre el Estado presiones cruzadas. Así se conformarían, progresivamente, al interior del sector público diversos círculos de influencia, los «anillos burocráticos» de que han hablado F. H. Cardoso y E. Faletto, a través de los cuales no sólo se clienteliza la función pública sino que se configura, deformada, la esfera propia de la política. La debilidad del sistema político impide la formación y toma de decisiones por vía democrática. En estas condiciones el Estado se convierte en un botín que se reparten algunos sectores sociales mediante los «anillos burocráticos», tengan o no éstos forma de partido (Alain Rouquié ha hablado, incluso, de la formación de «partidos militares» en el interior de los regímenes autoritarios de Brasil y del Cono Sur).

Clientelización y autoritarismo expresan la ambivalencia básica de la institucionalidad estatal latinoamericana. Pues mientras clientelización no es, necesariamente, sistema político abierto ni participación social, autoritarismo es abandono nacional y desmantelamiento de las funciones económicas y sociales del Estado; disimulado tras la evidencia represiva, el autoritarismo es extrema debilidad estatal: el endeudamiento externo, el estancamiento económico y la regresión social padecidos por Argentina, Chile y Uruguay bajo sus respectivos regímenes militares están allí para ilustrarlo. Por el contrario, los países que han logrado una mayor estabilidad de sus instituciones democráticas y han hecho jugar un importante rol económico a sus Estados, son justamente aquéllos que dentro del deterioro general del continente presentan una mejor situación relativa: Colombia, Venezuela, Costa Rica, México, Panamá. La experiencia reciente permite, en consecuencia, afirmar que —en las actuales condiciones de América Latina— existe una estrecha correlación entre institucionalidad democrática estable y desarrollo económico.

La experiencia reciente permite afirmar que existe una estrecha correlación entre institucionalidad democrática estable y desarrollo económico.

El imperativo democrático nace de asumir una herencia y de enfrentar un escenario de crisis. La magnitud de los problemas que toda democracia deberá enfrentar hace pensar que su desafío mayor será menos el de su advenimiento que el de su estabilidad. Las experiencias recientes de Perú y Bolivia, por una parte, y de Argentina, Uruguay y Brasil, por otra, permiten pensarlo. Quizá la dificultad mayor no sea enfrentar a los enemigos de la democracia sino... saber poner de acuerdo a sus partidarios. Pues democracia es más que una institucionalidad capaz de procesar demandas sociales, de regular conflictos, de elaborar consensos nacionales y hacer gobernable un país. Democracia es también un tipo de sociedad a la que se aspira; sociedad que reduce crecientemente sus desigualdades sociales al mismo tiempo que constituye su diversidad, entendida ésta como pluralismo y no como consagración fáctica y jurídica de la injusticia social. Democracia es la plenitud de la soberanía popular haciendo patria y ciudadanía.

Si es efectivo que «la democracia se funda sobre el coraje del presente y no sobre el idealismo del futuro» (P. Rosanvallon-P. Viveret), entonces un hombre político, un ciudadano ejerciendo responsabilidades cívicas debe ser lo contrario del ideólogo de que ha hablado Octavio Paz; aquel hombre que «no conversa: demuestra, adoctrina, refuta, convence, condena» (*Hombres en su siglo*, 1984). De ser así, una cultura política nacional, entendida como «razón práctica colectiva», es lo contrario de una ideología. Afirmación de la que puede derivarse otra: que todo proceso de «inflación ideológica» (A. Hirschman) tiende a deteriorar los consensos básicos que permiten la existencia de una institucionalidad democrática; nacen así las culturas políticas iluministas, paradigmáticas, reñidas con el sentido común, engendrando —más allá del sectarismo— la pretensión tecnocrática y autoritaria de una política sin ciudadanos.

La cultura política que América Latina requiere para enfrentar sus desafíos de esta hora evoca el Uruguay de comienzos de siglo, «cuya confianza optimista en las

posibilidades nacionales pasó a ser algo más que una fe política y se transformó en un rasgo de la conciencia nacional» (T. Halperin Donghi). El advenimiento de esta nueva cultura política supone el abandono de una lógica de comportamiento autoreferida en actores sociales y fuerzas políticas; lógica que exacerba antagonismos y exclusiones y no considera el punto de vista de la totalidad social. En esta visión, el consenso social y la estabilidad política son entendidos como equilibrio estático e inestable al interior de un sistema cerrado con actores estructurados, donde el progreso de unos supone necesariamente pérdidas de otros (poder sumacero). Por el contrario, cabe imaginar el primado de otra lógica; lógica de integración, de asociación, de concertación, en que la dinámica social misma y la pertenencia de los actores a una totalidad configuran sus propias identidades, entendidas éstas como un producto histórico y no como una esencia, un antecedente inmutable. Según esta lógica, nadie sobra en nuestros países, todo es interior a la sociedad y al sistema político. Si política es el arte de dilatar las fronteras de lo posible, es este nuevo realismo —que no es sinónimo de prudencia— el que puede conciliar consenso y transformación.

Este «realismo político distinto» (A. Flisfisch) se hace operativo a través de la concertación democrática, práctica política fundante de los procesos de redemocratización actualmente en curso en Argentina, Uruguay y Brasil. La concertación democrática no es ni un pacto político ni un «proyecto histórico» (entendido como utopía racional), tampoco la formalización jurídica de espacios abiertos por la movilización social (la democracia entendida como «conquista» del movimiento popular). La concertación democrática

Democracia es el régimen político en que la enorme mayoría de un pueblo tiene la ocasión de hacerse cargo del mayor número de problemas.

basada en la no exclusión de actores sociales o fuerzas políticas, tiene necesariamente un carácter público generador de legitimidad, y tiende a su institucionalización

en el sistema político que ella misma contribuye a crear. Así, la concertación democrática es prácticas y espacios fundantes de una nueva cultura política.

El acrecentamiento de la integración social, de las identidades nacionales y de la ciudadanía social y política requerirán de un estilo de desarrollo capaz de combinar el máximo de equidad social con el máximo de diversidad cultural. Ello supone una cultura política del desarrollo menos paradigmática y más abierta a la experiencia y la creatividad social.

En estas condiciones parece razonable afirmar que «democracia es el régimen político en que la enorme mayoría de un pueblo tiene la ocasión de hacerse cargo del mayor número de problemas. Porque democracia es el derecho a los problemas, el tiempo de la responsabilidad, la edad madura de los pueblos» (S. Spoerer, 1984).

Así entendida la democracia, ella aparece ante todo como un problema de cultura política, es decir, de prácticas sociales y representaciones ideales organizadas en torno a una concepción operativa de las relaciones entre Estado, sistema político y sociedad civil, suerte de «tecnología política apropiada» que hace históricamente posibles los consensos que elabora una sociedad. Una cultura política no es un discurso ideológico ni un paradigma conceptual, por novedosos que éstos puedan ser. Ella es ideales compartidos históricamente realizables: cultura política es sentido común en acción. Sólo así la democracia dará fundamento histórico a nuestras tan a menudo desfiguradas repúblicas. Porque República es —según Simón Rodríguez, el maestro de Bolívar, recordado por A. Uslar Pietri— «una mejor

manera de vivir para toda la gente (...). Es la cosa de todos, el bien de todos, la sociedad realizada en toda su perfección».

¹ Salvo indicación contraria, toda la información estadística aquí utilizada proviene de la síntesis que, sobre el estado de la economía latinoamericana, elabora CEPAL anualmente.

² Programa Regional de Empleo para América Latina, dependiente de la Oficina Internacional del Trabajo.

³ Estas son, obviamente, cifras oficiales. Según el Departamento de Economía de la Universidad de Chile, en septiembre de 1983 la desocupación abierta había sido en realidad de un 22,5 % e, incluyendo el PEM y el POJH, de un 35 %. Ver *Coyuntura Económica*, núm. 10, enero 1984 (PET, Academia de Humanismo Cristiano).

⁴ En la caracterización que aquí intentamos nos hemos servido especialmente de *Transición estructural y procesos político-sociales en América Latina (1950-1980)*. División de Desarrollo Social, CEPAL, 1984.

⁵ PIIE: *Las transformaciones educacionales bajo el régimen militar*, 1984.

⁶ J. J. Brunner: *Cultura y crisis de hegemonías*. FLACSO, 1983.

⁷ Filgueira, C., y Geneletti, C.: «Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina», *Cuadernos de la CEPAL*, núm. 39, 1981.

⁸ O. Altimir: «La pobreza en América Latina», *Revista de la CEPAL*, núm. 13, abril 1981.

⁹ Sobre estas políticas, «Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur», *Estudios e informes de la CEPAL*, núm. 38, 1984.

¹⁰ Dentro de los objetivos de este trabajo sólo cabe una síntesis de estos fenómenos y no una argumentación estadística de ellos. Además de las fuentes ya citadas, la información en base a la cual realizamos esta síntesis la hemos obtenido de Carlos Filgueira: *Transformaciones recientes en los países de la cuenca atlántica*, Mimeo, CEPAL, 1982; Javier Martínez: *Estratificación y cambio social en Chile en la década del setenta*, E/CEPAL/R 349, 1984; Francisco Delich: *Clase obrera, crisis industrial y recomposición social*, E/CEPAL/SEM.10 R 13, 1983; Héctor Apezechea: *Efectos de los modelos de estabi-*

lización sobre el empleo, CIESU, Montevideo, 1983; PREALC: *Mercado de trabajo en cifras, 1950-1980*, 1982; PREALC: *Movilidad ocupacional y mercados de trabajo*, 1983.

¹¹ Sergio Galilea: *Planificación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe: teorías y metodologías*. E/CEPAL/L 288, 1983.

¹² Osvaldo Sunkel: *La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina*. E/CEPAL/G. 1143, 1981.

¹³ PREALC: «Sector informal, funcionamiento y políticas», 1978.

¹⁴ *Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur*, op. cit., págs. 53-61.

¹⁵ Sergio Molina: «La pobreza, descripción y análisis de políticas para superarlas». *Revista de la CEPAL*, núm. 18, diciembre 1982, pág. 96.

¹⁶ Esta conclusión es sugerida por O. Altimir en «La pobreza en América Latina, un examen de conceptos y datos». *Revista de la CEPAL*, núm. 13, abril 1981.

¹⁷ *Transformaciones recientes*, op. cit., páginas 115-151.

¹⁸ Op. cit., págs. 168 y ss.

¹⁹ Op. cit., págs. 151 y ss.

²⁰ C. Filgueira, op. cit., pág. 171.

²¹ C. Filgueira: «Acerca del consumo en los nuevos modelos latinoamericanos». *Revista de la CEPAL*, núm. 15, diciembre 1981.

²² C. Filgueira (1981): Op. cit., págs. 100-101. Para el caso de Chile puede verse también N. Lechner: «Notas sobre la vida cotidiana I/2: habitar, trabajar, consumir». Material de discusión N; 54, marzo 1984, FLACSO, Santiago; E. Morales: «Algunos indicadores de niveles de vida en campamentos de las comunas del Gran Santiago». Documento de trabajo N178, FLACSO, Santiago, mayo 1983.

²³ *La dimensión de la pobreza en América Latina*. «Cuadernos de la CEPAL», 1979, págs. 42-46.

²⁴ *Transformaciones recientes...*, op. cit., páginas 174-176.

²⁵ Guillermo Campero: *Orientaciones de acción de las organizaciones populares urbanas y el proceso de redemocratización política en Chile: un estudio de las movilizaciones y luchas sociales en las zonas marginales de Santiago*. Mimeo, ILET, 1984.

²⁶ Guillermo Campero: *Luchas y movilizaciones sociales en la crisis: ¿se constituyen movimientos sociales en Chile?* ILET, Santiago, invierno 1985.