

## CAMBIO SOCIAL Y DEMOCRACIA\*

José Joaquín Brunner\*\*

El autor realiza un análisis de las relaciones entre cambio social y democracia, a la luz de una reflexión crítica sobre los límites de la política y el mercado.

Si bien la democracia restringiría el cambio social a determinados procedimientos —los cuales, a su vez, tenderían a favorecer ciertos contenidos—, de otra parte, ella ofrecería las condiciones políticas para la innovación social mediante la diferenciación y reducción del ámbito de la política, lo cual permite a los otros subsistemas de la sociedad organizarse de manera relativamente independiente y "aumentar su complejidad y su potencial de respuesta, cambio y adaptación".

Respecto del ámbito de acción del mercado, y frente a proposiciones en el sentido que éste debería proveer la metacoordinación de la sociedad, el autor plantea cuáles serían los problemas e inconvenientes que ello entrañaría en áreas como la salud y la educación, así como para los procesos de socialización e integración social.

\*Versión revisada de la ponencia del autor en seminario "Chile: la Izquierda en Transición", organizado por los centros VECTOR y AVANCE, que se efectuara en Santiago de Chile entre los días 3 y 5 de mayo de 1990.

\*\*Sociólogo de la Educación; estudios en la Universidad Católica de Chile y en la Universidad de Oxford. Profesor e investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Autor de *Los Intelectuales y las Instituciones de la Cultura* (1983) y *Cinco Estudios sobre Cultura y Sociedad* (1985), en colaboración con Ángel Flisfich y Gonzalo Catalán, respectivamente, y de numerosas otras publicaciones.

### **El Cambio Social Tiene Escasa Relación con la Democracia**

**P**or grande que sea la confusión en torno al termino democracia, no cabe duda que el cambio social ocurre bajo diversos regímenes políticos, como ha sucedido a lo largo de la historia, y que la democracia lo admite o puede impedirlo, como hay múltiples instancias de la historia que servirían para probarlo.

Uno pensaría que el cambio social contemporáneo se relaciona, por el contrario, mucho más directamente con procesos de industrialización y urbanización, con innovaciones tecnológicas, con el cambio científico-técnico, con modificaciones institucionales, con avances en las comunicaciones, con evoluciones en los valores y las "mentalidades".

Si reservamos por un momento el término democracia para lo que Bobbio llama su definición mínima, o sea, la reducimos al ámbito de determinados procedimientos políticos para arribar a decisiones colectivas, entonces lo único interesante, pienso, sería saber si la democracia política es un obstáculo o facilita el cambio social, o si acaso lo limita a ciertos procedimientos y contenidos.

Históricamente, la democracia ha sido la matriz política de enormes cambios sociales, al punto de aparecer hoy día, casi universalmente, como la forma de organización política más favorable para asegurar el cambio "de" y "en" las sociedades. *Lo* que no sabemos es si acaso esa evidencia empírica de una alta tasa de cambios ha sido un "producto" de la existencia de la democracia, o si ésta sólo ha hecho posible que operen mecanismos que favorecen sistemáticamente la innovación social (en sentido amplio, incluyendo dimensiones económicas, sociales y culturales).

Dicho en otras palabras: ¿es la política (democrática) un mecanismo o instrumento privilegiado del cambio social? Volveré más adelante sobre este asunto.

Me interesa, primero, despejar la otra cuestión planteada, es decir, si acaso la democracia limita el cambio a ciertas formas y contenidos. Parece evidente que así es. De hecho, la democracia excluye los medios de la violencia política que han sido importantes agentes de cambio social. Excluye, asimismo, las transferencias rápidas, masivas y drásticas del poder y la propiedad, como suelen producirse por los medios propios de una revolución. Y excluye, por último, los cambios políticamente inducidos por minorías, que en otros terrenos diversos —en el arte y la cultura, por ejemplo— suelen ser también agentes importantes de cambio. De modo que la democracia, como organización propiamente política del cambio social,

lo reduce a procesos pacíficos, "procedimentalmente" racionados, habitualmente graduales y que, para llevarse a cabo y sostenerse, requieren del consentimiento de una mayoría política.

En cuanto a los contenidos del cambio, la democracia es en principio indiferente, puesto que sus reglas de juego no determinan ni garantizan fines o valores, sino sólo procedimientos de decisión. En la práctica, sin embargo, la democracia favorece contenidos de políticas que logran reunir consensos o contenidos en torno a los cuales pueden negociarse resultados de suma positiva, y bloquea políticas cuyos fines sean incompatibles con los valores que la democracia declara fundantes de su propia existencia (como son los derechos humanos básicos, por ejemplo).

En suma, la democracia tiene poco que ver, en principio, con el cambio social, al cual ella más bien tiende a regular procedimental y sustantivamente, pero a la vez la democracia aparece "empíricamente" como un sistema donde el cambio social es frecuente e ininterrumpido.

### Las Fuentes del Cambio Social en la Democracia

Podemos retomar ahora la pregunta que dejamos inconclusa e interrogarnos si acaso la democracia hace posible, de una manera distintiva, que operen mecanismos que favorecen sistemáticamente la innovación social en sentido amplio.

Creo que una respuesta afirmativa a esta pregunta se impone y necesitaría elaborarse en torno de tres ejes principales, los cuales aquí sólo intento abordar exploratoriamente.

*Primero.* La democracia organiza la política diferenciándola, para así contenerla en una esfera separada, permitiendo que los demás subsistemas de la sociedad se diferencien a su vez y se organicen también de manera más o menos independiente. Por eso la igualdad que la democracia produce es, en principio, puramente política y legal. Pero al proceder de este modo, ella permite que en esas otras esferas la acción colectiva sea "librada" de las exigencias de la política democrática: producción de legitimidad, tratamiento de todos como iguales, coordinación por medio de comandos administrativos, regulación pública, cambios sujetos a la regla de la mayoría, etc.

De hecho, lo anterior significa que la democracia renuncia a pensar que la política sea el único o el más eficaz instrumento de cambio; o sea,

que éste podría ser producido preferentemente por la acción deliberada realizada con arreglo a fines concordados públicamente.

*Segundo.* Esa diferenciación, que se basa en la reducción de lo público-político y la consiguiente expansión de la esfera privada (o de la sociedad civil), y que desliga, asimismo, el funcionamiento de la economía y las demás instituciones de la dirección y el control proporcionados por los mecanismos burocráticos-estatales, permite que cada subsistema especialice sus mecanismos de coordinación y aumente su capacidad de producir de acuerdo a valores y con estímulos diferenciados. Así como la política se especializa en producir decisiones colectivas que gozan de legitimidad, la economía se organiza para producir eficazmente en función del mercado, mientras que la cultura se encarga de generar tradiciones y producir medios simbólicos y motivaciones para la interacción y para sostener un orden normativo compartido.

De hecho, entonces, la democracia puede ser mirada como un mecanismo de reducción (y no de ampliación, como a veces se piensa) de la esfera de la política. Esta reducción opera por vía de la especialización institucional y de la profesionalización del personal político, el cual en principio no tiene acceso —o no debiera tenerlo en exceso— al control sobre la economía, la sociedad y la cultura.

*Tercero.* Las altas tasas de innovación social en regímenes democráticos son funciones de esos varios mecanismos diferenciados de coordinación que ella introduce al poner fin a la dominación de la sociedad por la fuerza, la religión o la política.

Efectivamente, la fuerza pasa a ser monopolizada por el Estado y su uso legítimo reglamentado con relativa eficacia; la religión es separada del Estado, dando lugar a una secularización de la sociedad y cultura, y la política es reducida a una esfera diferenciada y crecientemente especializada de la sociedad.

En la esfera propiamente política, la democracia crea oportunidades de cambio (de las autoridades, las decisiones y los asuntos) que permanecen sistemáticamente abiertas, dando lugar a una circulación más o menos pronunciada del personal político organizado en los partidos, así como de los asuntos que se someten o retiran de la deliberación pública.

En la esfera económica, por su lado, parafraseando a Marx, podría decirse que "una revolución continua en la producción, una incesante conmoción de todas las condiciones sociales, una inquietud y un movimiento constantes distinguen la 'época del mercado' de todas las

anteriores". E incluso la distingue contemporáneamente, podemos agregar ahora, de cualquiera otra sociedad donde la economía permanece sujeta a la tutela de las tradiciones o a los comandos político-administrativos del Estado. O sea, la democracia es funcional a ese movimiento de "liberación" de la economía, aunque deja abierta la cuestión de hasta dónde manda el mercado y en qué medida interviene el Estado, lo que en definitiva constituye uno de los temas centrales de cualquier debate democrático.

En suma, podría sugerirse que la democracia sí tiene que ver con el cambio, puesto que ofrece las "condiciones políticas" que hacen posible la existencia y mantención de mecanismos diferenciados que lo promueven continuamente, sea en el plano de la economía, la sociedad o la cultura, mientras ella se encarga de asegurar una rotación continua del personal político.

### **El Mercado como Metacoordinación de los Mecanismos de Coordinación**

Algunas de las formulaciones neoliberales más extremas han concluido que para mantener las altas tasas de innovación en una sociedad democrática sólo cabría descansar en el mercado como mecanismo de metacoordinación.

De hecho, uno de los argumentos más fuertes que pueden hacerse en ese sentido se basa en la circunstancia de que el mercado se internacionaliza más rápidamente que la unidad del Estado-nación, a cuyo espacio se limita la esfera de la política y el alcance de sus decisiones. Dicho en otras palabras, las relaciones mundiales serían ahora básicamente económicas, mientras que las relaciones políticas estarían reducidas a una arena menor, que corresponde a la que cada Estado puede controlar en la extensión de su territorio.

Sin embargo, tal argumento pasa por alto que simultáneamente otras relaciones, no sólo las económicas, se han internacionalizado con similar intensidad, como ocurre con las militares, las de comunicación e información, y las de producción científico-tecnológica. Ninguna de ellas, sin embargo, es metacoordinada por el mercado, por lo cual van dando lugar a nuevos desarrollos, en paralelo, de internacionalización de la política y de otros sectores de las sociedades nacionales.

Lo anterior no invalida el hecho de que la incorporación de las economías nacionales a ese movimiento de intercambio tendencialmente universal sea, probablemente, una de las fuentes más dinámicas de cambio

social en todas partes, impulsando la transformación de todos los aspectos de la existencia social— aunque de maneras diferentes— en el centro y la periferia.

El problema del cambio social y de su dirección a nivel de cada Estado, limitado a su esfera espacial de control, permanece, sin embargo, abierto.

La pregunta es, entonces, si acaso el mercado puede "metacoordinar" a la sociedad, o sea, si el mercado puede proporcionar el mecanismo superior de coordinación para los mecanismos de coordinación de nivel más bajo y qué efectos tendría esto sobre el cambio social.

En lo que sigue quisiera explorar dos argumentos para responder negativamente a esta pregunta, los que podrían estar, me parece, en la base de cualquiera reflexión para reconstruir un pensamiento socialista democrático contemporáneo.

## **Dos Argumentos sobre los Límites del Mercado**

### **Primer Argumento**

Las sociedades democráticas organizan su esfuerzo productivo sobre la base de la acción de dos tipos de personal diferenciado: funcionarios políticos superiores y empresarios y gerentes. A estos últimos les cabe el desempeño de tareas tan decisivas como a los primeros. De hecho, organizan a la fuerza de trabajo nacional, al mismo tiempo que dirigen la acumulación de capitales y deciden la estructura básica de la distribución del ingreso.

De acuerdo al ya clásico análisis de Lindblom, mientras los funcionarios son dirigidos por un sistema de comandos, los empresarios, en sociedades orientadas hacia el mercado, lo son por un sistema de estímulos (*inducements*), lo cual significa, en última instancia, que en tanto los funcionarios son y pueden ser mandados a cumplir sus funciones, los empresarios, por el contrario, sólo pueden ser inducidos o estimulados, pero no mandados. Los estímulos de mercado forman, a su vez, el núcleo de un sistema automático de castigos que los empresarios pueden emplear en contra de la sociedad y, particularmente, en contra de los funcionarios en el gobierno. Como dice el mismo Lindblom, "cualquier cambio en su posición que ellos [los empresarios] no consideren positivo es entendido como un des-incentivo, un contra-estímulo, que los lleva a no cumplir con

su función o a desempeñarla con menor vigor. Cualquier cambio o reforma que no les satisface, nos impone a todos el castigo del desempleo o de una economía recesiva".

Lo anterior significa que el mercado limita de una manera real a la política y a los funcionarios de gobierno de más jerarquía, encargados de formularla e implementarla. Lindblom ha llegado a decir que el mercado opera como una "prisión" de la política, de manera semejante a como Weber había anticipado antes que la burocratización conducía a la humanidad, irresistiblemente, a una "jaula de hierro".

La metacoordinación provista por el mercado ampliaría, pues, a las diversas otras esferas de la sociedad esa función de "castigo automático" que tal sistema introduce en la coordinación del crecimiento de la economía. En la salud y la educación, por ejemplo, la ausencia de estímulos suficientes llevaría automáticamente a excluir a una parte de la población de esos servicios. Pues efectivamente no se puede "comandar" a los empresarios privados a satisfacer una demanda no rentable, por legítima que ella sea. Lo más que se puede hacer, como concluyen los neoliberales, es inducir tal comportamiento empresarial mediante un subsidio a la demanda, que entonces generaría los estímulos necesarios. O sea, se termina pidiendo al Estado un subsidio en favor de ese sistema de castigos que, una vez independizado, no sólo aprisionaría la capacidad efectiva de acción estatal sino que, además, controlaría el cambio social y también las potenciales reformas en esos planos de la vida social.

## Segundo Argumento

El mercado es un sistema de comunicación (y coordinación de información) que opera por debajo del umbral a partir del cual, recién, se constituyen los temas e identidades públicas de los actores sociales. Metacoordinar la sociedad por medio del mercado implica, automáticamente, una sub-comunicación pública de la sociedad. En efecto, el mercado opera anónimamente y crea una comunidad puramente esporádica de contactos fragmentarios y evanescentes a través del proceso de intercambio. No genera sentidos, sino satisfacciones (o frustraciones). No crea vínculos sino que determina operaciones.

La formación de un mundo-de-vida social no podría, por lo mismo, quedar entregado a la metacoordinación del mercado. Pues de ser intentado, produciría continuamente un déficit de sentido e integración, privatizando las motivaciones en función exclusivamente de rendimientos en el mercado.

En tales condiciones, la política necesitaría eventualmente suprimirse, puesto que ella moviliza constantemente demandas de participación o satisfacción que no pueden ser reducidas a la esfera de operación del mercado. Las tradiciones culturales no lograrían formarse, puesto que el mercado no sedimenta, sino que hace que "todo lo que es sólido se evapore en el aire", imprimiendo una continua obsolescencia en función de la innovación de los productos y la competencia entre ellos. Las oportunidades de usar la "voz" para manifestarse y rebelarse, y la de generar "lealtades" institucionales, dos necesidades básicas de una sociedad democrática, se reducirían igualmente, al extremo de dejar abierta sólo la posibilidad de emplear lo que Hirschman llama la "opción de salida" (*exit*) de un mercado; pues ésta constituye la estrategia específica para reaccionar dentro del mercado, por ejemplo cambiando la marca (de un producto) o de colegio o de médico, cuando los requerimientos del consumidor o del usuario de un servicio no son satisfechos.

En suma, las modalidades sub-comunicativas propias del funcionamiento del mercado no pueden satisfacer las exigencias de socialización institucional de sujetos hablantes y actuantes que necesitan construir y negociar comunicativamente la realidad social y mantenerla mediante "conversaciones" que tienen lugar en todas las esferas de la sociedad —incluida la economía—, pero que no son susceptibles de ser introducidas en el mercado.

## Conclusión

Termino estas ideas un poco dispersas y tentativas con un resumen de mi argumento central: el cambio social "es" la sustancia misma de la sociedad, aunque muchos procesos de ese tipo —como los cambios demográficos, la trayectoria de los individuos a lo largo de sus edades, las pequeñas innovaciones cotidianas en la construcción "conversada" de la realidad, etc.— aparezcan como puramente inerciales y más bien conservadores.

La democracia, en tanto diferencia y especializa la política, "libera" a los demás subsistemas de la sociedad, permitiéndoles aumentar su complejidad y su potencial de respuesta, cambio y adaptación, a la vez que somete al propio proceso político a un constante juego reglamentado de oportunidades de cambio.

Por otro lado, en la medida que la democracia se asocia al mercado —y no existe por el momento otra alternativa para su organización—, ella

limita las posibilidades de incidencia de las "políticas de cambio en el plano económico" al sistema de castigos inherente al mercado. Este último se hace cargo de coordinar las dinámicas principales de la economía, "liberándola" del comando político, o sea, de los funcionarios y del Estado. Estos retienen su capacidad de acción pero sujeta a la "prisión" que les impone un sistema de coordinación que opera en base a una interpretación empresarial y gerencial de lo que son des-incentivos o amenazas contra-estimulantes para el desempeño de sus funciones.

Con todo, incluso en este momento de rápida expansión de los fenómenos de globalización internacional de la economía, el mercado no puede proveer la metacoordinación de las sociedades organizadas como Estado-naciones en sus respectivos espacios de control. Su propia operación no es extensible indefinidamente, pues arriesga reducir el cambio social a una selección altamente unilateral en función de los intereses e interpretaciones empresariales, y genera un déficit crónico de procesos comunicativos que son vitales para producir y reproducir el mundo-de-vida de los individuos, o sea, para su propia pertenencia a la sociedad.

De modo, pues, que el cambio social y la democracia son compañeros sólo en la sociedad que los produce, y llegan a serlo a través de dos instrumentos encontrados: el mercado y la política.

Ambos, por lo demás, no dan más esperanza de operar en favor de las mayorías que lo que podamos esperar de nuestros análisis sobre aquellos que los conducen o negocian a través de ellos.

### Bibliografía

- Bobbio, Norberto. "Fundamento y futuro de la Democracia", "Estudio sobre la Definición Mínima de democracia de Norberto Bobbio" por Agustín Squella, Valparaíso: EDEVAL, Colección Temas, 16,1990.
- Habermas, Jurgen. *Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío*. Buenos Aires: Amorrortu, 1975.
- Hirshman, Albert. *Exit, Voice and Loyalty*. Harvard University Press, 1977.
- Lindblom, Charles. *Politics and Markets*. New York: Basic Books, 1977.
- Lindblom, Charles. "The Market as a Prison". *The Journal of Politics* Vol. 44 (1977).
- Weber, Max. *Economía y Sociedad*. Vol. 1, cap. VI. México: Fondo de Cultura Económica, 1964. □